



**UNIVERSITAT
JAUME I**

**MÁSTER UNIVERSITARIO EN IGUALDAD Y
GÉNERO EN EL ÁMBITO PÚBLICO Y PRIVADO**

**DEL UNICATO IDEOLÓGICO A LA MENTALIDAD
PARITARIA: EL CONVENIO COLECTIVO DE TRABAJO
PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL,
DECRETO 214/2006**

TRABAJO FINAL DEL MÁSTER

AUTORA: MARÍA LUCILA MAUAD

TUTOR: FERNANDO VICENTE PACHÉS

BUENOS AIRES, JUNIO DE 2014

Índice

Introducción.....	3
Objetivos y Justificación.....	3
Apartado I.....	5
Apartado II.....	15
Apartado III.....	24
Conclusiones.....	34
Referencias bibliográficas y electrónicas.....	37

Introducción

El siguiente Trabajo Final de Máster pretende presentar desde una mirada diacrónica, histórica y sociocultural cómo se fue transformando la mentalidad y la conformación de la administración pública nacional argentina a partir de los valores democráticos que fueron insertándose por medio de la convención colectiva general de trabajo (CCGT). Especialmente, se hará hincapié en la igualdad y el género, tomados como ejes estructurales en el Convenio Colectivo 214/2006. Asimismo, se conceptualizará desde el planteo político Estado – gobierno, su univocidad decimonónica, sus reformulaciones y vacilaciones en las tambaleantes décadas del siglo XX y la lucha por la efectivización de la igualdad hacia finales del siglo pasado y el actual, a través de la acción sindical como motor de reivindicaciones y luchas, sustancialmente, entre interregnos de dictaduras militares. El vocablo *unicato* evoca los principios rectores de la mentalidad y de las políticas fundantes de la nación Argentina, ese será el punto de partida para desentrañar el estado actual de la administración pública nacional (APN) a la luz de la apertura y democratización de sus cimientos, en especial, las comisiones paritarias implementadas en el Convenio Colectivo. Esta tesis se estructurará en tres apartados: el primero definirá, brevemente, el panorama histórico y cultural que subyace en la conformación burocrática argentina: sus basamentos. El segundo apartado tratará acerca de la configuración jurídica que avala la praxis del estado en cuestión, fundamentos que muchas veces solo pasaron a ser hojas muertas de libros empolvados en bibliotecas, pero que asientan los primeros tratamientos para el comienzo de la lucha por la democratización y apertura paritaria del Estado Nacional. Por último, la tercera parte esbozará, en palabras de los propios trabajadores y trabajadores estatales su concientización, la efectividad de estas políticas y las continuidades y rupturas reales con los viejos sedimentos del *unicato* estatal. Asimismo, por medio de una encuesta semiestructurada se intentará evaluar el impacto real de las acciones llevadas adelante por la Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato (CIOT) innovación del convenio colectivo 214/2006.

Objetivos y justificación

Esta investigación tiene como fin visibilizar la situación actual de la Administración Pública Nacional a partir de las premisas que la conformaron hasta su estado actual, intentando instalar la concientización y la reflexión como elemento transformador y “empoderador” de las relaciones paritarias. A través de lo expuesto, el fin es transpolar la situación histórica y normativa al plano práctico de la vida cotidiana del sector, desde el punto de vista del estado empleador, los sindicatos como representantes de los trabajadores y las trabajadoras y, especialmente, desde la propia voz de éstos últimos que son, ellas y ellos mismos, el mecanismo de desarrollo y transformación de nuestro Estado Nacional.

Apartado I

“Muchas argentinas de mi generación conservan, entre sus recuerdos de infancia o juventud el de aquellos domingos de elecciones -anteriores a la Ley Sáenz Peña- en los que ni las mujeres ni los niños se arriesgaban a transitar por las calles próximas a las iglesias, en cuyos atrios se instalaban las mesas y las urnas, porque el acto comicial solía terminar en batalla campal”

Alicia Moreau de Justo (1945, p.220)

El Estado liberal

El Estado Argentino se consolidó definitivamente hacia el año 1880, a partir de las presidencias llamadas “fundacionales” podemos comenzar a esbozar el rumbo que nuestra nación iba a tomar. El primer modelo de administración pública nacional que podemos describir es el modelo liberal, tras la federalización de la Ciudad de Buenos Aires y el triunfo de las diversas sublevaciones en el interior del país. El gobierno de Julio A. Roca instituyó los principios de una administración centralizada. Los primeros atisbos de su existencia serán diversos, pero todos mediados en la no separación entre gobierno y estado. La oligarquía gobernante se encontrará vigente en cada sector del aparato de gobierno, las políticas agroexportadoras serán su brújula y la contención administrativa de este nuevo estado será acomodaticio e interesado a esta clase hegemónica:

“Hacia fines del siglo XIX quedó configurado a nivel mundial un nuevo esquema de división del trabajo, en el cual los países dependientes, entre ellos la Argentina, debían proveer materias primas a los países industrializados del centro (principalmente Inglaterra). [...] En este sentido, el espíritu positivista de orden y progreso, que en nuestro país fue readaptado por la administración Roca bajo el lema “paz y administración”, resumía fielmente las exigencias planteadas para nuestro país por aquel entonces.” (Abal Medina y Cao, 2012:50)

La interrelación entre los procesos histórico, político y económico marcará y delinearán las primeras leyes e instituciones que el Estado se apropiará, asimismo, cabe destacar que siempre que se describe, enuncia o “se habla” de las implicancias estratégicas en la conformación de nuestra nación se olvida o se quiere olvidar a su conformación inicial: los pueblos originarios. La historia de las leyes, el orden y el progreso es dicotómica a la historia de los y, más, los indígenas, los gauchos y las “chinas” y, luego, los inmigrantes.

Estos dos órdenes se encuentran entrelazados aunque invisibilizados y en estado coercitivo: un claro ejemplo es el fraude electoral, completamente presente en las urnas hasta 1912, y luego de esta fecha, con la introducción de las reformas electorales de la Ley Sáenz Peña, en forma parcial. El fraude continuará desde la materialidad de la acción eleccionaria aunque en la formalidad responderá a principios democráticos, por ejemplo, el voto mal llamado universal ya que no solamente excluía a todas las mujeres sino que también calificaba al hombre que podía acceder a las urnas. Dentro de este panorama de un estado – gobierno liberal, manejado y en beneficio de pocos podemos destacar que su separación de la Iglesia Católica solamente se dará en temas concernientes al ser del nuevo ciudadano: el registro general de nacimientos, casamiento y defunciones y la educación como escollo principal para homogeneizar a la masa popular, principio rector de este orden de progreso y paz: el Estado crea los primeros registros civiles, las primeras escuelas primarias: gratuitas, laicas y obligatorias, el servicio militar obligatorio para los varones mayores de dieciocho años, entre otras medidas. En esta etapa, cabe destacar que la administración e institucionalización estatal creció rápidamente. Junto a este crecimiento del aparato burocrático estatal, también, comienzan a aparecer los sindicatos, si bien a nivel público los primeros sindicatos se crean en la década del '20, los movimientos socialistas y anarquistas provenientes de la inmigración europea de finales del siglo XIX, del estallido de la Primera Guerra Mundial sumado a la incipiente Revolución Rusa de 1917 fueron cimentando un escenario controvertido. El liberalismo económico fue decayendo, el modelo ganadero y agroexportador se encontraba en declive, los compradores de esta materia prima se encontraban devastados por la guerra, especialmente Inglaterra y Francia y la aparición en escena de Estados Unidos, con su extensión y dominio agrario, marcaron una profunda crisis que se vio reflejada en el Estado Nacional. Los trabajadores estatales, llamados “cuellos blancos y duros” alusión a su camisa perfectamente almidonada, eran esbirros de la política, manejados al modo del caudillismo de los escasos partidos políticos. El único partido político que se destacó por alguna transformación o lucha real fue el socialista, ya que la Unión Cívica Radical, si bien logró algunos cambios formales no fue fiel a su nombre. Este estado liberal donde los trabajadores (sólo varones) públicos fueron una extensión de los gobernantes duró hasta el año 1930. La crisis económica mundial y los procesos internacionales que, lentamente, desembocaron en otro enfrentamiento mundial dieron lugar a un nuevo proceso gubernamental y estatal: el estado de bienestar keynesiano. Pero antes de describir el estado en cuestión en el

próximo periodo, cabe destacar dos aspectos relevantes de esta primera etapa: las acciones de las mujeres y de los sindicatos, como representantes de los no representados por la oligarquía nacional. Un hecho significativo que va a unir ambas luchas será el festejo del Centenario de la Revolución de Mayo de 1810. Es significativo que el Primer Congreso Femenino Internacional se quisiese realizar en la semana del 18 al 23 de mayo, durante el primer centenario de la Revolución de Mayo, siendo antítesis de los festejos organizados por el gobierno de Figueroa Alcorta: estos festejos se encontraban inmersos en un caos social de huelgas y represión, que concluyó con el estado de sitio.

Llegada la fecha del centenario, el descontento general de las escasas clases medias y multitudinarias clases obreras se hizo sentir fuertemente. Sin embargo, los festejos por el centenario de la patria debían ser opulentos y significativos: se invitaron a personajes tanto de América como de Europa y Asia, con el objetivo vender una imagen próspera de la Argentina agro ganadera. La intención, sobre todo, era lograr un vínculo comercial más estrecho con todas las potencias invitadas. La contracara visible fue la realidad social de miles de trabajadores y trabajadoras, y también este Congreso Feminista, que fue, ya en su concepción, una mirada alternativa a un problema vetusto y necesitado de solución en los tiempos que corrían.

Con respecto a esta contracara entre la verdadera situación social argentina y la situación que la clase gobernante quería demostrar al mundo “civilizado” que llegaba al país para compartir los festejos, podemos esbozar que:

“El Estado continuó con un fuerte régimen represivo como reacción / devolución a las demandas de los movimientos huelguísticos y a las organizaciones de los trabajadores. En los últimos tres años de la primera década del siglo XX el número de huelgas alcanzó una cifra cercana a ochocientas. Una de las más prolongadas fue la llamada “huelga de los inquilinos” desencadenada por los trabajadores inmigrantes que pagaban alquileres desmesurados por las viviendas precarias en las que habitaban. En el año 1907 los residentes de la zona sur de la Capital declararon la huelga, extendiéndose el conflicto a más de mil conventillos. Contaron con el apoyo de la Federación Obrera Regional Argentina (ex FOA) y con la simpatía de gran parte de la población. Simultáneamente las mujeres protagonizaron “la marcha de las escobas” contra el aumento del pan y de la carne. Lejos de atender las demandas, el gobierno envió al coronel Falcón, jefe de la policía, quien se ocupó personalmente de promover los desalojos y de sofocar el conflicto. El mismo Falcón fue quien protagonizó luego la tristemente célebre represión del 1° de mayo de 1909, donde fueron asesinados doce obreros agrupados en la FORA. Ante estos

hechos los trabajadores decretaron una huelga general por tiempo indeterminado. Ocho días después de su inicio y por primera vez en la historia de las huelgas generales en la Argentina, el gobierno tuvo que pactar con los huelguistas y liberar a los presos. El coronel Falcón encontró la muerte en manos del anarquista Simón Radowitzky.” (VVAA, 2009:10)

Es importante destacar estos hechos, porque tanto el asesinato del coronel Falcón como las constantes -y ya irreversibles- situaciones de desigualdad que vivía el pueblo argentino fueron los que desembocaron en la medida de estado de sitio. Esta medida se tomó con el fin de preservar la fiesta del centenario a los ojos extranjeros, que, en realidad, debían dejar su inversión económica en un contexto de inversiones desfavorable a la soberanía económica y política de la nación. De este podemos comprender la gran importancia que este Congreso tuvo para dar inicio a unidades de concepción y de acción en nuestro país.

El Primer Congreso Femenino Internacional estuvo presidido por la Doctora Petrona Eyle y mujeres miembros destacadas en las ramas médicas, de la educación, de las letras, activistas del movimiento feminista y de las ramas del partido socialista, tales como: la Doctora Julieta Lanteri, médica y política, primera mujer sudamericana que pudo votar y ser candidata, Sara Justo, Cecilia Grierson, primera médica argentina, Ada Elflein, Alicia Moreau, Fenia Chertkoff, Leonor y María Teresa Martínez Brosso, entre otras. Asimismo, asistieron personalidades destacadas internacionales tales como: la condesa de Pardo Bazán, Marie Curie, María Montessori, Helen Key, entre otras.

Este Congreso, organizado con dos años de antelación, respondía a los siguientes objetivos:

“1) Establecer lazos de unión entre todas las mujeres del mundo; 2) Vincular a las mujeres de todas las posiciones sociales a un pensamiento en común: la educación e instrucción femeninas, la evolución de las ideas que fortifiquen su naturaleza, eleven su pensamiento y su voluntad en beneficio de la familia, para mejoramiento de la sociedad y perfeccionamiento de la raza; 3) Modificar prejuicios, tratando de mejorar la situación social de muchas mujeres, exponiendo su pensamiento y su labor para poner de manifiesto las diversas fases de la actividad femenil y establecer las causales y efectos que determinan su influencia en el hogar, su condición de obrera, profesional, etc. y las soluciones de índole general y particular que tiendan a mejorar su situación.” (Sesión Inaugural, 2008:53)

Cabe resaltar que, si bien las ideas esbozadas por estas mujeres fueron un gran puntapié inicial, todavía se destacaba la idea culturalmente arraigada con respecto a la función exclusivamente maternal y familiar de la mujer, para el acceso al mundo público vedado para las mujeres.

La dicotomía entre los espacios público y privado funcionaba como una bisagra a la cual se debía tipificar y definir. La idea de que la mujer poseía un rol fundamental por ser madre, y que la educación que ella impartía era la célula primigenia para la formación de los hombres que debían gobernar y llevar adelante los destinos de los hombres y mujeres del mundo, era una idea profundamente enraizada. Y si bien este pensamiento se replicaba inclusive en estas mujeres de vanguardia, otras cuestionaban esta posición buscando la inserción en el ámbito público, a través de la equidad en la acción política y no solamente llevando a cabo acciones de índole educativa familiar, o acciones sociales con mujeres y niños desposeídos y excluidos del sistema social.

Será por este camino que irán transitando muchas mujeres, con el fin de que estos pensamientos y propuestas se encuentren plasmados en la letra de las leyes y ejecutados en la acción cívica cotidiana.

Hacia 1930 podemos visibilizar una administración pública basada en el amiguismo y favoritismo, colmada de burócratas y atendiendo a circunstancias particulares. En Este contexto y bajo la tutela del Ministerio de Obras y Servicios Públicos nace el primer sindicato estatal: ATE (Asociación de trabajadores del Estado). Este gremio agrupaba a trabajadores públicos que no se identificaban con los “cuellos blancos”, su mayoría pertenecía a una clase obrera anarquista que contratada dentro de los marcos estatales comenzaron a institucionalizar la idea del trabajo estatal autónomo de la mentalidad gubernamental de turno.

El Estado de bienestar

El modelo agroexportador cayó en decadencia, una serie de golpes militares fueron sucediéndose hasta el surgimiento de la Revolución de 1943, donde un grupo de militares de carácter nacionalista tomaron el poder y comenzaron a reformular la idea de Estado, entre ellos se destaca la figura del Teniente Juan Perón. Hasta este momento, la acción del único sindicato estatal fue poco efectiva, la militarización del gobierno llevó a la intervención del aparato administrativo estatal. Otro tipo de favoritismo y amiguismo surge de sus columnas. La acción de Perón como Secretario de Trabajo Y Previsión será el

primer punto de inflexión para transformar las relaciones laborales, políticas y sociales. La asunción presidencial de Perón significó, tras el famoso Día de la Lealtad, el ascenso y la visibilización de muchos actores sociales hasta el momento excluidos y vituperados: los trabajadores y las trabajadoras. El movimiento Obrero Argentino, surge en esta década. La creación de UPCN (Unión del personal civil de la Nación) en 1948 será una respuesta clara al ordenamiento jurídico y social de los empleados públicos. Su primer afiliado fue el mismo Perón. Este hecho, material y simbólico, marcará el comienzo una nueva fase: Estado de Bienestar. Pero a esta reconversión del Estado, la acompañarán el viraje completo de la productividad nacional: de ser un país ganadero y agro exportador se pasará a una industrialización fervorosa. Con el nacimiento de los sindicatos, a nivel nacional, también se transformarán las relaciones sociales, ejemplos de estas transformaciones serán: el estatuto del peón de campo, la clase obrera organizada como componente vital y fuerte en las decisiones políticas, la educación universitaria y técnica para los obreros, el incremento de los salarios reales, la introducción del aguinaldo a los salarios de los trabajadores, el derecho a las vacaciones pagas, el derecho a la salud pública y gratuita, entre otros. Los derechos del trabajador enunciados por Perón al cumplirse un año de la victoria electoral, en 1947, son gran parte de la antesala a la reforma constitucional realizada en 1949 donde estos derechos pasan a conformar la Carta Magna de nuestra república:

1. Derecho a trabajar.
2. Derecho a una retribución justa.
3. Derecho a la capacitación.
4. Derecho a condiciones dignas de trabajo.
5. Derecho a la preservación de la salud.
6. Derecho al bienestar.
7. Derecho a la seguridad social.
8. Derecho a la protección de su familia.
9. Derecho al mejoramiento económico.
10. Derecho a la defensa de los intereses profesionales

Estos derechos acompañarán el proceso de sociabilización del Estado que comprendió la ideología justicialista de la mano de Perón. El voto femenino fue otro de los hitos fundantes de este gobierno, el 23 de septiembre de 19 se sanciona la ley N° 13.010, es

decir, la ley del voto femenino. Las elecciones de 1951 fueron las primeras en contar con el voto de la mujer donde ingresaron al Congreso Nacional veinticuatro diputadas y siete senadoras:

“Art. 1º) Las mujeres argentinas tendrán los mismos derechos políticos y estarán sujetas a las mismas obligaciones que les acuerdan o imponen las leyes a los varones argentinos.

Art. 2º) Las mujeres extranjeras residentes en el país tendrán los mismos derechos políticos y estarán sujetas a las mismas obligaciones que les acuerdan o imponen las leyes a los varones extranjeros, en caso que estos tuvieren tales derechos políticos.

Art. 3º) Para la mujer regirá la misma ley electoral que para el hombre, debiéndosele dar su libreta cívica correspondiente como un documento de identidad indispensable para todos los actos cívicos y electorales.

Art. 4º) El Poder Ejecutivo, dentro de los dieciocho meses de la promulgación de la presente ley, procederá a empadronar, confeccionar e imprimir el padrón electoral femenino de la Nación en la misma forma en que se ha hecho el padrón de varones. La mujer que no cumpla con la obligación de enrolarse en los plazos establecidos, estará sujeta a una multa de cincuenta pesos moneda nacional o a la pena de quince días de arresto en su domicilio, sin perjuicio de su inscripción en el respectivo registro.

Art. 5º) No se aplicaran a las mujeres ni las disposiciones ni las sanciones de carácter militar contenidas en la ley 11.386. A la mujer que no cumpla con la obligación de enrolarse en los plazos establecidos se le impondrá una multa de mil a diez mil pesos. La acción penal se extinguirá si, en cualquier estado del proceso anterior a la sentencia definitiva de primera instancia, se pagare voluntariamente una multa de dos mil pesos. En todos los supuestos, la causa no obstara a la inscripción en el registro respectivo.

Art. 6º) El gasto que ocasione el cumplimiento de la presente ley se hará de rentas generales, con imputación a la misma.

Art. 7º) Comuníquese al Poder Ejecutivo”¹

Los cambios acaecidos durante el gobierno peronista son cuantitativa y cualitativamente significativos. A partir de estas transformaciones aparece por primera vez la Ley 14.250 de Negociación Colectiva en el año 1951, por primera vez se establece una democratización de las relaciones laborales, donde las partes acuerdan en pos del bien de los trabajadores, pero en esta instancia es necesario definir qué se entiende por

¹ Ley 13.010 de 1947

negociación colectiva: la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el Convenio 154 la define como comprendiendo “[...] todas las negociaciones que tiene lugar entre un empleador o un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores y una organización o varias de trabajadores, con el fin de fijar condiciones de trabajo y empleo, o regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez”²

Por primera vez, comienzan a esbozarse relaciones paritarias en Argentina. De todos modos, las turbulencias dictatoriales otra vez pusieron en jaque los logros de este estado social en que estuvo inmerso el país desde 1946 hasta 1955.

El Estado neoliberal

El golpe militar de 1955 deroga muchas de las leyes peronistas, como también proscribire el partido y persigue y asesina a sus militantes. La Constitución de 1949, es reformada en 1957, mermando derechos fundamentales tales como: la prohibición de discriminar por raza (art. 28), los derechos del trabajador (art. 37, I), la igualdad jurídica de hombre y mujer en el matrimonio (art. 37, II), la patria potestad compartida (art. 37, II), los derechos de la ancianidad (art. 37, III) entre otros. La reforma constitucional derogó estos derechos y retornó a la vetusta Constitución de 1853, incluyendo algunos articulados de reformas decimonónicas. Los Artículos 14 y 14 bis fueron conservados, y en estos se resumían los derechos de los trabajadores, sus derechos sociales y el amparo y la igualdad ante la ley. De todos modos, la convulsión de los golpes de estado y las democracias débiles que azotaron a nuestra Patria, dejaban de lado todos estos derechos, traduciendo nuestra Carta magna a nada más que letras muertas. A partir de este panorama podemos definir que desde 1930 hasta 1976, con los vaivenes enunciados, encontramos una administración nacional que en su derrotero fue creciendo y autonomizándose, aunque en periodos de dictaduras los sindicatos fueron intervenidos, y la lucha por los derechos sociales fueron resistidos cruenta y solapadamente. El período que comienza con la última dictadura militar en 1976, denominada a sí misma como Proceso de Reorganización Nacional, introdujo los primeros ladrillos del neoliberalismo concretándose en forma absoluta en la década de los ´90, salvando las distancias entre un gobierno de facto y otro de carácter constitucional, y llegando a su cénit catastrófico con la crisis del

² Convenio 154 OIT, 1981. Art. 2

2001. Durante este periodo extenso cabe destacar muchas situaciones desiguales en la administración pública. Describir las aberraciones y el terrorismo de Estado, solo resta sentido a este ensayo: durante nuestra última dictadura militar, no solo se abolieron los derechos, sino que se sumaron nuevas obligaciones e imposiciones que derivaron en un mar de muertos, desaparecidos y torturados. Este lamentable proceso culminó con la declaración de guerra a Gran Bretaña, la Guerra de Malvinas, en 1982, corolario de la decadencia del terrorismo de estado:

“Cuando Perón volvió del exilio en 1973, para demostrar una vez más el predominio de sus seguidores, y esta vez con gran parte de la izquierda local a remolque, los militares tomaron de nuevo el poder con sangre, torturas y retórica patrioterista hasta que fueron derrocados tras la derrota de sus fuerzas armadas en la breve, descabellada, pero decisiva guerra anglo – argentina por las Malvinas en 1982.” (Hobsbawm, 2004:440)

Con el advenimiento de la democracia en 1983, comienza a vislumbrarse un nuevo pacto social, de hecho a partir de esta incipiente democracia podemos comenzar a configurar y afirmar una nueva concepción de Administración Pública Nacional. Esta configuración posee sus raíces en los procesos de globalización, que perjudicaron mucho en aspectos económicos y políticos, pero que brindaron una apertura ideológica a partir de las ratificaciones de convenios esenciales para los trabajadores y para la población en general. Convenios de la OIT, de la ONU y de la UNESCO serán puntos de partida para la elaboración, entre otras herramientas paritarias, de la Convención Colectiva de Trabajo, en principio la del año 1999, superada de forma excepcional en la Convención Colectiva del año 2006. La reforma constitucional del año 1994, también, explicitará una diversidad de condiciones esenciales a la vida democrática, los artículos 14 y 14 bis que desarrollan los derechos sociales de los trabajadores, su derecho a la sindicalización y la estabilidad laboral del empleo público, entre otros; el artículo 16 que enuncia el principio de igualdad ante la ley de todos los habitantes, no sólo ciudadanos argentinos, y el principio de idoneidad como rector en las relaciones laborales; el artículo 37 donde se manifiesta la igualdad efectiva entre varones y mujeres en la vida social, política y cívica aclarando, de ser necesario, la utilización de acciones positivas para lograr este fin; artículo 75 inc. 22 que enuncia que el Congreso Nacional posee el poder de desechar o aprobar Tratados Internacionales firmados con otras naciones, estos tratados una vez aprobados poseen una jerarquía superior a las leyes y el artículo 75 inc. 23 que manifiesta la potestad del

Congreso Nacional para legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la real igualdad de oportunidades y de trato plasmados en esta Constitución y el poder de apelar a legislaciones internacionales superadoras a nuestra legislación. Asimismo, la Ley 24.012 de Cupo Femenino sancionada en el año 1991 obliga a que los partidos políticos posean al menos un 30% de candidatas mujeres y que el orden asignado a las mismas en las listas sea tal que posean realmente la oportunidad de ser electas. Muchas otras leyes paritarias e igualitarias fueron sancionadas a partir de la década de los '90 hasta el día de hoy, tal como la ley de matrimonio igualitario sancionada en el 2010.

Apartado II

“A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende:

- (a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;
- (b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.”

Artículo 1 del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) de la OIT, 1958

Un breve acercamiento jurídico

Para comenzar a entablar de qué modo fueron instaurándose los mecanismos legislativos que desembocaron en la consecución de una convención colectiva de la administración pública nacional (APN), es necesario retrotraernos al período peronista como puntapié inicial. Asimismo, el retorno a la democracia en el año 1983 consolidará muchas de esas bases sociales perdidas en la memoria de los tiempos oscuros. El Convenio Colectivo de Trabajo³ posee sus antecedentes en diversas leyes, convenciones y proyectos a nivel nacional e internacional: Cabe destacar la Ley N° 23.328 que en el año 1986 ratifica el Convenio N° 151 de la OIT, este Convenio subraya el derecho a la sindicalización para las personas empleadas por la administración pública, pero no solamente proclama este derecho sino que vela por los principios no discriminatorios hacia las organizaciones sindicales como, también, asume la necesidad de la unidad trabajadora como motor de resolución de los conflictos laborales a partir de la negociación de las partes, es decir, aparece la paridad y la democratización de las relaciones laborales, dejando a un costado las famosas negociaciones en desigualdad donde la “patronal” o el “patrón”, en este caso es el Estado Nacional, que posee el conjunto del poder ante la persona empleada desprovista de derechos y representatividad. También en el año 1986 a través del

³ <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/114315/texact.htm>

Decreto N° 1598/86 se crea la “Comisión Participativa de Política Salarial y Otras Condiciones de Empleo” para el sector público, primer ensayo que propone un ámbito paritario de discusión entre los representantes de los trabajadores y el estado empleador. En el año 1988 se ratifica el Convenio N°154 de la OIT a través de la Ley N° 23.544, cabe destacar que los convenios 151 y 154 son los cimientos y baluartes ideológicos en los que se fundamente la Convención Colectiva: la negociación colectiva.

En el año 1989, el poder ejecutivo remite al Congreso Nacional un proyecto de Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo para el sector público, este proyecto no prospera pero es fruto de las reuniones de la Comisión Participativa, activa ya desde 1986. En el año 1991 se crea el SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa). Este sistema, instaurado por decreto, tenía como fin profesionalizar el capital humano inherente a las instituciones públicas. Las reformas que se fueron concatenando en el contexto regional y global necesitaban implementar una idea general de calidad y eficiencia, que a largo plazo desencadenaron en la falta de eficacia.

Recién en el año 1992 se promulgará la Ley N° 24.185 de Negociación Colectiva, cabe destacar que la ley de 1953, luego del derrocamiento del peronismo, solo fue extensiva para la administración privada y, posteriormente, tampoco se cumplió debido a los gobiernos frágiles o de facto que fueron sucediéndose. En el año 1993, a partir de la reglamentación de la Ley 24.185, se convoca a la primera negociación en el ámbito público. La vorágine neoliberalista que gobernó a Argentina en la década de los ´90 retrotrajo muchos de los avances. Este período que durará 10 años estuvo inserto en las políticas de globalización y cambios trazados a partir del nuevo mapa mundial. A través de las políticas económicas recomendadas para América Latina por los organismos financieros internacionales, se establecieron nuevas pautas para las reformas de nuestros estados. Algunas de ellas fueron la desregulación, la privatización, liberalización de la entrada de inversiones directas y el reordenamiento de las prioridades para el gasto público, entre otras. De este modo, los temas de agenda encontraron otro rumbo con estas medidas que instalaba el Consenso de Washington. Cabe dividir el gobierno justicialista de los años `90 en dos etapas, distintas en su gestión, además de presentar una diversidad sustancial en las reformas establecidas desde lo que compete a la realidad de la administración pública.

Una primera etapa la podemos estipular entre los años 1989 y 1994. Esta etapa responderá, a grandes rasgos, a la sanción de dos leyes características: la Ley de Emergencia Económica y de Reforma del Estado. Estas leyes responden claramente a

objetivos que emanaban de la llamada “Primera Generación” del consenso de Washington.

La segunda etapa la ubicamos hacia 1994, cuando se reforma la Constitución Argentina, hecho esencial que responderá a efectivizar las reformas del estado a niveles políticos e institucionales. A esta segunda etapa le corresponden la federalización de las instituciones nacionales, la creación de organismos descentralizados, la creación de la jefatura de gabinetes y la declaración de la autonomía del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, entre otras medidas.

A partir de 1994 este Sistema se encontrará inserto en otra realidad, la “segunda generación” del consenso de Washington, que menoscabará la verdadera eficacia de las instituciones a nivel administrativo, en pos de una eficiencia entendida como el “achicamiento” del aparato burocrático. Esta “eficiencia” será tomada como la mejor opción para el reordenamiento del gasto público y, en definitiva, se transformará en una muestra de la necesidad de traspasar la ociosidad de la instancia pública a un sector más “preparado y confiable”: el sector privado.

Así, a partir de esta idea del fortalecimiento de las instituciones, se comienza a deteriorar el capital humano que ejerce la función elemental del aparato administrativo. El modo de eficiencia que se adopta se basa en la contratación precaria del capital humano para la administración pública. Esta medida no sólo resultó ineficiente, es decir, no sólo no se redujeron recursos de ningún tipo, sino que además fue ineficaz a la hora de la evaluación de sus resultados. Observamos que, a través de la implementación de estas políticas para la credibilidad y fortalecimiento institucional, no se tuvo en cuenta la importancia fundamental de los trabajadores y las trabajadoras estatales y de sus representaciones sindicales dentro de las instancias de la gobernabilidad de nuestro Estado. Recién en el año 1998 se reanudan las negociaciones y se firma el Primer Convenio Colectivo para la Administración Pública, homologado por el Decreto N° 66 en el año 1999. Este primer convenio fue suscripto solo por el sindicato UPCN, ya que ATE se abstuvo de rubricarlo. Si bien este convenio es un hito fundante en la historia de la administración pública, al igual que los diversos derechos ganados en esta década, la efectivización de los mismos fue meramente formal, recién en 1998, ante la inminente crisis neoliberal, se firma este convenio. La negociación efectiva en esta década estaba completamente sujeta a las pautas internacionales financieras, la centralidad del Estado se diluye en pos de la privatización enérgica de todas sus competencias, incluido el personal humano que, en gran proporción fue despedido en pos de un ajuste estatal.

El gobierno de la Alianza, 1999 – 2001, continuará las políticas implementadas en la década de los `90, pero hacia finales de 2001, la crisis económica y financiera, estallará y volcará sus efectos en una crisis de índole social que repercutirá en la crisis institucional y política, masificada y comprendida en el lema “Que se vayan todos”. En el año 1999, se promulga a través de la Ley N° 25.164 el marco regulatorio del empleo público. Asimismo, la marcha decadente hacia el estallido del 2001, marca un fiel retroceso y una lucha sindical agravada no solamente por los despidos y ajustes económicos (la baja del 13% en los salarios de todos los empleados públicos) sino por el desajuste institucional:

“El fin del pleno empleo sacude la identidad trabajadora: la idea del derecho al trabajo y de las garantías anexas a él deja lugar a la “flexibilización” y al empleo estatal concebido como asistencia social. La representación de los trabajadores sufre una transformación similar: los sindicatos tienen menos cotizantes y las obras sociales menos recursos; las posibilidades de presión o puja corporativa, características de la etapa posterior a 1945, se han reducido considerablemente.” (Romero, 2011:303)

Esta crisis marcará un *impasse* institucional, hasta el año 2004, con el gobierno justicialista de Néstor Kirchner, no se reanudarán formalmente las negociaciones, la crisis golpeó cada aspecto de la nación. En el año 2005 se pone en marcha, nuevamente, la negociación colectiva y se comienza el proceso de negociación paritaria para la confección de un nuevo convenio colectivo, el mismo con la suscripción de ambos gremios, UPCN y ATE, que será homologado a través del Decreto 214/2006. A través de este breve repaso legislativo podemos observar la íntima vinculación de la vida política, social y económica que la Argentina fue sorteando a través de su historia.

¿Por qué el Convenio Colectivo 214/06 marca un antes y un después en las relaciones democráticas y paritarias? Esta pregunta es la esencia de este ensayo, y una de las respuestas posibles emana de la materialidad, no solo la formalidad, en que se institucionalizan las comisiones paritarias en el seno de cada Ministerio, organismo y órgano estatal. Para comenzar a desentrañar esta pregunta cabe deslindar qué es lo que se negocia colectivamente, quiénes lo hacen y de qué modo se realiza; si bien hemos definido su esencia según los consejos de la OIT, el alcance de nuestra Ley 25.184 posee sus particularidades, como cada ley de cada nación.

Negociación colectiva y Convenio Colectivo

¿Quiénes negocian? Negocian, por un lado, los sindicatos con personería jurídica gremial y representatividad en el sector como representantes de los trabajadores y, por otro, el Estado empleador representado por titulares del Ministerio de Economía y producción y de la Subsecretaría de Gestión Pública, con rangos no inferiores a subsecretarios. Si la negociación es sectorial (solo se negocia pautas o principios competentes a algunos ministerios u organismos particulares), también, estará presente un representante de dicha entidad.

¿Qué se puede negociar? El artículo 8 de la Ley delimita la negociación a todas las cuestiones de orden laboral que integran la relación de empleo, tales como, la estabilidad laboral, regímenes de horarios, licencias, inserción de nuevos derechos, capacitación, escalafones, entre otros. Y limita la negociación en tres aspectos: la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional, las facultades de decisión del Estado y el principio de idoneidad para el ingreso y la promoción de la carrera de los funcionarios. La cuestión salarial se encuentra encuadrada en la potestad del Congreso Nacional encargado de la aprobación del Presupuesto Nacional. Asimismo, la pauta salarial, en la jerga llamada “paritaria”, que se negocia anualmente de forma colectiva se aplica en este marco y sólo es parte de una negociación más amplia que de carácter remunerativo: apertura de vacantes, capacitaciones, etc.

¿Cómo se negocia? Las partes son convocadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, autoridad competente en la aplicación de la Ley, en esta reunión, bajo el principio de buena fe, se intercambian puntos de vista acerca de los diversos intereses, la autoridad competente del Ministerio de Trabajo media entre las partes para llegar a un acuerdo de partes. En caso de conflicto o desacuerdo, la autoridad de aplicación posee la potestad de intervención a una conciliación obligatoria o a actuar de oficio por su potestad de arbitraje. El principio de buena fe y la instancia de diálogo paritario llevan a que la conflictividad sea muy baja en las negociaciones colectivas, según el artículo 20 de esta ley, todos los conceptos descriptos en la misma serán interpretados en conformidad con el Convenio 154 de la OIT.

¿Cómo se aprueba? Una vez consensuado el texto con los acuerdos entre ambas partes, se rubrica y se envía al Ministerio de Trabajo para que luego se eleve al Poder Ejecutivo Nacional para su posterior aplicación u objeción. El Poder Ejecutivo debe, en caso de no rechazarlo, instrumentarlo a través de un decreto durante los treinta días hábiles

posteriores a su firma o vencido el plazo el Ministerio de Trabajo debe disponer su publicación. El convenio y / o el acuerdo regirán a partir del día de su publicación.

¿A quiénes afecta esta negociación? A todos los trabajadores bajo relación de dependencia laboral que figuran en el anexo I y II, tanto los que se encuentran regidos por la Ley 25.164, Ley marco, como los que están regidos por la Ley de Contrato de Trabajo, Ley 20.744.

Los conceptos esenciales de este Convenio se encuentran en su prólogo y, por primera vez, después de décadas de ocultamiento y escapismos, se enuncian y se plasman los derechos de los trabajadores estatales armonizando en los mismos la eficacia y eficiencia necesaria para el crecimiento del Estado Nacional:

“[...] De allí que mediante el presente convenio, también, se persiguen profundizar:

- Una cultura de trabajo competente, honesto, austero y eficaz que materialice la organización y funcionamiento de una Administración Pública moderna y de calidad.
- **Relaciones laborales armoniosas y de mutuo respeto, en un ambiente libre de violencia laboral y promotoras del principio de la no discriminación y de la igualdad de oportunidades y trato.**⁴
- El desarrollo y aplicación de modernos regímenes de carrera administrativa basados en el acceso, permanencia, capacitación y desarrollo en el empleo público organizados para asegurar la idoneidad y **la igualdad de oportunidades**⁵, conforme al artículo 16 de la Constitución Nacional, y la profesionalización y dignificación laboral de los trabajadores, así como, cuando corresponda, de un régimen de contratación de personal no permanente acorde a esas orientaciones.”⁶

La necesidad de que la igualdad de oportunidades sea un hecho efectivo, avalado por la igualdad por idoneidad expresada en el artículo 16 de la Constitución, es un hecho inédito en la legislación convencional argentina, en ninguna convención laboral se encuentran estas definiciones. Asimismo, la instauración de las comisiones paritarias, en especial la CIOT será un baluarte precioso y único en pos de la defensa de los trabajadores desde los aspectos de derechos inherentes a la humanidad de cada mujer y hombre empleados en el Estado Nacional.

⁴ El resaltado es mío.

⁵ El resaltado, también, es mío.

⁶ Convenio Colectivo general, Decreto N° 214/206. Prólogo.

De este modo, advertimos como a través de la negociación -que implica un diálogo permanente entre estos actores sociales-, se logra crear instancias de fortalecimiento, que también abarcarán las pautas esgrimidas a nivel internacional para gestionar la consolidación de políticas tendientes a subsanar los estadios de crisis imperantes.

-El nuevo Convenio Colectivo incluye la creación de cuatro comisiones destinadas a la promoción de dicho fortalecimiento:

La Comisión Administradora del Fondo Permanente para la Capacitación (FO.PE.CAP.).

-La Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (Co.P.A.R.).

-La Comisión de Condiciones de Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT).

-La Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato (CIOT).

Todas las comisiones que emanan del Convenio se encuentran insertas en la realidad que afecta a nuestra región americana, y aportan un puntapié inicial e inédito hacia las nuevas políticas que se buscan efectivizar a nivel global.

La premisa esencial para comprender el fortalecimiento es el carácter paritario, tanto en la realización, revisión e integración de las comisiones desprendidas de este Convenio.

La acepción paritaria, es entendida como instancia de diálogo, trabajo en conjunto de igual a igual, un permanente compromiso entre el Estado y los representantes de los trabajadores, los sindicatos, para unificar sus fuerzas y proyectos en pos de la unidad de la Nación.

Será clave poder enunciar una breve descripción acerca de la funcionalidad innovadora de estas comisiones:

A) Comisión Administradora del Fondo Permanente de Formación (FO.PE.CAP.)

Esta comisión tiene por finalidad desarrollar y fortalecer las competencias del capital humano del sector público, asimismo promueve y elabora planes de capacitación y evaluación de desempeño para llevar a cabo las metas afines a la transparencia institucional, la calificación del sector público y la instauración de una democratización de las instituciones que reflejen los cambios efectuados para la consolidación de una Nación. Esta comisión tiene como misión gestionar un fondo económico, sustentado por el Estado y por los Sindicatos, con el fin de capacitar a los trabajadores. Esta formación brindada responde a toda aquella que los propios organismos estatales no brindan a su capital humano, por tratarse de alguna especificidad instructiva que queda fuera del ámbito inherente a aquella dependencia.

La capacitación del trabajador es la premisa básica para llevar a cabo políticas eficaces, las instituciones públicas precisan de una conducción efectiva y de un trabajo cotidiano que determine el resultado final, medido en términos de eficiencia y eficacia, para solventar la fortaleza de las mismas.

B) Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (CO.P.A.R.)

Una de las funciones elementales de esta comisión es la constante revisión y verificación del cumplimiento de lo estipulado en el mismo CCTG, además de ser órgano rector, en cuanto a la interpretación y análisis de las convenciones colectivas y sectoriales.

Cabe resaltar que esta comisión posee injerencia en la resolución de conflictos laborales colectivos, conforme a su normativa a través de un sistema establecido entre las partes, Estado empleador y representantes de los trabajadores. De este modo, el conflicto colectivo podrá ser resuelto en las instancias del CCTG, siempre y cuando se comunique al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el estado de situación de la negociación y los resultados a los que arribaron (Art. 82.).

Asimismo, se evalúan las condiciones de ingreso y egreso del trabajador; derechos y obligaciones, como también la proyección de la carrera administrativa profesional del capital humano del sector público.

C) Comisión de Condiciones de Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT)

Esta comisión tiene como objetivos velar por las condiciones laborales del trabajador, proponiendo normas de seguridad e higiene, diseñando planes de prevención de riesgos de trabajo, concientizando acerca de la calidad del medio ambiente de trabajo como índice y propulsor de la eficacia de las instituciones. Asimismo, preservar la salud física del capital humano como componente base de estas políticas implementadas.

De este modo, esta comisión busca poner en valor y resguardar a los trabajadores como fuente primordial a la hora de gestionar políticas públicas.

D) Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato (CIOT)

Al igual que la CyMAT, esta comisión resalta la importancia de las condiciones laborales. Sus funciones más importantes son las de velar por el principio de no discriminación, prevenir y corregir acciones que menoscaben la dignidad del trabajador, garantizar la erradicación de la violencia laboral, y promover la igualdad de trato y oportunidades a todos los trabajadores. Esta comisión creada y conformada en instancias paritarias, también se encuentra representada por las SIOT (Secretaría De Igualdad de Oportunidades y de Trato) en cada dependencia estatal, que al igual que la CIOT se encuentran conformadas de forma paritaria. Lo mismo cabe decir acerca de las

Secretarías de Condiciones de Medio Ambiente de trabajo presentes en cada repartición estatal.

Resulta completamente necesario incluir estas aristas a cualquier plan de fortalecimiento institucional. Tanto las temáticas tratadas por la CyMAT como por la CIOT se encuentran a la vanguardia, en cuanto derechos y obligaciones en las instancias laborales.

En el próximo apartado realizaré un acercamiento conceptual y legal acerca de la CIOT, sus antecedentes y presupuestos, además de volcar los resultados de una encuesta realizado a trabajadoras y trabajadores de la administración pública con el fin de observar si es real la efectivización y materialización de esta comisión a nivel laboral en diversas dependencias públicas. El motivo es verificar la acción y el desenvolvimiento de esta comisión, teniendo en cuenta el corto plazo transcurrido desde su creación lo que implica un cambio de mentalidad y una visión muy distinta que llevará tiempo revertir y transformar. Las estadísticas demuestran, a las claras, que todo este bagaje legal novedoso e igualitario no se encuentra, todavía, realmente incorporado. Si bien, las comisiones funcionan y desde su creación detectaron, sancionaron y exoneraron miles de casos de violencia laboral, la concientización real de las empleadas y empleados públicos todavía es un tema difícil de instalar. Los prejuicios y la mentalidad androcéntrica es una constante en nuestro país, transformar nuestro Estado Nacional es una tarea ardua y vivificante teniendo en cuenta los procesos sorteados hasta llegar a poseer estas herramientas dignificantes para las mujeres y los hombres que trabajamos, desde el Estado, para el bien común de nuestra sociedad.

Apartado III

“El Programa de cooperación colaborará con el Gobierno en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, administrativas y de recursos humanos del Estado, a nivel tanto nacional como subnacional. En materia de reforma institucional, el Programa apoyará iniciativas que propendan a fortalecer el acceso de la ciudadanía a las dependencias del Poder Judicial, con especial hincapié en las mujeres y los grupos vulnerables; y a difundir una cultura de diálogo y de participación social en el diseño y la formulación de políticas públicas. El Programa apoyará la promoción y protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales, mediante la formulación del Plan Nacional de Derechos Humanos, la aplicación del Plan Nacional contra la Discriminación, y el seguimiento conjunto de las recomendaciones de los órganos de las Naciones Unidas encargados de vigilar el cumplimiento de los tratados internacionales.”

Proyecto del documento de Programa para la Argentina (2010 -2014), PNUD, 2009

Igualdad formal e igualdad real

La Comisión de Igualdad de Oportunidades y Trato (CIOT) nace a partir del esfuerzo paritario de las organizaciones sindicales y el Estado empleador. Sus funciones son:

- Velar por el cumplimiento del principio de no discriminación.
- Monitorear, detectar y corregir cualquier acción que menoscabe o vulnere la dignidad de las/os trabajadoras en detrimento del ejercicio pleno de sus derechos.
- Garantizar acciones tendientes a la erradicación de la violencia laboral en cualquiera de sus formas.
- Impulsar y promover el desarrollo de planes de igualdad de oportunidades y de trato en todo el ámbito del sector público comprendido en el presente convenio colectivo de trabajo general.⁷

Asimismo, esta comisión paritaria nace como conjunto transformacional inspirado en diversas legislaciones que, transversalmente, son sus bases: la Constitución Nacional en su artículo 16 establece el principio de igualdad de todos los habitantes de la República y el artículo 75 inciso 22 que enuncia la aprobación y ratificación de los tratados

⁷ <http://upcndigital.org/capital/paritarias/ciot>

internacionales que impulsen la igualdad y los derechos humanos; la Ley 23.592 que penaliza los actos de discriminación por etnia, religión, sexo, la Ley 22.431 que instituye el Sistema de Protección Integral de Discapacidades; la Ley 23.179 que reglamenta la Resolución 34/1984 de Naciones Unidas sobre la eliminación de discriminación contra la mujer; la Ley 23.462 que aprueba el Convenio 159 de la OIT sobre la Readaptación Laboral de las Personas Inválidas; la Ley 24.515 que crea el Instituto Nacional contra la discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI); La Ley 24.782 que obliga la exhibición en todo espacio público (bares, discotecas, etc.) de una leyenda con el artículo 16 de la Constitución Nacional, evitando actos discriminatorios en el derecho de admisión a estos espacios; la Ley 25.280 que aprueba la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación, entre otras.

De este modo, a partir de un compendio extenso de leyes que promueven la no discriminación y la igualdad de oportunidades y de trato para todas las personas, la CIOT contendrá, a nivel de la administración pública nacional, el baluarte del cumplimiento de dichas legislaciones. Cabe destacar que esta comisión se replica en cada repartición estatal que se rija por este convenio desenlazando, de este modo, una red de personas paritarias que desde la administración central hasta el organismo más pequeño del estado se encuentran en sintonía con la concientización y la acción transformadora.

Desde mi labor como paritaria de esta comisión⁸, en el ámbito del Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI), puedo visibilizar los cambios acaecidos desde la conformación de la misma como también sus desafíos, específicamente, la instauración de un Plan de Igualdad y de un Observatorio. El cambio se encuentra en marcha y porque es una transformación mental y social es que se presentan muchos obstáculos en su materialización.

A través de una breve encuesta realizada a trabajadores y trabajadoras del ámbito del convenio intentaré evaluar el impacto de la creación de esta comisión y de sus resultados hasta el día de la fecha. La encuesta consta de cinco preguntas, es anónima y solo estará discriminada por sexo, edad, profesión, situación de revista y repartición estatal. Cabe enunciar que estos cinco factores son determinantes al momento de analizar los resultados: el sexo demarcará los conceptos y estereotipos de género que todavía superviven en nuestra cultura argentina, la edad es un factor determinante en el análisis que realizaré al final de este apartado ya que dividiré la información de los encuestados

⁸ Según el artículo 127 de este convenio.

en tres grupos: menores de 35 años, de 35 a 60 años y mayores de 60 años⁹. La mirada que tendrán los más jóvenes distará, en algunos casos, de los mayores, cada proceso histórico y la visión empírica del cambio acaecido en administración pública en los últimos 30 años será vital al momento de enunciar su visión presente acerca de dos realidades tan diversas, asimismo, la cultura e idiosincrasia de la repartición estatal, también, determinará una cosmovisión diversa, por ejemplo, es muy distinta la mirada que tendrán las trabajadoras y trabajadores del Ministerio de Defensa, ámbito difícil de transformar por el elemento cultural masculino y androcéntrico, en comparación al Ministerio de Educación, ámbito identificado, estereotipadamente, con la labor femenina. Los indicadores de profesión y situación de revista nos podrán demostrar cuál es la verdadera igualdad presente en el ámbito laboral, es decir, cuántas mujeres son profesionales y, también, cuántas mujeres siendo profesionales no ocupan cargos de decisión en sus respectivos organismos. Estos datos brindarán una perspectiva acerca de la igualdad efectiva dado que la mayoría de los puestos de decisión son ocupados por varones.

Las cinco preguntas son:

1. Opinión y / o valoración acerca de la igualdad de género en la sociedad actual.
2. ¿Existe la paridad en tu trabajo?
3. ¿Qué porcentaje de puestos de decisión se encuentran a cargo de mujeres en tu repartición?
4. ¿Conoces la CIOT? ¿Qué opinión te merece esta comisión? ¿Crees que es necesario implementar estas acciones?
5. ¿Observas cambios reales desde la creación de la CIOT en tu ámbito laboral?

Cada una de estas preguntas apunta a poder desentrañar dos aspectos principales: por un lado, la primera y la segunda pregunta se relaciona con los presupuestos culturales y sociales que rodean el sistema sexo – género, el androcentrismo como norma y valor cultural y qué concepto posee cada persona acerca de lo que implica la paridad, al respecto cabe destacar este informe de la OIT del año 2007 acerca de la igualdad en el trabajo:

“El panorama mundial de la lucha por superar la discriminación evidencia un contraste de fracasos y de progresos decisivos. La condena de la discriminación en el empleo y la

⁹ Cabe resaltar que las leyes de jubilación en Argentina continúan siendo desiguales, la jubilación de la mujer es obligatoria a los 60 años y la del varón a los 65, es decir, basados en presupuestos vetustos acerca de la fuerza, fortaleza y mayor vitalidad masculina, las mujeres deben retirarse del mundo laboral 5 años antes que los hombres.

ocupación es hoy día casi universal, al igual que el compromiso político de afrontarla... Se ha registrado en general mayor compromiso institucional respecto de la no discriminación y la igualdad, aunque esta tendencia es más marcada en algunas regiones...No han faltado planes de actuación, programas especiales ni políticas activas de mercado de trabajo para fomentar la condición y las perspectivas de empleo de los colectivos vulnerables a la discriminación [...] Todas estas novedades son alentadoras, pero persisten varias deficiencias [...] Para seguir progresando es esencial comprender los motivos que tanto dificultan el logro de la igualdad:

- En primer lugar, la discriminación es un comportamiento arraigado [...] en el funcionamiento de las instituciones [...]

- En segundo lugar, la discriminación no es fenómeno estático, pues sus formas reconocidas desde antiguo, como aquellas basadas en motivos raciales, religiosos, de clase o de género, no son fáciles de erradicar y adquieren hoy carices más sutiles, cuando no se legitiman con argumentos más refinados.

- En tercer lugar, pese a haber consenso respecto al hecho de que la discriminación es una práctica que debe reprobarse y que genera dificultades, hay opiniones discrepantes sobre la manera en que debería eliminarse y sobre lo que en la práctica significa fomentar la igualdad de oportunidades. Esa discrepancia se manifiesta en el animadísimo debate que hoy se mantiene sobre la conveniencia, la legitimidad y la eficacia de la acción afirmativa a favor de los colectivos insuficientemente representados.

- En cuarto lugar, la erradicación de la discriminación se percibe como un objetivo demasiado costoso, cuyos beneficios resultan difíciles de medir, y cuyo costo se estima no alcanzaría a compensar el fenómeno mismo, especialmente a corto y a medio plazo. Ello explica por qué en períodos de recesión o estancamiento económico las políticas que fomentan la igualdad suelen suscitar reacciones violentas, perder legitimidad y pueden quedar interrumpidas [...]

Cabe pues preguntarse por qué los modestos logros de ciertos colectivos sociales se perciben tan sólo como reflejo de una carencia de capacidad y no de la denegación de oportunidades a raíz de una discriminación sistémica, tanto pasada como presente. Si bien no cabe duda de que la discriminación y las desigualdades que ésta inculca son problemas estructurales que no pueden resolverse de la noche a la mañana, hay pruebas concluyentes de que tolerar la discriminación entraña un coste económico social y político elevado” (OIT, 2007:1-3).

Teniendo en cuenta estos presupuestos la tercera pregunta se orienta a conocer y poder relevar la situación de igualdad existente en cada repartición, los grupos de mujeres, jóvenes y personas con discapacidades son los más relegados en el acceso a puestos de decisión, especialmente las mujeres jóvenes y, más aun, con alguna discapacidad. Las últimas preguntas se orientan a la especificidad de la legislación en pos de la igualdad competente al empleo público: la CIOT. La idea es identificar qué se entiende acerca de esta comisión, qué se visibiliza, si se cree que es necesaria y si existen acciones reales en las diversas órbitas de los organismos estatales.

Por último, se realizará una conclusión con perspectivas de implementar algunas recomendaciones o propuestas de mejora en pos de la efectividad de las medidas impulsadas por esta comisión.

Asimismo, la labor de campo se dividirá por resultados obtenidos de cada pregunta realizada. Las preguntas fueron respondidas por veinticinco mujeres y veinticinco varones, ambos grupos de trabajadores de la administración pública nacional pertenecen a diversos organismos y ministerios.

Grupo evaluado

Ámbitos laborales

DEPENDENCIA	MUJERES	HOMBRES
MIN. DE AGRICULTURA	3	1
MIN. DE DEFENSA	2	2
MIN. ECONOMÍA	2	4
MIN. DE EDUCACIÓN	1	2
MIN. DE PLANIF. FED.	4	1
MIN. DE INDUSTRIA	2	2
MIN. DE TURISMO	1	1
OCCOVI	4	2
SENAF	1	3
SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD		2

La discriminación de las encuestas realizadas en estas diez dependencias se basa en que, algunos, son espacios altamente masculinizados, tales como los ministerios de Agricultura, Defensa, Industria, Planificación Federal y Economía. Por otra parte, dependencias como Turismo, Educación, SENAF (Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia) y la Superintendencia de Salud, también, cuentan con un grado de estratificación del rol femenino y la inclusión del OCCOVI (Órgano de Control de Concesiones Viales) obedece a que él mismo se encuentra en la órbita de mis prácticas profesionales como miembro de la CIOT.

Grupos etarios

EDADES	18 a 35	35 a 50	50 a 65
MUJERES	7	8	5
HOMBRES	11	8	1

Al ser una pequeña muestra, veinte personas de cada sexo, y obedecer a la voluntad y anonimato de la misma, las edades de los encuestados dependieron de dichos factores, concluyendo una voluntad mucho más participativa hacia los temas referidos a la igualdad y al género de los grupos etarios masculinos jóvenes. Asimismo, los grupos etarios femeninos no muestran una diferenciación profunda como lo demuestra la dificultad en los grupos masculino de más edad.

Situación profesional

	NO PROFESIONAL	ESTUDIANTE	PROFESIONAL
MUJERES	5	5	10
HOMBRES	7	7	6

La situación profesional, de mujeres y hombres responde a lo que se replica a nivel social, la gran cantidad de mujeres profesionales universitarias recibidas en detrimento de los hombres que inician los mismos estudios pero que son pocos los que los culminan. Estas estadísticas no son acordes a los puestos de decisión que no solo se observa en las dependencias públicas sino, también, en las privadas. Asimismo, ninguna de las personas encuestadas posee un puesto de decisión o personal a cargo, entendiéndose un alto

profesionalismo en el grupo femenino y una precarización escalafonaria en su situación de revista. A modo de ejemplo analizaré quiénes ocupan los puestos de mayor jerarquía en Poder Ejecutivo Nacional, Ministerios nacionales y Secretarías de Estado, ámbito del que depende la administración pública nacional, es decir las dependencias alcanzadas por el convenio colectivo 214/06:

DEPENDENCIA	MUJERES	HOMBRES
PRESIDENCIA	1 (PRESIDENTA)	1
SECRETARÍAS DE ESTADO	4	7
JEFATURA DE GABINETE	4	20
MIN. DE INTERIOR	14	1
MIN. DE RELACIONES EXTERIORES	5	8
MIN. DE DEFENSA	4	13
MIN. DE ECONOMÍA	4	10
MIN. DE PLANIFICACIÓN FEDERAL	1	12
MIN. DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	3	10
MIN. DE EDUCACIÓN	4	7
MIN. DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	3	9
MIN. TRABAJO	6	6
MIN. DE SALUD	2	9
MIN. DE DESARROLLO SOCIAL	5 (MINISTRA)	19
MIN. DE INDUSTRIA	4 (MINISTRA)	7
MIN. DE TURISMO	2	3
MIN. DE AGRICULTURA	2	12
MIN. DE SEGURIDAD	2 (MINISTRA)	5
MIN. DE CULTURA	2 (MINISTRA)	1

De este modo, observamos que son cinco los puestos de poder que posee la mujer en el poder Ejecutivo Nacional, si bien uno de ellos es el cargo máximo de la nación: la presidencia, solo hay cuatro ministerios a cargo de mujeres y con excepción de los Ministerios de Cultura y Trabajo donde en el primero son dos mujeres las que poseen los puestos de decisión claves y solo un hombre posee un cargo, y en el segundo hay equidad de género; en el resto los números son claros con respecto a la no paridad.

Preguntas realizadas

A través de las preguntas 1 y 2 se pudo visibilizar qué entiende cada una de las personas encuestadas acerca de la igualdad y la paridad en el ámbito de la sociedad y luego en el laboral, la paridad.

Opinión acerca de la igualdad de género en nuestra sociedad

1° PREGUNTA	SÍ	NO	EN CAMINO
MUJER	2	9	9
HOMBRES	7	5	8

Estos porcentajes arrojan una estadística donde coinciden hombres y mujeres en que el estado de la cuestión se encuentra en camino, existen normativas y nuevas legislaciones que intentan materializar la igualdad, pero esta mayoría asiente que la transformación igualitaria merece y necesita el esfuerzo de todo el cuerpo social. Con respecto al grupo que opina que sí existe la igualdad en la sociedad cabe destacar que la mayoría es masculina, sus respuestas estuvieron basadas en las transformaciones de finales del siglo XX con el acceso masivo de la mujer a la universidad o las leyes que emanciparon civilmente a la mujer como hechos decisivos que ya dieron por sentada la igualdad real entre hombres y mujeres. Otro segmento, no está de acuerdo con la igualdad y basan su opinión, mayoritariamente, en el flagelo de la violencia de género, enfermedad colectiva que sufre nuestro país y que se reproduce, sin cesar, a lo largo y ancho de todas las clases sociales y diversidades culturales.

¿Hay paridad laboral?

2° PREGUNTA	SÍ	NO	NO SABE
MUJER	2	17	1
HOMBRE	13	6	2

Las cifras son significativas, el segmento masculino opina mayoritariamente que sí existe la paridad laboral, mientras que el grupo femenino, por amplia mayoría, denuncia la desigualdad en el acceso a puestos de decisión y la disparidad general para lograr ascensos o corrimientos escalafonarios.

¿Quiénes se encuentra en los puestos de decisión?

3° PREGUNTA	MUJERES	HOMBRES	IGUALDAD
MUJERES	1	17	2
HOMBRES	5	10	5

La opinión acerca de quiénes predominan en los puestos de decisión, también, marca con precisión el pensamiento de cada segmento bien diferenciado, para las mujeres, claramente hay más hombres en estos puestos, y para el grupo masculino, también hay una preeminencia pero la mayoría resaltó que está vinculado a la capacitación, experiencia e idoneidad, como un hecho azaroso y coyuntural que no se encuentra enmarcado en la desigualdad estructural y cultural de la desigualdad de género.

¿Qué es la CIOT? ¿Es necesaria? ¿Hay transformaciones reales?

4° PREGUNTA	CONOCE	NO CONOCE	NECESARIA	INNECESARIA
MUJERES	20	0	20	0
HOMBRES	20	0	19	1

En este caso, cabe destacar que todos los encuestados conocen la comisión de igualdad de oportunidades y de trato, conocen sus acciones y a todos les parece necesaria, excepto a un hombre que le resulta innecesaria basándose en la premisa de la igualdad lograda y efectiva.

5° PREGUNTA	IGUALDAD REAL	IGUALDAD FORMAL	NO SABE
MUJERES	16	3	1
HOMBRES	14	4	2

Los verdaderos alcances de la comisión fueron puestos a prueba en esta pregunta, la mayoría coincidió en que genera vínculos igualitarios reales, a partir de la concientización de los funcionarios o jefes de que no pueden ejercer discriminación o violencia a sus agentes a cargo por la sanción que esta comisión posee, este hecho fue ensalzado como real y efectivo, las campañas, charlas y difusión fue otro fuerte en la igualdad real de esta comisión. Asimismo, muchos encuestados estuvieron de acuerdo en la necesidad de una mayor capacitación y presencia en los organismos y en las dependencias estatales. Un pequeño segmento estuvo de acuerdo en que la comisión no efectivizó nada, es decir que solo declama medidas y conductas que no se materializan en sus ámbitos o que no alcanzan para llegar a la paridad deseada y los que no poseen una opinión basan sus presupuestos, no solo, en el desconocimiento que implicaría una acción negativa de la comisión ya que su primera causa es la difusión, prevención y concientización, sino en lo innecesario de su accionar.

Conclusión

Interrelacionando los tres apartados expuestos en este trabajo final de máster podemos observar las diversas transformaciones socioculturales que ha sufrido la estructura estatal a lo largo de nuestra historia, partiendo de la unificación nacional hacia los años 1880 hasta nuestros días donde la democracia ininterrumpida ya tiene treinta y un años. Por esto, los hechos políticos e históricos serán los que decodifiquen y marquen el rumbo del aparato administrativo nacional y, de este modo, no podemos dejar de observar los hitos que fueron haciendo de la igualdad un hecho para pensar y reflexionar como construcción colectiva.

A partir del retorno de la democracia, en el año 1983, se comienzan a hilvanar pequeños destellos que buscaban la igualdad efectiva enunciada en la Constitución. El papel central de las asociaciones sindicales es un hecho, la negociación y la intervención en las decisiones de forma paritaria comienzan a protagonizar las relaciones laborales. La normativa internacional será esencial para la modificación de normas jurídicas propias, la concientización a partir de la legislación será el primer paso para lograr una igualdad formal. Si existe una primera etapa de apertura dada a partir del retorno de la democracia, hay una segunda etapa que hará crecer la fuerza sindical en un contexto adverso como lo fue el gobierno neoliberal de la década de 1990. La ley de negociación colectiva, punto de inflexión para la efectivización de la negociación para el sector público, se hace realidad en 1992. Es a partir de este hito que podemos esbozar de qué manera se comienza a entretener una conciencia acerca de las necesidades de todos los trabajadores, que no solo responde a la pauta salarial, sino a asuntos que no son visibilizados por la sociedad pero que van tomando fuerza dentro de los ámbitos de discusión acerca del fortalecimiento institucional. En el primer convenio colectivo de trabajo 66/1999 existe el capítulo de igualdad de oportunidades y de trato donde se explicitan acciones que efectivicen la prohibición de la discriminación, la promoción de la mujer trabajadora y la erradicación de la violencia laboral; todas estas medidas fueron superadas ampliamente a través de la creación de una comisión paritaria que realmente vele, interceda, arbitre y fortalezca las acciones enunciadas. Esta comisión, al ser conformada paritariamente por los representantes de los trabajadores y por las autoridades nacionales, se convierte en un eje rector que motoriza y refuerza la necesidad de un cambio cultural real y conforme a una unidad de acción mancomunada. Solo a partir de este planteo unificado se puede llegar a lograr llegar a una democracia paritaria. El segundo convenio colectivo 214/2006 es que manifiesta esta realidad, si bien han pasado ocho años de su homologación,

todavía sus acciones no son las previstas, en el trabajo de campo de esta investigación se intentó remarcar dos ejes esenciales: si hay igualdad y paridad y si se conoce la comisión. La primera cuestión fue la más compleja de resolver porque desde los medios masivos de comunicación que reproducen estructuras vetustas y convenientes para pocos se siguen perpetuando estereotipos de género, toda medida que posea alcances igualitarios es bastardeada y minimizada. Existen estructuras muy rígidas que, si bien desde el gobierno actual se han realizado verdaderos gestos de ruptura, todavía resta concientizarnos y apelar a la igualdad real. Lo mismo sucede con la comisión de igualdad, aunque parezca un tema menor es realmente importante que la totalidad de los encuestados la conozcan y piensen que es, por lo menos, útil. La segunda cuestión que es la central se encuentra en el presupuesto de su verdadera acción, su aplicación real y efectiva. Es este el punto a discutir y visualizar: la norma es necesaria pero debe materializarse en cada ámbito laboral, en este aspecto la mayoría de las respuestas se dirigían al alcance de campañas con afiches, trípticos, charlas, conferencias, todas estas acciones son más que válidas para generar conciencia y educar sobre la igualdad, ya que todavía en nuestro país cuando se exponen razones de paridad y de igualdad efectiva se hacen largos silencios o risas despectivas. Como aporte al fortalecimiento y a la puesta en valor de esta herramienta de igualdad creo que en el transcurso de estos ocho años debería haberse realizado una evaluación de sus mecanismos, materializados en un observatorio que monitoree las necesidades y las realidades de cada dependencia y un plan de igualdad con objetivos reales a cumplirse en tiempos reales, que enmarque todas las acciones, que todas sus fases sean preventivas o de concientización pero también de acción, ya que la existencia de esta comisión es una medida positiva, entendiendo que las relaciones laborales deberían ser armoniosas, no deberían existir ni techos de cristal, ni precipicios de cristal, tampoco la violencia laboral. Por esto, dentro de sus finalidades habría que profundizar y configurar la comisión dentro de las herramientas de igualdad enunciadas. Las muestras tomadas reflejan una realidad que necesita ser vivificada a partir del esfuerzo mutuo. Cabe aclarar que, también, se comprende que el trabajo más dificultoso es el de concientizar a los trabajadores acerca del porqué de la comisión, entendiendo que una gran mayoría cree que hay y hubo igualdad de oportunidades y de trato. En una nación que se encuentra en pleno proceso transformacional, el desafío es arduo pero posible si se cuenta con la participación gubernamental y estatal conjugada con sus trabajadores.

De este modo, creo que estamos en camino hacia la concreción de relaciones laborales más armoniosas y sigo sosteniendo que, si bien falta recorrer bastante, la comisión de igualdad es un hecho inédito y revolucionario en nuestro país, ya que su centralidad se basa en principios democráticos acordes a las necesidades de una nación libre e igualitaria.

Referencias Bibliográficas

Libros

Abal Medina, J. M.; Cao, H., *“Manual de la Nueva Administración Pública Argentina”*, Ed. Ariel, Buenos Aires, 2012

Arruti, M., Mattarollo, L., D’antonio, D., Mujica, M., *“De la ley de Residencia al Terrorismo de Estado”*, Archivo Nacional de la Memoria, Buenos Aires, 2009.

Cao,H., *“Introducción a la Administración Pública Argentina”* Ed. Biblos, Argentina, 2007.

Galasso, N., *“Historia de la Argentina”*, Ed. Colihue, Argentina, 2011. Tomo II

Hobsbawm, E., *“Historia del Siglo XX”*, Ed. Crítica, España, 2004.

Moreau de Justo, A., *“La Mujer en Democracia”*, El Ateneo, Argentina, 1945.

Romero, L. A., *“Breve Historia Contemporánea de la Argentina”* Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2011.

V.V.A.A., *“La Negociación Colectiva en el Sector Público”* editado por OIT, Argentina, 2013. (<http://upcndigital.org/~archivos/pdf/bibliotecavirtual/seccapital/libros/NC.pdf>)

Links

www.cnm.gob.ar

www.ilo.org/global/lang--es/index.htm

www.infoleg.gov.ar

<http://www.onu.org.ar/ViewPage.aspx?23>

www.presidencia.gob.ar

www.upcndigital.org

<http://upcndigital.org/~archivos/pdf/conveniosycarreras/convenios/08-CCT-Genaral-del-Sector-Publico-Nacional.pdf>

