

LA REDEFINICION DEL ESTADO Y SU ROL

Por Andrés Esteban Rodríguez (*)

Parafraseando al gran constitucionalista argentino, Don Arturo Sampay, diríamos que al tomar al Estado como objeto de estudio, lo hacemos tal como existe, en cuanto unidad concreta y dinámica, en nuestro tiempo y espacio, de manera tal que su estructura y función actual “es el enlace entre el repliegue de un desarrollo consumado y la línea ortal de una realidad política que se despliega hacia el futuro”.

En este sentido, no solo nos proponemos analizar cuál es la realidad actual del Estado argentino y cuál es “el desarrollo consumado” al que responde y que lo explica, sino también, y quizás principalmente, cuáles son las líneas que comienzan a desplegarse pensando en el futuro y muy especialmente ir hacia el perfil y las características que ese Estado debería darse, o que nuestra clase política debería darle, para fortalecerlo como eficaz instrumento para hacer realidad aquel apotegma de “una patria grande y un pueblo feliz” que es, para nosotros, el fin último de la política.

Sin perjuicio de ello, existen ciertos pasos iniciales inevitables que debemos transitar pensando en la construcción académica, política y social de ese o este Estado Argentino presente.

En primer lugar, debemos reconocer que el debate entre “Estado pequeño” y “Estado grande” o más técnicamente el debate en torno a cuál es el sentido exacto del principio de “Subsidiaridad del Estado”, no está saldado de ninguna manera y desde distintas vertientes, se le da al principio antes mencionado contenidos no solo diferentes sino contradictorios.

Sería de necios negar los lamentables resultados alcanzados por las políticas ferrozmente “antiestatistas” como las implementadas durante los años siniestros de la

(*) Secretario General de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN)

dictadura y encarnadas políticamente por el ministro de Economía, Martínez de Hoz¹, por una parte, y por otra, la aplicación acrítica, ya en democracia, de recetas de organismos internacionales que nos llevaron, entre otras cosas, a la crisis de 2001. A pesar de ello, sigue vigente tanto en ámbitos académicos como políticos aquella visión del Estado ausente, y así, la actualidad parece reeditar discusiones y preceptos que parecen volver a la memoria de los argentinos como si se tratara de la reposición de una película que hace tiempo fue estrenada.

En definitiva, el alcance de la intervención estatal en las relaciones sociales y económicas de la comunidad es una vieja discusión que, no por antigua, ha perdido su vigencia cuando de lo que se trata es de definir el rol del Estado en lo que comúnmente llamamos la participación de los estratos sociales en la distribución del ingreso y la riqueza de un país; o visto de otra manera, en el equilibrio entre ganadores y perdedores en las relaciones económicas que resultan de las decisiones políticas de Estado.

Entonces, así como algunos se animan a clasificar la historia de una Nación observando a quienes, en definitiva, se beneficiaron o perjudicaron con cada uno de los procesos históricos que se fueron sucediendo, nosotros podríamos pensar cómo el Estado ha participado en cada uno de esos procesos, actuando u omitiendo su acción, según cual fuera la idiosincrasia de los administradores políticos de la “res” pública en cada momento.

Nuestra Argentina ha sido testigo de estos procesos de mayor o menor intervención estatal en la definición de la distribución de la riqueza, y como un sube y baja histórico, ha convivido con modelos contradictorios de nación, que por momentos fue inclusiva socialmente y por otros profundamente disgregatoria del entramado social.

Sin embargo, tampoco podemos obviar que muchos de esos procesos no solo eran el resultado de conflictos y reposicionamientos internos de nuestro país, sino también, eran consecuencia de alineamientos y circunstancias condicionadas a movimientos políticos, sociales, económicos y religiosos que afectan a cada uno de nosotros por ser parte de esta gran aldea global en las que nos relacionamos.

La globalización, que trajo consigo modelos, modas y apotegmas, acarreó también contradicciones que no hicieron más que abrir las puertas a este debate sobre la función de cada uno de nosotros en la construcción de nuestro destino común como Estado, como nación o como sociedad.

En este sentido, la primera década de este siglo, a pesar de la nostalgia de algunos pensadores, parece mostrarnos una recuperación fuerte del Estado como gran equilibrador de los intereses sociales en pugna y promotor de un modelo económico que busca una mayor y mejor distribución de la riqueza.

¹ Recordemos algunos slogans de la época tales como: “Achicar el Estado es agrandar la Nación” o aquella otra retórica que aludía al “peso asfixiante del Estado sobre la iniciativa privada”

En el mundo, la crisis económica iniciada a fines de 2008 y que se expandió con características planetarias en el año 2009, llevó a muchos analistas a hablar, con cierta ligereza, del fin del capitalismo financiero, de los “neocon” (Nuevo conservadurismo, arraigado en el Partido Republicano de EE.UU. y conservador en Inglaterra) y de las teorías neoliberales que predominaban en el pensamiento finisecular pasado.

Viejos sostenedores de la ausencia del Estado en la definición de las relaciones económicas de la sociedad, parecieron trocar su discurso sostenido en la necesidad social de encontrar una solución inclusiva para los sectores desprotegidos de las relaciones de mercado, especialmente, por la impronta y la magnitud de quienes empezaban a ser excluidos del contexto social.

Nadie, o muy pocos pensaban que la crisis del capitalismo internacional, iba a ser aprovechada por el mismo capital para limpiarse de sus “impurezas” tras haber superado el límite de su propia ética: la seguridad del mercado. Y así, hasta el mismo capital iba a demandar de la presencia del Estado para regular el desequilibrio que el mismo mercado había generado en ejercicio de su libertad.

Basta con recordar los títulos acostumbrados de la época -de tan solo dos o tres años atrás- que en el seno del capitalismo internacional mostraban la necesidad de equilibrar las fuerzas económicas para generar las condiciones de recuperación social a partir de la participación regulatoria del Estado.

El diario La Nación del 30 de septiembre de 2008 mencionaba que el por entonces candidato republicano a la presidencia de Estados Unidos, John McCain, interpellaba al Tesoro americano a fin de que esté actúe por su cuenta, sin esperar que el Congreso apruebe el paquete de salvataje financiero, y compre un billón de dólares en hipotecas que están congestionando el sistema de crédito: “El Tesoro tiene a su disposición alrededor de mil millones de dólares que puede empezar a usar, sin la autorización parlamentaria, para comprar algunas de esas terribles hipotecas y ayudar a estabilizar la situación”, dijo McCain.

En nuestro caso, el gobierno iniciado en 2003 y encabezado por Néstor Kirchner, esto se patentiza en medidas de fuerte contenido como la reestatización del agua, el correo y los fondos de pensión, también se desarrolla una intensa actividad “hacia adentro” del Estado, muy especialmente a partir de 2004, buscando modernizar la gestión de lo público, incorporando nuevas herramientas, tecnológicas y de organización, así como nuevos paradigmas, entre ellos, algunos realmente inéditos y movilizadores

Basta con recordar los títulos acostumbrados de la época -de tan solo dos o tres años atrás- que en el seno del capitalismo internacional mostraban la necesidad de equilibrar las fuerzas económicas para generar las condiciones de recuperación social a partir de la participación regulatoria del Estado.

como el de la democratización de las relaciones de empleo público, el cambio sustantivo en el modelo mismo de esta organización del trabajo y el reconocimiento del rol de las organizaciones gremiales como actoras principales de esa transformación.

En este sentido, desde el año 2004 se ha estado dando un impulso inédito al desarrollo de la negociación colectiva, y a través de la iniciativa del actual Secretario de Gestión Pública, Dr. Juan Manuel Abal Medina, se puso en marcha un proceso que se mantiene a la fecha con varios ejes:

1. Modernizar el empleo público a través de sistemas de carrera, capacitación, evaluación de desempeño, generalizados y con un denominador común, el mérito y la idoneidad del trabajador medidos a través de sistemas transparentes.
2. Ordenar el sistema de remuneraciones, en ese momento desquiciado por la existencia de sumas fijas no remunerativas, la entrega de ticket canasta en forma anárquica y parcial, la existencia de adicionales y suplementos que imposibilitaban la comprensión y medición del valor de la remuneración. Etc.
3. Eliminar progresivamente las modalidades contractuales, que se habían extendido como una verdadera plaga en la Administración Pública Nacional, con el objeto de eludir el reiterado congelamiento de vacantes. Estas modalidades constituían formas ocultas de empleo público, deslegitimando al Estado en su rol de control del trabajo no registrado en el sector privado.
4. Extender y desarrollar la negociación a todos los sectores, ya que desde la fecha del primer convenio colectivo en diciembre de 1998, y pese a que habían pasado seis años, no se había avanzado en las comisiones negociadoras sectoriales, subsistiendo escalafones que eran anteriores a la negociación.
5. Incorporar y desarrollar institutos como las Comisiones de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo y de Igualdad de Oportunidades y de Trato, que estaban previstos en forma precaria y carecían de efectividad.
6. Poner en marcha el Fondo Permanente de Capacitación, previsto en la Ley Marco de Empleo Público (Ley 25.164) y no desarrollado aún.
7. Permitir la participación de las organizaciones sindicales en terrenos hasta entonces vedados como la discusión de las estructuras orgánicas, las dotaciones de personal, tanto en su cantidad como sus perfiles, tratando de aprovechar la experiencia de éstas, adquirida a través de los años.

Esto puede parecer una cuestión muy sectorial o interna, pero ocurre que, muchas veces, cuando se habla de la redefinición del Estado, se suele omitir el rol de los trabajadores y sus organizaciones en esa tarea.

Hemos presenciado en los últimos años en nuestro país -y en países vecinos- un sinnúmero de intentos de “Reforma del Estado”, algunos más exitosos que otros, en nuestro caso con un gran impulso en los primeros 90, donde la aparición del SINAPA significó un gigantesco avance en busca de un nuevo criterio de empleo público, más basado en el desempeño y los resultados que en los tradicionales escalafones rígidos basados en antigüedad y rutinas.

Ninguno de estos intentos fructificó, y una de las causas principales de tanto esfuerzo frustrado, a mi entender, es que el impulso modernizador de las autoridades políticas normalmente está atado a la duración de la crisis que dan origen a ese impulso. Así, cuando las circunstancias presupuestarias se normalizan, a nadie le interesa continuar con el tema.

Si bien nuestra organización, exigió y logró ser parte en algunos aspectos de estos intentos de reforma, lo cierto es que el diseño y la ideología de las mismas estaba establecido desde la conducción política del Estado, y en muchos casos, desde consultoras ajenas al mismo, y los trabajadores eran objeto de las reformas pero no sujeto activo de las mismas, en todos sus pasos, desde el diseño hasta la implementación.

Recién en 1992 se sancionó la ley de Negociación Colectiva y no fue hasta seis años después que se firmó el primer convenio y un año después se sancionó la Ley Marco de Empleo Público N° 25.164, que terminó con la vigencia de las normas de la dictadura que no habían sido derogadas desde el regreso de la democracia en 1983, que prohibían entre otras cosas “Hacer peticiones en forma colectiva”.

En el segundo Congreso Argentino de Administración Pública, realizado en Córdoba en Noviembre de 2003, mencionábamos en un artículo que publicamos por entonces que “nuestra experiencia nos indica que nadie racionalmente discute que para la construcción de una Nación socialmente justa y soberana resulta necesario la edificación de un Estado profesionalizado”. Sin embargo, también la realidad nos demuestra que las usinas de pensamiento acerca del rol y la funcionalidad del Estado no logran ponerse de acuerdo sobre el modelo e incluso en las formas y herramientas necesarias para avanzar en ese proceso de modernización.

Sin embargo la realidad se ha empeñado en demostrar que esos procesos de participación del trabajador en la definición de las políticas públicas han sido esporádicos y respondieron más a procesos de coyuntura política que a objetivos estratégicos de Estado.

En similar dirección, para nosotros, se aborda muchas veces, desde el punto de vista político, a la estructura del Estado como base fundamental del gasto público, de manera que la discusión de su reorganización suele concentrarse en una puja fiscal y

financiera que distorsiona los objetivos de eficientización y funcionalidad que deberían gobernar la modernización estatal.

Esa posición torna imposible el diálogo social para la modernización del Estado, pues lo convierte en un libro de caja, alejado de la eticidad de su rol social y objeto variable de políticas de ajuste.

También hicimos mención en dicho artículo, al «Acta de Compromiso Nacional», llamado «Pacto Social», firmado entre la Confederación General del Trabajo y la Confederación General Económica. Allí se preveía que en todas las empresas públicas, hubiera representantes de ambas confederaciones en el Directorio. De igual forma, la decisión adoptada por la Ley 20.558, creó la “Corporación de Empresas Nacionales,” presidida por el Ministro de Economía y que se integraría con dos vocales, uno nominado por la C.G.T. y otro por la C.G.E.

Sin embargo la realidad se ha empeñado en demostrar que esos procesos de participación del trabajador en la definición de las políticas públicas han sido esporádicos y respondieron más a procesos de coyuntura política que a objetivos estratégicos de Estado.

Mencionábamos también en 2003, que resultaba necesario planificar las políticas públicas en base a la identidad propia del Estado por lo que resultaba imperioso elaborar los planes estratégicos capaces de devolverle al Estado su condición de intermediador social, agregando como condición necesaria, que los que conozcan el Estado sean los artífices de ese desarrollo.

Entonces uno se pregunta, si todo esto resulta tan evidente, si hay conciencia de experiencias que resultaron beneficiosas para la administración del Estado: ¿por qué cuesta tanto asumir esta necesidad de participación, de diálogo, de democratización de las decisiones del Estado?

Debemos, por ejemplo, ser capaces de formular mecanismos que garanticen la posibilidad de que los trabajadores públicos participen en la elaboración de los presupuestos públicos.

Para ello se puede tomar la experiencia del “balance social” y proyectar el “presupuesto social del Estado”, donde los trabajadores tengan garantizada:

1. La participación en la elaboración de los presupuestos,
2. Conozcan la incidencia del costo laboral sobre el presupuesto,
3. Se informen anualmente sobre la evolución de la masa salarial promedio y su distribución según nivel y categoría,
4. Se informe anualmente sobre la evolución de la dotación de personal y cómo esta distribuida su planta,
5. Se informe sobre la rotación y la movilidad del personal,

6. Se presten estadísticas sobre el nivel de capacitación y formación de los agentes públicos,
7. Se certifiquen cuáles son los cargos sensibles del Estado,
8. Se informe anualmente sobre estadísticas de accidentes laborales y tipos de enfermedades inculpables en el Estado,
9. Se informen sobre los proyectos de programas de innovación tecnológica e institucional en el Estado
10. Se discutan estructuras funcionales y vacantes en el Estado.

Convencidos de que es necesario avanzar en las cuestiones concretas que mejorarán la gestión pública, no deberíamos interpretar en forma restrictiva la definición que traza la Ley 24.185 por la que se sigue sosteniendo que la discusión sobre las estructuras administrativas en el Estado están excluidas de la negociación colectiva. En este sentido, tal como lo deja entrever el preámbulo del nuevo convenio colectivo de trabajo general del sector, es posible mantener incólume el criterio de que la estructura “macro”, o sea la definición de Ministerios, Secretarías y Subsecretarías, sea un resorte de definición política de gobierno pero, simultáneamente, se puede incorporar a los trabajadores en la definición de otras áreas y temas tales como las jefaturas intermedias y las dotaciones de personal, como así también para la redefinición de las plantas del Estado y de este modo estar en mejores condiciones de cumplir eficientemente con las responsabilidades primarias de cada organismo público.

Hacia el futuro resulta indispensable continuar y profundizar la discusión de Convenios Colectivos sectoriales para dejar de lado definitivamente rémoras del pasado.

Esto significa que deberemos analizar en conjunto, trabajadores y políticos, cuáles son las funciones que debe realizar cada organismo, como mejorar cada uno de los procesos de gestión que realiza y que nuevas actividades o procedimientos debe afrontar para el cumplimiento de la demanda social, considerando con ello la verdadera planta funcional de trabajadores necesaria para dichos objetivos.

Es inaudito que en la actualidad haya organismos en los que el 90 al 95 % del personal sea no permanente, porque ello significa que, o dicho organismo cumple tareas estrictamente ocasionales y/o transitorias en la gestión del Estado, o esa planta que debería ser estable según lo indica la Constitución, es transitoria por la falta de visión estratégica en los funcionarios políticos de turno.

Siempre sostuvimos que ningún proyecto de modernización del Estado prosperaría sino se partía de involucrar a los propios trabajadores como actores centrales y decisivos del mismo, que la introducción de tecnología, de nuevos manuales de

procedimientos, o de nuevas técnicas de gestión, era aleatorio si los trabajadores sentían como propio, hacían suya, la idea de la reforma, de lo contrario se agotaría en cosmética y medidas tecnocráticas sin sustento ni futuro.

UNA VISIÓN HACIA FUTURO. LAS TAREAS PENDIENTES.

En este sentido, lo ocurrido en los últimos seis años en el ámbito de la Administración Pública Nacional es un claro ejemplo, y muy positivo por cierto, de cómo, a partir de una decisión política firme y sostenida en el tiempo por parte de todos los actores, se puede transitar por reformas sustantivas, ya sea por instrumentación inmediata de cambios (nuevas carreras, nuevas formas y contenidos de capacitación, etc.) o por dejar firmemente asentados en instrumentos jurídicos (Convenios Colectivos) conceptos filosóficos que establecen nuevos cimientos para una real modernización del Estado de cara a la comunidad y su democratización hacia adentro, hacia el mundo del empleo público.

Hacia el futuro resulta indispensable continuar y profundizar la discusión de Convenios Colectivos sectoriales para dejar de lado definitivamente rémoras del pasado (por ejemplo, el caso del Personal Civil de las Fuerzas Armadas), ordenar y regularizar definitivamente la situación de sectores que fueron apareciendo desordenadamente y que constituyen un elemento central de la actividad estatal (los organismos de regulación y control de servicios públicos privatizados, caso Comisión Nacional de Regulación del Transporte o Ente Nacional Regulador del Gas) y abarcar nuevas experiencias (Educar S.E o Administración Nacional de la Aviación Civil).

En esos convenios, e inclusive en los ya firmados, debe profundizarse la reducción de las modalidades de contratación de personal al mínimo indispensable, preverse los mecanismos de selección para la incorporación de esos miles de trabajadores, que llevan años trabajando en esas condiciones, a la planta permanente, tal como se está haciendo en la actualidad con el personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) y rediscutirse la situación de las plantas transitorias subsistentes, ya que si bien están previstas en las estructuras y el presupuesto, todas ellas han dejado de realizar tareas estacionales para hacerse cargo de labores normales y permanentes de los organismos.

Deben generalizarse y potenciarse las políticas en materia de mejora de las condiciones y medio ambiente laboral (CyMAT) y la eliminación de toda forma de discriminación y violencia laboral (CIOT), hay herramientas adecuadas previstas en la negociación colectiva, esas experiencias deben traducirse en políticas permanentes de prevención en la materia.

Hay que revisar el funcionamiento del Fondo Permanente de Capacitación, previsto en el Convenio Colectivo General para la Administración Pública Nacional, ya que pese al esfuerzo de sus integrantes y los recursos existentes, muchas veces las “ma-

rañas burocráticas” ajenas al espíritu y filosofía de un instrumento paritario, parecen más destinadas a frustrar las iniciativas que a llevarlas a buen puerto.

Necesitamos redoblar el esfuerzo para completar todos los instrumentos (procesos de selección, evaluación de desempeño, etc.) y extenderlos a lo largo y a lo ancho de los convenios colectivos, inclusive en aquellos como los de ANSES, Lotería Nacional o PAMI, que se firmaron en el marco legal de la ley 14.250, de Negociaciones Colectivas y no del instrumento propio del sector público, la ley 24.185, a fin de que el rendimiento laboral sea la columna vertebral de la eficacia y la eficiencia de los organismos públicos, junto a instrumentos como la Carta Compromiso con el Ciudadano, para que nuestros compatriotas encuentren en su sector público la presencia que necesitan.

Hasta ahora menos de una decena de las provincias argentinas han sancionado leyes de negociación colectiva y de ellas un número menor aún, son las que han firmado convenios colectivos de trabajo, lo mismo ocurre a nivel municipal.

Lejos de agotar las posibilidades de debate y discusión en la materia, considero que estos son puntos que no pueden quedar fuera de la agenda política de ningún gobierno en el futuro, no se ingresa al porvenir retrocediendo y están muy cerca aún las lamentables consecuencias que ocasionaron al Estado y al país en general, los intentos de volver al modelo burocrático (y autoritario, diría O’Donell) de organización del Estado.

COMENTARIOS FINALES PARA LAS ADMINISTRACIONES SUBNACIONALES

Las enseñanzas recogidas en estos años en la Administración nacional no deberían ser desaprovechadas en los ámbitos provinciales y municipales.

Hasta ahora menos de una decena de las provincias argentinas han sancionado leyes de negociación colectiva y de ellas un número menor aún, son las que han firmado convenios colectivos de trabajo, lo mismo ocurre a nivel municipal.

Las causas de esta demora son diversas. Sin embargo, a riesgo de provocar polémicas, me atrevería a reducirlas a:

1. La subsistencia de cierto concepto paternalista y clientelista, en las políticas de empleo público, que se manifiestan en que las medidas constituyen una concesión, un beneficio, otorgado unilateralmente por la autoridad política de turno y el trabajador un receptor pasivo de las mismas. Asimismo, el empleo público no ha dejado de ser, lamentablemente, en muchos casos, una herramienta de captación y/o cooptación política;
2. El temor a que la negociación sea la mecha que desate el estallido de conflictos y reclamos gremiales, lo que contradice la experiencia concreta en la materia,

que muestra que la dureza o extensión de un conflicto, está más vinculado a la existencia o no de instancias institucionales de diálogo, o a la calidad de éstas o sus actores, que a los reclamos en sí mismos y

3. La falsa creencia que al acceder a la negociación -y por ende la aceptación de la existencia de otros actores sociales, distintos a los estamentos del poder político- implica una merma, un “recorte” en el poder de éste, para ejercer sus planes de gobierno o su proyecto político.

Como Secretario General de la Unión del Personal Civil de la Nación puedo decir con orgullo que nuestra organización ha transitado con coherencia y firmeza, un camino claro que tiene por norte alcanzar un Estado fuerte, democrático y al servicio pleno del pueblo argentino; y que no ha eludido nunca la seriedad y responsabilidad que asume por ser la organización sindical de empleados públicos más grande la de Argentina por lo que seguiremos bregando en todos los ámbitos para que los trabajadores del Estado se sientan orgullosos artífices del bienestar de la Nación.