

IV JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP

Universidad Nacional de La Plata

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Departamento de Sociología.

Mesa N°7: La Metamorfosis de la cuestión social

Trabajo, mercado laboral y políticas de empleo

Título: La administración pública como espacio de trabajo: consideraciones en torno a su especificidad.

Nicolás Diana Menéndez¹

1. Introducción

La historia de las relaciones laborales en la administración pública ha transitado un diferente al de éstas en la esfera de la economía privada. Recién promediando la década del 70 hallamos las primeras discusiones importantes en torno a la necesidad de establecer un marco “similar” de relaciones laborales para el ámbito estatal, al que rige (sujeto a los vaivenes de la historia y de la confrontación capital-trabajo) desde fines del siglo pasado a la relación clásica entre capital y trabajo.

Esta problemática singular de una rama de actividad, ha sido olvidada en su especificidad, sobre todo teniendo en cuenta el carácter de centralidad que adquirió –en

¹ Lic. En ciencia Política, miembro del Ceil-Piette/Conicet. ndiana@ceil-piette.gov.ar

nuestro país al menos- desde la década del '40 en adelante la cuestión de las relaciones entre patrones y trabajadores. Consideramos, contrariamente a los que supone esta omisión, que el ámbito de las relaciones laborales en la administración pública contiene una serie de especificidades y es de gran interés para comprender más cabalmente el mundo del trabajo y particularmente del actor sindical. Asimismo adquiere especial gravitación la dinámica de las relaciones entre el Estado empleador y sus trabajadores en el desarrollo del conflictividad sindical, al menos en las últimas dos décadas (Gómez 1996, Orlansky 2000). Finalmente, en este ámbito se configura una excepción a una de las reglas centrales del derecho colectivo en la Argentina, la del monopolio de la representación de los trabajadores por rama de actividad.

La Argentina es pionera en cuanto a logros, en términos de relaciones laborales en la esfera estatal, lo que se llevó a cabo no sin grandes conflictos, incluso al interior de las organizaciones de trabajadores. En efecto, a partir de la década del 90 la administración pública nacional consigue un convenio colectivo de trabajo, y un nuevo escalafón para la función pública.

Lo que nos proponemos en este trabajo, es en primer lugar, abordar el proceso de transformaciones en las relaciones laborales que sufrió el ámbito laboral del Estado nacional, contemplando no solo los aspectos referidos a la regulación de las negociaciones colectivas, sino también al marco estructural mas amplio en el cual éstas fueron establecidas: las reformas del Estado. En segundo término, analizar algunas de las particularidades más destacadas que caracterizan las relaciones laborales en la administración pública. Siempre atentos a observar hasta qué punto afectan las

mencionadas especificidades de las relaciones entre el Estado empleador y sus trabajadores el accionar de las organizaciones sindicales.

Para llevar adelante nuestro propósito, organizaremos este trabajo de la siguiente manera: en el próximo apartado daremos cuenta de algunos de los debates ya clásicos que se desarrollaron en torno a la “adaptación” de las relaciones laborales en el ámbito de la administración pública; en el siguiente punto abordaremos el tema de las modificaciones en que se vio involucrado el Estado durante los años 90, y que tuvieron significativas consecuencias en sus relaciones como empleador con sus trabajadores, prestando particular atención a las posiciones que frente a estas transformaciones asumieron las organizaciones de trabajadores involucradas; en el cuarto apartado abundaremos en las especificidades mas relevantes para nuestro caso que revisten las relaciones laborales en el ámbito publico y que la hacen objeto de un particular campo de estudio. Finalmente delinaremos algunas conclusiones.

2. Discusiones clásicas en torno a las relaciones laborales en la administración pública

Desde el plano jurídico al menos, dos son las corrientes que han discutido históricamente en torno a la naturaleza jurídica de la relación establecida entre la Administración Pública y sus empleados La primera de ellas es la denominada teoría de la relación unilateral, para quien es la voluntad exclusiva de la administración la que hace nacer la relación jurídica entre ésta y el funcionario. Esto implica la imposibilidad de acuerdo contractual debido a la desigual posición jurídica de las voluntades en juego:

voluntad pública- voluntad privada. A esta teoría se le opuso la tesis contractualista que sostiene que la existencia de un interés individual reconocido aunque sea implícitamente por el ordenamiento jurídico es la base del derecho subjetivo. En consecuencia, la defensa de los intereses económicos o profesionales, -condiciones laborales, en suma -del empleado público puede ser perfectamente admitida como constituyente de un derecho subjetivo (Rial, 2001).

El proceso de “transferencia” del cuerpo de disposiciones desde el sector privado hacia el sector público se ha ido operando de manera lenta desde los años 70 en América latina. Esta transferencia fue bastante más sencilla en cuanto a las normas que rigen las relaciones individuales, que las que regulan el derecho colectivo. Lo cual es producto de la creencia fundada en la corriente unilateral o administrativa que sostenía que algunas disposiciones, fundamentalmente las consagradas en los derechos de sindicalización, negociación y huelga, eran incompatibles con los principios de jerarquía, lealtad, fijación unilateral de las condiciones de empleo y continuidad de servicios que supone la función pública (Córdova 1980).

Entre los factores esgrimidos por esta visión restrictiva de las relaciones laborales en el sector público, se encuentran: uno de carácter histórico que refiere a un supuesto estado inicial de alto grado de protección y beneficios para los trabajadores del sector público que fueron concedidos inicialmente; al menos en comparación con estos niveles entre los trabajadores sujetos al régimen privado.

En segundo lugar se sostenía –como ya mencionamos- que el empleo público era de naturaleza estatutaria y que ello lo separaba de las relaciones contractuales que caracterizaban al empleo privado. En este sentido se consideraba que el empleo público

era originado por un acto administrativo de imperio y que esto determinaba el carácter de los derechos y obligaciones que de ese acto emanaban y explicaba la preferencia por los enfoques jerárquicos y por la fijación unilateral de las condiciones de empleo. De tal manera que –desde esta perspectiva- se descartaba de plano la posibilidad de ver al Estado como un simple empleador.

Una tercera razón se fundaba en la oposición a equiparar el empleo público con las disposiciones del empleo privado en virtud de la experiencia vivida en las primeras etapas de la llamada “cuestión social”². Se temía en definitiva la politización del empleado público en detrimento de la lealtad que el Estado exigía a su personal. Como señala Cordova (1980: 317) “no era difícil rechazar el principio mismo que informa las otras instituciones del derecho colectivo del trabajo, es decir, la negociación y la acción directa. Por una parte, se cultivaba el mito de la identificación de la actividad total del Estado con la prestación de un servicio esencial. Por otra parte, tendía a prevalecer en la región lo que algunos autores llaman “concepto reverencial del Estado”, es decir, un respeto exagerado por el principio de soberanía”.

Ahora bien, pese a estas corrientes unilateralistas, que predominaron durante varias décadas, los hechos fueron haciendo evidente – particularmente a partir de los años 70- la necesidad de reestructurar las relaciones laborales en el ámbito estatal. En efecto, el deterioro de las condiciones de trabajo y de vida, ha impactado fuertemente en la reacción de los trabajadores del Estado. Particularmente en nuestro país las condiciones salariales de este sector se vieron deterioradas durante las décadas del 80 y 90, lo que redundó en una creciente movilización gremial de estos sectores, desplazando en

² Nos referimos a las convulsiones sociales de principios del siglo XX que signaron las sociedades latinoamericanas y cuya problemática fue bautizada como la “cuestión social”, y más específicamente “cuestión obrera”.

términos relativos la centralidad de la movilización gremial de los sectores industriales (Orlansky, XXXX y Gómez, 1996).

3. Medidas trascendentes sobre las relaciones laborales en los años 90.

La llamada reforma del Estado estuvo conformada por dos etapas fundamentales que implicaron transformaciones de distinta índole. La primera de ellas atañe principalmente a las fronteras entre Estado y sociedad, y en lo que hace principalmente al rol del Estado, es decir todas aquellas transformaciones que tendieron a modificar su relación con la sociedad, desde las privatizaciones de empresas públicas que soslayaron su carácter empresario; la desregulación de ingentes relaciones socioeconómicas que permitieron un juego más libre del mercado, y por tanto un retiro del Estado de ciertos espacios económicos; y la descentralización de funciones desde la esfera nacional hacia las provinciales y municipales.

Si bien todas estas modificaciones impactan fuertemente en la dinámica de las relaciones laborales estatales, a través del achicamiento de personal, su transferencia a otras esferas públicas o directamente a manos privadas; las reformas orientadas a modificar directamente estas relaciones son las denominadas de “segunda generación”, y tendieron fundamentalmente a flexibilizar las relaciones laborales del ámbito público.

A partir de los lineamientos marcados por el Banco Mundial, se comenzaron a discutir e instrumentar medidas tendientes a “modernizar” la administración pública, en una lógica que pretendía igualar “peras y naranjas”, asumiendo la posibilidad de introducir en la administración pública las técnicas del management privado. En efecto,

en virtud de las concepciones de la llamada Nueva Gestión Pública, en la etapa inicial de la reforma se comenzaron a implementar tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, la racionalización de estructuras y procedimientos, la revisión de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos (López, 2005).

Arribados a este punto, cabe destacar que el Estado ha sido en muchas oportunidades el caso testigo de medidas que luego se expandieron al resto de la sociedad. Al cobijarlas en su seno, el Estado le otorga una legitimidad particular, que no adquiere en otras instancias sociales; además de que se asume desde allí el costo político de dichas medidas. El caso de las normas flexibilizadoras de la relación salarial, así como posteriormente lo fue la reducción en los haberes de los empleados públicos durante el gobierno de Fernando de La Rúa son ilustrativos de esto.

En este marco se inscriben las medidas tomadas por el gobierno de Carlos Menem, que se comenzaron implementando en el Ministerio de Economía y que se extendieron luego a todo el ámbito estatal. En 1994 a través del decreto 1545/94 se congeló el ingreso a la planta permanente fundado en la necesidad de achicar el presupuesto “deficitario”; argumento en definitiva falaz, puesto que el número de empleados públicos no disminuyó, sino que se siguió incorporando personal pero a través de otras modalidades de contratación tales como pasantías, contratos por tiempo determinado, contratos de locación de servicios y de obra, etc... Asimismo es importante destacar que la utilización de estas modalidades significó el desconocimiento del vínculo laboral y por tanto enmarcar las relaciones entre el Estado empleador y sus trabajadores en el marco del régimen comercial.

A partir de ello podemos sugerir la hipótesis de que este tipo de medidas, más allá de los argumentos oficiales, tuvieron la finalidad de atacar la base de sustentación de algunos de los gremios más combativos que se encontraban en el ámbito público (no solamente la administración, también salud, educación, etc). Como señala Gómez (1996) cabe destacar que la conflictividad laboral del sector público bajó durante el período 90-94 lo que se explica por el proceso de privatizaciones que fue reduciendo la base potencial de conflictividad laboral. Por otro lado el proceso de fragmentación laboral producido a partir del ingreso de una variedad de contratos que no contemplaban la posibilidad de agremiarse, a la vez que heterogeizaba intereses entre los trabajadores de las distintas modalidades, también contribuyó al descenso de la conflictividad laboral, así como dificultó la capacidad de representación de los sindicatos.

La implementación del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA) fue otra medida de alto impacto en las relaciones laborales del Estado. En 1991 impulsado por la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) se armó este sistema que incorpora un plan de carrera en la función pública con el objeto de crear un nuevo ordenador sistémico de la carrera administrativa a fin de contribuir al logro de la profesionalización de la función pública (Reymondes, 2003). Este sistema incorpora algunos cambios al sistema vigente en las décadas anteriores, entre ellos Zeller y Rivkin (2005) destacan la polivalencia funcional, además de otros criterios de flexibilidad laboral que alteran de manera significativa el principio de estabilidad laboral que para el empleo público se consagra en la Constitución Nacional. En este sentido, se facilitan los ceses individuales por desempeño y los grupales por supresión de organismos públicos.

Si bien el SINAPA encuadra sólo a alrededor de 30.000 empleados públicos, generó fuertes debates entre los dos sindicatos nacionales. La Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) lo cuestionó principalmente por sostener que era utilizado como una herramienta política de UPCN, puesto que le atribuían a ellos la discrecionalidad de su uso. Al respecto señala Orlansky que “UPCN ha ejercido influencia corporativa sobre el empleo público en las operaciones de reclutamiento, reencasillamiento y promoción, según las disposiciones del SINAPA, además de que sus dirigentes fueron beneficiados con el ejercicio de cargos ejecutivos en organismos públicos descentralizados” (Orlansky, 2000), de tal manera que ATE fue excluida inicialmente de toda participación en las decisiones escalafonarias por la nueva normativa. No obstante el SINAPA resultó desde el punto de vista del gremio perteneciente a la CGT, un logro fundamental, que había constituido desde largo tiempo una muy importante reivindicación.

En 1999 durante el gobierno de Menem se promulgó también la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional que derogó la normativa impuesta por la última dictadura militar: el Estatuto Jurídico Básico del empleo público. A través de esta ley, además de eliminar restricciones impuestas por el gobierno de facto, se abrió la puerta a la posibilidad de negociar el convenio colectivo para los trabajadores de la administración pública.

Las relaciones laborales en el Estado argentino poseen una característica casi única en el mundo, un Convenio Colectivo de Trabajo³, *rara avis* en los escenarios estatales en general. La firma de un convenio constituyó otra reivindicación histórica de

³ En rigor, existieron antecedentes de convenios laborales en la Administración Pública Argentina -pero son marginales- firmados en “una serie de dependencias estatales que pertenecen al ámbito tradicional de la administración pública, como por ejemplo: la Aduana, la Dirección Impositiva y la Dirección General de Vialidad. Esta posibilidad de negociar fue suprimida en 1976”. Cordova, 1980: 314-315)

estos dos sindicatos, de hecho fue una política lanzada conjuntamente desde fines de los años '80 en el Congreso Nacional de la mano de los diputados sindicales, fundamentalmente a través de Germán Abdala (carismático dirigente de la ATE que se convirtiera luego de su temprana muerte en una figura de culto para su organización).

Sin embargo, pese a su aprobación en el congreso en el año 1992, el primer convenio colectivo fue rubricado por el gobierno de Menem y la UPCN a través del decreto 66/99 al final de la década, y fue resistido por la Asociación de Trabajadores del Estado, quien no sólo no lo refrendó sino que constituyó una fuerte oposición al mismo denunciándolo judicialmente. La ATE fundó su posición en el hecho de que el convenio incluía cláusulas flexibilizadoras, como la polifuncionalidad, y la movilidad en el cargo y geográfica.

La imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre la cantidad de afiliados cotizantes de cada una, derivó en la intervención del Ministerio de Trabajo que determinó que a UPCN pertenecía el 72% de las afiliaciones, contra el 23% de ATE, quien no quedó satisfecha con la proporción.

El enfrentamiento en que se vieron involucrados los dos sindicatos a partir de las transformaciones de su ámbito de injerencia, no responden a cuestiones de carácter aleatorio, muy al contrario obedecen a modos pronunciadamente distintos de percibir sus responsabilidades. En definitiva a particulares concepciones en torno a lo que la debería ser la representación sindical (Diana Menéndez, 2005).

4. Principales especificidades de las relaciones laborales en el ámbito público

La ley de contratos de trabajo (20.744) vigente en la Argentina desde 1974 –con las alteraciones históricas conocidas- comienza diciendo en su artículo dos: “la vigencia de esta ley quedará condicionada a que la aplicación de sus disposiciones resulte compatible con la naturaleza y modalidades de la actividad de que se trate y con el específico régimen jurídico a que se halle sujeta. *Las disposiciones de esta ley no serán aplicables: a) a los dependientes de la administración pública nacional, provincial o municipal, excepto que por acto expreso se lo incluya en la misma o en el régimen de las convenciones colectivas de trabajo; b) a los trabajadores del servicio doméstico; c) a los trabajadores agrarios*”. Lo mismo hace en su artículo 19 el decreto 6582/54 que reglamenta la ley 14250/53, excluyendo en principio al personal ocupado por la administración pública del régimen legal de convenciones colectivas de trabajo.

Queda claro que la especificidad de las relaciones laborales en el ámbito de la administración pública se reconoce al menos en la norma jurídica, al restringirla a un régimen particular de regulación. En el mismo sentido la Constitución Nacional en su artículo 14 *bis* le otorga estabilidad en el empleo a los trabajadores del Estado nacional, a fin de protegerlos de los vaivenes del poder político. Empezamos ya a vislumbrar algunas de las particularidades que pretendemos analizar en este trabajo. Como veremos muchas de las características de este ámbito laboral, modifican el escenario donde los actores colectivos deben desenvolverse, así como los recursos con los que pueden contar para llevar a cabo sus propósitos.

4.1. La administración y los recursos

Los aspectos relacionados con lo económico constituyen uno de los primeros puntos de divergencia en este ámbito concreto de relaciones laborales. El tema presupuestario es uno de los primeros escollos a sortear en la negociación colectiva. Efectivamente, aquí nos encontramos con un cruce de injerencias y capacidades de decisión que operan de una manera restrictiva sobre la discreción de los representantes patronales en las negociaciones. Las unidades administrativas están regidas por un presupuesto fijo, que se establece anualmente, y fundamentalmente que debe ser aprobado por el Congreso Nacional, esto funciona como un impedimento concreto, o al menos como un fuerte argumento del Estado empleador ante, por ejemplo, los reclamos salariales. Del mismo modo, en muchos casos el presupuesto público funciona al estilo de una “sabana corta” que al intentar “tapar” una parte se descubre otra, es decir, el mismo presupuesto limitado y preestablecido, puede funcionar como un juego de suma cero (fundamentalmente en periodos recesivos), al otorgar nuevos recursos a un sector en conflicto de alguna manera significa otorgar menos recursos a otros sectores.

Suele suceder en la Administración pública, que mejoras en las condiciones laborales de algún organismo público o de algún sector de sus trabajadores, impacta inmediatamente en el resto de los trabajadores, lo que se manifiesta en un incremento de los reclamos. Por otro lado, el proceso que implica un reacomodamiento general de condiciones salariales en la totalidad del sector público, impacta ineludiblemente por su dimensión en las cuentas públicas, y acarrea efectos a la economía en general. Lo que funciona como argumento para limitar cualquier negociación al respecto, llegando incluso a argüirse el impacto inflacionario como consecuencia de un ajuste salarial.

Muchas de las posibles decisiones respecto de las condiciones laborales trascienden la esfera de posibilidades de los funcionarios de cada organismo, quienes no poseen la potestad suficiente para aplicar modificaciones significativas en estas condiciones. Esto genera un problema básico de comunicación para las organizaciones sindicales que no encuentran un único interlocutor válido y responsable, sino que se enfrentan a una maraña indefinida de funcionarios “validados”.

Pero el aspecto económico conlleva todavía una cuestión más de fondo que hace a la “estructura genética” del ámbito público, e incluso se relaciona con la esencia del Estado capitalista. Como señala Omar Moreno (1992) “la relación de subordinación que se configura respecto del Estado, plantea una relación específica que resulta del interés general de la comunidad en esa relación y que surge, entre otras causas, del hecho de que en primera o en última instancia, para el pago de los salarios o remuneraciones de los dependientes de la función pública se afecta, precisamente, recursos de esa comunidad”. En este sentido podemos afirmar que la relación que se establece en este ámbito no implica solamente a empleador y trabajadores, sino que incluye a un tercer agente que está constituido por esa comunidad, aunque en mucho menor medida.

4.2 La publicidad de la Administración

El hecho recién mencionado es también extrapolable a otras negociaciones que puedan producirse. Y esto es así al menos en dos sentidos, en primer lugar en la medida en que pertenecen al ámbito de lo público (tomando lo público en su acepción de

propiedad colectiva), toda la comunidad se siente en alguna medida involucrada en el proceso, aunque más no sea como contribuyente. Pero también –en particular para algunos organismos- la comunidad se involucra como público destinatario (aquí el concepto lo tomamos asimilado al de destinatario o usuario de ese organismo) y a partir de allí interviene.

Esta participación “ampliada” involucra también a otros actores “interesados” por distintos motivos, caso por ejemplo de los medios de comunicación que al menos en los sucesos más trascendentes y resonantes suelen tomar posiciones definidas. Si bien esto no es exclusivo de los conflictos y negociaciones que se producen en el ámbito público, ya que estos otros actores también intervienen a su manera en los de carácter privado, adquiere en este ámbito un cariz particular, una variación en su naturaleza, en la medida en que se apela a lo público como legitimante de esa intervención, más allá de otro tipo de argumentos a los que pueda recurrirse.

De alguna manera, el carácter público legitima por sí sólo todo tipo de intervenciones por muy sujetas a intereses particulares que pudieran estar. El resonante conflicto producido recientemente en el Hospital Garrahan, es un caso paradigmático, en donde lo que comenzó como un conflicto de intereses laborales, con reivindicaciones sectoriales, culminó en una discusión social en la que intervinieron los más variados actores sociales e individuales, y donde nadie no se privó de opinar.⁴

⁴ Fue notable en este caso el papel desempeñado por los medios de comunicación que en muchos casos operaron corriendo el eje del conflicto, y lo colocaron en términos de la “vida de los chiquitos del Garrahan” acusando a los trabajadores en conflicto de virtuales asesinos de niños.

En términos generales, entonces, en los espacios de negociación colectiva (y de conflicto) en la esfera pública, la existencia de un “tercero” (el público en general, la comunidad, otros actores particulares de la escena social) adquiere una dimensión de particular atención para las partes a la hora de afrontar dicha negociación.

Huelga decir que este hecho se ve agravado por el estigma que la administración pública en particular, y lo público en general, poseen en el imaginario social, según el cual lo público lleva inmanentemente el carácter de: ineficiente, corrupto, vago, burocrático, etc...

4.3 El intercambio político

Por otra parte cabe destacar que al menos en primera instancia, el interés del empleador (el Estado) en esta negociación no sería inherentemente contradictorio con el de los trabajadores, como se produce en la esfera privada entre el capital y el trabajo. Si bien la relación capital trabajo se expresa en el Estado (en la medida en que este condensa materialmente esta relación de fuerzas, y varía con ella), quien está atravesado por esa contradicción (Poulantzas, 1980; Thwaites Rey, 2005), ella aparece en un plano distinto, no es directamente aprehensible, y no está directamente determinada. Existe entonces una mediación, que le otorga un plano de independencia al Estado del conflicto entre capital y trabajo.

No obstante esto, es insoslayable que la relación está atravesada por otro aspecto más característico de este ámbito, que es el aspecto político. Si bien lo político se

encuentra presente en la totalidad de las relaciones laborales, en esta instancia deviene uno de las cuestiones centrales, en la medida que lo que se pone en juego es, en términos de Pizzorno (1968), un “intercambio político”, que a diferencia de lo que sucede en la negociación colectiva clásica entre patrones y trabajadores donde se intercambia beneficios por continuidad del trabajo (levantamiento de huelgas), en el “intercambio político” lo que se intercambia es consenso de apoyo, “el poseedor de bienes (el gobierno) esta dispuesto a intercambiarlos por consenso social (...) El intercambio pasa a ser político cuando la amenaza es de destrucción del consenso social mas amplio o del orden social”.

Es innegable que todo gobierno pretende llevar a delante un determinado proyecto político que incluirá inevitablemente un tipo de Estado, un tipo de administración pública, y particularmente un tipo de empleo público. La década de los 90 fue paradigmática en ese sentido, en la medida que se llevaban adelante las políticas que irían redefiniendo el rol estatal, se producían importantes y significativos cambios en la administración y en el empleo, como vimos en el apartado anterior.

Por otro lado, muchos de los puestos a ocupar por un nuevo gobierno constituyen cargos políticos y, por tanto, una cantidad importante de nuevos agentes ingresa a las estructuras de la administración pública constituyendo lo que en un alto funcionario de UPCN denominaba como “*capas geológicas*” que van quedando sedimentadas a la estructura de las administración: “*todos los funcionarios creen que llegan fundando el ministerio que les tocó, todo lo que hizo el anterior es pésimo, y viene con desconfianza del personal que tiene entonces se llena de asesores que*

lamentablemente después quedan como capas geológicas” (Carlos, dirigente nacional UPCN)

De esta manera se genera una lógica de acumulación de personal que impacta en las relaciones interpersonales entre trabajadores en la misma medida de la identificación político-partidaria. Del mismo modo –aunque en un sentido opuesto– existe siempre la posibilidad de quedar “pegado” al sector político que haya ocupado el poder en el momento del ingreso, dando lugar a las arbitrariedades que culminan en el despido de los identificados con los “colores adversos”, algo que fue común y que le costó el puesto a muchos trabajadores en los tiempos inmediatamente posteriores al gobierno del Menem, puesto que se acusaba a los trabajadores ingresantes durante los 90, de partidarios del menemismo; en un contexto donde todos los que ingresaron durante aquellos años se encuadran bajo la modalidad de contratados, los despidos fueron una posibilidad cierta y concretada.

La cuestión de la huelga en el sector público dispara también una serie de elementos que conviene analizar. En primer lugar, un punto que genera importantes debates tiene que ver con el carácter “esencial” de ciertos bienes y servicios que el Estado administra, si bien no se refieren específicamente a la administración pública, sino que apuntan más bien a cuestiones como salud, educación, etc, algunas de los servicios de la APN también podrían encuadrarse en esta calificación. Al calificar como esencial algún servicio se lo convierte en objeto de una regulación particular, que tiende a limitar severamente las posibilidades de huelga de los trabajadores de dicho sector. Incluso servicios que no revisten el carácter de esenciales por su condición, pueden hacerlo en virtud de una excesiva duración del conflicto (lo mismo sucede en la actividad privada).

Además como ya comentamos más arriba, este tipo de servicios se encuentran frente al conflicto con una reacción social que suele tener mayor impacto en virtud de la “publicidad” que asume. En este sentido, lo particular que adquiere la huelga en el sector público es que parece afectar al empleador sólo de manera indirecta o mediada por la comunidad, porque lo que se pone en juego no es una determinada rentabilidad perdida por ella, sino la autoridad pública, -otra vez- un *intercambio político*.

Otra cuestión a analizar en el caso de la huelga es el tipo de argumentos al que se recurre para legitimarla. En el sector público no sólo se alega o se recurre al conflicto para los casos de estricto interés laboral, también motivan medidas de fuerzas, cuestiones de orden económico estructural, cuestiones de orden social, o incluso éticas. La función pública, en muchos casos genera dimensiones de responsabilidad que están asociadas a las concepciones que los trabajadores posean sobre el rol del Estado o lo público, y que disparan por tanto, una suerte de “deber ser” del Estado que se configura en la medida de la acción de aquel. Es decir, para el trabajador del Estado, este debe llevar adelante una conducta regida por una escala taxativa, que suele distanciarse de la acción concreta de las estructuras estatales, y que termina por generar una tensión profunda en la subjetividad de los trabajadores que se encontrarían trabajando para algo que ellos cuestionan frontalmente, o que se les opone marcadamente. Hecho que se expresa finalmente en acciones que pretenden salvar el desfase entre lo esperable de la función pública y los límites que el funcionamiento real de las estructuras estatales impone sobre la cotidianidad de los trabajadores estatales.

4.4 Sindicatos estatales

La representación sindical en el Estado rompe con la lógica tradicional en la Argentina del monopolio de la representación. En este ámbito no sólo compiten los dos sindicatos nacionales ATE y UPCN, además existen una serie de pequeños sindicatos por organismo que fragmentan mayormente la representación, amplían la oferta, a la vez que dificultan la identificación de representantes para el caso de los trabajadores, y de interlocutores a la hora de la negociación.

La coordinación de la acción sindical, en un ámbito con la representación tan fragmentada complejiza enormemente el desempeño gremial, y afecta muchas veces de manera decisiva el desarrollo de negociaciones y de conflictos (Diana Menéndez, 2005).

Paradójicamente, mientras por un lado en casi todo el sector público encontramos esta gran oferta sindical, por otro lado se hayan algunos sectores significativos, que por su carácter específico no les está permitida la sindicalización: es el caso paradigmático de las fuerzas de seguridad, tanto militar como policíaca. Las estructuras marcada y deliberadamente jerárquicas de estas dos fuerzas redundan en uno de los impedimentos más importantes para implementar la sindicalización de estos sectores. No obstante, muchos países se encuentran debatiendo fuertemente estos temas, como el caso de Uruguay donde ya se ha creado un sindicato de policías, aunque todavía se discute su legalidad; y otros, como España, tienen desde hace más de 25 años sindicatos policiales.

Otro elemento que se destaca, refiere a la multiplicidad de normas que regulan las condiciones de trabajo en esta área. El entramado de difícil coherencia de

regulaciones y regímenes oscurece y dificulta las condiciones laborales fundamentalmente la de los contratados, que de manera masiva ingresaron al Estado en los 90 luego del congelamiento de la planta permanente. Para una vasta cantidad de trabajadores estatales, sus condiciones de contratación, así como sus posibilidades de traspaso a planta transitoria, etc, son una incógnita nunca develada, y deviene en una fuerte incertidumbre para los trabajadores implicados⁵.

Pero esta problemática no se reduce sólo a los contratados, la falta de una normativa clara, y de reglas de juego bien definidas en general, dificulta muchos de los aspectos que hacen a las tareas, torna difusos los límites, termina por afectar el trabajo cotidiano de los empleados públicos. La relativa independencia de muchas oficinas de gobierno le agrega una dosis extra de confusión al panorama general. Todo esto contribuye a generar un escenario de alta incertidumbre a los implicados en las tareas administrativas, en la medida en que -en general- no está claro: el objeto final al que se orientan las tareas particulares, las tareas particulares, la lógica interna que fluctúa con los cambios de dirección, etc. En definitiva, el empleado de la administración pública que hoy realiza tal tarea, bajo tal jefatura, con tal objeto y bajo tales reglas, no está seguro (probablemente lo está de lo contrario) de que será así en los siguientes cuatro años.

De la misma manera que lo público otorga cierta legitimidad a los “terceros” a la comunidad en la medida en que está implicada –aunque más no sea tributariamente-, para lo trabajadores del sector público existe un campo de legitimidad que les atribuye

⁵ El impacto que la heterogeneización de los vínculos laborales generan sobre la representación sindical, complejizándola merece un capítulo aparte, máxime en los casos en donde ni siquiera se reconoce la relación laboral, con lo que se desconoce la posibilidad (a prior) de acceder a la representación sindical.

la publicidad de su esfera laboral, y el rol socialmente vigente del Estado. En este sentido las reglas, y los comportamientos deben ajustarse a lo esperado por ellos. Es decir, muchas de las atribuciones que el empleador posee en la actividad privada, y que operan arbitrariamente sobre los trabajadores, no son toleradas, al menos no en la misma medida, en la actividad pública. Siempre en el marco que establecen las relaciones de fuerza sociales y del margen de negociación y maniobra que estas permiten.

En el mismo sentido, como mencionamos más arriba, entre las motivaciones de las huelgas en el sector público encontramos cuestiones que trascienden lo meramente laboral, y que en muchos casos están fundadas en aspectos de índole ética o social. Esto es también válido para reclamos sectoriales, en la medida en que lo que se considera “justo” en términos sociales puede officiar de eje vertebrador de reclamos sindicales, asociados en este caso a las condiciones de trabajo. Pero no en el estricto sentido de las condiciones de trabajo, sino de ellas relacionadas con lo que se espera del Estado como representante de un interés general.

Este tipo de debates en torno al interés y rol que debiera movilizar los recursos del Estado, adquiere especial gravitación a partir de las transformaciones sociales de los años 90, donde estos aspectos se redefinieron ampliamente, operando una redistribución ostensible de recursos y poder, entre los distintos sectores sociales. Ahora bien, es pertinente mencionar esto por que al contrastarlo con los debates que durante la década del 60 y 70 se llevaron a cabo en torno al Estado, adquiere especial interés y nos coloca en el debate en una postura diferente a partir de las lamentables consecuencias sociales que estas transformaciones expresadas en el Estado, trajeron aparejada. Si durante

aquellos años se discutía en torno al carácter opresivo del Estado, a su capacidad como articulador de la dominación política, hoy en día el eje está puesto en su rol redistribuidor de bienes materiales y simbólicos, y en su necesaria existencia como tal.

Ya mencionamos algo de la diversidad de regímenes que rigen las relaciones laborales en el sector público, tanto vertical como horizontalmente en todo el Estado. En el universo de organismos que dependen del Estado, encontramos sistemas que responden a lógicas específicas y que por tanto requieren de regulaciones particulares (los casos mencionados de la policía y las fuerzas armadas son un ejemplo). La necesidad de compatibilizar los convenios colectivos con las carreras profesionales encuentran en muchos de estos sistemas límites difícilmente sorteables, tal es el caso de las carreras científicas, donde la continuidad laboral –si bien garantiza cierta estabilidad- esta sujeta a exigencias de productividad y normas de calidad. Pero no sólo en estos casos tan particulares se encuentran estos límites, las posibilidades de respetar las reglas establecidas por los planes de carrera –incluso en la administración pública- requieren de la disponibilidad de fondos, otra vez aparece aquí el tema del presupuesto estableciendo un corcet.

4.5 La lógica de la administración pública

Es evidente, como hemos visto, las profundas diferencias que existen entre la esfera pública y el ámbito privado, entendidos como espacios de trabajo. Sin embargo, no hemos aún avanzado sobre uno de los rasgos centrales y posiblemente fundantes de

la diferenciación, lo que tiene que ver con la finalidad de la actividad. En este sentido, la lógica esencial del capital es reproducirse, mas allá de los medios que requiera, es decir, lo inherente al capital es la búsqueda de la acumulación por todos los medios a su alcance. De esta manera, la tendencia a reemplazar fuerza de trabajo (trabajo vivo) por tecnología (trabajo muerto) para reducir costos de producción, es una estrategia asumida como legítima, sin reparo de la destrucción de fuentes de trabajo (salvo contadas excepciones que requieren de la intervención pública en general), máxime en un momento histórico en donde la falta de trabajo se ha vuelto una de las más urgentes problemáticas.

Por el contrario, en la administración pública (y en el ámbito público en general) la lógica imperante no es a priori la búsqueda del lucro. Por otra parte, es esperable que el proceso de tecnificación que tanto impacta en la economía privada en términos de empleo, no incida en tanto en la esfera pública, ya que en este ámbito la lógica es la de la de administrar, por lo que en definitiva más impera la búsqueda de la eficiencia que la del lucro. Así mismo, si bien durante los años 90 el Estado Argentino (y no solo él) se han encargado de reducir el empleo público a causa de la crisis fiscal, y fundados en las concepciones del consenso de Washington, no parece subyacer a la dinámica propia del Estado como empleador la búsqueda constante de disminución del empleo.

5. A modo de conclusión

Como pudimos ver, las relaciones laborales en el ámbito estatal, son de carácter muy diferente de las relaciones entre empleador y trabajadores en la economía privada, de tal manera que entendemos se constituye en un campo interesante de análisis, si aspiramos a conocer mejor el mundo del trabajo. Evidentemente, las distintas configuraciones de los espacios laborales, y del carácter de los actores involucrados (al menos desde el lado del empleador) tendrán un impacto insoslayable en las formas de configurarse la negociación y el conflicto. Algo de eso hemos intentado abordar aquí, si bien desde lineamientos muy generales.

Por otra parte, es posible seguir indagando sobre cuestiones no contempladas aquí, y que hacen a los constreñimientos que el ámbito público impone (aunque también abre posibilidades) al desenvolvimiento de los trabajadores y a sus organizaciones sindicales. Desde el punto de vista del trabajador individual el ejercicio de la administración de recursos, de la “cosa pública”, constituye toda una problemática en sí misma. Como su etimología lo indica, la administración de “lo público”, en su dimensión y complejidad, enfrenta al menos una importante tensión que es la que se establece entre el binomio *eficiencia- transparencia*. Esta es una problemática que afecta principalmente a los altos funcionarios (aquellos que poseen atribuciones de tomas de decisión, especialmente sobre recursos), pero que no deja de ser central. Tampoco hemos atendido en este trabajo, porque trasciende ampliamente sus límites, las particulares expresiones y configuraciones del conflicto laboral en el ámbito público.

Nuestro propósito se limitó a realizar algunas consideraciones en torno a las especificidades que adquiere el Estado como ámbito de trabajo. En este sentido consideramos que es trascendental continuar indagando la particularidad de las

dinámicas al interior de un espacio laboral tan significativo (en términos relativos y absolutos), que es en el que habita el núcleo del poder político.

Bibliografía.

- Cordova, E: “Relaciones laborales en la función pública de América Latina”, en Revista Internacional del Trabajo. Vol 99, num 3, Julio de 1980.
 - Diana Menéndez, N: “ATE y UPCN: dos concepciones en pugna sobre la representación sindical de los trabajadores estatales”. En Fernández, A (comp), Estado y relaciones laborales: transformaciones y perspectivas. Prometeo, Buenos Aires 2005.
 - López, Andrea: “Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública”, en Thwaites Rey y López (editoras): Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Prometeo, Buenos Aires, 2005.
 - Gómez, M: “La conflictividad laboral durante el plan de convertibilidad en la Argentina (1991-1995). Las practicas de lucha sindical en una etapa de reestructuración económica y desregulación del mercado de trabajo” en revista Estudios Sociológicos, UNQUI, 1996
 - Orlansky, D: “Política y burocracia, los últimos cincuenta años”. Ponencia presentada en el 5ª congreso ASET, 2001.
 - Pizzorno, A: “Intercambio político e identidad colectiva en el conflicto laboral”, en El resurgimiento del conflicto de clases en Europa Occidental a partir de 1968 II
- Poulantzas; N: “Estado, Poder y Socialismo”. S XXI, 1980.

Reymondes, E: “LA particularidad del ámbito de participación en el Sistema Nacional de Profesión Administrativa: Argentina, 1991-2002”, ponencia presentada XXIV Congreso ALAS, 2003

Rial, N: “LA relación laboral en la administración pública central”, en Rial (comp): “Estadoid Argentino: Transformación de las Relaciones Laborales”, Unitref, Buenos Aires, 2001.

Thwaytes Rey, M: “Ajuste estructural y reforma del estado en la argentina de los ‘90”, Realidad Económica, n° 160/161 Nov- Febrero 1999.

Thwaytes Rey, M: “Estado: ¿que Estado?”, en Thwaites Rey y López (editoras): Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Prometeo, Buenos Aires, 2005.

Zeller, N y Rivkin, A: “La burocracia argentina: nuevos procesos de trabajo y flexibilidad en las relaciones laborales”, en Thwaites Rey y López (editoras): Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Prometeo, Buenos Aires, 2005.