



**UNIVERSIDAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES Y SOCIALES**

**Trabajo Final Especialización en  
Políticas y Administración en Salud Mental.**

**Vivencias de sufrimiento y situaciones de riesgo  
en el ámbito laboral, desde la perspectiva de la  
Promoción y Prevención en Salud Mental.**

**Estudio de caso: Personal Profesional de la Administración Pública Nacional.**

Tutor: Prof. Ps. Graciela Zaldúa.

Alumno: Lic. Andrea Mara Cecchin.

Directora de Carrera: Ps. Silvia Chiarveti.

Marzo 2011.

**Agradecimientos:**

A Diego, mi compañero de ruta, que me acompañó durante el cierre de ésta Carrera de Especialización.

A los docentes que me han guiado y orientado, principalmente a mi tutora, Lic. Graciela Zaldúa y a la Directora de la Carrera, Psic. Silvia Chiarveti.

A mis compañeros en el Ministerio de Salud, que han colaborado ante mis consultas legales y gremiales; aceptado las entrevistas y observaciones realizadas en sectores diversos y a todos los Funcionarios que desempeñan honrosamente su quehacer diario, en la Administración Pública Nacional.

**Índice:**

<b>1. Introducción.</b>	P. 04
<b>2. Neoliberalismo en Latinoamérica y Derechos Laborales.</b>	P. 05
2.1 . Modelo Neoliberal.	P. 05
2.2 . Reforma del Estado.	P. 07
<b>3. Legislación Marco. Convenios Colectivos de Trabajo.</b>	
<b>Sistema Nacional de Empleo Público. Desde 1992 a 2008</b>	P. 11
3.1. Antecedentes al Decreto 214/2006. Convenio Colectivo de Trabajo General para la A.P.N.	
3.1.1. Ley N° 24.185. Convenciones Colectivas de Trabajo	P. 12
3.1.2. Decreto Nacional 66/1999. Homologación del Convenio Colectivo de Trabajo.	P.13
3.1.3. Ley N° 25.164. Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional.	P. 18
3.1.4. Decreto Nacional 1184/2001. Régimen de contrataciones.	P. 20
3.1.5. Decreto Nacional 1421/2002. Reglamentación de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional.	P. 22
3.1.6. Resolución Subsecretaria de Gestión Pública –SGP- N° 48/2002. Régimen de contrataciones de personal.	P. 24
3.1.7. Resolución SGP N° 74/2008. Modificación Resolución SGP N°48/02. Pautas para la aplicación del Régimen de Contrataciones.	P. 26
3.2 Decreto 214/2006. Convenio Colectivo de Trabajo General para la A.P.N.	P. 27
3.3. Decreto Nacional 2098/2008. Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP).	P. 30
3.3.1. Decreto Nacional N°2345/2008. Perfiles y régimen retributivo para las contrataciones de profesionales	P. 34
<b>4. Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (CyMAT)</b>	P. 35
4.1. Condiciones del trabajo y Medio Ambiente.	P. 36
4.2. Riesgos. Factores de Riesgo Psicosociales.	P. 40
4.2.1. Trabajo y Salud.	P. 43
4.2.2. Trabajo y Salud Mental.	P. 43
4.2.3. Enfermedades relacionadas con el trabajo y enfermedades profesionales.	P. 45

<b>5. Desgaste Laboral.</b>	P. 47
5.1 Perspectivas en promoción de los Recursos Humanos (RR.HH)	P. 47
5.1.1 Perspectiva OPS/OMS	P. 48
5.1.2 Perspectiva OIT.	P. 52
5.2. Salud Mental y Calidad de Vida.	P. 55
5.3. Salud Mental y Estrés Laboral.	P. 57
5.4. Violencia en el trabajo.	P. 61
<b>6. Personal Profesional en la A.P.N. Prevención y Promoción en Salud Mental.</b>	P. 62
6.1. Carta Iberoamericana de la Función Pública.	P. 63
6.2. Carrera Profesional.	P. 64
6.3. Promoción y Prevención de la Salud Mental.	P. 69
<b>7. Conclusiones.</b>	P. 76
<b>8. Bibliografía.</b>	P. 78

## **1. Introducción.**

***“Nosotros intentaremos descubrir aquello que, en el enfrentamiento del hombre con su tarea, pone en peligro su vida mental.” C. Dejours.<sup>1</sup>***

El objetivo de éste trabajo es indagar las vivencias de sufrimiento y situaciones de riesgo en el ámbito Laboral, desde la perspectiva de la Promoción y Prevención en Salud Mental, en los Profesionales de la Administración Pública Nacional (A.P.N.).

En la A.P.N., el proceso de Reforma del Estado, desarrollado en la década del '90, ha generado cambios intrínsecos en las modalidades de incorporación del personal, de concursos abiertos a contratos diversos, generando mayor vulnerabilidad económica y social, que trajo aparejada la pérdida de derechos básicos (a la Salud, al trabajo), con manifestaciones en el acrecentamiento de la violencia social, corrupción, anomia, desregulación en las relaciones laborales y salariales.

La vinculación de las políticas neoliberales con la descalificación en los puestos y condiciones Laborales-ambientales estresantes, son el punto de partida del desarrollo de éste trabajo.

El texto se organizó de acuerdo con los siguientes puntos a analizar:

- I. Neoliberalismo en Latinoamérica y Derechos Laborales**
- II. Legislación Marco. Convenios Colectivos de Trabajo. Sistema Nacional de Empleo Público. Desde 1992 a 2008**
- III. Condiciones y Medio de Ambiente de Trabajo (CyMAT).**
- IV. Desgaste Laboral**
- V. Personal Profesional de la A.P.N. Prevención y Promoción en Salud Mental**

La estrategia metodológica implementada ha sido: a. análisis bibliográfico y normativo, b. relevamiento a través de observaciones participantes y entrevistas semidirigidas a representantes gremiales y Profesionales acerca de las percepciones y del conocimiento que disponen de la normativa vigente; para finalizar éste trabajo con la elaboración de propuestas que fomenten la Promoción y Prevención de la Salud

---

<sup>1</sup> Dejours, C. (2001). *Trabajo y Desgaste Mental. Una contribución a la psicopatología del trabajo.* Trabajo y Sociedad. CEIL-Piette .CONICET. Buenos Aires: Grupo Editorial Lumen (p. 15).

Mental del Personal y el compromiso Institucional, para establecer ambientes de trabajo Saludables.

## **2. Neoliberalismo en Latinoamérica y Derechos Laborales.**

***“El neoliberalismo, como nuevo paradigma penetra sustituyendo el modelo de bienestar social por nuevos patrones que persiguen eliminar o reducir los costos laborales. Para tal fin, se requiere neutralizar la ideología de la clase trabajadora buscando el consenso sobre la necesidad de interrumpir los beneficios laborales e internalizar en ellos, que la ganancia y expansión del capital es una condición necesaria para el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la sociedad” Añez H. Carmen<sup>2</sup>***

El modelo neoliberal, en tanto modelo teórico y la Reforma del Estado en Argentina, durante la década de los ´90 marca la evolución del Empleo público en la APN.

En los países limítrofes (Chile y Brasil), se diferencia notoriamente la evolución sociopolítica respecto de Argentina, en la aplicación del neoliberalismo y sus consecuencias.

### **2.1. Modelo neoliberal.**

El modelo neoliberal, ha sido presentado en Latinoamérica a partir de los años ochenta, ejecutado en Argentina como respuesta a la crisis económica durante la década del noventa, siendo una de sus manifestaciones la Reforma del Estado, que implicaba reducir su tamaño, transformándolo en más ágil, flexible y eficiente.

Galende (1998) considera que:

A partir de los años ochenta el triunfo de las políticas neoconservadoras generó nuevas políticas de ataque al conjunto de las “conquistas sociales” que se habían desarrollado desde el llamado Estado de Bienestar, produciendo un cambio profundo en las condiciones sociales y en la vida de los individuos y grupos humanos, que quedaron subsumidos en la denominada “crisis del Estado Benefactor” como si acaso esta pérdida de valores solidarios y sociales fuera el efecto de alguna catástrofe

---

<sup>2</sup> Añez H., C. (2004). *El Estado de Bienestar Social y el Neoliberalismo ante los Derechos Laborales*. En Revista de Ciencias Sociales (Ve), enero-abril, año2004/vol. X, Universidad de Zulia. Maracaibo, Venezuela (p. 10).

natural y no el resultado de los intereses y acciones de los hombres. Cabe preguntarse, no obstante, si habrán estado en la conciencia de los sectores conservadores los efectos que este reordenamiento de las funciones del Estado produciría no sólo en las relaciones económicas y los derechos sociales, sino también en la subjetividad y los comportamientos individuales. No sólo se modificó el rol del Estado respecto de los individuos sino el sentido de lo público y, por lo mismo, de los ejes esenciales de la cohesión social.<sup>3</sup>

El surgimiento del neoliberalismo aplicado a políticas públicas, conduce a estrategias de austeridad, reducción del gasto social, flexibilización del trabajo por medio de la desregulación, privatización de bienes y servicios, marginando a las organizaciones sindicales, generando políticas de bienestar social a grupos privados, orientados hacia la mercantilización de servicios.

En Añez H., C (2004)

Ante el deterioro de los derechos laborales y del bienestar social de los trabajadores, es necesario darle paso a un modelo que funcione sin interferencia de intereses de algún sector o clase particular. Dicho modelo para el logro de la efectividad social, estaría sustentado en un marco regulatorio amplio, que reconozca a cualquier individuo de la sociedad como el punto focal de todos los servicios, y como poder máximo de decisiones en cuanto al tipo y calidad de atención que reciban. Las demandas de la sociedad reclama como eficiencia, mercado, productividad, entre otros, que tienen que estar acompañados por la equidad, el desarrollo social, el bienestar colectivo y la justicia; es decir, debe existir una vinculación entre el desarrollo económico y el desarrollo social. En este modelo no puede olvidarse el papel que el sindicato y la negociación colectiva juegan en el bienestar de la clase trabajadora, estos son aspectos que hay que rescatar por estar inmersos en los derechos humanos básicos.<sup>4</sup>

El neoliberalismo, fundamenta la Reforma del Estado en sus principios y objetivos. No ha logrado crear una nueva cultura institucional, ni uso óptimo de los recursos públicos. Para alcanzar la transformación institucional es necesario un fortalecimiento de la cultura pública, que es lo opuesto al debilitamiento y fragmentación propuesta por las políticas neoliberales aplicadas en la A.P.N.

Iriart, C. (2002), plantea los efectos de la Reforma del Estado dentro del contexto de la hegemonía del modelo capitalista, desde la Epidemiología Crítica:

---

<sup>3</sup> Galende, E. (1998). *De un Horizonte incierto. Psicoanálisis y Salud Mental en la Sociedad Actual*. Buenos Aires: Editorial Paidós (p. 136).

<sup>4</sup> Añez H., C. (2004). Op.cit. (p.10).

El perfil epidemiológico de un colectivo social institucional en una determinada sociedad requiere un análisis de múltiples niveles para comprender por qué y cómo las condiciones sociales, tales como la reproducción social, la producción económica, la cultura, la marginalización y la participación política, se organizan históricamente en distintos modos de vida característicos de los grupos situados en diferentes posiciones dentro de la estructura de poder, y determinan un acceso diferencial a condiciones favorables o protectoras, o a condiciones desfavorables o destructivas<sup>5</sup>

## 2.2. Reforma del Estado.

La reforma administrativa del Estado, afecta a la institucionalidad del mismo, por ende se han alterado las posiciones de poder o representación de los intereses de los diferentes actores, sujetos políticos y económicos de la Sociedad.

Es propuesto un nuevo gerencialismo, como modelo de transición entre un paradigma burocrático de la A.P.N. hacia un paradigma gerencial, que considere las transformaciones en el medio (propuestas por el modelo Neoliberal) e incorpore los instrumentos gerenciales probados en el mercado.

Fleury (2002), cita a Armstrong (1998), que describe al nuevo gerencialismo a través de ocho elementos:

- Reducción de costos con búsqueda de mayor transparencia en la asignación de recursos;
- desagregación de las organizaciones burocráticas tradicionales en agencias separadas (agencias ejecutoras o empresas gubernamentales) generalmente relacionadas por contratos o cuasi-contratos;
- separación entre el comprador y el proveedor;
- introducción de mecanismos de mercados o cuasi-mercado;
- descentralización de la autoridad gerencial;
- introducción de la gestión de desempeño;
- nuevas políticas de personal, cambiando desde el empleo público permanente y patrones salariales nacionales para contratos por plazo, con pagos relacionados a desempeño y con determinación local de las condiciones de trabajo y de pago; y
- aumento del énfasis en la calidad, enfocada en la satisfacción del consumidor<sup>6</sup>

En cuanto la aplicación de éstos objetivos, éste trabajo se focaliza en las consecuencias de las nuevas políticas de personal, aplicadas al Estado a través de contratos de servicios y becas de financiamiento

---

<sup>5</sup> Iriart, C., Waitzkin, H., Breilh, J. (2002) *Medicina Social Latinoamericana: Aportes y desafíos*. Revista Panamericana Salud Publica 12(2), 2002 (p. 131).

<sup>6</sup> Fleury, S. (2000). *Reforma del Estado. Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (p. 12).

Con referencia al neoliberalismo y la experiencia Latinoamericana, Fleury (2002), describe que principios de la Reforma del Estado, aplicada en la A.P.N, han sido incorporados a otros países latinoamericanos, que afectan a las condiciones de trabajo.

(...)Separación de funciones; autonomía; competencia; rendición de cuentas; contractualización; control de los consumidores; y recuperación de los costos. Por supuesto que importantes estrategias utilizadas en los procesos de reforma como la privatización, descentralización, flexibilización laboral, reforma del servicio civil, deberían ser contempladas en el análisis de las experiencias concretas de reforma de cada país.

(...)A manera de ejemplo, las propuestas de reforma de los sectores de salud y seguridad social en América Latina han adoptado en los años recientes la perspectiva de la separación de funciones y de la contratación, para diseñar los sistemas de entrega de servicios, combinando recursos públicos y privados en modelos mixtos o plurales, estructurados a partir del sistema de subsidios establecidos en las relaciones contratadas.

(...)Cada vez está más difundida la idea que el Estado debe confiar en socios privados para hacer el trabajo público, llegándose a hablar de un “estado contractual”, “estado sombra” o “estado virtual”, donde la jerarquía administrativa es progresivamente sustituida por el uso extensivo del mecanismo de contrato.

(...) Contratos de desempeño- es cuando una firma privada es contratada para proveer un servicio público, pero los bienes de capital usados son todavía de propiedad del gobierno. El problema más importante, en este caso, es el establecimiento de un contrato que asegure los intereses públicos, incluyendo la manutención de bienes. También resulta importante considerar en el proceso decisorio los costos de diseñar, monitorear y hacer cumplir el contrato. Estos contratos también son establecidos entre los ministerios y entes gubernamentales dotados de cierto grado de autonomía en el manejo de los recursos.<sup>7</sup>

El modelo neoliberal aplicado en Brasil, permitió el diseño de la reforma del aparato administrativo a fines de los años ´90, generando consecuencias distintas. Han distinguido el Núcleo estratégico (Legislativo, Judiciario, Ministerios), Actividades exclusivas (Reglamentación, Fiscalización, Fomento, Seguridad Social, Seguridad Pública): propiedad del Estado, de los servicios no exclusivos (Universidades, Hospitales, Museos, Centros de investigación) que deben ser contratadas, y la producción para el Estado (Empresas Estatales) que deben ser privatizadas. La aplicación de introducir mercados en la provisión de bienes y servicios considerados propiedad del Estado, anteriormente. Han generado controversias y resultados ambiguos según los Estados que han aplicado la reforma, al delimitar funciones, grado de interferencia, capacidad de gobierno en pos del aumento de gobernabilidad.

---

<sup>7</sup> Fleury, S. op.cit. (pp. 16-20).

En América Latina, una de las formas de evaluación y rendición de cuentas que está siendo cada vez más utilizada son los llamados contratos de desempeño, compromisos de resultados o acuerdos de gestión. Se tratan de modalidades de contratos utilizadas en el interior del sector público, entre un principal que establece metas deseadas y asigna recursos, con base en el desempeño, a un agente ejecutor público autónomo.

(...)También en Chile se introdujo una reforma gradual y paulatina, empezando en 1993, con la introducción de una forma participativa de planificación estratégica. En los años siguientes se introdujeron acuerdos de modernización entre el Presidente, las agencias y los sueldos basados en el desempeño. Desde 1995, se introdujeron indicadores de desempeño sobre la base del presupuesto y los organismos comenzaron a producir informes anuales de desempeño y un sistema de evaluación de programas públicos.<sup>8</sup>

Luego de una década de haberse iniciado la Reforma del Estado en distintos países Latinoamericanos, se ha reconocido la necesidad de reformar el aparato administrativo del Estado, pero la respuesta se encontró condicionada con el enfoque teórico, que guió la Reforma; las opciones políticas y capacidad técnica aplicada, acordes o no con la capacidad política e institucional existente en cada realidad nacional. Los casos de Brasil y Chile, son distintos en la continuidad y profundidad, respecto de Argentina.

A nivel Nacional, en ciertas realidades locales se han acentuado los problemas socioeconómicos preexistentes o con alcances favorables reducidos. Azcorra, A. (2010) afirma:

Las reformas estuvieron orientadas fundamentalmente por un criterio economicista, de ajuste y cambio estructural, que se relaciona con el nuevo perfil neoliberal del Estado. Se produce una delegación de responsabilidades en actores sociales que pertenecen a niveles jurisdiccionales inferiores, que además de prestar servicios deberán elaborar estrategias de nuevos financiamientos, en pos de incrementar la eficiencia. A pesar de ello, la descentralización no siempre se efectuó de un modo completo y real porque primaron, en algunos casos, desentendimientos entre los niveles centrales de gobierno, generando falta de coordinación y articulación entre las unidades de atención descentralizadas (...) Por lo tanto, el Estado va cediendo espacios a estos nacientes actores en detrimento de los intereses del conjunto de la sociedad<sup>9</sup>

Siendo reconocidos los fenómenos de desocupación y flexibilización Laboral, privatizaciones de empresas y servicios públicos, los contratos de desempeño y el

---

<sup>8</sup> Fleury, S. op.cit. ( p.26).

<sup>9</sup>Azcorra, A., Buchter,I., Catoira, P., Gonzalez, I.(2010). *Una mirada sobre transformaciones y singularidades del Aparato Estatal*.UBA. FCE. Año 1 N°3 (p. 6).

cierre de los llamados a concurso e incorporación a las Plantas-Estructura del Estado. La fuerza laboral, sin calificación excluyente (docentes, operarios, Profesionales de la Salud), pueden ser contratados y despedidos, dependientes de un mercado laboral flexible, que exige alta productibilidad y descalifica los derechos laborales antes reconocidos para todos los trabajadores que desempeñaban funciones en la A.P.N., desde hace más de una década son los empleados de Planta y los “contratados”, los permanentes y no permanentes.

En cuanto a los Derechos Laborales y las condiciones en la que los empleados desempeñan actualmente funciones en la A.P.N., entre aquellos que pertenecen o no a la estructura, se ha registrado: a. Falta de idoneidad, compromiso y responsabilidad en los puestos de trabajo, b. Inconsistencia en la asignación de las tareas, c. Toma de decisiones por personas no facultadas por el cargo (Coordinadores y Jefes que no integran la estructura, por ser becarios o contratos), d. Puestos jerárquicos otorgados por amistad, favoritismo de poder, e. Los horarios irregulares (ingreso, egreso, almuerzo, horas extras), f. Ascensos en la organización, formas de ingreso son poco transparentes (no hay concursos), g. La utilización de las evaluaciones de desempeño, limitadas al personal de planta permanente, son realizadas, en general por jefes que no integran el organigrama formal.

Azcorra (2010), cita resultados obtenidos por el BID (2006), a partir de un diagnóstico realizado a la A.P.N.

El proceso de planificación de recursos humanos no se encuentra sujeto a un área específica ni bajo un proceso central unificado, más bien las decisiones se toman en base al criterio de las autoridades políticas de los organismos a través del presupuesto del área. Esto le confiere cierta inflexibilidad y discrecionalidad al sistema. La recurrencia a mecanismos de contratación y al sistema de pasantías resulta ser la forma de resolver dichos obstáculos.

(...)A través de decretos de excepción se ha difundido la práctica en los últimos años de cubrir cargos de nivel ejecutivo que la norma prevé sean concursados, a partir de la designación política de los funcionarios.

En el reclutamiento y selección de personal, coexisten prácticas basadas en sistema de mérito con tradiciones propias del clientelismo político.

Los mecanismos formales de movilidad del empleado, como las adscripciones, no están sujetos a estrategias planificadas de recursos humanos, sino a intereses personales del funcionario, a cambios políticos en las áreas o problemas de mal desempeño de funciones no explícitos.

No se detectan procedimientos homogéneos y sistemáticos en relación al control del ausentismo y/o horarios laborales.

Se registra una baja aplicación de sanciones disciplinarias. Los sumarios suelen estar largos períodos “cajoneados”.

Si bien esta previsto en la normativa, no se utiliza en la práctica la desvinculación por evaluaciones de desempeño negativas, incumplimiento de deberes del funcionario público o actos de corrupción.

La evaluación de desempeño en la práctica sólo cumple una función ceremonial. La misma se realiza sólo como un acto formalista, sin ningún criterio de evaluación del rendimiento. Los incentivos asociados al buen desempeño individual también han sufrido su distorsión, por la rotación de calificaciones máximas que produjo el sistema de topes máximos para cada categoría de evaluación.

En el caso de los contratados temporalmente, tienen una estabilidad en la práctica sumamente precaria, no gozan de protección de salud ni de aportes previsionales por parte del Estado, permaneciendo bajo el régimen autónomo. No son evaluados y no cuentan con mecanismos de promoción.<sup>10</sup>

El informe del BID, sistematiza consecuencias de la Reforma del Estado, presentes en la A.P.N. en 2006. A través del Decreto 214/2006, Convenio Colectivo de Trabajo y del Decreto 2098/2008, Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), se inicia un proceso de cambio en el funcionamiento del personal de la A.P.N.

### **3. Legislación Marco. Convenios Colectivos de Trabajo. Sistema Nacional de Empleo Público. Desde 1992 a 2008.**

***“...La nueva regulación convencional apunta no sólo a sostener la cultura del trabajo, sino también a asegurar que ella se desarrolle en un ámbito de interacción humana armoniosa y de mutuo respeto, libre de violencia laboral y promotora del principio de la no discriminación y de la igualdad de oportunidades, con especial respaldo al significado del derecho a la carrera como elemento de realización personal.” F. García Pullés.<sup>11</sup>***

Analizar las consecuencias de la Reforma del Estado en el Empleo Público, implica realizar una revisión histórico-normativa en la temática.

Los cambios en las modalidades de contratación (desde 1992 a 2008), afectan directamente a las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT), acrecentando

<sup>10</sup> Azcorra, A. op.cit. (pp. 17-18).

<sup>11</sup> García Pullés, F., Bonpland, V., Ugarte, M. (Colaboradores). (2006). *Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional. Decreto 214/2006. Suplemento de Actualización Régimen de Empleo Público en la Administración Nacional*. Buenos Aires: LexisNexis (p.7).

la vivencia de inestabilidad laboral, ansiedad y /o conductas sobreadaptadas, que ubican al trabajador en situaciones de riesgo (Ref. Item 4)

### **3.1 Antecedentes al Decreto 214/006. Convenio Colectivo de Trabajo General para la A.P.N.**

#### **3.1.1 Ley N° 24.185. Convenciones Colectivas de Trabajo**

La ley N°24.185, rige las negociaciones colectivas que se celebran entre la A.P.N. y sus empleados, incide en la regulación actual del empleo público.

En el período 1973-76, se han realizado negociaciones colectivas para personal de la D.G.I. y la Administración Nacional de Aduanas.

Argentina incorpora al derecho positivo los Convenios 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), a través de las leyes N° 23.328 del año 1986 y N°23.544 del año 1988, siendo tratados a partir de esta fecha, en el Congreso Nacional, proyectos de regulación de la negociación colectiva para el sector público, que culminan con la sanción de la ley N°24.185 (Ley Marco), reglamentada por el decreto N° 447 del 17/03/1993.

La ley N°24.185 establece que será aplicable a las negociaciones de la A.P.N. y sus empleados, siendo excluidos de la aplicación de ésta normativa, en el art.3:

- a. El Presidente y Vicepresidente de la Nación, y el Procurador General de la Nación;
- b. El Fiscal General de Investigaciones Administrativas y los Fiscales Adjuntos;
- c. Los Ministros, Secretarios y Subsecretarios del Poder Ejecutivo de la Nación, el Procurador del Tesoro de la Nación, funcionarios superiores y asesores de gabinete.
- d. Las personas que, por disposición legal o reglamentaria emanadas de los poderes del gobierno, ejerzan funciones asimilables o de jerarquía equivalente a los cargos mencionados.
- e. El personal militar y de seguridad de las Fuerzas Armadas de la Nación, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, Policía Federal, Servicio Penitenciario Federal u Organismos Asimilables;
- f. El personal diplomático comprendido en la Ley de Servicio Exterior, que reviste en jerarquías superiores que requieran acuerdo del Senado;
- g. El Clero Oficial;
- h. Las autoridades y funcionarios directivos o superiores de entes estatales u organismos descentralizados nacionales;
- i. El personal que requiera un régimen particular por las especiales características de sus actividades cuando así lo resolviere el Poder Ejecutivo Nacional mediante resolución fundada;
- j. Los sectores de la Administración Pública Nacional que a la fecha de la sanción de esta ley se encuentren incorporados al régimen de las convenciones

colectivas de trabajo, a no ser que por acuerdo de las partes se optara por el sistema que aquí se establece<sup>12</sup>

En art. 8, especifica:

La negociación colectiva regulada por la presente ley será comprensiva de todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, tanto las de contenido salarial como las demás condiciones de trabajo, a excepción de las siguientes:

- a. La estructura orgánica de la Administración Pública Nacional;
- b. Las facultades de la dirección del Estado;
- c. El principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción de la carrera administrativa.

Las tratativas salariales o aquellas referidas a las condiciones económicas de la prestación laboral, deberán sujetarse a lo normado por la ley de presupuesto y a las pautas que determinaron su confección<sup>13</sup>

Integran el proceso de negociación colectiva, tratativas acerca de: ámbito de aplicación de las inclusiones y exclusiones de personal; modalidades de contratación; estabilidad; remuneración; suplementos; adicionales; incentivos; horas extras; compensaciones; licencias, justificaciones y franquicias; régimen disciplinario jornada laboral, igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y varones y políticas activas contra toda forma de discriminación, entre otras.

La representación de los empleados públicos, será ejercida por las asociaciones sindicales, uniones o federaciones con personería gremial. En el ámbito de la A.P.N., el sector sindical está compuesto por dos sindicatos con representación sindicales: Unión Personal de la Nación (UPCN) y Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), junto con otros sindicatos representativos de sectores de la Administración. En el marco de la Ley N°24.185, se negoció el Convenio de Trabajo General para la A.P.N., que fuera homologado por el decreto 66/1999.

### **3.1.2. Decreto Nacional 66/1999. Homologación del Convenio Colectivo de Trabajo.**

Art.1: El presente Convenio Colectivo de Trabajo será de aplicación para todos los trabajadores de la Administración Pública Nacional que pertenezcan a las jurisdicciones y entidades que se anuncian en el Anexo I del presente.

El personal comprendido en el ámbito de aplicación que esté regido por la ley de Contrato de Trabajo, sus modificatorias y las que se dicten en su reemplazo que

<sup>12</sup> Argentina. (1992). *Ley N°24.185. Convenciones Colectivas de Trabajo*. Legislación Marco. B.O. 21/12/92.

<sup>13</sup> Argentina. (1992). *Ley N°24.185. op.cit.*

pertenezcan a los organismos que se mencionan en el Anexo I se les aplicarán exclusivamente las prescripciones en los artículos correspondientes a Ingreso, Deberes y Prohibiciones.

Art.2: El personal no incluido en el citado Anexo I, perteneciente a otras jurisdicciones y entidades creadas o a crearse, podrán ser incorporadas al ámbito del presente Convenio por el Poder Ejecutivo Nacional, previa consulta a la Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (Co.P.A.R.) que se crea por el Capítulo I del Título VII del presente Convenio<sup>14</sup>

Este convenio no excluye personal como en la ley N°24.185, en el anexo I especifica Organismos cuyo personal quedará comprendido en la negociación colectiva: administración central, servicios, organismos descentralizados. Por decreto 1027/03 incorporan Organismos al listado.

Desde Art. 10 al 29 inclusive, el decreto especifica las condiciones de ingreso y la naturaleza del empleo.

Siendo condiciones para el ingreso, según art.10:

- a. Ser argentino nativo, por opción o naturalizado.
- b. Condiciones de conducta.
- c. Aptitud psicofísica para la función.

El Estado Empleador podrá exceptuar del cumplimiento del requisito previsto en el inciso a. mediante fundamentación precisa y circunstanciada.<sup>15</sup>

En cuanto a la naturaleza de la relación de empleo desde el art. 15 al 29, detalla las condiciones de trabajo, la distinción entre planta permanente o no permanente (en el año 1999, la Reforma del Estado, se encuentra aplicada, no hay concursos abiertos, se incorpora personal a través de contratos; en los contenidos de los arts.15-16-20, se reconocen los principios y objetivos neoliberales aplicados<sup>16</sup>) y describe la estabilidad laboral qué comprende y en qué situaciones no es extensiva la misma.

Art.15: Las condiciones de trabajo determinadas en el presente convenio responden a los siguientes principios ordenadores de la función pública, los que deberán ser respetados en los convenios sectoriales:

- a. Sometimiento pleno a la Constitución Nacional y a la ley.
- b. Igualdad, mérito y capacidad.
- c. Estabilidad en la relación de empleo.

<sup>14</sup> Argentina. (1999). Administración Pública Nacional. *Decreto Nacional 66/1999. Homologación de Convenio Colectivo de Trabajo*. Boletín Oficial, 26 de Febrero de 1999.

<sup>15</sup> Argentina. (1999). Administración Pública Nacional. *Decreto Nacional 66/1999*. op.cit.

<sup>16</sup> Remitirse a Ley N° 25.164 y Decreto N°1184/01, acerca de la regulación del empleo público nacional y las modalidades de contrataciones, respectivamente, en los cuales es descripta la ejecución de la postura neoliberal en la A.P.N.

- d. Ética profesional en el desempeño como garantía de un ejercicio responsable, objetivo e imparcial de la función pública.
  - e. Eficacia en el servicio, mediante un perfeccionamiento continuo.
  - f. Calidad y eficiencia en la utilización de los recursos.
  - g. Jerarquía en la atribución, organización y desempeño de funciones asignadas.
  - h. Participación y negociación de las condiciones de trabajo.
- Art. 16: Son valores éticos de la función pública: la probidad, la neutralidad, la imparcialidad, la transparencia en el proceder, la receptividad y la discreción, la responsabilidad profesional siguiendo criterios de razonabilidad y proporcionalidad y el servicio a los ciudadanos.
- Art.17: El personal alcanzado por el presente Convenio podrá revistar en la planta permanente o no permanente.
- Art.18: El personal permanente que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes a los distintos sistemas de carrera, cuya financiación será prevista para cada jurisdicción u organismo descentralizado en la Ley de presupuesto<sup>17</sup>, está comprendido en el régimen de estabilidad. La estabilidad sólo se perderá por las causales establecidas en la normativa vigente.
- Art.19: La estabilidad comprende:
- a. El empleo.
  - b. El nivel escalafonario alcanzado.
  - c. La remuneración normal, regular, habitual y permanente de dicho nivel escalafonario.
- Art.20: La estabilidad no es extensiva al cargo o función, excepto cuando se trate del desempeño de funciones de nivel gerencial o críticas que determine el Estado Empleador, a las que se hubiese accedido por regímenes de selección abiertos, con períodos de duración establecidos previamente y en las condiciones que se establezcan en los sistemas de carrera de los convenios sectoriales (...)
- Art.24: La adquisición de la estabilidad se producirá cuando se dé cumplimiento a las siguientes condiciones:
- a. La prestación efectiva de los servicios durante el período de prueba, el que será extensivo a doce (12) meses.
  - b. La acreditación de la idoneidad durante el período de prueba a través de las evaluaciones satisfactorias y de capacitación, según lo establecido por el sistema de carrera pertinente.
  - c. La obtención del certificado definitivo de aptitud psicofísica para la función.
- Art. 25: Durante el período de prueba la designación del agente podrá ser cancelada en cualquier momento por la autoridad que la designó.
- Art. 26: El personal alcanzado por el régimen de estabilidad que resulte afectado por medidas de reestructuración que comporten la supresión de organismos, dependencias o de las funciones asignadas a los mismos, con la eliminación de los respectivos cargos, podrá optar por percibir la indemnización correspondiente de forma inmediata o por su reubicación en caso de existir vacantes acorde con su perfil (...).
- Art. 27: El régimen de personal no permanente corresponde al personal incorporado en Plantas Transitorias con designación a término, que responda a los perfiles generales previamente establecidos por la autoridad competente, de conformidad con las características de la función a desempeñar. Deberá cumplir con los requisitos generales de ingreso, y no estar incurso en las prohibiciones para el ingreso a la Administración Pública Nacional, carece de estabilidad y su designación podrá ser cancelada en cualquier momento.

---

<sup>17</sup> Remitirse al Decreto 1184/01.

Art. 28: El personal de Plantas Transitorias será afectado exclusivamente a la realización de actividades de carácter transitorio o estacional que resulten necesarias para completar las competencias propias de cada jurisdicción.

Art. 29: El personal incorporado a Plantas transitorias será equiparado, a los efectos de su remuneración, a un nivel 0 categoría del régimen vigente en el organismo en el que se efectuó su designación, que se corresponda con las funciones asignadas.<sup>18</sup>

El personal de Planta permanente, tiene los siguientes derechos, según art.31:

- a. Estabilidad.
- b. Retribución por sus servicios.
- c. Igualdad de oportunidades en la carrera.
- d. Capacitación permanente.
- e. Libre agremiación y negociación colectiva.
- f. Licencias, justificaciones y franquicias.
- g. Compensaciones, indemnizaciones y subsidios.
- h. Asistencia social para si y su núcleo familiar.
- i. Interposición de recursos.
- j. Renuncia.
- k. Jubilación.
- l. Condiciones y medio ambiente de trabajo.
- m. Participación, por medio de las organizaciones sindicales, en los sistemas de carrera de conformidad con lo establecido en el presente convenio.<sup>19</sup>

El personal no Permanente, incluido en éste convenio, tiene según art. 32, los siguientes derechos al prestar funciones:

- a. Retribución por sus servicios.
- b. Libre agremiación y negociación colectiva.
- c. Licencias, justificaciones y franquicias.
- d. Obra social para sí y su núcleo familiar.
- e. Compensaciones, indemnizaciones y subsidios.
- f. Interposición de recursos.
- g. Renuncia.
- h. Jubilación
- i. Condiciones y medio de trabajo.<sup>20</sup>

Estabilidad, Igualdad de oportunidades por carrera, capacitación permanente, participación por medio de las organizaciones sindicales al sistema de carrera, son derechos que el Personal no Permanente no dispone, por las particularidades específicas de las condiciones de trabajo (Ref. arts. 27 a 29 inclusive) Las evaluaciones de desempeño, carrera profesional y capacitación son derechos del Personal Permanente.

<sup>18</sup> Argentina. (1999). Administración Pública Nacional. *Decreto Nacional 66/1999*. op.cit.

<sup>19</sup> Argentina. (1999). Administración Pública Nacional. *Decreto Nacional 66/1999*. op.cit.

<sup>20</sup> Argentina. (1999). Administración Pública Nacional. *Decreto Nacional 66/1999*. op.cit.

La Polifuncionalidad o flexibilidad funcional, responde también a los principios que dieron origen a la Reforma del Estado, según art. 37:

Las funciones que corresponden al personal comprendido en el presente Convenio Colectivo de Trabajo deben interpretarse complementadas por los principios de polivalencia y flexibilidad funcional con el objeto de contribuir a la obtención de mejores niveles de productividad, posibilitando, a tal fin, la asignación de funciones con el objeto de contribuir a la obtención de mejores niveles de productividad, posibilitando, a tal fin, la asignación de funciones y/o tareas distintas de las que resulten propias.

Dichos principios serán de aplicación razonable sin que se menoscabe moral ni económicamente al personal afectado.

El empleador deberá preparar al personal para que pueda hacer uso de sus capacidades para desarrollar diversas tareas, oficios o roles, ya sea en forma accesoria, complementaria o afín, que se requieran para poder cumplir con la misión asignada.<sup>21</sup>

Las condiciones y medio ambiente de trabajo, abarca a todo el personal (Ref. arts. 31 y 32, Decreto 66/1999) especificando como condiciones de trabajo a las características del mismo, que puede tener una influencia significativa en la generación de riesgos para la seguridad y salud del empleado; siendo el ambiente: el lugar, las circunstancias de orden sociocultural y la infraestructura física que rodean la relación hombre-trabajo como también las actividades preventivas que se realicen, para evitar o disminuir los riesgos derivados de la actividad laboral.

En art.105, especifica que la A.P.N. queda sujeta al cumplimiento de las siguientes obligaciones:

- a. Examen preocupacional para todos los agentes que ingresen como Planta Permanente.
- b. Exámenes médicos anuales, los que deberán contemplar las características especiales de cada actividad.
- c. Comunicación escrita al trabajador de los resultados de los análisis y exámenes.
- d. Confección de una estadística anual sobre los accidentes y enfermedades profesionales, la que deberá ser comunicada a la autoridad administrativa del trabajo y a la representación sindical.
- e. Presencia de un servicio médico en el lugar de trabajo; cuando el número de trabajadores no justificara un servicio permanente, se procederá a la contratación de un prestador externo que garantice la atención de urgencias.
- f. Denuncia de los accidentes y/o enfermedades profesionales ante la autoridad administrativa y a la representación sindical.

---

<sup>21</sup> Argentina. (1999). Administración Pública Nacional. *Decreto Nacional 66/1999*. op.cit.

g. Toda conducta establecida en las leyes 19.587 de Higiene y Seguridad y 24.557 de Riesgos del Trabajo, normas reglamentarias y / o complementarias y/o modificatorias y aquellas específicamente adoptadas por la CyMAT.<sup>22</sup>

A partir de la promulgación de éste decreto, los arts. 106 y 107 enuncian:

Art. 106: Créase la Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo del Sector Público (CyMAT). Dicha comisión estará integrada por Tres (3) representantes titulares y tres (3) suplentes por parte del Estado Empleador y por Tres (3) representantes titulares y Tres (3) suplentes de la parte gremial (...)

Art 107: La CYMAT tendrá las siguientes funciones:

1. Fiscalizar, a través de las delegaciones, el cumplimiento de las leyes 24.557 y 19.587.
2. Asistir y coordinar la acción de las delegaciones.
3. Proponer normas de seguridad dirigidas a evitar accidentes.
4. Formular recomendaciones para mejorar la aplicación de la normativa referida.
5. Proponer y diseñar sistemas de señalización e instructivos para uso de elementos de protección personal o general.
6. Analizar y evaluar las sugerencias y denuncias hechas ante la Comisión sobre higiene y seguridad en el trabajo.
7. Relevar información relativa a la aplicación de los programas de mejoramiento establecidos en virtud de los contratos celebrados con las Administradoras de Riesgo de Trabajo.<sup>23</sup>

Las CyMAT serán profundizadas en el ítem 4. Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo.

### **3.1.3. Ley N° 25.164. Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional.**

La Ley N°25.164 imparte el marco normativo y de regulación del empleo en la A.P.N., los requisitos para el ingreso, los derechos y deberes, el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, y la creación del fondo permanente de capacitación y recalificación laboral.

En cuanto a éste trabajo, serán particularmente seleccionados los arts. 7, 8, 9 y 10, por desarrollar la naturaleza de la relación de empleo.

“Art. 7: El personal podrá revistar en el régimen de estabilidad, en el régimen de contrataciones, o como personal de gabinete de las autoridades superiores. La situación del personal designado con carácter ad honorem será reglamentada por el

<sup>22</sup> Argentina. (1999). Administración Pública Nacional. *Decreto Nacional 66/1999*. op.cit.

<sup>23</sup> Argentina. (1999). Administración Pública Nacional. *Decreto Nacional 66/1999*. op.cit.

Poder Ejecutivo, de conformidad con las características propias de la naturaleza de su relación.

Art. 8: El régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera cuya financiación será prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto.

La carrera administrativa básica y las específicas deberán contemplar la aplicación de criterios que incorporen los principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección para determinar la idoneidad de la función a cubrir, de la promoción o avance en la carrera basada en la evaluación de la eficiencia, rendimiento laboral y de exigencias de capacitación acorde con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar, así como la previsión de sistemas basados en el mérito y la capacidad de los agentes, que motiven la promoción de los mismos en carrera.

Art.9: El régimen de contrataciones de personal por tiempo determinado comprenderá exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente.

El personal contratado en esta modalidad no podrá superar en ningún caso el porcentaje que se establezca en el convenio colectivo de trabajo, el que tendrá directa vinculación con el número de trabajadores que integren la planta permanente del organismo.

Dicho personal será equiparado en los niveles y grados de la planta permanente y percibirá la remuneración de conformidad con la correspondiente al nivel y grado respectivo.

La Ley de Presupuesto<sup>24</sup> fijará anualmente los porcentajes de las partidas correspondientes que podrán ser afectados por cada jurisdicción u organismo descentralizado por la aplicación del referido régimen.

Art. 10: El régimen de prestación de servicios del personal de gabinete de las autoridades superiores, será reglamentado por el Poder Ejecutivo, solamente comprende funciones de asesoramiento, o de asistencia administrativa. El personal cesará en sus funciones simultáneamente con la autoridad cuyo gabinete integra y su designación podrá ser cancelada en cualquier momento.<sup>25</sup>

En los Arts. 8, 9 y 10 quedan especificadas las modalidades de relación de empleo, citadas en Art. 7, que señala al personal ad honorem, fuera de la aplicación de la legislación marco.

El Art. 9 es citado dentro del ámbito de vigencia y aplicación en el Art.1 del Decreto 2098/02 Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público-SINEP-(ítem 3.3), al igual que en el Art. 26 (no reglamentado), prevee la reforma del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA):

<sup>24</sup> Remitirse al Decreto Nacional 1184/01

<sup>25</sup> Argentina. (1999). *Ley N°25.164. Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional*. Sancionada: setiembre 15 de 1999

Art.26: El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa vigente, podrá ser revistado, adecuado y modificado de resultar procedente, el ámbito de la negociación colectiva, con excepción de las materias reservadas a la potestad reglamentaria del Estado por la Ley 24.185. En los organismos previstos por dicho sistema deberán tener participación todas las asociaciones sindicales signatarias de los convenios colectivos de trabajo de conformidad con lo normado en la Ley 24.185.<sup>26</sup>

La Ley 21.185 con la Ley 25.164 conforman la denominada legislación marco, sin embargo, la Ley 25.164, sancionada en el período de la Reforma del Estado (Segunda Presidencia, del Dr. Carlos Menem), será reglamentada a través del Decreto Nacional 1421/2002 (durante la Presidencia del Dr. Eduardo Duhalde), luego de la crisis de año 2001-2002, que manifestó las consecuencias de la aplicación del modelo Neoliberal en Argentina.

### **3.1.4. Decreto Nacional 1184/2001. Régimen de contrataciones.**

El Decreto 1184, sancionado el 20 de setiembre de 2001, refiere independencia de las fuentes de financiamiento, a diferencia de los arts. 18 del Decreto Nacional 66/99 y Art. 9 de la Ley N°25.164, que citan exclusivamente al Presupuesto Nacional. En sus considerandos especifica:

Que resulta indispensable el dictado de pautas que fijen una política uniforme en materia de contrataciones de servicios personales con independencia de la fuente de financiamiento.

Que dicho cometido permitirá una mejor fiscalización y control de los gastos por el referido concepto.

Que para coadyuvar al cumplimiento de los compromisos asumidos resulta imprescindible reducir las erogaciones, impidiendo el incremento de los contratos de locación de servicios o de obra intelectual prestados a título personal bajo cualquier modalidad jurídica.

Que en este marco es necesario limitar las contrataciones del personal administrativo propendiendo a una mejor distribución y gestión del personal permanente de la Administración Pública Nacional.

(...)Que a efectos de plasmar el principio de transparencia adoptado como uno de los ejes principales para las acciones del Plan de Modernización de la Gestión del Estado, corresponde disponer la publicación de la nómina de las personas contratadas dentro del Sector Público Nación en las páginas WEB de cada jurisdicción y entidad<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Argentina. (1999). *Ley N°25.164*. op.cit.

<sup>27</sup> Argentina. (2001). *Decreto Nacional 1184/2001. Régimen de contrataciones del Personal en la Administración Pública Nacional*. 20 de setiembre 2001.

En el último trimestre del año 2001, la grave crisis económica nacional, la búsqueda por parte del Gobierno Nacional de sancionar la Ley de Reforma Laboral para bajar los costos y debilitar el poder de los sindicatos grandes, son el marco de referencia de éste decreto en el cual se especifican los límites en las contrataciones, gastos y aplicación del principio de transparencia como eje del Plan de Modernización del Estado.

En el Anexo I de éste Decreto, se encuentra el Régimen de contrataciones, en el cual los Arts. 3, 4 y 5 especifican la modalidad acorde con los considerandos enunciados anteriormente:

Art. 3: Para aprobar la contratación se requerirá un informe del funcionario propiciante de jerarquía no inferior a Subsecretario o titular de organismo descentralizado que contenga:

- a. Las razones que aconsejan su realización.
- b. Los objetivos parciales y finales y/o productos que se procuran obtener o alcanzar.
- c. Un cronograma del programa de trabajo y los plazos estimados para su ejecución.
- d. Los honorarios propuestos.
- e. El financiamiento previsto.

El informe con todos sus antecedentes serán conservados en el área de administración de personal de la jurisdicción o entidad.

Art. 4: El funcionario propiciante de la contratación será responsable de su ejecución y del cumplimiento de los objetivos dentro de los plazos previstos, aprobando de corresponder los informes de avance y final y debiendo elevar a la máxima autoridad de la jurisdicción los resultados alcanzados, el grado de cumplimiento de las metas propuestas y una evaluación de la labor cumplida por las personas contratadas.

Art. 5: Los contratos deberán fijar:

- a. El objeto de la contratación con la definición de los resultados a alcanzar.
- b. Los honorarios propuestos según descripción del puesto y su forma de pago.
- c. La modalidad y lugar de la prestación de los servicios.
- d. El plazo de duración del contrato.
- e. Una cláusula de renovación y rescisión a favor de la Administración Pública Nacional.<sup>28</sup>

En los anexos se encuentran: el modelo tipo de locación de servicios (anexo 1), y la identificación de las funciones: coordinación general, consultor -A, B, C-, asistente técnico A, consultor D (anexo 2).

Las modalidades de contratación serán retomadas en el Decreto Nacional 1421/02 y Resolución S.G.P. 48/02 (ítems. 3.1.5 y 3.1.6)

---

<sup>28</sup> Argentina. (2001). *Decreto Nacional 1184/2001*. op.cit.

### 3.1.5. Decreto Nacional 1421/2002. Reglamentación de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional.

En los considerandos de la reglamentación de la Ley N°25.164, especifica:

Que, con relación al ingreso y seguimiento de la situación del personal, resulta conveniente disponer la instrumentación por parte de la autoridad de aplicación, del régimen de administración integral del legajo único personal y la creación del Sistema de Información para la Gestión de los Recursos Humanos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley N°25.164 a efectos de suministrar a las autoridades la información necesaria para la planificación, administración y seguimiento de la política en materia de gestión de personal y del “Registro Central del personal-Ley N°25.164-“ como integrante del citado sistema.

Que en función a las características de la naturaleza de la relación de empleo público contempladas por el artículo 7° del Anexo de la Ley, deviene necesario reglamentar los alcances de la situación del personal que reviste en el régimen de estabilidad, en el de contrataciones, como personal de gabinete de autoridades superiores y la situación del personal ad –honorem.

Que como consecuencia del principio de estabilidad, y ante la eventualidad del dictado de medidas de reestructuración por necesidades ineludibles de funcionamiento del Estado, que comporten supresión de organismos, dependencias o de sus funciones, con la eliminación de los respectivos cargos, resulta imprescindible instrumentar el procedimiento de reubicación del personal afectado y disponer la implementación de un Registro de Personal en Proceso de Reubicación y en Situación de Disponibilidad, así como considerar la situación del personal amparado por las Leyes °22.431<sup>29</sup> y N°23.109<sup>30</sup>, excluyéndolos de la aplicación de tales medidas.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Ley N°22.431. *Sistema de Protección integral de las personas discapacitadas*. B.O. 20/03/81

<sup>30</sup> Ley N°23.109. *Beneficios a excombatientes que han participado en acciones bélicas en el Atlántico Sur*. B.O.01/11/84

<sup>31</sup> Argentina. (2002). *Decreto Nacional 1421/2002. Reglamentación de la Ley N°25.164*. Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional. 08 de agosto de 2002.

Las consecuencias de la Reforma del Estado, de *“las acciones del Plan de Modernización de la Gestión del Estado”*<sup>32</sup>, al reglamentarse la Ley N°25.164 (Sancionada en setiembre de 1999), implicó incorporar en el texto ampliaciones, especificaciones en los artículos acerca de la Naturaleza de la relación de empleo, situaciones que no eran tratadas ni abordadas en el texto de la Ley marco. Dentro de los considerandos es incorporada la creación de un Sistema de Información para la Gestión de los Recursos Humanos y de un Registro de Personal en Proceso de Reubicación y en Situación de Disponibilidad, como también el reconocer el Sistema de Protección Integral de las personas discapacitadas (Ley 22.431) y de los Beneficios a excombatientes que han participado en acciones bélicas en el Atlántico Sur (Ley 23109).

En particular los Arts. 8 y 9, presentan especificaciones, ausentes en los artículos correspondientes, en la Ley que es Reglamentada (Ley 25.164)

Art.8: Los mecanismos generales de selección para garantizar el principio de idoneidad como base para ingreso, la promoción en la carrera administrativa y la asignación de funciones de jefatura serán establecidos por la autoridad de aplicación y, en forma conjunta, con los titulares de los organismos descentralizados que tengan asignadas dichas facultades por la ley de creación. Los mecanismos generales de selección deberán ajustarse a los principios del sistema de concursos.

Asimismo, establecerá los requisitos mínimos a exigir para la cobertura de cargos pertenecientes al régimen de carrera, de naturaleza funcional similar o equivalente, que tengan por objeto comprobar un conjunto básico de conocimientos, habilidades y aptitudes; determinará los sistemas de evaluación de desempeño que correspondan, como así también las pautas para el diseño, certificación y evaluación de la capacitación requerida para el desarrollo de la carrera de los agentes.

(...)La designación de personal ingresante en la Administración Pública Nacional en cargos de carrera sin la aplicación de los sistemas de selección previstos por los escalafones vigentes, no reviste en ningún caso carácter de permanente, ni genera derecho a la incorporación al régimen de estabilidad.

Art.9: El régimen de contrataciones comprende la contratación por término determinado y la designación en plantas transitorias y estará sujeto a las siguientes previsiones:

- a. El personal será afectado exclusivamente a la realización de actividades de carácter transitorio o estacional, que resulten necesarias para complementar el ejercicio de las acciones y competencias asignadas a cada jurisdicción o entidad descentralizada.

Las actividades de carácter transitorio estarán referidas a la prestación de servicios, asesoramiento técnico especializado, coordinación y desarrollo integral de programas de trabajo y/o proyectos especiales o para atender incrementos no permanentes de tareas.

<sup>32</sup> Argentina. (2002). *Decreto Nacional 1184/2001*. Ref.: Considerandos en ítem 3.1.4

(...)Las actividades de carácter estacional responden a tareas que se realizan periódicamente y sólo en determinada época del año. En estos casos el personal puede ser incorporado a una planta transitoria con designación a término, cuyas características serán reguladas por la autoridad de aplicación.

(...) c. Los contratos deberán contener como mínimo:

Las funciones objeto de la contratación, resultados a obtener o estándares a cumplir, en su caso, modalidad y lugar de prestación de servicios.

La equiparación escalafonaria<sup>33</sup> que corresponda según los requisitos mínimos que corresponda según los requisitos mínimos establecidos para cada nivel o posición escalafonaria.

(...) d. El personal sujeto al régimen de contrataciones y el incorporado a plantas transitorias, carecen de estabilidad y su contrato puede ser rescindido o la designación en la planta transitoria cancelada en cualquier momento.<sup>34</sup>

La reglamentación de los arts. 8 y 9, de la Ley 25.164 dejan establecidos que: a. Los cargos de carrera son por concurso, es el mecanismo de selección de personal reconocido, que genera estabilidad e incorporación permanente; b. El régimen de contrataciones se distingue entre transitorio o estacional; c. Los contratos a diferencia de las modalidades previstas en Decreto Nacional N°1184/01 (ítem 3.1.4) responden a los escalafones de los tres agrupamientos: general, científico-técnico y especializado, según el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), que posteriormente es reemplazado por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), Decreto 2098/08 (ver ítem 3.3).

### **3.1.6. Resolución Subsecretaría de Gestión Pública–S.G.P.-N°48/2002.**

#### **Régimen de contrataciones de personal.**

La Resolución S.G.P. N°48, responde a las prescripciones indicadas en el Art. 9 del Decreto Nacional N°1421(Ref. ítem 3.1.6), que reglamenta la Ley N°25.164, Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, en cuanto a la contratación de personal por tiempo determinado. En los considerandos, especifica:

A los efectos de homogeneizar la aplicación del régimen de contrataciones en las distintas jurisdicciones y organismos, deviene necesario proceder a la fijación de determinadas pautas para la previsión de los perfiles de las funciones que serán objeto de contratación, como asimismo, a la aprobación del modelo de contrato tipo

<sup>33</sup> Hace referencia a los escalafones del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa –SINAPA- En: Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Sistema Nacional de la Profesión Administrativa –SINAPA- Decreto 993/91. Compendio Normativo actualizado. Mayo 2002. Págs. 10 a 16 inclusive.

<sup>34</sup> Argentina. (2002). *Decreto Nacional 1421/2002*. op.cit.

al que deberán ajustarse cuando celebren contrataciones en los términos del artículo 9° de la Ley N°25.164 y su Decreto Reglamentario N° 1.421/02.<sup>35</sup>

En el anexo I, se encuentra la Solicitud de la contratación: a. razones de la celebración del contrato, el carácter y justificación del mismo (estacional o transitorio), b. requisitos del personal a contratar, c. la retribución del personal contratado, d. de la calificación del desempeño laboral. Anexo al art 1, para la propuesta de la contratación, adjunta tablas: a. Identificación de servicios y propuesta de términos de referencia: carácter, denominación de la función, tipo de servicios, nivel/categoría propuesta, objetivo general, objetivos específicos, actividades, resultados parciales y finales, estándares cuanti y cualitativos, fecha de obtención de resultados, horario propuesto, dependencia en la que prestará servicios, reportara a ( ); b. Identificación requisitos exigibles a los candidatos a contratar: nivel educativo, título/orientación, competencias laborales específicas (conocimientos técnicos y pericias críticas) excluyente- deseable, otros requisitos (rasgos personales u otros aspectos) excluyentes-deseables, otras observaciones.

En el Anexo II, se encuentra transcrito el Modelo de contrato tipo de prestación de servicios, Artículo 9° del anexo de la Ley N°25.164, en cual se encuentran los ítems del anexo I y anexo al art. 1, consignándose el N° de contrato, fecha, especificando las condiciones particulares entre el contratante, el Estado Nacional y el /la contratado/a, especificando: las funciones, lugar de servicio, tipo de prestación y horas semanales, actividades a realizar, obligaciones a cumplir encuadradas en los términos del contrato, duración del contrato, retribución por los servicios, entre otros. Al pie firma y aclaración del contratado/DNI, firma y aclaración por al contratante/DNI/Cargo. En el Anexo A, se encuentra grilla con los términos de referencia integrantes del contrato N°: denominación de la función, nivel/categoría, objetivo general, objetivos específicos, actividades/tareas, resultados parciales y finales, estándares cuanti y cualitativos, fecha de obtención de resultados, dependencia, autoridad de reporte, versión /revisión N° y fecha, con la firma/aclaración/documento del contratado y contratante, al pie.

La Resolución N°48, reemplaza la modalidad de contratación del Decreto N°1184/01, responde a la actualización de la modalidad de ingreso al Empleo Público Nacional,

---

<sup>35</sup> Argentina. (2002). Subsecretaría de la Gestión Pública. *Resolución N°48/2002. Régimen de contrataciones del personal*. 30 de diciembre de 2002.

generada al reglamentarse la Ley N°25.164, especificando la referencia al artículo N°9 del Decreto N°1421/02, desde los considerandos a los anexos de la Resolución.

**3.1.7. Resolución S.G.P. N° 74/2008. Modificación Resolución SGP N°48/02.  
Pautas para la aplicación del Régimen de Contrataciones.**

(...) A este efecto, la persona a contratar deberá declarar la existencia, identificación y última localización de su Legajo Único Personal, si correspondiera. Hasta tanto se instrumente definitivamente el Registro Central del Personal –Ley N°25.164-, de conformidad con el artículo 4° del Anexo I del Decreto N°1421/02, el titular de la unidad de Recursos Humanos, o la autoridad superior que ejerza la máxima responsabilidad sobre los servicios técnico administrativos de cada jurisdicción o entidad descentralizada, deberá informar los datos de las personas respectivas a la Secretaria de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, de conformidad con lo que se establece como Anexo al presente artículo, y con el aplicativo que al respecto se ponga a disposición.<sup>36</sup>

En el anexo se incorporan dos tablas, con los siguientes datos y códigos específicos (no transcriptos):

- a. 1. Datos de la entidad u organismo contratante e identificación de responsable, 2. Datos de la persona contratada, educación, 3. Datos del contrato, identificación y N° contrato, retribución y otros datos, domicilio, cese del contrato, datos del acto administrativo de aprobación del contrato, 4. Datos de Discapacidad.
- b. Tablas de códigos: 1. Estado civil, 2. Tipo de nacionalidad, 3. Nivel de educación, 4. Código de escalafón, 5. Nivel escalafonario/categoría salarial, 6. Grados, 7. Provincia, 8. Causal de Cese efectivo del contrato, 9. Tipo de norma, 10. Tipo de Discapacidad certificada, 11. Régimen de certificación de la Discapacidad.

Esta modalidad de presentación de la información se encuentra vigente con la finalidad de relevar y actualizar los datos del personal que permita establecer el cumplimiento del cuatro por ciento (4%) entre el personal contratado y el personal de planta y se cumpla el porcentaje indicado de personas discapacitadas establecidos en la Ley N°22.431<sup>37</sup>, citada en los considerandos del Decreto N°1421/02 (Ref. ítem. 3.1.5).

<sup>36</sup> Argentina. (2008). Subsecretaría de la Gestión Pública. *Resolución 74/2008. Modificación de la Resolución N°48/2002, pautas para la aplicación de contrataciones de personal*. 29 de mayo de 2008.

<sup>37</sup> Ley N°22.431. *Sistema de Protección integral de las personas discapacitadas*. B.O. 20/03/81

### 3.2 . Decreto 214/2006. Convenio Colectivo de Trabajo General para la A.P.N.

El decreto 214/2006, surge en un contexto político de cambio, luego de la crisis económica –social de los años 2001-2002, reemplazando disposiciones del Convenio Colectivo de Trabajo entonces vigente (Dec.66/1999).

En el prólogo presenta como finalidad mejorar la calidad del servicio público a favor de los habilitantes más postergados y fortalecer la gobernabilidad democrática de la República, la calidad institucional.

Por otro lado, el punto de vista ad intro de la nueva regulación convencional apunta no sólo a sostener la cultura del trabajo, sino también a asegurar que ella se desarrolle en un ámbito de interacción humana armoniosa y de mutuo respeto, libre de violencia laboral y promotora del principio de la no discriminación y de la igualdad de oportunidades, con especial respaldo al significado del derecho a la carrera como elemento de realización personal.

Con tales calificaciones fundamentales, el nuevo Convenio se presenta con un claro espíritu omniabarcativo (...) caracterizado por su extensión a todos los trabajadores bajo relación de dependencia laboral con las jurisdicciones y entidades descentralizadas detalladas en el Anexo I, sin reparar en su carácter permanente o no permanente, o el instrumento de la relación jurídica (empleo público o LCT), y especialmente, las implicancias jurídicas que tal ampliación puede traer aparejadas para el Estado empleador<sup>38</sup>

Expone también el propósito de profundizar y ampliar el diálogo, el respeto social, mediante:

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, 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,(...) así como, cuando corresponda, de un régimen de contratación de personal no permanente acorde con esas orientaciones.<sup>39</sup>

En cuanto a los Derechos para todo el personal (permanente y no permanente) incorpora en los arts. 35 y 36:

<sup>38</sup> García Pullés, F., Bonpland, V., Ugarte, M. (Colaboradores). (2005). *Régimen de Empleo Público en la Administración Nacional. Decreto 214/2006*. op.cit. (pp. 7-8)

<sup>39</sup> Argentina. (2006). Administración Pública Nacional. *Decreto Nacional 214/2006. Homologación de Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional*. Boletín Oficial, 01 de Marzo de 2006. Prólogo.

Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo dignos, libre de violencia.  
 (...) Derecho a la no discriminación con pretexto de raza, etnia, género, sexo, orientación o preferencia sexual, ideología, actividad gremial, opinión, religión, edad, caracteres físicos, condición social o económica o cualquier circunstancia que implique menoscabo, segregación y/o exclusión.<sup>40</sup>

Con relación a las Condiciones y Medio de Ambiente de Trabajo (CyMAT) , el art. 116 especifica:

(...) la Administración Pública Nacional queda sujeta al cumplimiento de las siguientes obligaciones:

- a. Examen preocupacional para todos los trabajadores comprendidos.
- b. Exámenes médicos anuales, los que deberán contemplar las características especiales de cada actividad.
- c. Comunicación escrita al trabajador de los resultados de los análisis y exámenes.
- d. Promover la intervención de los servicios de Higiene y Seguridad y Salud Ocupacional en los procesos de adquisición de elementos de protección personal y prevención de accidentes y demás elementos vinculados a esta materia.
- e. Presencia de un servicio de salud del trabajo; cuando el número de trabajadores no justificara un servicio permanente, se procederá a la contratación de un prestador externo que garantice la atención de urgencias.
- f. Denuncia de los accidentes y/o enfermedades profesionales ante la autoridad administrativa y a la representación sindical
- g. Detectar y propiciar soluciones emanadas de los riesgos psicosociales producidos en relación con el trabajo a través de servicios de Salud Ocupacional.
- h. Toda conducta establecida en las Leyes Nros. 19.587, de Higiene y Seguridad, y 24.557, de Riesgos del Trabajo, normas reglamentarias y/o complementarias y/o modificatorias y aquellas específicamente adoptadas por la Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT).
- i. Implementar en los edificios de las jurisdicciones organismos y entidades, comprendidas en el ámbito del presente, los planes de contingencia y evacuación aprobados por las autoridades competentes en la materia, en carácter de prevención ante situaciones de potencial peligro para la integridad física de los trabajadores. Hasta tanto se implementen los mencionados planes, ante una situación imprevista de peligro inminente para la integridad física de los trabajadores, la autoridad competente deberá disponer la evacuación del sector o sectores afectados, hasta tanto concurren los especialistas para emitir el informe técnico correspondiente y establezcan que han cesado las situaciones que dieron lugar a la medida.<sup>41</sup>

La Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato (CIOT):

Art 125:(...) tiene como funciones:

<sup>40</sup> Argentina. (2006). Administración Pública Nacional. *Decreto Nacional 214/2006*. op.cit.

<sup>41</sup> Argentina. (2006). Administración Pública Nacional. *Decreto Nacional 214/2006*. op.cit.

- a. Diseñar y promover la ejecución de políticas y acciones para el logro efectivo de la igualdad de oportunidades y de trato y la prevención y erradicación de la violencia laboral.
- b. Difundir, ejecutar o promover acciones que favorezcan el conocimiento y concientización del principio de no discriminación y de igualdad de oportunidades y de trato y sus implicancias en las relaciones laborales.
- c. Realizar estudios y relevamientos acerca del grado de cumplimiento de los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades y de trato y de las situaciones conflictivas que se hubieran producido así como de la evolución de las soluciones adoptadas

Art.126: "(...)podrá recibir denuncias en forma escrita e individualmente observando las debidas garantías de confidencialidad, discreción, imparcialidad, celeridad y resguardo de la identidad de él/los afectado/s e impulsar su tratamiento y resolución por la autoridad administrativa competente; Una vez recibida la denuncia y constatada la relación jerárquica entre denunciado y denunciante, las actuaciones serán elevadas a la máxima autoridad de la Jurisdicción, organismo descentralizado o entidad, para que disponga a través de la autoridad competente, la sustanciación de la pertinente información sumaria o sumario administrativo, según corresponda<sup>42</sup>

Ambas comisiones CyMAT y CIOT, están creadas en según Decreto 66/99, según artículos N° 129 a 136 CIOT y artículos N° 106 a 109 CyMAT. En el Decreto 214/06, las funciones de ambas comisiones se encuentran ampliadas, especificadas respondiendo al espíritu de del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública, expresado en el Prólogo del mismo, en contribuir con la calidad y actuación de la A.P.N. en su conjunto, sin distinguir personal permanente del no permanente, ni cargo, ni jerarquía.

Este convenio mantiene el principio de supremacía o prevalencia del convenio general respecto de los sectoriales, los que si bien pueden tener un plazo de vigencia distinto de aquel sus vencimientos o renovaciones deben adecuarse al general. Además, siguiendo el carácter federal de la Ley Marco, el mencionado art.6° vuelve sobre el ámbito de aplicación expresando que "...Convenio es obligatorio en todo el territorio nacional", aclarando que "...será de aplicación para el personal que, estando comprendido en el presente, sea adscripto, destinado o trasladado a las representaciones de la República Argentina en el exterior."<sup>43</sup>

En cuanto a la Polifuncionalidad, planteada en el art.37 del Decreto 66/99 (ítem 3.1.2), el Decreto 214/06 manifiesta en el art. 40:

El personal permanente será destinado a las tareas acordes con la categoría o nivel que haya alcanzado y al desarrollo de tareas complementarias o instrumentales, para la consecución de los objetivos del trabajo. Puede ser destinado por decisión

<sup>42</sup> Decreto Nacional 214/2006. Op. Cit.

<sup>43</sup> García Pullés, F., Bonpland, V., Ugarte, M. (Colaboradores). (2005). *Régimen de Empleo Público en la Administración Nacional. Decreto 214/2006.* op.cit. (p. 8)

fundada de sus superiores a desarrollar transitoriamente tareas específicas del nivel superior percibiendo la diferencia de haberes correspondiente.

Para la movilidad geográfica se requerirá el consentimiento expreso del trabajador.

En ningún caso se podrá afectar moral o materialmente al trabajador.

El empleador deberá preparar al personal para que pueda hacer uso de sus capacidades para desarrollar diversas tareas, oficios o roles, ya sea en forma accesoria, complementaria o afín, que se requerirán para poder cumplir con la misión asignada.<sup>44</sup>

El personal no permanente, responde a las funciones para las cuales fue contratado, acorde con los ítems señalados en la Resolución SGP N°48/02 (ítem 3.1.6), modificada según Resolución 74/08 (ítem 3.1.8) en cuanto motivo de la contratación, tipo de contrato, vigencia, nivel escalafonario/ categoría salarial.

### **3.3 Decreto Nacional 2098/2008. Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP).**

El periodo analizado bajo el título: Legislación Marco. Convenios Colectivos de Trabajo. Sistema Nacional de Empleo Público, desde 1992 a 2008, permite distinguir los Gobiernos y Presidentes, reconocer los principios neoliberales ejecutados en 1999 y las consecuencias que surgen de la Reforma del Estado, en materia del Empleo Público:

- Justicialista. Dr. Carlos Menem. (1989-1999), en el cual se dictó la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional (Ley N°25.164), se introdujo la Flexibilidad en la función, reestructuraron los organismos y los contratos de locación de Servicios.
- De la Alianza. Dr. Fernando de la Rúa. (1999-2001), se profundizó en las contrataciones de servicios. Modernización estatal. (Decreto 1184/01)
- Justicialista. Dr. Eduardo Duhalde (2002-2003) Crisis económica-política. Reglamenta la Ley Marco, centraliza las designaciones del personal contratado a través de la Res. N°48/02.
- Justicialista. Dr. Néstor Kirchner (2003-2007) se realiza la aprobación del Decreto 214/06.
- Justicialista. Dra. Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). Se homologa el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) que deroga al SINAPA. Se

<sup>44</sup> Decreto Nacional 214/2006. Op. Cit.

informa en 2010 la apertura de cargos vacantes en la APN a través de Concursos.

Que en cuanto al ámbito de aplicación, se trata de un Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial aplicable a los trabajadores designados bajo el régimen de estabilidad para prestar servicios en cargos de Planta Permanente en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), para quienes estuviesen designados en las respectivas Plantas Transitorias y para el personal comprendido en el régimen de contrataciones de conformidad con el artículo 9° del Anexo de la Ley N°25.164.

Que con relación a su vigencia temporal, conforme lo establecido por las partes signatarias, el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial regirá a partir del 1° de diciembre de 2008.

(...)Art. 1: El presente Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial es de aplicación para los trabajadores designados de conformidad con las disposiciones del mismo, para quienes oportunamente fueron designados bajo el régimen de estabilidad para prestar servicios en cargos de Planta Permanente en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa establecido por Decreto N°993 del 27 de mayo de 1991(t.o.1995) y modificatorios, y para quienes estuviesen designados en las respectivas Plantas Transitorias. Asimismo resulta de aplicación al personal que se encontrara bajo el régimen de contrataciones de conformidad con el artículo 9° del Anexo de la Ley N°25.164 cuyas retribuciones fueran equiparadas con las del Escalafón establecido por la presente con los alcances y salvedades de su modalidad de empleo.

(...)Queda convenido asimismo, que el citado Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, cuya revisión, adecuación y modificación se opera por el presente en cumplimiento de lo establecido por el artículo 26<sup>45</sup> del Anexo de la Ley N°25.164, se denominará Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), a partir de la entrada en vigencia del presente Convenio<sup>46</sup>

En cuanto a la modalidad de contrataciones e incorporación del personal, se mantienen las modalidades reconocidas en las resoluciones-decreto que le antecede y se encuentran citados en el art. 1.

Dentro de las reformas en la carrera se encuentra en:

- Agrupamientos:           General. 5 niveles B a F.
- Científico-Técnico. 4 niveles A a D.
- Especializado. 2 niveles A y B<sup>47</sup>
- Profesional. 4 niveles A a D.

-Grados: A a F. hasta 10. Tramos: 3. General, intermedio y avanzado.

---

<sup>45</sup> Ref. ítem 3.1.3

<sup>46</sup> Argentina. (2008). *Decreto Nacional 2098/2008*. Homologase el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) y el Acta Acuerdo y anexo de fecha 5 de setiembre 2008. Prólogo.

<sup>47</sup> Idem SINAPA

-Evaluaciones de desempeño: 4 tipos: destacado, bueno, regular, deficiente.

-Promoción de Nivel: Grado: evaluación + capacitación.

También a través de concursos abiertos o generales.

Suplementos: agrupamientos: profesional: 35%. Científico técnico: 40%

Mayor capacitación terciaria: agrupamiento general: 25% de la asignación básica del nivel.

En relación al estudio de caso de éste trabajo: personal Profesional de la APN, es trascendente la Creación del agrupamiento Profesional, que establece una nueva escala salarial, vinculada con la jerarquía funcional y la capacidad técnica de cada empleado. En el artículo 11, luego del agrupamiento general, describe los agrupamientos profesional, científico técnico y especializado, en artículo 13 los niveles, siendo seleccionados los relevantes al agrupamiento Profesional:

b) Profesional: cuando fuera seleccionado para desarrollar puestos o funciones que exijan necesariamente acreditar la posesión de título de grado universitario correspondiente a carreras con ciclo de formación de duración no inferior a cuatro (4) años reconocidas oficialmente, no incluidos en los Dos (2) agrupamientos establecidos en los incisos c) y d) del presente artículo, comprendidos en los niveles escalafonarios A, B, C y D.

c) Científico Técnico: cuando fuera seleccionado para desarrollar puestos o funciones que exijan necesariamente acreditar la posesión de título de grado universitario correspondiente a carreras con ciclo de formación de duración no inferior a cuatro (4) años reconocidas oficialmente, de generación, mejoramiento, innovación, difusión, transferencia y/o aplicación de conocimientos científicos avanzados, la producción, desarrollo y transferencia de tecnologías así como la formación de especialistas, en entidades y unidades organizativas con responsabilidad primaria en estas materias identificadas en el nomenclador respectivo, comprendidos en los niveles escalafonarios A, B, C y D.

d) Especializado: cuando fuera seleccionado para desarrollar puestos o funciones de asesoramiento, formulación o gerenciamiento de políticas sustantivas de alta especialización en áreas específicas de la gestión del Estado, comprendidos en los niveles A y B.<sup>48</sup>

Art. 13: el personal revista en uno de los siguientes Niveles Escalafonarios:  
Nivel A: (...)Supone responsabilidad sobre el cumplimiento o materialización de los objetivos generales y resultados establecidos en términos de excelencia, cantidad, calidad y oportunidad en las respectivas políticas, normas, planes o programas y para las unidades organizativas o grupos o equipos de trabajo a su cargo, el asesoramiento al más alto nivel administrativo o político, sujeto a políticas generales y a los marcos normativos y a estándares de mayor rigor y normas profesionales del campo de actuación, con delegación de máxima autonomía dentro de la competencia asignada.

<sup>48</sup> Argentina. (2008). *Decreto Nacional 2098/2008*. op.cit.

Por la índole de las responsabilidades implicadas se requiere formación profesional de nivel universitario de grado o superior, especialización de alto nivel, y experiencia y competencias laborales debidamente acreditadas tanto en las materias profesionales de referencia o aplicación como en materia de dirección de personal y políticas o planes complejos.

**Nivel B:** comprende al personal designado para desarrollar funciones de planeamiento, asesoramiento, organización, dirección de nivel ejecutivo y /o control de unidades organizativas o grupos o equipos de trabajo de muy considerable responsabilidad, complejidad y tamaño o acciones a cargo, así como funciones profesionales o técnicas especializadas que implican la formulación, propuesta, asesoría o gestión de planes, programas y/o proyectos de relevancia y complejidad. Supone responsabilidad sobre el cumplimiento o materialización de objetivos y resultados establecidos en términos de cantidad, calidad y oportunidad para la unidad organizativa o grupo o equipo de trabajo a cargo o para los planes, programas o proyectos en los que participe, con sujeción a políticas específicas y marcos normativos profesionales o técnicos del campo de actuación, con relativa autonomía para la toma de decisiones dentro de la competencia asignada. Por la índole de las responsabilidades implicadas se requiere formación profesional de nivel de grado universitario o superior, o formación técnica superior de nivel universitario o terciario, con especialización en la función, y experiencia y competencias laborales acreditadas tanto en las materias profesionales o técnicas de referencia como en materia de dirección de personal y proyectos de mediana complejidad.

**Nivel C:** comprende al personal designado para desarrollar funciones profesionales o funciones y servicios que comportan la aplicación de técnicas, de procedimientos o de normas jurídicas específicas. Pueden suponer funciones de formulación, desarrollo y/o dirección de proyectos y procedimientos de cierta relevancia y complejidad. Pueden comportar funciones de jefatura y control de unidades organizativas, o la supervisión o coordinación de grupos o equipos de trabajo de igual o menor nivel y mediana complejidad, responsabilidad y tamaño o acciones a cargo. Suponen responsabilidad por el cumplimiento o materialización de las metas, y los resultados encomendados con sujeción a normas y procedimientos jurídicos, profesionales o técnicos específicos, con autonomía para aplicar la iniciativa personal en la resolución de problemas dentro de las pautas establecidas. Por la índole de las responsabilidades implicadas se requiere formación profesional de nivel de grado universitario, o formación técnica superior de nivel universitario o terciario, en este último supuesto, con competencias laborales debidamente acreditadas. Excepcionalmente podrá habilitarse para puestos que admitan exigencia de título secundario completo y no menos de diez (10) años de experiencia laboral atinente.

**Nivel D:** Comprende al personal designado para ejecutar funciones profesionales, o funciones o servicios técnicos o especializados que requieren conocimientos, habilidades o pericias determinadas para la aplicación de normas, procedimientos, métodos o rutinas específicas a una diversidad de tareas bajo dirección de personal de mayor nivel.(...) Por la índole de las responsabilidades implicadas se requiere formación profesional de grado universitario, o técnica intermedia o superior de nivel universitario o terciario, o formación de nivel de educación secundaria con especialización específica para la función, y experiencia y competencias laborales debidamente acreditadas<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Argentina. (2008). *Decreto Nacional 2098/2008*. op.cit.

El SINEP, define incentivos, establece una nueva escala salarial vinculada con la jerarquía funcional y la capacidad técnica de cada empleado. Esta escala al 31/12/2010 se encuentra afectada al personal de planta permanente. Los empleados contratados, Profesionales, se encuentran en el agrupamiento General, con el reconocimiento del Nivel B, C o D, y el grado, acorde lo indica la normativa vigente. Ante ésta categorización se mantiene exento de los suplementos por: agrupamiento profesional: 35%, función específica: entre el 15% y 70% de la asignación básica del nivel y mayor capacitación terciaria: 25% de la asignación básica del nivel.

Se fundamenta aún la situación para el personal no permanente, contratado, contemplando el Régimen de Contrataciones en Resolución S.G.P. N° 74/2008<sup>50</sup>

Bajo el SINEP: Se abren 3 niveles de jefatura: de departamento, de división y de supervisión.

La cobertura de vacantes esta prevista a través de concursos, los cargos que quedan libres promueven otra vacante, habilitados para ser concursados en el turno siguiente.

El resultado de los concursos será por orden de mérito.

Deja abierta una modificación en el futuro, dentro de las paritarias y con la garantía de la participación sindical: UPCN y ATE.

### **3.3.1 Decreto Nacional N°2345/2008. Perfiles y régimen retributivo para las contrataciones de profesionales.**

El decreto 2345/08 en sus considerandos especifica un régimen para contratación de consultores profesionales:

Que la experiencia acumulada en la gestión de lo dispuesto mediante el Decreto N°1184/01 y modificatorios, permite proyectar las mejoras que faciliten la adecuada utilización y la debida coordinación de los diversos regímenes en la materia. Que tal sentido, en el nuevo régimen debe estar circunscripto a la contratación de consultores de alto nivel de profesionalismo para la provisión de servicios de naturaleza extraordinaria, especializada o específica materializables en términos prefijados.

---

<sup>50</sup> Argentina. (2008). Subsecretaría de la Gestión Pública. *Resolución 74/2008. Modificación de la Resolución N°48/2002, pautas para la aplicación de contrataciones de personal.* 29 de mayo de 2008.

Que dicho régimen debe propender a la transparencia y calidad de las contrataciones, asegurando el logro de los objetivos y resultados comprometidos en los contratos que se celebren a su amparo.

(...)Que en tal sentido, se establecen los nuevos perfiles y el régimen retributivo según la función y experiencia en la misma de los consultores profesionales, propiciando un sistema de base igualitaria y transparente en la asignación del nivel de los honorarios.<sup>51</sup>

Las funciones previstas en anexo I son: 1. Responsable de función, 2. Coordinador, 3. Consultor experto, 4. Consultor. Siendo cada una de las mismas descriptas, al igual que los requisitos específicos: obligatorios y deseables. En anexo II se encuentran los honorarios por función y rango (son 4 rangos categorizados por años de experiencia laboral pertinente y acreditable). En anexo III se transcribe el contrato tipo de locación de servicios en el cual se especifica: objeto de contratación de servicios, presupuestos de la contratación (No intención de relación de dependencia, no responsabilidad sobre los seguros de vida, enfermedad, accidentes), duración del contrato, honorario convenido, derechos y obligaciones, intransferibilidad del contrato, rescisión (notificando por escrito 30 días antes, cualquiera de las partes), información confidencial y en caso de suspensión del proyecto o programa, o financiamiento el contrato puede ser suspendido.

Éste decreto, especifica que en caso que se considere necesario (objeto del contrato) la provisión de servicios que no pueden ser realizados por personal de planta permanente, transitoria o que se encontrara bajo el régimen de contrataciones de conformidad con el artículo 9° del Anexo de la Ley N°25.164<sup>52</sup>, se realizará la contratación acorde con los perfiles y modalidades descriptas, no siendo reconocida relación de dependencia laboral alguna.

#### **4 Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (CyMAT)**

***“El proceso laboral se desarrolla en un contexto dado por las condiciones de trabajo; estos son factores de otra naturaleza, debido a que se refieren a formas institucionales, a las relaciones sociales de producción, a los modos de organización***

---

<sup>51</sup> Argentina. (2009). *Decreto Nacional 2345/2008. Establecense los nuevos perfiles y el régimen para las contrataciones de los consultores profesionales*. Promulgado 30 de diciembre de 2008. B.O. 8 de enero 2009

<sup>52</sup> Ref. al SINEP. Art. 1

***de las empresas u organizaciones, de gestión de trabajo y de la producción.  
Precisamente son las condiciones de trabajo las que explican en buena medida el  
diferente impacto de los riesgos ocupacionales sobre la salud de los trabajadores.”  
Neffa, J<sup>53</sup>***

Las condiciones del trabajo y la salud del trabajador, no pueden ser analizadas de manera multicausal; sino dentro de un proceso dinámico, que integra al proceso laboral con las relaciones que el trabajador desempeña, dentro de la organización y en el contexto cultural de pertenencia.

#### **4.1. Condiciones del trabajo y Medio Ambiente.**

Neffa, J. (1997), presenta las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT) en el proceso de trabajo, en tanto determinado por múltiples factores que intervienen a nivel micro y macro-económico; trabajo desarrollado como derecho humano no como obligación social, castigo o pena que hay que padecer hasta la muerte. La perspectiva del trabajador como individuo, único con sus potencialidades y capacidades laborales, que tiene limitada resistencia ante riesgos ocupacionales y condiciones de trabajo, por eso las consecuencias de las CyMAT en un colectivo de trabajo no son las mismas para todos. La salud está condicionada por el trabajo, siendo posible limitar los efectos nocivos, si se reconoce y eliminan los riesgos, reduciéndose de ésta manera los muertos, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales/vinculadas al trabajo, cuando las CyMAT son las apropiadas si se contemplan las capacidades cognitivas, afectivas y relacionales del trabajador.

el trabajo consiste precisamente en la capacidad para utilizar de manera responsable y autónoma la creatividad y la subjetividad, y modificar las pautas del trabajo prescripto de modo tal que pueda ser efectivamente realizado, obteniendo así los productos o los servicios con la calidad esperada y dentro de los plazos previstos. Ese esfuerzo de adaptación pone en tensión sus capacidades y genera una elevada carga psíquica y mental, que es fuente de fatiga, angustia y ansiedad. La paradoja revelada por los estudios de psicopatología consiste en que, con frecuencia, los trabajadores deben asumir riesgos e incluso mentir, desobedecer, y transgredir las reglas del trabajo prescripto, para poder llevar a cabo la actividad de manera eficaz.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Escobar, N., Neffa, J. (1997). *Riesgos del Medio ambiente físico de Trabajo. ¿Perder la salud para ganarse la vida?* Piette (CONICET). Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad. Pág.13

<sup>54</sup> Escobar, N., Neffa, J. (1997). op.cit. (p.14).

Neffa aclara, en su desarrollo la importancia del reconocer el trabajo como realidad compleja y multidimensional, por lo tanto los riesgos ocupacionales también lo son, interactuando entre sí, pueden sumarse o potenciarse, siendo ineficiente el estudio de los riesgos individualmente. En cuanto a los factores de riesgo, refiere que es factible que el trabajador primero perciba y vivencie los efectos de las condiciones y el medio ambiente de trabajo, a que puedan reconstruir el proceso que generó el riesgo y causó daños en el pasado, y ante las amenazas de la desocupación (Reforma del Estado, Flexibilización laboral durante la década del 90), los trabajadores han realizado los esfuerzos por resistir y adaptarse a los riesgos, asumiéndolos luego como algo natural.

En un contexto de alta desocupación, el miedo conduce a los trabajadores que sufren dolencias a no declararlas, o disminuir su gravedad, para evitar ser discriminados y despedidos por la disminución de su capacidad laboral o de los futuros costos derivados de su enfermedad. A menudo, para poder adaptarse y resistir los riesgos del trabajo, para superar los inconvenientes de hacer un trabajo que goce de un bajo prestigio social, o para vencer el miedo de tener que coexistir con los riesgos, el peligro y la muerte, los trabajadores construyen colectivamente sus “ideologías defensivas” (expuestas por C. Dejours y su equipo). Estas les permiten, por un tiempo y si no hay crisis mayores, olvidar o desplegar un velo sobre los aspectos negativos del trabajo, durante la jornada laboral<sup>55</sup>

A partir de la afirmación del derecho humano universal al trabajo, el autor presenta una serie de interrelaciones entre: procesos de trabajo, salud –enfermedad y funcionamiento del sistema productivo, desde una perspectiva sistémica.

1. Proceso de trabajo como resultado parte de la regulación económica.
2. La elección laboral y que las CyMAT sean adecuadas son limitadas, el mercado laboral condiciona a los trabajadores, que sobreviven a puestos de trabajo riesgosos o con deficientes condiciones de trabajo.
3. El proceso de trabajo incide en la salud del trabajador, las CyMAT mediatizan las repercusiones de los factores en el individuo:
  - 3.1. Esfuerzo físico, psíquico.
  - 3.2. Medio ambiente físico, biológico, químico, factores tecnológicos y de seguridad, factores naturales o ecológicos.
  - 3.3. Condiciones de trabajo en la organización, horarios, remuneración, ergonomía en las instalaciones, servicios sociales, carrera profesional, posibilidades de participar.

---

<sup>55</sup> Escobar, N., Neffa, J. (1997). op.cit. (p.17).

4. Generación de servicios de prevención, limitar, disminuir, controlar las condiciones y medio ambiente de trabajo.
5. Analizar cuánto y cómo incide en el colectivo de trabajo la carga global del trabajo, en las dimensiones: bio-físicas, psíquicas y mentales.
  - 5.1. Cambios en el tiempo de trabajo: mayor cantidad de horas por semana, con mayor intensidad y menos pausas.
  - 5.2. Mayor control y supervisión en los resultados de la tarea, con acrecentamiento de multifunciones, generando mayor fatiga y carga psíquica-mental.
  - 5.3. Introducción de nuevas tecnologías informatizadas para procesar y transmitir en menos tiempo, mayor productividad.
  - 5.4. Equipos de trabajo, trabajo en red, subcontratación de servicios: acrecientan la incertidumbre y el miedo a la desocupación.
6. Evaluar el uso de los equipos de protección personal, sin acrecentar la fatiga laboral por limitación de movimientos.
7. Evaluar los efectos de la carga del trabajo en el trabajador, en cuanto las capacidades de adaptación y resistencia a los factores de riesgo, esperables para el puesto, siendo seleccionados adecuadamente para la función, para evitar enfermedades profesionales, accidentes en itinerario, enfermedades profesionales hasta la muerte súbita.
8. Las condiciones de las CyMAT afectan al individuo, a la salud del colectivo de trabajo y al sistema productivo de la organización.

*“Las actitudes policíacas, las multas, las sanciones de cierre, los juicios e indemnizaciones, etc. no han tenido mayor resultado para resolver los problemas. Es menester la elaboración de una verdadera política en materia de CyMAT, inserta dentro de un conjunto de medidas que relacionen esta problemática con la productividad, la calidad, los costos, el buen funcionamiento y la competitividad de las empresas. Su complejidad e importancia nos inhabilitan para formular propuestas completas y definitivas; no sólo podemos enunciar algunas medidas que nos parecen más evidentes.*

*(...) Son necesarios mayores estudios e investigaciones que no se limiten a la higiene y seguridad; la modificación de los planes de estudio de las carreras universitarias que incluyan el tema de la prevención en lo referente a las CyMAT, organizar cursos de posgrado con un conocimiento*

*multidisciplinario. Hace falta llevar a cabo acciones de información (los empresarios deben conocer las implicancias de insumos, procesos y productos sobre la salud de su personal, y todos los trabajadores tienen el derecho a conocer los riesgos con los que conviven y las medidas de prevención más adecuadas); y de formación a todos los niveles de las empresas y organizaciones sobre las formas más seguras e higiénicas de trabajar.*

*(...)Nuevas normas deben establecer la creación o reformulación de las instituciones representativas del personal para canalizar la participación de los trabajadores (en Comités Mixtos, por ejemplo) con la finalidad de identificar los riesgos; estudiar los accidentes hasta encontrar sus causas, vigilar la correcta aplicación de las normas; adoptar medidas de prevención procurando eliminar o reducir los riesgos en su propia fuente, hacer cumplir de manera adecuada las disposiciones sobre exámenes médicos preocupacionales y periódicos con fines preventivos; crear conciencia de que la salud no es mercancía y procurar eliminar las primas por riesgo, incorporando sus implicancias monetarias al salario básico*<sup>56</sup>

En los ítems: 3.1.2 Decreto Nacional 66/1999. Homologación del Convenio Colectivo de Trabajo y 3.2. Decreto 214/2006. Convenio Colectivo de Trabajo General para la A.P.N., son especificadas las funciones de las CyMAT.

Actualmente en el ámbito de la APN, no se encuentran aplicadas la totalidad de las mismas, que señala el art. 116 del decreto 214/2006.

Respecto del rol de las CyMAT en las organizaciones, con relación al art. 116 del decreto 214/2006, en la APN se encuentran pendientes aun la realización de los exámenes médicos anuales y la comunicación escrita de los resultados al trabajador, ni se realizan investigaciones, ni pedidos de informes para detectar los riesgos psicosociales producidos en relación con el trabajo, a través de servicios de Salud Ocupacional; las interrelaciones que afectan al trabajo, la salud y la producción no son contempladas dentro de las condiciones y medio ambiente de trabajo, en gran parte de las oficinas de observadas dentro de la APN, en el ámbito de trabajo de los profesionales de planta permanente, transitoria y contratados, sino que al contrario, en las entrevistas se confirmó el temor a la falta de renovación de los contratos, la falta de participación por parte de los jefes con el personal de carrera en las decisiones y

---

<sup>56</sup> Escobar, N., Neffa, J. (1997). op.cit. (pp.20-21).

tareas, sobreadaptación en el personal de planta luego de la Reforma del Estado, a las funciones asignadas hasta la actualidad, baja motivación y referencias diversas al desgaste, apatía y necesidad de mantener un trabajo estable más allá de los intereses profesionales y del desarrollo de la carrera profesional en la APN; respuestas y comentarios que serán desarrollados en: 6. Personal Profesional en la A.P.N. Prevención y Promoción en Salud Mental.

Las CyMAT describen y clasifican las condiciones laborales, a través de los Factores de Riesgo.

#### **4.2 Riesgos. Factores de Riesgo Psicosociales.**

Este trabajo, selecciona conocimientos desarrollados desde las categorías teóricas de riesgo y factores de riesgo psicosociales, vigentes actualmente.

Los factores de riesgo, se los pueden estudiar desde un modelo monocausal o multicausal, que reducen la realidad compleja a una serie de factores, a factores de riesgo sean éstos sociales o biológicos, al modo tradicional; o acorde con la corriente de la Medicina Social Latinoamericana, considerar que las articulaciones internas y externas del proceso salud –enfermedad, es dinámica y social en sí misma:

(...) ésta interrelación no puede ser reducida a constelaciones particulares de “factores de riesgo” sino que tiene que ser pensada en función del contenido de los procesos sociales que transforma los procesos biológicos de un modo más complejo que el simple cambio en las probabilidades de estar expuesto a tal o cual factor de riesgo<sup>57</sup>

Considerar el proceso salud enfermedad, en cuanto momento del proceso biológico-social-histórico de los grupos humanos, se encuentra alejado de la lectura del modelo monocausal y/o multicausal. Se ajusta a la concepción dinámica de modo de vida de cada sociedad, afectado por las condiciones geográficas, tradiciones, valores, que a la vez influyen continuamente en la vida social.

Jaime Breilh (2003), plantea una secuencia de aportes teórico-metodológicos, dividida en tres etapas:

---

<sup>57</sup> Laurell, A.(1986). *El estudio social del proceso salud-enfermedad en América Latina*. Cuadernos Médico Sociales Nro.37. Centro de Estudios Sanitarios y Sociales (CESS) y Asociación Médica de Rosario. Rosario, Argentina. (p.7).

1. Construcción de una nueva objetividad, crítica a la construcción positivista de la salud.
2. Crítica a la desigualdad, a la inequidad y las repercusiones en la salud colectiva.
3. Propuesta de un neohumanismo popular, crítica a la teoría del riesgo por su reduccionismo, propone la categoría de interculturalidad.(1995-2002)

(...)La secuencia de nuestro trabajo nos permitió, entonces, trabajar la complejidad del objeto de estudio mediante la categoría perfil epidemiológico, como una construcción que permite estudiar las contradicciones que determinan el modo de devenir de la salud, tanto en las dimensiones de la sociedad en general; los modos de vida particulares de los grupos situados en distintas posiciones de la estructura de poder; los estilos de vida personales; y los procesos contradictorios que se expresan en las personas (procesos fisiológicos, sensaciones de bienestar y decisión positiva, por un lado, y su negación que son los procesos fisiopatológicos, las sensaciones de malestar y fracaso que ocurren en las personas)<sup>58</sup>

Almeida Filho(2008) presenta el modelo Historia Natural de la Enfermedad (HNE):

conjunto de procesos interactivos que genera el estímulo patológico en el medio ambiente, o en cualquier otro lugar, pasando por la respuesta del hombre al estímulo, hasta las alteraciones que conllevan a un defecto, invalidez, recuperación o muerte. (...) En este modelo se considera también la evolución de los procesos patológicos en dos períodos consecutivos que se articulan y se complementan. Los períodos son: Pre-patogénesis, cuando las manifestaciones patológicas aun no se manifestaron, y patogénesis, en la cual los procesos patológicos ya se encuentran activos.<sup>59</sup>

El periodo Pre-patogénesis, para Leavell &Clark,<sup>60</sup> en Almeida Filho (2008), comprende la evolución de interacciones dinámicas entre condicionantes, hasta el establecimiento de una configuración de factores propicios a la instalación de la enfermedad. Distingue agentes físicos y químicos, patógenos biológicos, agentes nutricionales y genéticos, determinantes económicos, determinantes culturales, ecológicos, biológicos y psicosociales.

Los determinantes psicosociales, para éste modelo:

---

<sup>58</sup> Breilh, J. (2003). *Epidemiología crítica: Ciencia Emancipadora e Interculturalidad*. Buenos Aires: Lugar Editorial. (pp.38-39).

<sup>59</sup> Almeida Filho, N., Rouquayrol, M. (2008) *Introducción a la Epidemiología*. Buenos Aires: Lugar Editorial. (pp. 56- 58)

<sup>60</sup> Almeida Filho, N., Rouquayrol, M. (2008) op.cit. (p. 58)

está compuesto por factores que actúan sobre la psique humana, produciendo estímulos patogénicos tanto por su presencia como por su ausencia. La acción de estos factores es ejercida directamente sobre el aparato psíquico, por medio de relaciones intersubjetivas, desencadenando alteraciones mentales, o indirectamente sobre el organismo, provocando trastornos psicossomáticos. Además los determinantes psicosociales, al tener la capacidad de generar estrés, pueden comprometer el sistema inmunológico aumentando la susceptibilidad a enfermedades orgánicas<sup>61</sup>

El autor, aclara que la epidemiología puede ir más allá de los modelos causalistas, identificando factores de riesgo, investigando eventos, procesos que asociados afectan a la salud individual y colectiva de las sociedades.

La lógica de base de la moderna epidemiología se estructura en torno de un concepto fundamental-riesgo- y a un concepto correlativo-factor de riesgo. (...) Riesgo es el correspondiente epidemiológico del concepto matemático de probabilidad. (...) De modo operativo, podemos definir riesgo como la probabilidad de ocurrencia de una enfermedad, agravio, muerte o condición relacionada a la salud (incluyendo cura, recuperación o mejora), en una población o grupo, durante un período de tiempo determinado. (...) factor de riesgo puede ser definido como el atributo de un grupo de la población que presenta mayor incidencia de una enfermedad o agravio a la salud en comparación con otros grupos definidos por la ausencia o menor exposición a tal característica.<sup>62</sup>

Almeida Filho, finaliza la exposición de los modelos de riesgo empleados en el análisis epidemiológico, aclarando:

En rigor, cualquier investigación para evaluar factores de riesgo tendrá que establecer la secuencia temporal de la asociación entre el supuesto factor y la enfermedad. En otras palabras, para que se considere cualquier factor indicador de exposición como un factor de riesgo, este deberá necesariamente preceder a la eclosión de la enfermedad o agravio a la salud. Aún así, un factor de riesgo no necesariamente significa un factor etiológico o causal.<sup>63</sup>

Filho toma una postura de transición, entre el modelo tradicional y el movimiento de la medicina social latinoamericana, (Laurell (1986) y Breilh (2003)).

Este trabajo sostiene según los autores citados, los desarrollos pertinentes de Riesgo y factores de riesgo, siendo seleccionado para el desarrollo de los ítems 6 y 7, la postura multidimensional, en tanto proceso dinámico.

<sup>61</sup> Almeida Filho, N., Rouquayrol, M. (2008) op.cit. (pp. 89-90).

<sup>62</sup> Almeida Filho, N., Rouquayrol, M. (2008) op.cit. (p. 97)

<sup>63</sup> Almeida Filho, N., Rouquayrol, M. (2008) op.cit. ( p. 107)

#### 4.2.1 Trabajo y Salud.

Nieto, H (2000), desarrolla los riesgos como: 1. Condiciones de seguridad. 2. Riesgos ambientales (químicos y biológicos). 3. Carga de trabajo (física o mental). 4. Riesgos psicosociales (tiempo y ritmo de trabajo, estilos de conducción, comunicación y situaciones de violencia).

Diversos autores desarrollan las enfermedades que pueden ser desencadenadas, agravadas o aceleradas por los factores de riesgo en las CyMAT, por ejemplo las enfermedades cardiovasculares, musculo-esqueléticas, psicosomáticas, envejecimiento precoz y alteraciones de la reproducción y cáncer. Pueden ser distinguen enfermedades relacionadas con el trabajo o enfermedades profesionales (ítem 4.2.3.)

Éste trabajo tiene como objetivo indagar las vivencias de sufrimiento y situaciones de riesgo en el ámbito Laboral, desde la perspectiva de la Promoción y Prevención en Salud Mental, en los Profesionales de la Administración Pública Nacional (A.P.N.) por ese motivo, será desarrollada la temática Trabajo y Salud Mental (ítem 4.2.2) independientemente, siendo la misma retomada en Ítem 5. Desgaste Laboral.

#### 4.2.2 Trabajo y Salud Mental.

La desocupación, los bajos salarios, el pluriempleo, van generando perfiles laborales que lejos de sostener el derecho al trabajo digno, acrecientan la incertidumbre del trabajador, inmerso en un contexto de transformaciones e innovaciones tecnológicas, políticas y económicas (de la Reforma del Estado-Modernización del Estado al UNASUR<sup>64</sup>, tercerizaciones, globalización) .

Sauaya, D. (2003), plantea:

Como respuesta a esta incertidumbre, encontramos posicionamientos de incondicionalidad, en que el puesto de trabajo que es sobreinvertido,

---

<sup>64</sup> UNASUR. Wikipedia. “El proyecto de integración regional de la Unión de Naciones Sudamericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus integrantes, utilizando el diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, la financiación y el medio ambiente, entre otros, para eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social, la participación ciudadana y fortalecer la democracia”

sobrevalorado, y las modalidades de competencia exigida son aceptadas como condición de éxito. Se produce un mayor gasto de energía en la conservación del trabajo y en la aceptación de las reglas del mercado como las mejores posibles: se introduce la valoración de lo óptimo respecto de la actual organización. Cualquier alternativa es pésima.

La nueva modalidad de producción genera también subjetividades acordes a ella: individualismo, ilusión de libertad, responsabilización de los sujetos en actos de derecho cuya competencia conforma la esfera de lo público, es decir, naturalización de la lógica de las regulaciones por el mercado. Los sujetos se ven capturados por las diversas formas de competencia, promoviéndose ideales que manifiestan los éxitos de los “empresarios de sí mismo”<sup>65</sup>

La amenaza del desempleo, es fuente de injusticia y sufrimiento subjetivo. Estos planteos han sido analizados por autores como Dejours, C. y Dessors, D., deteniéndose en el sufrimiento de la realidad laboral y la infelicidad en el trabajo, generando como respuesta la ausencia de reacciones e indiferencia frente a la infelicidad social-laboral.

Gollac, M (2008) expresa la importancia de distinguir bienestar, de felicidad en el trabajo o sentido de trabajo. En trabajos de campo realizados por medio de encuestas arribo a la conclusión, que:

La cantidad de problemas de salud, graves o benignos, declarados por las personas, aumenta de manera notablemente regular a medida que el bienestar sentido en relación con el trabajo disminuye (dirección este-oeste) aumenta el sufrimiento expresado, o la presión. Ciertamente, tal resultado podría obtenerse si personas optimistas, tanto respecto de su trabajo como de su salud, se opusieran a pesimistas. Pero un mismo progreso, claro y regular, puede notarse en las patologías observadas por los médicos. Existe entonces un vínculo entre relación subjetiva con el trabajo y estado de salud “objetivo”. Es desigual según las patologías: muy fuerte para las patologías psiquiátricas, fuerte para las patologías neurológicas y reumáticas, más moderado para las patologías respiratorias y cardíacas, inexistente para el cáncer<sup>66</sup>

Las restricciones laborales en las CyMAT (sobrecargas y subcargas de trabajo, objetivos confusos, calidad insuficiente de comunicación horizontal y vertical, falta o inadecuado reconocimiento económico o simbólico, insuficiencia en el apoyo desde la institución a los equipos de trabajo) son percibidos como factores de riesgos psicológicos del trabajo, por parte del trabajador.

---

<sup>65</sup> Sauaya, D. (2003). *Salud Mental y Trabajo. Historia Vital del Trabajo. Un dispositivo psicosocial*. Buenos Aires: Lugar Editorial. (p. 29)

<sup>66</sup> Gollac, M. (2008). *De la Renegación a la Banalización*. Documentos para el Seminario Subjetividad y trabajo, Buenos Aires, 4 al 6 de noviembre de 2008. CEIL PIETTE-Conicet. (p. 9)

En cuanto al reconocimiento del sufrimiento en el trabajo, por parte de los empleadores, no implica que disminuyan, sino que son justificados por la organización, afirma Gollac, M (2008):

Hablar de renegación del sufrimiento mental en el trabajo parece paradójico. (...) sigue siendo escasamente identificado en el mundo de la empresa. Su tratamiento a menudo es puramente psicológico, sin que las formas de trabajo causantes sean cuestionadas. Cuando la empresa reconoce el papel causal de la organización, la penosidad mental del trabajo a menudo se presenta, sin pruebas, como la contrapartida inevitable de la eficacia económica.<sup>67</sup>

(...)El sufrimiento existe, la organización es la causa, pero sólo es una respuesta a transformaciones económicas de las que los dirigentes no son en absoluto responsables. El sufrimiento de los trabajadores es lamentable, pero banal: es otra manera de naturalizarlo.

La cuestión de la objetivación se encuentra así desplazada: se trata de ver cómo introducir en el debate la “gubernancia” de la empresa, la opción estratégica a corto o largo plazo, la forma de eficacia que la empresa se esfuerza por alcanzar, y los prejuicios según los cuales un trabajo más intenso es necesariamente más eficaz, y por lo tanto a falta de deseable, es aceptable<sup>68</sup>

La sumisión o naturalización del sufrimiento psicológico y moral, es intenso actualmente en las organizaciones privadas, por las condiciones laborales vigentes. Han sido analizadas estas vivencias en la APN por Scialpi, D.

La violencia que padecen los trabajadores de la Administración Pública, está vinculada como temática a marcos teóricos a “Violencia Institucional”, “Violencia Social” y a “Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo”. (...) No es fácil captar, en toda su dimensión, las consecuencias y el real impacto que tiene esta violencia político - burocrática sobre la salud y sobre otros aspectos de la vida de los trabajadores. Y mucho más difícil resulta encontrar disposición para evaluar ese impacto con datos precisos. Tampoco se tiene una idea –debidamente fundamentada- del efecto que estas violencias tiene sobre la producción en términos de servicios prestados por la Administración Pública<sup>69</sup>

#### 4.2.3 Enfermedades relacionadas con el trabajo y enfermedades profesionales.

<sup>67</sup> Gollac, M. (2008). op.cit. (p. 3)

<sup>68</sup> Gollac, M. (2008). op.cit. (pp. 13-14)

<sup>69</sup> Scialpi, D. (2004). *Violencias en la Administración Pública. Casos y miradas para pensar la administración pública como ámbito laboral*. 2da edición ampliada. Buenos Aires: Catálogos. (pp. 14-19)

En las clasificaciones de riesgos, se distinguen las condiciones de seguridad, los riesgos ambientales (químicos y biológicos), la sobrecarga física o mental de trabajo y la variedad de riesgos psicosociales.

El resultado del trabajo en condiciones inadecuadas de CyMAT, pueden ocasionar: a. enfermedades relacionadas al trabajo, y b. enfermedades profesionales.

Respecto de los casos relacionados con el trabajo, las enfermedades pueden ser desencadenadas, potenciadas, aceleradas o agravadas por las condiciones laborales. Por ejemplo, trabajadores relacionados con una actividad específica, padecen síntomas o enfermedades que no reconocen a una sola causa u agente: cáncer, alteraciones reproductivas, etc.

En los casos de las enfermedades profesionales, solo un agente, propio del ambiente laboral, produce la afección. Es propio de ese medio ambiente laboral. Por ejemplo exposiciones a rayos, en servicios asistenciales, sin uso de las medidas de seguridad indicadas. Por esos motivos, es prevista la reparación económica al trabajador afectado, en caso de ser probada la etiología de la enfermedad.

Al enunciar la modalidad de analizar los factores de riesgo y la noción de riesgo desde la epidemiología (Ítem 4.2) se presentó la crítica a los modelos monocausales y multicausales.

Respecto del marco teórico en éste trabajo, Breilh, J (2003) plantea que la salud, es multidimensional en el sentido de objeto (ontológico), como concepto (epistemológico) y como campo de acción (práxicas), que se realiza en la dimensión de la sociedad, en los grupos sociales y en los individuos en su cotidianidad.

Por lo tanto, las enfermedades profesionales y las relacionadas con el trabajo han de analizarse desde ésta perspectiva multidimensional, en el contexto sociocultural de la organización y las situaciones vividas por el trabajador, en cuanto: el diseño del lugar de trabajo, la organización y contenido del trabajo, los imperativos de productividad, la duración –jornada diaria y semanal, salario, estado de salud, datos antropológicos (edad, sexo, estado civil, hijos), calificaciones y expectativas personales, entre otras.

la construcción del concepto salud sólo puede pensarse en relación a un objeto de transformación; un objeto que no es estático, ni uniforme, ni simple; un objeto multidimensional en el que juega la oposición de procesos de reproducción de la totalidad(...) las necesidades y contradicciones en un campo práctico impregnan

inevitablemente las conceptualizaciones y la conformación histórica del objeto salud<sup>70</sup>

La organización de los procesos involucrados en el trabajo y su relación con la salud, integran desde Breilh, J (2003) las dimensiones prácticas del concepto salud y la transformación cotidiana que implica.

Estos enfoques pueden complementarse, desde las CyMAT, para realizar una lectura comprometida, dinámica a través de herramientas epidemiológicas que permitan acercarse a las organizaciones desde ésta concepción multidimensional (ver ítem: 5.3. Salud Mental y Estrés Laboral.)

## 5 Desgaste Laboral.

***“La insatisfacción resultante de una inadaptación del contenido ergonómico del trabajo al hombre está en el origen, no solamente de muchos sufrimientos somáticos de consecuencias físicas directas, sino también de otras afecciones del cuerpo mediatizado por una alteración en el aparato mental” Dejours, C.<sup>71</sup>***

El desgaste laboral, es una manifestación individual, de un proceso dinámico, que se manifiesta en la organización, temporalmente se lo reconoce cuando la disfuncionalidad o conflicto lo evidencia, llegando a situaciones de riesgo o a la muerte.

Tomando la perspectiva de la OPS/OMS y de la OIT, serán introducidas las nociones de Promoción y Prevención en los recursos humanos, desarrollando posteriormente la relación de la Salud Mental respecto de la Calidad de Vida y del Estrés Laboral, y la Violencia en el ámbito laboral.

### 5.1 Perspectivas en promoción de los Recursos Humanos (RR.HH).

---

<sup>70</sup> Breilh, J. (2003). op. cit. (p. 49)

<sup>71</sup> Dejours, C. (2001). op. cit. (pp. 55-56)

### 5.1.1. Perspectiva OPS/OMS

Las estrategias de promoción de la Salud, tienen como antecedente en común el planteo de la Atención Primaria de la Salud (APS) , que desde su inicio en Alma-Ata a la actualidad, mantiene ciertos principios básicos que pueden agruparse en:

- Accesibilidad y cobertura universales en función de las necesidades de Salud.
- Compromiso, participación y sostenimiento individual y comunitario.
- Acción intersectorial por la Salud.
- Costo-efectividad y tecnología apropiada en función de los Recursos disponibles.

Abordar la Promoción de los Profesionales en la APN, desarticulada de los inicios de la estrategia de promoción en Alma Ata, en 1978, implicaría un recorte en el desarrollo histórico.

#### 5.1.1. 1. Conferencia Internacional de Atención Primaria de la Salud, Alma-Ata (1978)

A partir del reconocimiento del derecho humano a la salud, se convoca en Alma-Ata a los diversos actores políticos, sociales y económicos; todas las personas tienen derecho y deber de participar individual y colectivamente en la planificación e implementación de su atención sanitaria, con el objetivo social de alcanzar la completa salud para todos y reducir la diferencia entre países desarrollados y en vías de desarrollo, mediante estrategias sanitarias y sociales adecuadas, para alcanzar todos los habitantes del mundo en el año 2000, un nivel de salud que permita alcanzar una vida productiva social y económicamente, que permita desarrollar dignamente el derecho a la Salud.

Desde su inicio la APS ha sido planteada como atención sanitaria esencial, que forma parte del sistema sanitario del país, de desarrollo social y económico de la comunidad.

El inicio del proceso de cambio estaba en marcha, los sucesos políticos, sociales y económicos con sus múltiples factores intervinientes, la declaración de Alma Ata concentra a través de un llamado:

(...) Urgente y efectivo para una acción nacional e internacional a fin de desarrollar e implementar la atención primaria sanitaria en todo el mundo particularmente, en los países en vías de desarrollo, con un espíritu de cooperación técnica y en consonancia con el nuevo orden económico internacional.<sup>72</sup>

En Alma Ata se reafirma la decisión de la salud como estado de bienestar físico, mental y social, formulado en la década del '40 por la OMS, en su Constitución, iniciándose el proceso de implementar la estrategia de APS para alcanzar la Atención para todos en el Año 2000 (a fin con el espíritu de justicia Social de la década de los '70), retomada en Ottawa (1986).

### **5.1.1. 2. Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud, Ottawa. (1986)**

En 1986, se realiza la primera conferencia internacional sobre la promoción de la Salud reunida en Ottawa, Canadá. Toma como punto de partida los progresos alcanzados luego de Alma Ata, sobre la atención primaria, respondiendo al pedido de cambios acerca de la Salud pública, en los países desarrollados y en los que no los son.

La promoción de la Salud, para mejorar la Salud, tiene como prerrequisitos la paz, educación, vivienda, trabajo, alimentación, renta, justicia Social y equidad. Se reconocen los factores políticos, económicos, sociales y culturales como variables que afectan o promueven, la Salud individual y comunitaria.

El cambio de las formas de vida, de trabajo y de ocio afecta de forma muy significativa a la salud. El trabajo y el ocio deben ser una fuente salud para la población. El modo en que la sociedad organiza el trabajo debe de contribuir a la creación de una sociedad saludable. La promoción de la salud genera condiciones de trabajo y de vida gratificantes, agradables, seguras y estimulantes.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> *Declaración Alma-Ata*. Conferencia Internacional de Atención Primaria de la Salud. (1978). Alma Ata. URSS. Ítem X

<sup>73</sup> *Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud*. (1986)

La promoción de la Salud tiene como fundamento la equidad sanitaria, igualdad de oportunidades, proporcionar medios que permitan a toda la población desarrollar el máximo de su Salud potencial.

Las políticas de promoción de la Salud tienen implícita la elaboración de políticas públicas sanas: programas dirigidos a todos los sectores, a todos los niveles, generando una toma de conciencia de las decisiones que tienen los estilos de vida, la manera en que la sociedad se organiza, las formas de trabajo y todos aquellos cambios que propician cambios en el medio ambiente, evidenciando sus efectos positivos en la Salud pública.

Esta carta finaliza llamando a la acción internacional, al compromiso de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, la Organización Mundial de la Salud y demás actores sociales, en torno a la promoción de la salud, el objetivo “Salud para Todos en el año 2000” es posible.

### **5.1.1. 3. Carta de Bangkok para la Promoción de la Salud en un mundo globalizado (2005).**

La Carta de Bangkok, Tailandia (2005) retoma los principios y estrategias de acción para el fomento de la Salud, acorde con la Carta de Ottawa (1986), resalta la importancia de abordar los factores determinantes de la salud para la promoción de la Salud en un mundo globalizado, especificando:

La promoción de la salud se basa en ese derecho humano fundamental y refleja un concepto positivo e incluyente de la salud como factor determinante de la calidad de vida, que abarca el bienestar mental y espiritual (...) las desigualdades crecientes en los países y entre ellos, las nuevas formas de consumo y comunicación, las medidas de comercialización, los cambios ambientales mundiales y la urbanización. Otros factores que influyen en la salud son los cambios sociales, económicos y demográficos, rápidos y con frecuencia adversos, que afectan a las condiciones laborales, los entornos de aprendizaje, las estructuras familiares, y la cultura y la urdimbre social de las comunidades.<sup>74</sup>

Son características propias de éste documento: retomar las formulaciones plasmadas en la Carta de Ottawa en cuanto la promoción de la Salud, la importancia de reubicación de la comunidad ante el Proceso de cambio Social, desde el paradigma de la globalización.

---

<sup>74</sup> Carta de Bangkok, para la Promoción de la Salud en un mundo globalizado. (2005).

El sector privado, al igual que otros empleadores y el sector no estructurado, tiene la responsabilidad de velar por la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, así como de promocionar la salud y el bienestar de sus empleados, sus familias y sus comunidades.

El sector privado puede contribuir también a reducir los efectos de más alcance en la salud mundial, como son los asociados a los cambios ambientales, planetarios, cumpliendo las normas y acuerdos locales, nacionales e internacionales que fomentan y protegen la salud.<sup>75</sup>

La incidencia de la inestabilidad social y económica, el avance de las tecnologías, son formulaciones planteadas por los estados parte convocados. En relación con los compromisos asumidos, resalta la importancia de fomentar nuevas respuestas y puntos de acceso, y asumir cada sector (intergubernamental, gubernamental, sociedad civil y privado) acorde con su nivel, las respectivas responsabilidades para desarrollar políticas y alianzas para la acción a nivel local, para mejorar la Salud.

Los participantes de la conferencia internacional sobre promoción de la Salud, celebrada en Bangkok, realizan un Llamamiento a la acción:

Los participantes en la Conferencia solicitan a la Organización Mundial de la Salud y a sus Estados Miembros que, en colaboración con otros, destinen recursos a la promoción de la salud, inicien planes de acción y vigilen sus resultados mediante indicadores y metas apropiados, y que informen regularmente sobre los progresos realizados. Se pide a las organizaciones de las Naciones Unidas que estudien los beneficios que reportaría el desarrollo de un Tratado Mundial en pro de la Salud<sup>76</sup>

#### **5.1.1. 4. OMS. Salud de los Trabajadores. Plan de Acción Mundial. WHA 60/26. OMS (2007).**

El plan de acción propuesto trata todos los aspectos relacionados con la salud de los trabajadores, incluidas la prevención primaria de los peligros laborales, la protección y promoción de la salud en el lugar de trabajo, las condiciones de empleo y la mejora de la respuesta de los sistemas de salud a la salud de los trabajadores. Está basado en algunos principios comunes. Todos los trabajadores deben poder disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental y de condiciones de trabajo favorables. El lugar de trabajo no debe perjudicar la salud ni el bienestar. La prevención primaria de los peligros para la salud de los trabajadores merece una atención prioritaria. Todos los componentes de los sistemas de salud deben tenerse en cuenta a la hora de dar una respuesta integrada a las necesidades de salud concretas de la población activa. El lugar de trabajo también puede servir de marco para llevar a cabo otras intervenciones

---

<sup>75</sup> Carta de Bangkok. *op.cit.*

<sup>76</sup> Carta de Bangkok. *op.cit.*

esenciales de salud pública y promover la salud(...) Además, en esas actividades deben participar trabajadores y empleadores y sus representantes<sup>77</sup>

En cuanto a las CyMAT, el documento aclara:

La OMS se esforzará por crear instrumentos prácticos para evaluar y gestionar los riesgos laborales, recomendar requisitos mínimos para proteger la salud en los lugares de trabajo, y proporcionar orientación sobre la creación de lugares de trabajo saludables y sobre la promoción de la salud en el lugar de trabajo. Además, la Organización integrará las medidas aplicables en el lugar de trabajo en los programas internacionales relacionados con las amenazas para la salud mundial. Mejorar el funcionamiento de los servicios de salud ocupacional y el acceso a los mismos.

Se debe mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de salud ocupacional integrando el desarrollo de esos servicios en las estrategias sanitarias nacionales, las reformas del sector sanitario y los planes para mejorar el funcionamiento de los sistemas de salud; definiendo normas en materia de organización y cobertura de los servicios de salud ocupacional; fijando objetivos para aumentar la cobertura de la población activa con servicios de salud ocupacional; creando mecanismos para mancomunar recursos y financiar la prestación de servicios de salud ocupacional; garantizando la disponibilidad de recursos humanos suficientes y debidamente calificados, y estableciendo sistemas de garantía de la calidad.<sup>78</sup>

## 5.1.2. Perspectiva OIT.

### 5.1.2.1. Lugares de trabajo, seguros y sanos. Hacer realidad el trabajo decente. Informe de la OIT para el Día Mundial de la Seguridad y Salud en el Trabajo (2007)

Instruir y mantener una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud” equivale a incrementar la conciencia, los conocimientos y la comprensión general de los conceptos relativos a los peligros y los riesgos, comenzando desde la edad de la educación elemental y continuando a través de la edad laboral. (...) se sugiere que al promover una cultura de prevención en materia de seguridad y salud, los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores deben aspirar a crear conciencia en el lugar de trabajo y entre el público acerca de la seguridad y salud en el trabajo mediante la celebración de campañas, la promoción de la educación y de la formación, el intercambio de estadísticas en materia de salud, la cooperación, la promoción de comisiones mixtas en la materia y el

<sup>77</sup> OMS. (2007). *Salud de los Trabajadores. Plan de Acción Mundial*. WHA 60/26. (p. 5)

<sup>78</sup> OMS. (2007). *op.cit.* (p. 7)

nombramiento de representantes de los trabajadores para el área de seguridad y salud <sup>79</sup>

“(…) la participación de los trabajadores es particularmente eficaz a la hora de la prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo pues por la experiencia práctica con que cuentan en la actividad que desempeñan, los trabajadores suelen ser los más indicados para detectar los peligros y determinar las soluciones <sup>80</sup>

A partir del principio trabajo seguro, sano y decente, se promueve la importancia de la prevención de accidentes a través del conocimiento de los riesgos, como también la participación de los trabajadores a través de comisiones para el área de seguridad y salud. Son dos caras del mismo problema, no hay salud sin seguridad en el ámbito laboral.

### 5.1.2.2. Día Mundial de la Seguridad y Salud en el Trabajo (2008)

Éste documento se focaliza en la gestión de los riesgos en el lugar de trabajo, como medida para reducir los accidentes y afecciones en la salud, partiendo del que el trabajo debe ser digno, en tanto que sea seguro.

Por eso consideran necesario que: se eliminen o minimicen los riesgos, que se impongan las correspondientes medidas de seguridad –métodos de trabajo seguros y suministrar los equipos de protección, según la actividad. Equipos de protección apropiados para los trabajadores, con mantenimiento correcto y la formación al trabajador respecto del uso y cuidado.

Todos los empresarios y trabajadores tienen que reflexionar sobre cómo controlar y reducir los riesgos en los lugares de trabajo con objeto de prevenir lesiones y proteger su seguridad y salud.

A menudo, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales pueden producirse por varias causas contribuyentes, pueden entrar en juego factores tanto organizativos como físicos o humanos. Los riesgos pueden clasificarse de varios modos: en función del tipo genérico, por ejemplo: riesgos mecánicos, químicos, ergonómicos y psicosociales, o del daño que provoquen <sup>81</sup>

(…)El programa de Trabajo Decente de la OIT está basado en el entendimiento de que el trabajo es una fuente de dignidad personal, de estabilidad familiar, de paz en las comunidades, de democracia que actúa en beneficio de todos, y de crecimiento

<sup>79</sup> OIT. (2007). *Lugares de trabajo, seguros y sanos. Hacer realidad el trabajo decente. Informe de la OIT para el Día Mundial de la Seguridad y Salud en el Trabajo*. Ginebra. (p.9).

<sup>80</sup> OIT. (2007). op.cit. (p. 12)

<sup>81</sup> OIT. (2008). *Día Mundial de la Seguridad y Salud en el Trabajo. Gestión del riesgo en el medio laboral*. (p. 5)

económico, que brinda oportunidades de trabajo productivo y de desarrollo de empresas. La promoción de la seguridad y salud en el trabajo es uno de los medios para hacer del trabajo decente una realidad<sup>82</sup>

### **5.1.2.3. OISS. Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2010-2013 (2009).**

El derecho a la vida, el derecho a la integridad física y el derecho a la salud son derechos consustanciales a la prevención de riesgos laborales, y su protección y promoción determinan un objetivo de primer orden para los Gobiernos, los Interlocutores Sociales y la sociedad en su conjunto.

En este contexto, las políticas públicas de Seguridad y Salud constituyen un frente esencial para articular respuestas que coadyuven al aumento del bienestar en el trabajo.

(...) La Estrategia constituye el instrumento básico para establecer de forma consensuada el marco general en el que se desarrollen las políticas de Seguridad y Salud en la Región a medio y largo plazo, concretamente en el periodo 2010-2013. Debería constituir además un compromiso para acercarse a las políticas de prevención y protección frente a los riesgos profesionales, que garanticen progresivamente el mejoramiento continuo de las condiciones de trabajo, en el contexto de igualdad de oportunidades para acceder y mantener un empleo decente, en correspondencia con los diferentes estadios de desarrollo de los países de la Región.

A pesar de las dificultades de ofrecer datos rigurosos, tras un análisis del fenómeno de la siniestralidad y la protección de riesgos profesionales, la Estrategia aborda objetivos concretos y posibilistas estableciendo diferentes niveles de intervención según el grado de desarrollo en materia de salud y seguridad de cada país. Será decisión de cada uno de los países decidir en qué nivel se ubica y cuáles son los compromisos que asume en aras a cumplir los objetivos y acciones que marca la Estrategia. Sería deseable la participación de los agentes sociales en el análisis y diagnóstico de situación.

La Estrategia no pretende tener una visión retrospectiva basada exclusivamente en el análisis situacional de la Región y en sus factores diferenciales, dada la escasez de datos oficiales y registros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, sino que se han tenido en cuenta determinados retos a los que se enfrenta el continente Iberoamericano, que afectarán directamente a la Seguridad y Salud en el trabajo y a protección social de los trabajadores. Del manejo que se haga, a través de las políticas públicas, respecto de las situaciones que estos retos provoquen, dependerá que se cumplan los objetivos de la presente Estrategia<sup>83</sup>

Plantea la importancia de generar un plan estratégico para el ciclo 2010-2013 de seguridad y Salud en el trabajo, para Iberoamérica, fundado en el análisis de la

---

<sup>82</sup> OIT. (2008). op.cit. (p.9)

<sup>83</sup> OISS. (2009). *Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2010-2013*. Abril 2009. (pp.3- 8)

situación (ver planteo de Almeida Filho, en 4.2. Riesgos. Factores de Riesgo Psicosociales)

## 5.2. Salud Mental y Calidad de Vida.

Desde 1960, posturas teóricas acerca del concepto de calidad de vida han surgido. Han planteado la relación del bienestar respecto al entorno material (bienestar social) y psicosocial (bienestar psicológico), que se basa en las experiencias positivas y negativas de la persona, implicando la distinción de ejes objetivos (medidas culturales), y subjetivos (en relación con la autoestima y la satisfacción). Entre el bienestar material-social y el bienestar emocional se encuentra: salud, trabajo, intimidad, seguridad y comunidad.

Los estudios sobre calidad de vida nos presentan la posibilidad de una nueva mirada teórica, tendiente a un trabajo desde las potencialidades más que desde las carencias y con un anclaje comunitario tipo psicosocial que incluye el análisis del contexto socio político. Es así que la relevancia de los indicadores objetivos y subjetivos dependen del contexto (Cummins, 1998). Se parte de la consideración del entorno material en conjunción con el social, considerando a la persona tradicionalmente llamada "objeto" como "sujeto" y protagonista del accionar. La calidad de vida plantea una realidad social y política basada en el respeto de los derechos humanos y nos pone ante la necesidad de trabajar en forma integrada.<sup>84</sup>

Tonon, G (2003) al plantear el desarrollo de la actividad profesional en la Argentina, resalta cómo afecta la desconfianza en las figuras de autoridad y la imagen de un sistema corrupto, desde la perspectiva de calidad de vida; este entorno en la actividad profesional cotidiana, al prestar servicios en la comunidad, afecta la calidad de vida del mismo profesional y de las personas que atiende.

Con relación al eje subjetivo de la calidad de vida, el costo humano de la insatisfacción afecta a la salud, al rendimiento en el trabajo en cuanto a las aspiraciones, motivaciones. La lucha consciente contra la insatisfacción o indignidad, inutilidad y descalificación. El sufrimiento comienza en la relación del hombre con la Organización, cuando utilizó su saber, capacidad de adaptación, facultades intelectuales- psicoafectivas y no puede cambiar la tarea. Cuanto menores son las

---

<sup>84</sup> Tonon, G. (2003). *Calidad de Vida y Desgaste Profesional. Una mirada del síndrome de burnout*. Buenos Aires: Espacio Editorial. p. 20)

posibilidades de rediseñar el trabajo, cuanto más rígida o ambigua la situación, es mayor sufrimiento. La insatisfacción está ligada al registro simbólico del trabajo, al contenido significativo del mismo.

La insatisfacción y el sufrimiento están relacionados con la estructura de la personalidad: la inadaptación entre las necesidades del trabajador por su estructura de personalidad, capacitación, aptitudes tienen inicialmente como punto de impacto el cuerpo, o en sufrimiento mental si es el resultado de una reiterada frustración a nivel contenido significativo de la tarea.

En el centro de la relación salud-trabajo, la vivencia del trabajador ocupa un lugar particular que le es asignado por la posición privilegiada del aparato psíquico en la economía psicosomática. El aparato psíquico estaría en cierto modo encargado de representar y de hacer triunfar las aspiraciones del sujeto en un recondicionamiento de la realidad, susceptible de producir simultáneamente satisfacciones concretas y satisfacciones simbólicas.

Las satisfacciones concretas se refieren a la protección de la vida, el bienestar físico, biológico y nervioso, es decir a la salud del cuerpo. Estas satisfacciones concretas se analizan en términos de economía psicosomática según dos líneas directrices: sustraer el cuerpo ante la nocividad del trabajo y permitirle dedicarse a actividades capaces de ofrecer vías mejor adaptadas a la descarga de energía. Es decir: brindar actividades físicas, sensoriales e intelectuales que estén en proporciones que estén de acuerdo con la economía psicosomática individual.

Las satisfacciones simbólicas: esta vez se trata de la vivencia cualitativa de la tarea. Es el sentido, el significado del trabajo, los que son cuestionados en sus relaciones con el deseo. Ya no se trata de las necesidades como en el caso del cuerpo, sino de los deseos o las motivaciones. Esto depende de lo que vehiculiza la tarea desde el punto de vista simbólico<sup>85</sup>

Dentro de las manifestaciones del sufrimiento mental, la angustia surge ante el conflicto intrapsíquico, y la ansiedad puede manifestarse a través de actitudes de negación y desprecio ante el peligro, acrecienta el agotamiento progresivo como la carga física del trabajo, afecta la salud mental y física y es acrecentada por las CyMAT.

La ansiedad puede ser relativa a

- La degradación del funcionamiento mental y del desequilibrio psico afectivo: desestructuración de las relaciones con los compañeros de trabajo, insatisfacciones en la tarea, despersonalización, parálisis en la imaginación y creatividad.

---

<sup>85</sup>Dejours, C. (2001). op. cit. (pp. 64-65)

- La degradación del organismo, pesa sobre la salud física (riesgos de accidentes, enfermedades profesionales, enfermedades psicosomáticas, acortamiento de esperanza de vida). La ansiedad resultante contra el propio cuerpo tiene origen psíquico.
- La ansiedad engendrada por la disciplina del hambre, exigencia de sobrevivir, exponen su equilibrio y funcionamiento mental, ante la ansiedad de la muerte.

Lo que es explotado por la organización del trabajo no es el sufrimiento en sí mismo, sino más bien los mecanismos de defensa desplegados contra este sufrimiento. (...) la frontera entre la ansiedad y la angustia es tanto más fácilmente superada, cuanto más grande sea esta ignorancia sobre el trabajo: en efecto, la ignorancia consciente sobre el proceso de trabajo aumenta la ansiedad, porque ella vuelve cada vez más temible el riesgo. Pero, además, la ignorancia facilita la emergencia de la angustia.(...) a partir de cierto nivel la ansiedad y el temor se someten a una verdadera disolución en la angustia, es decir que, desbordadas, las defensas individuales dejan aparecer los conflictos intrapsíquicos inevitablemente reactivados por la permanente situación de riesgo<sup>86</sup>

Salud Mental y Calidad de vida laboral - Salud Mental y Estrés laboral, son problemáticas abordadas hoy por las organizaciones, por la ventaja competitiva que implica RRHH disponibles, para conseguir en los mismos mayor implicación en la misión y los objetivos de la organización. Las condiciones ambientales, el tipo de trabajo, las relaciones sociales, los roles que se desempeñan en los sistemas de producción, integran la temática de las CyMAT y los factores de riesgo (ítems. 4.1 y 4.2)

### **5.3. Salud Mental y Estrés Laboral.**

Posturas teóricas diferentes sobre el estrés, conclusiones diversas y ambiguas acerca de la relación del trabajo como generador de estrés y generador de enfermedades graves, exigen seleccionar el marco de referencia conceptual.

El estrés responde al fenómeno adaptativo que contribuye a alcanzar el rendimiento esperado en actividades cotidianas, el distrés se genera cuando la experiencia se torna desagradable, excesiva, incontrolada, con probables consecuencias negativas para la salud mental y la calidad de vida. En general se toma el concepto estrés para referirse a experiencias de presión y demandas excesivas que una persona ha de

---

<sup>86</sup>Dejours, C. (2001). op. cit. (pp.106- 110).

afrontar, sin tener los recursos adecuados, en particular en las organizaciones laborales.

Los estudios sobre estrés laboral, toman como problemática relevante el impacto de las condiciones de trabajo sobre el bienestar psicológico y la salud de las personas.

Serán tomados algunos de los modelos formulados a lo largo de las últimas décadas.

- Modelo de ajuste entre individuo y ambiente laboral. Harrison (1978)

El estrés es concebido por la falta de ajuste entre las habilidades y las capacidades disponibles, las exigencias y demandas laborales, entre las necesidades de los individuos y recursos para satisfacerlas. El modelo distingue el grado de ajuste entre individuo y entorno, entre persona y ambiente, entre aspectos subjetivos y objetivos. La falta de ajuste entre la persona y el entorno puede generar respuestas desviadas de la realidad, generando desajustes estresantes. Un buen ajuste tendrá, resultados positivos de bienestar y de desarrollo personal.

- Modelo de apreciación cognitiva de Lazarus y Folkman (1984)

Estrés como proceso dinámico, interactivo y reactivo. Este proceso esta mediado por la apreciación y el afrontamiento. La apreciación puede ser primaria: determinación por parte del sujeto acerca de un evento (benigno, irrelevante, negativo, etc) influido por variables personales: valores, creencias, o por el entorno: demandas situacionales, recursos, ambigüedades. La apreciación secundaria se da cuando el evento ha sido apreciado anteriormente como negativo.

El afrontamiento se relaciona con los esfuerzos comportamentales y cognitivos para controlar, reducir o tolerar las demandas internas y/o externas.

Si un intento de afrontamiento no tiene éxito se iniciará una nueva apreciación para buscar otra estrategia de afrontamiento.

- El modelo de estrés orientado a la Dirección. Matteson e Ivancevich (1987)

Aplica los elementos relevantes para la Dirección de empresas. Distingue: 1. Estresores internos de la organización (puesto, estructura, etc) y externos (relaciones familiares, problemas económicos), apreciación de la situación por el individuo, que incide a niveles fisiológico, psicológico y comportamental, las consecuencias del proceso que inciden en la salud del individuo y en la organización.

Las estrategias de afrontamiento están en la apreciación de la situación por el individuo respecto de la organización y la incidencia de los estresores a niveles

fisiológicos, psicológicos y comportamentales. La relación entre resultados y consecuencias, manifiestan las relaciones entre estrés y salud de los trabajadores.

- El modelo de discrepancias entre situaciones percibidas y deseos como antecedente de las conductas de afrontamiento. Edwards (1988)

Considera las discrepancias entre deseos y percepción de la situación como una categoría más general de las discrepancias planteadas por otros modelos.

Las discrepancias entre deseos y percepciones inciden en el bienestar somático y las estrategias de afrontamiento, a través de seis vías: alterando aspectos del ambiente físico y social del individuo, cambiando características relevantes de la persona, cuestionando la información social sobre la que se basan las percepciones, influyendo en la construcción cognitiva de la realidad (distorsión), ajuste de los deseos para reducir la discrepancia, cambiando los valores personales. Si el sujeto toma estas estrategias y le resultan ineficaces, adopta otras en función de la situación de estrés, reaccionando con distintas conductas de afrontamiento.

Integrando los modelos, se pueden agrupar los aportes en:

1. Variables ambientales: estresores - demandas y recursos disponibles (personales y ambientales).
2. Características de la persona, ante los procesos de estrés.
3. La experiencia subjetiva (apreciación)
4. Estrategias de afrontamiento.
5. Resultados de la experiencia del estrés y las estrategias de afrontamiento.
6. Las consecuencias del estrés.

No es posible separar completamente el análisis de los estresores de las experiencias de estrés, estrategias de afrontamiento y de las consecuencias de ambas. De todos modos, el énfasis en los estresores laborales, intra y extra-organizacionales está justificado porque, en buena medida, una intervención eficaz habrá de intentar modificarlos y para ello, es necesario haberlos identificado y haberlos conceptualizado y analizado adecuadamente.<sup>87</sup>

Los factores de riesgo considerados como condición interna o externa que aumenta la probabilidad de ocurrencia de un evento en particular, inciden en la salud del trabajador y pueden responder o no a las demandas del trabajo, interacción de las

---

<sup>87</sup>Peiró, J. (2005). *Desencadenantes del Estrés Laboral*. Madrid: Ediciones Pirámide. (p.33).

condiciones de las funciones de la persona, las características de su personalidad o entorno familiar

Estrés laboral y factores de riesgo se intercomunican en el abordaje de los resultados y las consecuencias.

Las condiciones del trabajador (físicas y mentales), y la relación con el trabajo (resultados, lugar, funciones) inciden en el trabajador y en el lugar de trabajo.

Los factores psicosociales que influyen o afecta en el rendimiento y satisfacción laboral, en la salud del trabajador manifiestan la percepción que el trabajador tiene en la interacción entre el medio ambiente de trabajo (afrentamiento, resultados y consecuencias, en el estrés laboral) y la satisfacción en el trabajo (calidad de vida).

Los factores de riesgo psicosociales (ítem 4.2) asociados a calidad de vida (ítem 5.2) y al estrés laboral son clasificados en:

- Factores propios de la tarea: según el comité OIT/OMS, se refiere a la carga cuantitativa (cantidad de trabajo por hacer) y la carga cualitativa (dificultad del trabajo). Sin embargo, la Unión General de Trabajadores del País Valenciano (2004) adiciona en esta categoría la valoración social de la tarea que hace el grupo de trabajadores o la persona que realiza el trabajo (...)
- Factores de la organización del tiempo de trabajo: la duración de las jornadas de trabajo, el tiempo del que dispone para realizar las tareas; los horarios y los ritmos de trabajo afectan al trabajador tanto física como emocionalmente.
- Factores de la modalidad de la gestión y el funcionamiento de la empresa (...)
- Factores dados por los cambios tecnológicos o innovación tecnológica: se refieren a nuevas tecnologías que ingresan al contexto laboral, las cuales demandan aprendizaje de nuevas habilidades y recalcificación profesional.
- Otros factores, como tipo de contrato, estabilidad laboral, políticas de ascenso, evaluación del desempeño.<sup>88</sup>

La satisfacción con la vida, evoca la valoración cognitiva que la persona hace de su vida en general, no solo laboral, a partir de modelos apropiados para su vida. Una misma tarea puede generar fatiga por percibir el trabajador falta de equidad en las exigencias y la recompensa ser por lo tanto considerada desbalanceada respecto del esfuerzo

El estrés, como ha sido desarrollado, es un proceso en el cual inciden los factores de riesgo psicosocial, se combinan y pueden afectar a la salud del trabajador, por desvíos

<sup>88</sup> Marulanda Ruiz, I. (2007). *Estrés laboral enemigo silencioso de la salud mental y la satisfacción con la vida*. Bogotá: Ediciones Uniandes. (pp. 14-15)

o ajustes nocivos a nivel emocional, biológicos y comportamentales. No se puede considerar un modelo uni o multicausal (ítem4.1), si tomar el aspecto dinámico, del concepto Salud.

El estrés es un proceso que se refleja en la salud del trabajador, pero es un fenómeno socio cultural.

#### 5.4. Violencia en el trabajo.

Los fenómenos de violencia en los ámbitos laborales refiere a los fenómenos y conductas violentas recurrentes, no episódicos ni únicos.

Las manifestaciones de la violencia son formas de ejercicio del poder mediante el empleo de la fuerza (sea física, psicológica, económica, política, etc.) en el cual la asimetría de uno se encuentra arriba y otro abajo, sean simbólicamente ubicados, o dentro de la organización por sus roles y status asignados. El empleo de la fuerza se constituye en un método posible para resolver conflictos como un intento de doblegar la voluntad del otro, de ser objetivizado.

Según el informe “Violencia en el trabajo”, de OIT (1998), Scialpi, D. (2001) detalla las conductas violentas en el trabajo, que comprenden 29 ítems:

1. Homicidio.	2. Rapto/Violación.
3. Robo.	4. Heridas.
5. Golpes.	6. Ataques físicos.
7. Patadas.	8. Mordisco.
9. Cortes/puñetazos.	10. Escupidas.
11. Rasguños.	12. Apretujones / pellizcones.
13. Acoso, incluido el abuso sexual y racial.	14. Bullyng (matoneos).
15. Mobbing.	16. Victimizaciones.
17. Intimidaciones.	18. Amenazas.
19. Ostracismo.	20. Mensajes ofensivos.
21. Posturas agresivas.	22. Gestos rudos.
23. Interferencias en la tarea o equipos.	24. Conductas hostiles.
25. Blasfemias.	26. Gritos.
27. Nominaciones.	28. Insinuaciones/ Indirectas.
29. Silencios deliberados.	

De lo expuesto advertimos que, hasta la fecha, existe una zona ambigua, de confusión cuando hablamos de violencia en el lugar de trabajo y/o violencia laboral.<sup>89</sup>

Scialpi (2001) plantea que la falta de acuerdo en las definiciones de violencia, de trabajo y de lugar de trabajo.

El término violencia y el término agresión, se usan indistintamente, siendo el primero más común en el área de la justicia criminal y el segundo más habitual en el campo de la salud. En un intento realizado por comprender y prevenir la violencia, la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos definió la violencia o la conducta agresiva, como “la conducta llevada a cabo por individuos con la intención de amenazar, atenta o infligir daño físico en otras personas o a sí mismo”. Esta definición excluye la violencia dirigida contra la propiedad (que representa un ítem significativo en el lugar de trabajo) y excluye la violencia de naturaleza psicológica, que comprende el abuso emocional, y la inflicción de ansiedad y miedo. La misma definición excluye el delito del trabajo en sentido amplio, concepto que comprende delitos no-violentos como robo, fraude, desfalco o peculado.

El Informe de la Oficina Internacional del Trabajo de Chappel y Di Martino, al que hago referencia, destaca la importancia de atender este problema y llama a 1) repudiar la violencia en el trabajo; 2) hacerla visible; 3) instalarla como cuestión pública; 4) discutir estrategias concretas de acción para atenderla y 5) convocar a la acción internacional.<sup>90</sup>

## **6. Personal Profesional en la A.P.N. Prevención y Promoción en Salud Mental.**

***“Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia”***  
***Carta Iberoamericana de la Función Pública.<sup>91</sup>***

<sup>89</sup> Scialpi, D. (2001, agosto). *La violencia en la gestión del personal de la función pública*. Trabajo presentado en 1° Congreso Argentino de Administración Pública. Rosario, Argentina (pp. 5-6).

<sup>90</sup> Scialpi, D. (2001, agosto). op.cit. (p.7).

<sup>91</sup> *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. (2003). Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Preámbulo.

Luego de la evolución planteada en Argentina, en materia del Empleo Público, en cuanto ingreso al Empleo Público desde 1992 a 2008, es importante analizar la profesionalización de la función pública en el contexto Iberoamericano y en la carrera profesional de la APN, para promover estrategias de Promoción y Prevención de la Salud Mental.

### **6.1. Carta Iberoamericana de la Función Pública. (2003).**

En el año 2003, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, es aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

En el Preámbulo señala que la historia, las tradiciones, el contexto socioeconómico, el marco político y el entorno institucional propios de cada país son factores que condicionan la función pública y presentando como referente en común, la Carta Iberoamericana.

Delimita la Función Pública como:

2. La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran este, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administradores profesionales en contextos democráticos.

(...) b. La noción utilizada es compatible con la existencia de diferentes modelos de función pública. Los arreglos institucionales que enmarcan el acceso al empleo público, la carrera de los empleados públicos, las atribuciones de los diferentes actores y otros elementos de la gestión del empleo y los recursos humanos no tienen por qué ser necesariamente los mismos en los distintos entornos nacionales.

a. Los sistemas de función pública pueden incluir uno o más tipos de relación de empleo entre las organizaciones públicas y sus empleados, más o menos próximas al régimen laboral ordinario. La función pública de un país puede albergar relaciones de empleo basadas en un nombramiento o en un contrato, reguladas por el derecho público o por el derecho privado, y cuyas controversias se sustancian ante órganos judiciales especiales o ante tribunales comunes.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup>Carta Iberoamericana de la Función Pública. (2003). op. cit. (pp. 5-6).

En cuanto a la relación Recursos humanos y función pública, sostiene la importancia de la modernización de las políticas públicas propuesta en la Reforma del Estado, la flexibilidad en la organización y la estabilidad en casos de planta permanente o no permanente.

La función pública es uno de los elementos centrales de articulación de los sistemas políticos-administrativos. Por ello, la modernización de las políticas públicas de gestión del empleo y los recursos humanos constituye un eje de las reformas de la gestión pública emprendidas durante las últimas décadas por un número significativo de gobiernos en diferentes partes del mundo. Esta Carta se posiciona como un instrumento al servicio de estrategias de reforma que incorporan los criterios inspiradores de tales esfuerzos de modernización, y promueve la adopción de los mismos por los sistemas de función pública de los países de la comunidad iberoamericana.

En particular, son criterios que inspiran los enunciados de la Carta:

- a) La preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos, y la necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público.
- b) La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.
- c) La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, de la duración que se establezca.
- d) La flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse, con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad.
- e) La responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos.<sup>93</sup>

La Profesionalidad de los RRHH, la importancia del Empleo Público en Argentina en cuanto a las condiciones y clima laboral en la APN, se encuentran señalados expresamente en el Decreto N°214/06 (Ítem: 3.2. Decreto 214/2006. Convenio Colectivo de Trabajo General para la A.P.N.).

## **6.2. Carrera Profesional.**

En la década de los '90, comienza la Reforma del Estado, planteando la necesidad de cambio en las políticas de RRHH del sector público nacional. Al modelo burocrático tradicional de profesionalización de la Administración Pública, surge como oposición la

<sup>93</sup> *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. (2003). (p.8).

aplicación del modelo neoliberal, reduciendo la misión y rol del Estado y en éste contexto socio político es promulgado el Decreto 993/91, creándose el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA).

La Reforma convocó a una modernización del Estado, a aumentar la disponibilidad, flexibilidad, competencia en la capacidad administrativa profesional del sector público, acrecentar la productividad en las actividades de la APN.

La crisis del período 2001-2002 marca el desarrollo y curso de la reforma, siendo la Reglamentación de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público (Ítem 3.1.5 Decreto Nacional 1421/2002) y la Resolución SGP N°48/2002 (Ítem 3.1.6. Régimen de contrataciones de personal) dando curso a un cambio en la carrera administrativa, basado en el acceso, permanencia, capacitación y desarrollo del empleo público acorde con el Convenio Colectivo de Trabajo General para la APN (Ítem 3.2 Decreto 214/2006) y el Sistema Nacional de Empleo Público -SINEP- (Ítem 3.3. Decreto 2098/2008).

El Estudio publicado acerca del Clima laboral, de las condiciones y clima laboral del personal de la APN<sup>94</sup>, señala en sus objetivos y enfoque metodológico las siguientes características:

#### Objetivos:

- Cuantificar y evaluar las expectativas y opiniones de los agentes de la Administración Pública Nacional con relación a las dimensiones significativas que hacen al análisis del clima laboral.
- Identificar y analizar el perfil de los agentes con relación a su percepción del referido clima laboral.
- Proyectar o sugerir posibles líneas de acción para mejorar el rendimiento laboral del conjunto<sup>95</sup>

#### Enfoque metodológico:

Tipo de Estudio: Estudio cuantitativo basado en una encuesta por muestreo de carácter anónimo, cuya información es tratada exclusivamente con fines estadísticos.

#### Ámbito de la Encuesta:

Poblacional: la población estuvo constituida por el personal comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional homologado por el Decreto N°214/06 tanto en dependencias centralizadas como

<sup>94</sup> Argentina. (2009). Secretaria de Gestión Pública. Subsecretaría de Gestión y Empleo Público. *Clima Laboral. 2007-2008. Algunos aspectos significativos de las condiciones y clima laboral del personal de la Administración Pública Nacional comprendido en el Convenio de Trabajo General. Decreto N°214/06.*

<sup>95</sup> Argentina. (2009). Secretaria de Gestión Pública. op. cit. (p.29)

descentralizadas, tanto el que revistara en Planta Permanente, en Planta Transitoria o como Personal Contratado bajo relación de dependencia laboral. Geográfico: Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Gran Buenos Aires. Temporal: captación de los datos se produjo entre mayo y septiembre de 2007. (...)La encuesta llegaba individualizada a los encuestados a través de la Unidad de Personal, pero su completamiento y entrega se realizaron en condiciones de total anonimato mediante urna cerrada. Esto permitió que los empleados gozaran de libertad para expresarse y que ello incidiera favorablemente en la calidad de los datos y opiniones informados.

#### Diseño Muestral.

Unidad de Análisis: el empleado público. Se tomó como marco de muestreo el Registro del Personal del SINAPA y el Registro de Personas Contratadas bajo relación de dependencia laboral que son administrados por la Oficina Nacional de Empleo Público y para el resto, se elaboró una base de datos con información provista por las demás dependencias.

Unidad de Muestreo: jurisdicciones ministeriales y entidades descentralizadas de la Administración Pública Nacional.

Tipo de muestreo: Probabilístico en dos grandes conglomerados, personal del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) y personal del resto de escalafones, estratificados por sexo, edad y nivel educativo<sup>96</sup>

Se abordaron las dimensiones: 1. Factores que afectan la calidad del puesto de trabajo, 2. Los vínculos sociales a través de los cuales desenvuelven sus tareas en relación con sus jefes inmediatos / compañeros de trabajo y con la Organización, 3. La experiencia del trabajador de su carrera administrativa en materia de ingreso, promoción, capacitación, evaluación del desempeño laboral y la igualdad de Oportunidades laborales según sexo, 4. La imagen que el empleado público tiene asignada en la Sociedad, 5. Satisfacción o no con el trabajo propio, deseabilidad de migrar a otras dependencias públicas o al sector privado, 6. Conocimiento y apreciación que tienen del Convenio Colectivo de trabajo, conocimiento y calificación de las mejoras.

En cuanto a edades, las franjas totales han sido entre 18 a 34 años 25.8%, 35 a 49 años 32.8%, 50 años o más 33.6%; con niveles de estudios completos: primario, secundario, terciario/universitario 43.6%, postgrado 11.3%; con una antigüedad en la APN de hasta 4 años 36.8%, de 5 a 12 años 33.0%, más de 12 años 26.0%.

Respecto de los puestos que ocupan, se dividen en Administrativos un 48,4%, Profesionales 34,6%, Otros 3,9% (Jefes, Supervisores, Directores, Coordinador, Asesor, Referente de Sector, etc)<sup>97</sup>

<sup>96</sup> Argentina. (2009). Secretaria de Gestión Pública. op. cit. (pp.29-31)

<sup>97</sup> Ref. Argentina. (2009). Secretaria de Gestión Pública. op. cit. (p.35)

Serán seleccionados datos correspondientes a las dimensiones 1, 3, 5 y 6, siendo transcriptos los datos que inciden en personal profesional con estudios terciarios, universitarios y posgrado.

- Acceso al actual puesto de trabajo (dimensión 1)

Con relación al 16.2% que declaro haber accedido a su puesto actual por concurso, resaltan los postgraduados (37,2%), el 26,6% de quienes son funcionarios de carrera, el 23.7% de los que realizan tareas profesionales, de otros tipos no administrativos (26.7%) y los más antiguos (27,5%).

Las designaciones directas se produjeron más entre los más jóvenes (51,6%) y por ende menos antiguos (50,4%), lo cual puede vincularse a la condición de transitorios (54,2%) y contratados (53%)<sup>98</sup>

- La carrera administrativa (dimensión 3).

El 43.1% ingreso por designación directa y otro 22,1% por concurso sin distinción entre hombres y mujeres.

En cambio, a mayor edad, mayor proporción de concursados, en efecto, entre los de 18 a 34 años sólo un 15,1% había concursado, cuando entre los que tienen más de 50 años el 29.3% y el 31,3% de los que reunían más de 12 años de antigüedad habían concursado.

De la misma manera sucede con el mayor nivel educativo, el 41,7% de los postgraduados y el 23,4% de los universitarios había concursado a diferencia del 20.9% de quienes sólo contaban con estudios primarios y del 16.2% de los secundarios.

(...)Cuanto mayor es el nivel educativo, a más concursos se han presentado (49% entre los postgraduados). Ello se refleja consecuentemente, en la mayor proporción de quienes se han presentado a uno o más concursos y ocupan puestos profesionales (61,6%) o de otros tipos (61,7%). En cambio, el 58,5% de los que ocupan puestos administrativos no se habían presentado nunca a un concurso.

(...)La asunción de mayores responsabilidades encuentra relativamente más adeptos entre los hombres (52,4%), los menores de 35 años (51,8%) y por lo tanto los menos antiguos (53%), los de mayor nivel educativo (53,7%) y por lo tanto los que ocupan puestos no profesionales ni administrativos (52%).<sup>99</sup>

La mayor aplicación a, y /o ampliación de las tareas a cargo del empleado son más mencionadas por quienes tienen mayor nivel educativo (69,3% entre los universitarios), están contratados (77,7%) y cuentan con menor antigüedad (73%). La aplicación al ejercicio profesional es, obviamente, un argumento central para los más educados (56,7% y 67,5% para universitarios y postgraduados, respectivamente).

(...)Entre los que señalan que son ellos y sus jefes quienes deberían decidir qué cursos tomar sobresalen los más jóvenes e intermedios (46,7% y 51,5%), los más instruidos (54,5% de los terciarios/universitarios y 53,7% de los postgraduados), lo

<sup>98</sup> Argentina. (2009). Secretaria de Gestión Pública. op. cit. (pp. 44-45).

<sup>99</sup> Argentina. (2009). Secretaria de Gestión Pública. op. cit. (pp. 68-70).

que se correlaciona con lo manifestado por los que ocupan puestos profesionales (50,3%) y los contratados (51,4%)<sup>100</sup>

- La satisfacción general con el trabajo en la Administración pública (Dimensión 5)

Entre los más insatisfechos resalta el 18.7% de los postgraduados que también se destacan porque el 23.3% se declaró no estar ni satisfecho ni insatisfecho.

(...)Los que relativamente están más propensos al cambio de su área son los administrativos (38,7%), los contratados (38.3%) y los de antigüedad intermedia (34.8%). Los menos propensos son quienes menos estudios tienen (51%) ejercen puestos no profesionales ni administrativos (54,2%) y cuentan con mayor edad (48%)

(...)Entre los relativamente más proclives a mudar al sector privado se hallan los más jóvenes (37,3%), los universitarios (28,2%) pero sorprendentemente no tanto los que ocupan puestos profesionales (24,3%) y los contratados (26,6%) Interrogados acerca de la capacidad de lograr un puesto en el sector privado si así lo decidiera, el 46.9% declara que sería fácil en diferente intensidad aunque otro 41.4% lo cree difícil<sup>101</sup>

- Del conocimiento del Convenio Colectivo de Trabajo General (Dimensión 6)

Sólo un 30.2% declaró conocer el Convenio Colectivo de Trabajo General, lo cual alerta a promover su adecuada y urgente difusión. (...)No se aprecian diferencias significativas en este escaso conocimiento del Convenio entre hombres y mujeres, entre jóvenes y más maduros. Si se registran diferencias de acuerdo con el nivel educativo: cuánto más alto esté, más personas tienen conocimiento del convenio. Mientras sólo el 19.4 % de quienes tienen estudios primarios declaró conocerlo, esa proporción trepa al 37.7 % y al 37.5% entre los universitarios y postgraduados, y consecuentemente se registra mayor conocimiento del Convenio entre quienes realizan tareas profesionales (34,9%) o de otros tipos (35,4%) que entre los que ocupan puestos administrativos (26,2%)<sup>102</sup>

En cuanto a las Recomendaciones y posibles líneas de acción, direccionadas a mejorar el clima laboral, han sido seleccionadas:

La estructura etaria de la población objeto de estudio indica LA NECESIDAD DE UNA RENOVACIÓN DE LA PLANTA PERMANENTE DE LA APN A PARTIR DEL INGRESO DE PERSONAL JOVEN MEDIANTE LOS REGIMENES DE SELECCIÓN QUE ESTEN BASADOS EN LA EQUIDAD Y TRANSPARENCIA. Esto significa rever el congelamiento de vacantes que “contribuyo” a acceder a otras modalidades para el reclutamiento de personal con formación profesional que, en su mayoría, no han podido tener experiencia en procesos de selección de personal o concursos.

<sup>100</sup> Argentina. (2009). Secretaria de Gestión Pública. op. cit. (pp.75-76)

<sup>101</sup> Argentina. (2009). Secretaria de Gestión Pública. op. cit. (pp . 82-86)

<sup>102</sup> Argentina. (2009). Secretaria de Gestión Pública. op. cit. ( p. 87).

(...) Otro aspecto importante guarda relación con el correcto funcionamiento esperado del régimen de carrera y promoción administrativa. En efecto, que 2 de cada 3 tenga intención de ingresar o promover por concursos, OBLIGA A QUE ÉSTOS SEAN ORGANIZADOS Y CON CALIDAD TECNICA PERO TAMBIEN CON TRANSPARENCIA Y PROBIDAD EXTREMAS. Que además los más jóvenes sean quienes menos experiencia (y exitosa) han tenido al respecto es un factor más que preocupante de cara al relevo generacional requerido pero también ante la existencia de una cantidad apreciable de contratados y sus secuelas. De esta misma manera, se desprende el reclamo justiciero por el que la promoción deba ser consecuencia de la buena evaluación del desempeño, del cumplimiento oportuno de tareas, etc. ELLO REQUERIRÁ UNA MEJORA SUSTANCIAL Y PROFUNDA DEL SISTEMA DE EVALUACION POR PARTE DE LOS JEFES PERO TAMBIEN DE LA FIJACIÓN DE METAS EXIGENTES PERO POSIBLES (...) En síntesis, se requiere del mejoramiento del diseño de los diversos componentes del régimen de carrera (ingreso, evaluación, capacitación y promoción), su adecuada divulgación y, especialmente, su cabal y genuina aplicación. La expectativa favorable pero también la existencia (y exigencia) del valor social compartido por el justo reconocimiento del idóneo y del trabajador meritorio así como de la tecnificación de su capacidad laboral, son una buena base para impulsar los cambios<sup>103</sup>

El texto acerca del clima laboral en la APN, en los años 2007-2008, elaborado luego de la promulgación del Convenio Colectivo de Trabajo General para la APN, relevó información a través del análisis del trabajo de campo en distintos organismos. Fueron transcritos los datos de tres de las dimensiones desarrolladas., enriqueciendo a través de los datos relevados, el contenido de éste trabajo, en cuanto situación actual de los profesionales que desempeñan sus funciones en la APN.

### **6.3. Promoción y Prevención de la Salud Mental.**

En 1986, se realiza la conferencia internacional sobre la promoción de la Salud, en Ottawa.

En la misma se expresa la importancia del trabajo como fuente de salud en la población (Item 5.1.1.2). La promoción de la salud, como generadora de condiciones de trabajo gratificantes, seguras y que permitan desarrollar el máximo potencial de la población.

Con relación a estrategias de acción, ésta carta postula: Conformar políticas públicas saludables, fortalecer la acción comunitaria, crear ambientes de apoyo.

En la Carta de Bangkok (2005), se retoman los principios y estrategias de acción para el fomento de la Salud, acorde con la Carta de Ottawa (1986), resaltando la

<sup>103</sup> Argentina. (2009). Secretaria de Gestión Pública. op. cit. (pp. 89-90)

importancia de abordar los factores determinantes de la salud, en un mundo globalizado (Item 5.1.1.3)

Si fuese analizada la promoción de la Salud Mental, en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación (MSN), sería necesario evaluar qué acciones e intervenciones se han realizado. Por este motivo, se han relevando a través de: a. Entrevistas a representantes gremiales y personal Profesional, acerca de las percepciones y del conocimiento que disponen de la normativa vigente, b. Observaciones participantes.

#### a. Entrevistas a representantes gremiales y personal profesional.

a.1. Al realizarse las entrevistas a delegados de UPCN y ATE, acerca de las condiciones en los profesionales desempeñan funciones en el MSN, han transmitido que:

1. Fondos fuera del presupuesto nacional, sostienen honorarios y becas de profesionales contratados, que ejercen funciones en programas de Atención Primaria de la Salud y Salud Comunitaria.
2. Al plantear la importancia de la estabilidad y el conocimiento de los empleados acerca de sus derechos, expresaron que en general desconocen las condiciones que han aceptado al incorporarse a funciones.
3. Direcciones del MSN, programas vigentes durante las gestiones ministeriales desarrolladas desde mayo 2003 a diciembre 2008, inclusive<sup>104</sup> (Presidentes: N. Kirchner y C. Fernández de Kirchner) presentan mayor cantidad de profesionales contratados y/o art.9, que planta permanente.
4. La continuidad de la Carrera Profesional es deficitaria. La Direcciones Ministeriales afectada a estas irregularidades (menor proporción de personal de planta permanente, que no permanente) no incorpora profesionales a la estructura, por no disponer de vacantes descongeladas, o encontrarse imposibilitada la cobertura de las mismas cuando los agentes que se jubilan o fallecen, abriendo el llamado a concurso para ambos casos.

---

<sup>104</sup> Ministro de Salud desde mayo 2003 a diciembre 2007: Ginés González García. Presidencia N. Kirchner/ Diciembre 2007 a junio 2009: Graciela Ocaña. Presidencia C. Fernández de Kirchner.

5. En cuanto a las CyMAT, informaron que se han realizado sensibilizaciones en la temática y toma de conciencia de los derechos y obligaciones de los Empleados, acorde con el Convenio Colectivo de Trabajo Decreto 214/2006 mediante:

5.1. Cursos Básicos para Delegados/as paritarios/as en CyMAT,

5.2. Cursos de capacitación (propuestos por Capacitación del MSAL), destinados a los empleados de planta permanente o no permanente, con puntaje reconocido para la carrera administrativa.

5.3. A través del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (Fo.Pe.Cap.) y Escuela de Gestión Pública, los Profesionales que prestan servicios con relación al Área de RRHH, acceden a la Diplomatura en Gestión en RRHH en la APN, en Posgrado UBA. Ciencias Económicas, si es otorgada la vacante por parte del Organismo que presenta al Postulante (sin arancel. Total 120 hs.)

a.2 A través de los delegados, se han realizado entrevistas a profesionales, que coincidieron con datos transcritos del trabajo de campo, acerca del clima laboral (Item 6.2)<sup>105</sup>, con relación a: acceso al actual puesto de trabajo, la carrera administrativa, la satisfacción con el trabajo en la APN y el conocimiento del Convenio Colectivo de Trabajo General.

Son transcriptas a continuación tres (3) historias laborales de profesionales, que desempeñan funciones en el Ministerio de Salud de la Nación (MSN).

1. Susana, 40 años, desde su ingreso 1996 al MSN, desempeña funciones en el área de Fiscalización Sanitaria.

Ingresa a través de una beca, de agencia internacional, luego pasa a modalidad de prestación de servicios según decreto 1184/2001, en 2002 ingresa como personal no permanente, a través del as contrataciones según decreto 48/2002. Espera desde su ingreso, de ser pasada a planta permanente, o concursar por su cargo, la profesional mantiene su relación laboral, desde la incorporación en MSN, en la misma Dirección asumiendo funciones de mayor responsabilidad, acorde con los años de servicios.

---

<sup>105</sup> Argentina. (2009). Secretaria de Gestión Pública. op. cit.

En 2008, luego de una denuncia y clausura del Establecimiento en el cual presta servicios profesionales, a contra turno, siendo ésta actividad declarada oportunamente en éste Ministerio, desde RRHH se procede a darle de baja al contrato, por la relación del agente con el Establecimiento clausurado.

2. Pablo, 62 años, ingreso por concurso siendo administrativo y estudiante universitario en la Facultad de Medicina, UBA, hace 40 años. Concurra como profesional, al egresar de la carrera de grado, realiza carreras de posgrado y según las Gestiones Políticas ejerce funciones de jefatura, o coordinador en con firma registrada, pero no es nombrado por resolución ni notificado explícitamente a través de RRHH, no recibe incremento en sus haberes por funciones de mayor jerarquía.

Las tareas asignadas son las mismas desde hace una década, no tiene profesionales que aprendan su tarea en el MSN.

Desde 2005 sus ausencias son regulares por motivos de salud, desde episodios aislados de hipertensión arterial a intervenciones quirúrgicas en órganos vitales, con evoluciones sintomáticas (infecciones hospitalarias), que han puesto en riesgo su vida.

Presenta limitaciones por razones de servicio a períodos de licencia por vacaciones, mayores de 3 semanas corridas, perdiendo días de receso todos los años.

3. Mercedes, 40 años, ingreso en 1994, dentro del último periodo de apertura de concursos, para profesionales.

En el curso de su carrera en la APN, atraviesa fallecimientos de familiares directos, casamiento y embarazos (3) con suspensión de los mismos, a través de abortos espontáneos.

Comienza licencia psiquiátrica en 2005, en período previo al 4 embarazo. Queda embarazada manteniendo el curso del mismo, con reposo total, hasta el nacimiento en término del bebé. Sostiene el motivo de licencia luego del periodo por maternidad, por motivos psiquiátricos, por 6 meses.

Al reintegrarse, desconoce las condiciones laborales vigentes, comienza a manifestar sintomatología acorde con trastorno de adaptación al entorno laboral, acrecentándose en el ámbito familiar, la ansiedad de separación respecto de su hijo.

Inicia licencia psiquiátrica por depresión en enero 2008, reintegrándose en julio del mismo año.

La profesional manifiesta resistencia a la atención del usuario externo (ventanilla- asesoramiento al público), no solicita pase a otra dependencia ni dirección, por sostener el vínculo afectivo con los compañeros, que mantiene desde su ingreso al MSN, siendo una de sus compañeras, madrina de su hijo.

Desconoce la normativa vigente en la actualidad, que es básica para sus funciones diarias, dificultándosele el quehacer diario.

Los 3 (tres) agentes concurren por asesoramiento a los gremios UPCN y ATE, dado que son afiliados a uno de los sindicatos.

- Al ser analizadas por los delegados gremiales las historias laborales, surgen las contradicciones acerca de “lo esperado” por los profesionales, respecto de “lo posible”. Refieren que los empleados desconocen generalmente, las actuales modalidades de contratación; y en caso de personal permanente las reformas vigentes desde la promulgación del decreto 214/2006 y del SINEP.
- Manifestaron que en diversas ocasiones, han tenido que estudiar excepciones, límites, deberes y derechos, según sea la modalidad del contrato con el cual ingresaron en la APN, como sucedió en el caso 1.

Los profesionales (casos 2 y 3) han sido observados en dos oportunidades en el puesto de trabajo con sus compañeros de funciones, posteriormente entrevistados.

- Cordiales ante las preguntas, respondían respecto de su historia laboral, con detalles, ejemplos y situaciones. En el caso 3, con alto nivel de angustia. En el caso 2, discurso con alto nivel de apatía, sin manifestación afectiva. La profesional (caso 1), fue citada y entrevistada en las inmediaciones del MSN, luego de observar la oficina en la cual desempeñaba funciones. Enojo, descalificación a la carrera en la APN, emergían ante su situación actual.
- En los 3 casos el desgaste laboral, con manifestaciones diversas se encontraba presente.
- La promoción de la salud mental - en cuanto espacio de trabajo saludable- en las dependencias observadas, se encontraba ausente.

- Las CyMAT no respondían al Convenio Colectivo de Trabajo, decreto 214/2006.
- En los casos 2 y 3, enfermedades relacionadas con el trabajo son reconocibles en el relato de la historia laboral, careciendo de detalles de la vida personal y/ o culturales, que acrecientan la vulnerabilidad en la salud mental y física en el caso 2.
- En el caso 2, la violencia de la organización respecto de la Carrera Profesional, manifiesta la contradicción entre los principios que expone la Carta Iberoamericana de la Función Pública y el Decreto 214/2006 respecto de las situaciones desarrolladas en la carrera del agente seleccionado.

La violencia en el trabajo afecta la salud física y mental. Desde la Anomia en la organización, que le facilita al profesional ausentarse años de su puesto de trabajo y volver a las funciones, sin estar capacitado para realizar sus tareas de manera correcta (caso 3), la falta de reconocimiento al ser dado de baja el contrato (caso 1), luego de prestar servicios en la misma Dirección o falta de ascensos en la estructura acorde con las funciones asumidas (caso 2), aumenta el desgano, deteriora la calidad de vida del profesional y su entorno.

Las observaciones y entrevistas realizadas, la participación en el Curso de capacitación Igualdad de trato y oportunidades. Relación con las condiciones y medio ambiente de trabajo <sup>106</sup> y en la Diplomatura en Gestión de los Recursos Humanos en la A.P.N.<sup>107</sup>; han sido espacios en los cuales diversos casos y situaciones han sido analizados, relatos de los profesionales intervinientes en ambas capacitaciones han acrecentado los fundamentos de considerar necesario proponer acciones que promuevan la prevención y promoción en Salud Mental, en el ámbito laboral.

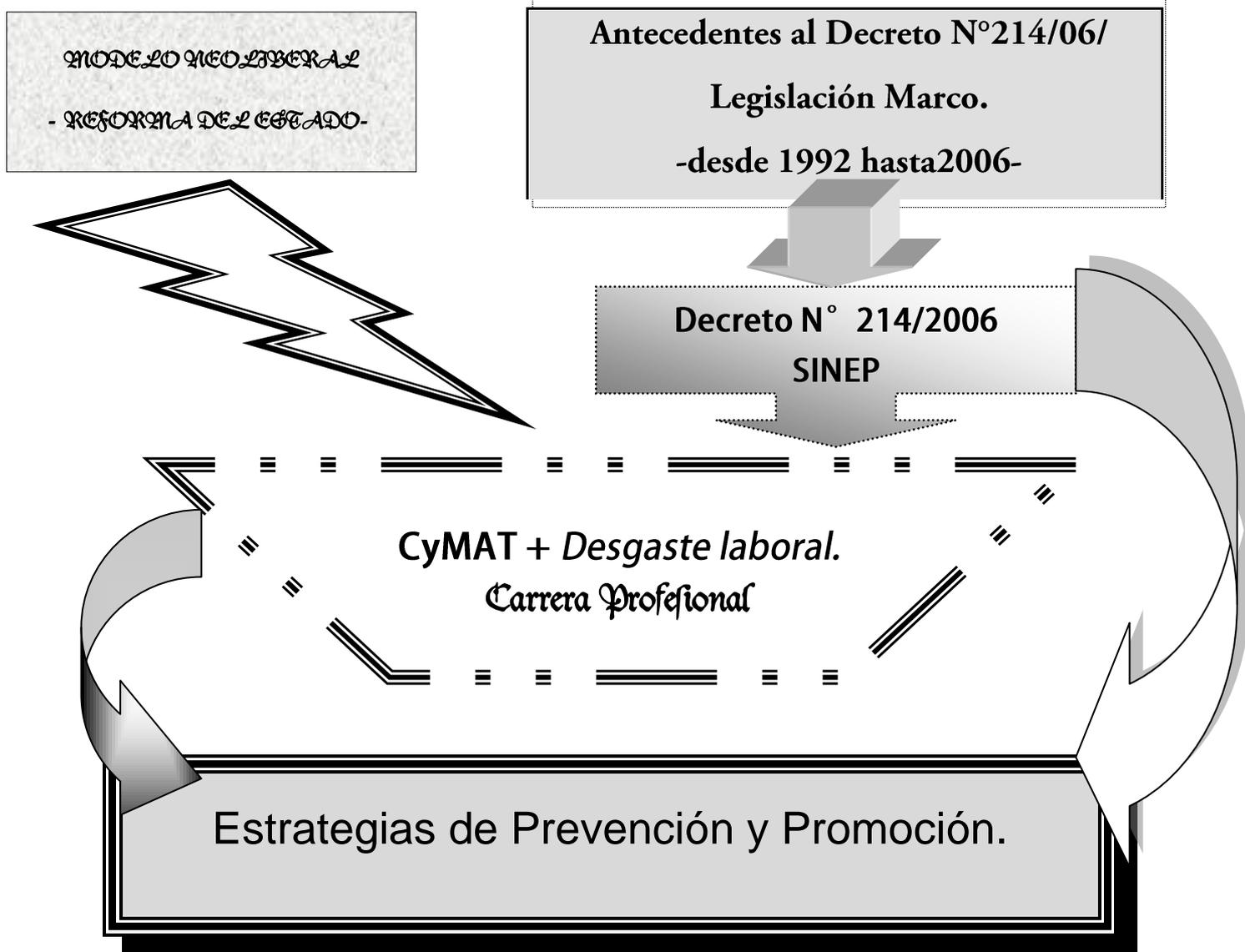
La promoción y la prevención de la salud mental, en el ámbito de la APN, implica profundizar en el proceso de evolución de la historia y cultura del Organismo, de la Dirección y de la población que específicamente se proyecta abordar.

---

<sup>106</sup> Igualdad de Trato y Oportunidades. Actividad de Capacitación Ministerio de Salud de la Nación. Setiembre y Octubre 2009

<sup>107</sup> Diplomatura en Gestión de los Recursos Humanos en la A.P.N. Escuela de Estudios de Posgrado. FoPeCap. Escuela de Gestión Pública. UBA Posgrados, desde abril a agosto 2010. 120 horas.

Sin acercamiento al grupo, sin definir las prioridades con el conocimiento previo a diseñar acciones, seguirá siendo una meta a alcanzar trabajos saludables, en pos de promover la salud mental, pero la realidad sigue siendo disociada, fragmentada como lo es la estructura misma: mayor cantidad de profesionales no permanentes respecto de permanentes, manifiestan la vulnerabilidad en la carrera profesional a mediano y largo plazo.



## **7. Conclusiones.**

A lo largo de éste trabajo se han señalado ítems que reúnen, agrupan, ordenan una amplia gama de aspectos del ámbito laboral de personal permanente o no, que desempeña funciones en la Administración Pública Nacional.

Han sido transcritos casos, relevado información fundamentada a través del análisis normativo, que abarca desde el año 1992 al 2008, con la finalidad de proponer estrategias de Prevención y Promoción de la Salud Mental, que respeten y protejan los derechos del Personal Profesional de la Administración Pública Nacional.

La legalidad trasciende la normativa, la legalidad reconocida en tanto derecho al trabajo decente.

A través del Decreto 75/2011, el año 2011 ha sido declarado:

Año del trabajo Decente, la Salud y Seguridad de los trabajadores.  
 (...)Tal concepto se basa en el reconocimiento de que el trabajo es fuente de dignidad personal, estabilidad familiar, paz en la comunidad, democracias que actúan en beneficio de todos y crecimiento económico, que aumenta las oportunidades de trabajo productivo y el desarrollo de las empresas.  
 (...) el Poder Ejecutivo Nacional auspiciará las actividades, jornadas, seminarios, conferencias, y programas educativos que contribuyan a la difusión en el país del concepto de trabajo decente y de la prevención de los riesgos del trabajo, pilares sobre los que se asienta la Salud y Seguridad de los trabajadores<sup>108</sup>

Cuando las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo son dignos, respetan los derechos humanos, por lo tanto: 1.Fomentan la participación en los procesos de toma de decisiones, 2.Involucran a los integrantes los distintos sectores, de la APN.

Si son proyectadas estrategias de prevención y promoción de Salud Mental, para el sector personal profesional, sin desarrollar mecanismos de integración, fracasan.

Es indispensable generar planificaciones que se fundamenten en la evaluación de la cultura de la APN, de la realidad que transmiten los integrantes de cada sector.

---

<sup>108</sup> Argentina. (2011). *Decreto Nacional 75/2011. 2011-Año del Trabajo decente, la salud y seguridad de los Trabajadores*

Actividades fundamentadas en el reconocimiento de la experiencia laboral individual y compartida, en la cultura organizacional, con participaciones interdisciplinarias de conocimientos y sin discriminación, de los distintos sectores, actores y partes interesadas: Personal profesional.

Sin el reconocimiento de la APN como organización, con una identidad propia, la planificación y /o estrategia generada, sostendrá acciones y/o discursos fragmentados, consecuencias de una carrera profesional vulnerable, que presenta multifacéticas manifestaciones del desgaste laboral.

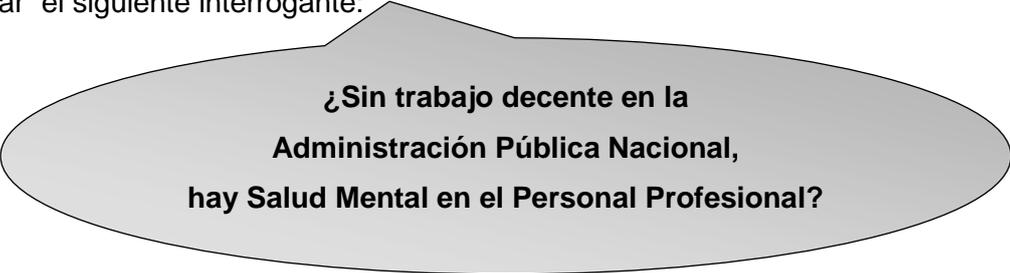
Acciones que: 1.Fomenten la inclusión y relaciones de apoyo, fundamentada en la participación grupal, 2. Respeten la diversidad en la modalidad del Ingreso a la APN, a través del reconocimiento del derecho al trabajo decente.

-Generar acciones de prevención de la Salud Mental a través de la comunicación, transparencia, capacitación y empoderamiento del derecho al trabajo en la APN

-Monitorear las acciones planificadas, a través de la evaluación comprometida y participativa.

-Fomentar condiciones favorables en las condiciones de trabajo, que faciliten la validación comunitaria, el desarrollo de destrezas de participación y responsabilidad individual y social.

A partir del logo de la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones<sup>109</sup> del MSN: “No hay Salud sin Salud Mental. No hay Salud Mental sin Inclusión Social”, es posible realizar el siguiente interrogante:



**¿Sin trabajo decente en la  
Administración Pública Nacional,  
hay Salud Mental en el Personal Profesional?**

---

<sup>109</sup> La creación de la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones ha sido dispuesta el 7 de abril de 2010, mediante el Decreto N°457/2010.

## **8. Bibliografía.**

- Almeida Filho, N. (2000). *La ciencia tímida. Ensayos de Deconstrucción de la Epidemiología*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Almeida Filho, N., Rouquayrol, M. (2008) *Introducción a la Epidemiología*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Añez H, C. (2004). *El Estado de Bienestar Social y el Neoliberalismo ante los Derechos Laborales*. En Revista de Ciencias Sociales (Ve), enero-abril, año2004/vol. X, Universidad de Zulia. Maracaibo, Venezuela.
- Recuperado de: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/280/28010106.pdf>
- Argentina. (1992). *Ley N°24.185. Convenciones Colectivas de Trabajo*. Legislación Marco. B.O. 21/12/92. Recuperado de: [http://www.hospitalposadas.gov.ar/docum/24185\\_92.pdf](http://www.hospitalposadas.gov.ar/docum/24185_92.pdf)
- Argentina. (1999). Administración Pública Nacional. *Decreto Nacional 66/1999 Homologación de Convenio Colectivo de Trabajo*. Boletín Oficial, 26 de Febrero de 1999. Recuperado de: [http://www.trabajo.gov.ar/legislacion/convenioscolectivos/files/trabajadoresdelestado/cc\\_0066-1999.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/legislacion/convenioscolectivos/files/trabajadoresdelestado/cc_0066-1999.pdf)
- Argentina. (1999). *Ley N°25.164. Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional*. Sancionada: setiembre 15 de 1999. Recuperada de: <http://www.anticorrupcion.gov.ar/25.164.PDF>
- Argentina. (2001). *Decreto Nacional 1184/2001. Régimen de contrataciones del Personal en la Administración Pública Nacional*. 20 de setiembre 2001. Recuperado de: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/8165.pdf>
- Argentina. (2002). Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros. *Sistema Nacional de la Profesión Administrativa –SINAPA- Decreto 993/91. Compendio Normativo actualizado*. Recuperado de: *Vivencias de sufrimiento y situaciones de riesgo en el ámbito Laboral, desde la perspectiva de la Promoción y Prevención de la Salud Mental. Estudio de caso: Personal Profesional de la A. P. N.*

[http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/normativa/docs/sinapa/normativa\\_sinapa.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/normativa/docs/sinapa/normativa_sinapa.pdf)

Argentina. (2002). *Decreto Nacional 1421/2002. Reglamentación de la Ley N°25.164. Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional.* 08 de agosto de 2002. Recuperado de: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/regimenes/docs/Decreto\\_1421-2002.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/regimenes/docs/Decreto_1421-2002.pdf)

Argentina. (2002). Subsecretaría de la Gestión Pública. *Resolución N°48/2002. Régimen de contrataciones del personal.* 30 de diciembre de 2002. Recuperado de: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_arg\\_res48\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_arg_res48_sp.pdf)

Argentina. (2006). Administración Pública Nacional. *Decreto Nacional 214/2006. Homologación de Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional.* Boletín Oficial, 01 de Marzo de 2006. Recuperado de: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/fondo/docs/Decreto\\_214-2006.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/fondo/docs/Decreto_214-2006.pdf)

Argentina. (2008). Subsecretaría de la Gestión Pública. *Resolución 74/2008 Modificación de la Resolución N°48/2002, pautas para la aplicación de contrataciones de personal.* 29 de mayo de 2008. Recuperado de: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/normativa/docs/contrataciones/Resolucion\\_74-08.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/normativa/docs/contrataciones/Resolucion_74-08.pdf)

Argentina. (2008). *Decreto Nacional 2098/2008.* Homologase el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) y el Acta Acuerdo y anexo de fecha 5 de setiembre 2008. Recuperado de: [http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/Decreto\\_2098-2008.pdf](http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/Decreto_2098-2008.pdf)

Argentina. (2009). *Decreto Nacional 2345/2008. Establecense los nuevos perfiles y el régimen para las contrataciones de los consultores profesionales.*

Promulgado 30 de diciembre de 2008. B.O. 8 de enero 2009. Recuperado de: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/normativa/docs/contrataciones/Decreto\\_2345-08.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/normativa/docs/contrataciones/Decreto_2345-08.pdf)

Argentina. (2009). Secretaria de Gestión Pública. Subsecretaría de Gestión y Empleo Público. *Clima Laboral. 2007-2008. Algunos aspectos significativos de las condiciones y clima laboral del personal de la Administración Pública Nacional comprendido en el Convenio de Trabajo General. Decreto N°214/06.* Recuperado de

[http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/docs/Clima\\_Laboral.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/docs/Clima_Laboral.pdf)

Argentina. (2011). *Decreto Nacional 75/2011. 2011-Año del Trabajo decente, la salud y seguridad de los Trabajadores.* Recuperado de:

<http://www.boletinoficial.gov.ar/DisplayPdf.aspx?f=20110127&s=01&pd=1&pa=2>

Azcorra, A., Buchter, I., Catoira, P., Gonzalez, I. (2010). *Una mirada sobre transformaciones y singularidades del Aparato Estatal.* UBA. FCE. Año 1 N°3. Recuperado de: <http://www.econ.uba.ar/.../documento de trabajo AA-PC.doc>

Breilh, J. (2003). *Epidemiología crítica: Ciencia Emancipadora e Interculturalidad.* Buenos Aires: Lugar Editorial.

*Carta de Bangkok para la Promoción de la Salud en un mundo globalizado.* (2005). Recuperado de: <http://www.bvsde.ops-oms.org/bvsdeps/fulltext/cartabangkok.pdf>

*Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud.* (1986). Recuperado de:

*Vivencias de sufrimiento y situaciones de riesgo en el ámbito Laboral, desde la perspectiva de la Promoción y Prevención de la Salud Mental. Estudio de caso: Personal Profesional de la A. P. N.*

<http://www.paho.org/Spanish/hpp/ottawacharterSp.pdf>

*Carta Iberoamericana de la Función Pública.* (2003). Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Recuperado de: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Carta\\_Iberoamerica\\_de\\_la\\_Funcion\\_Publica.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Carta_Iberoamerica_de_la_Funcion_Publica.pdf)

*Declaración Alma-Ata.* Conferencia Internacional de Atención Primaria de la Salud. (1978). Alma Ata. URSS. Recuperado de: [http://www.paho.org/spanish/dd/pin/alma-ata\\_declaracion.htm](http://www.paho.org/spanish/dd/pin/alma-ata_declaracion.htm)

Dejours, C. (1998). *El factor humano.* Asociación Trabajo y Sociedad. Piette (CONICET). Buenos Aires: Editorial Lumen.

Dejours, C. (2001). *Trabajo y Desgaste Mental. Una contribución a la psicopatología del trabajo.* Trabajo y Sociedad. CEIL-Piette .CONICET. Buenos Aires: Grupo Editorial Lumen.

Dessors, D. (1998). *Organización del Trabajo y salud. De la psicopatología a la psicodinámica del trabajo.* Asociación Trabajo y Sociedad. Piette (CONICET). Buenos Aires: Editorial Lumen.

Escobar, N., Neffa, J. (1997). *Riesgos del Medio ambiente físico de Trabajo. ¿Perder la salud para ganarse la vida?* Piette (CONICET). Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad.

Equipo de Investigación Cisneros. Sindicato GESTHA. Asociaciones Profesionales de los Cuerpos Técnicos del Ministerio de Hacienda. *Libro Blanco. Riesgos Psicosociales en la Administración. La Incidencia del Mobbing y el Burnout.* Universidad de Alcalá. Madrid. Recuperado de: <http://www.acosomoral.org/pdf/LBM.pdf>

Fleury, S. (2000). *Reforma del Estado. Diseño y gerencia de políticas y*

*Vivencias de sufrimiento y situaciones de riesgo en el ámbito Laboral, desde la perspectiva de la Promoción y Prevención de la Salud Mental. Estudio de caso: Personal Profesional de la A. P. N.*

*programas sociales*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Recuperado de:

[http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/15055/original/Reforma\\_del\\_Estado.pdf](http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/15055/original/Reforma_del_Estado.pdf)

Galende, E. (1998). *De un Horizonte incierto. Psicoanálisis y Salud Mental en la Sociedad Actual*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

García Pullés, F., Bonpland, V., Ugarte, M. (Colaboradores). (2005). *Régimen de Empleo Público en la Administración Nacional. Decreto 214/2006*. Buenos Aires: LexisNexis Argentina.

García Pullés, F., Bonpland, V., Ugarte, M. (Colaboradores). (2006). *Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional. Decreto 214/2006. Suplemento de Actualización Régimen de Empleo Público en la Administración Nacional*. Buenos Aires: LexisNexis

Gollac, M. (2008). *De la Renegación a la Banalización*. Documentos para el Seminario Subjetividad y trabajo, Buenos Aires, 4 al 6 de noviembre de 2008. CEIL PIETTE-Conicet.

Iriart, C., Waitzkin, H., Breilh, J. (2002) *Medicina Social Latinoamericana: Aportes y desafíos*. Revista Panamericana Salud Publica 12(2), 2002. Recuperado de: <http://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v12n2/11619.pdf>

Laurell, A.(1986). *El estudio social del proceso salud-enfermedad en América Latina*. Cuadernos Médico Sociales Nro.37. Centro de Estudios Sanitarios y Sociales (CESS) y Asociación Médica de Rosario. Rosario, Argentina.

Marulanda Ruiz, I. (2007). *Estrés laboral enemigo silencioso de la salud mental y la satisfacción con la vida*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Nieto, H. (2010). *Valoración de la carga de trabajo y su impacto en la salud*

- de los trabajadores*. En *Diplomatura en Gestión de Recursos Humanos en la APN. Fo.Pe.Cap. Posgrados UBA. Escuela de Gestión Pública. Año 2010*. Material catédra: *Calidad de Vida y Salud Laboral*.
- OISS. (2009). *Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2010-2013*. Abril 2009. Recuperado de:  
[http://www.oiss.org/IMG/pdf/EISST\\_mayo2010\\_.pdf](http://www.oiss.org/IMG/pdf/EISST_mayo2010_.pdf)
- OIT. (2007). *Lugares de trabajo, seguros y sanos. Hacer realidad el trabajo decente. Informe de la OIT para el Día Mundial de la Seguridad y Salud en el Trabajo*. Ginebra. Recuperado de: [http://intranet.oit.org.pe/WDMS/bib/virtual/coleccion\\_tem/seg\\_trab/lugar\\_trab\\_seg\[2007\].pdf](http://intranet.oit.org.pe/WDMS/bib/virtual/coleccion_tem/seg_trab/lugar_trab_seg[2007].pdf)
- OIT. (2008). *Día Mundial de la Seguridad y Salud en el Trabajo. Gestión del riesgo en el medio laboral*.  
 Recuperado de: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms\\_091624.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_091624.pdf)
- OMS. (2004). *Promoción de la Salud Mental. Informe Compendiado*.  
 Recuperado de: [http://www.who.int/mental\\_health/evidence/promocion\\_de\\_la\\_salud\\_mental.pdf](http://www.who.int/mental_health/evidence/promocion_de_la_salud_mental.pdf)
- OMS. (2007). *Salud de los Trabajadores. Plan de Acción Mundial*. WHA 60/26  
 Recuperado de: <http://www.bvsde.ops-oms.org/bvsast/fulltext/planesp.pdf>
- OPS. (2008). *Estrategia de cooperación de OPS/OMS con Argentina. 2008-2012*.  
 Julio 2008. Recuperado de: [http://new.paho.org/arg/images/KMCARG/estrategia\\_2008-12\\_oct09.pdf](http://new.paho.org/arg/images/KMCARG/estrategia_2008-12_oct09.pdf)
- Peiró, J. (2005). *Desencadenantes del Estrés Laboral*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Rodríguez, C. (2003). *Riesgos medioambientales y laborales*. En *Atención primaria: conceptos, organización y práctica clínica*. Madrid: s.n,

- Sauaya, D. (2003). *Salud Mental y Trabajo. Historia Vital del Trabajo. Un dispositivo psicosocial*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Spinelli, H. (Comp.).(2008). *Salud Colectiva. Cultura, Instituciones y Subjetividad. Epistemología, Gestión y Políticas*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Scialpi, D. (2001, agosto). *La violencia en la gestión del personal de la función pública*. Trabajo presentado en 1° Congreso Argentino de Administración Pública. Rosario, Argentina. Recuperado de:  
[http://www.aaeap.org.ar/ponencias/Data/scialpi\\_diana.htm](http://www.aaeap.org.ar/ponencias/Data/scialpi_diana.htm)
- Scialpi, D. (2004). *Violencias en la Administración Pública. Casos y miradas para pensar la administración pública como ámbito laboral*. 2da edición ampliada. Buenos Aires: Catálogos.
- Tonon, G. (2003). *Calidad de Vida y Desgaste Profesional. Una mirada del síndrome de burnout*. Buenos Aires: Espacio Editorial