

**Empleados al Servicio
de la Administración
Estatad en Polonia**

Adam Lopatka

Según los datos estadísticos más recientes, Polonia tiene una población de 35.5 millones de habitantes. Su territorio cubre una superficie de 12,683 kilómetros cuadrados y el país se encuentra dividido en 803 ciudades y 2070 comunas que son básicas de la división territorial. Hay 49 unidades de nivel más alto denominadas vaivodatos.

La economía nacional cuenta con 17'410,000 empleados, de los cuales 12'167,000 se encuentran en el sector socializado de la misma. La administración estatal emplea 190,000 trabajadores e incluye al personal de mantenimiento. En el sentido estricto de la palabra, hay 130,000 personas empleadas por la administración estatal que laboran en 106 ministerios y otras direcciones centrales, en 49 oficinas de vaivodatos y —con respecto al nivel básico— en 262 oficinas municipales, 21 oficinas distritales en ciudades de mayor tamaño, en 1533 oficinas comunales y en 537 oficinas en comunas y poblados. Cabe recordar que algunas ciudades y comunas adyacentes cuentan con órganos estatales comunes.

La administración local emplea aproximadamente a 92,000 personas, de las cuales 22,500 laboran en las oficinas de vaivodatos y 47,000 en oficinas de poblados y comunas, es decir, más del 50 por ciento del número total de los empleados al servicio de la administración local. Aproximadamente 23,000



empleados laboran en las oficinas distritales y en las de las grandes ciudades. ¹

De ahí se subraya el hecho de que el número de empleados de la administración estatal se ha mantenido al mismo nivel en los últimos 20 años. El presupuesto estatal para 1980 prevé la reducción de los trabajadores al servicio del Estado en un cinco por ciento.

Los puestos del personal público de la administración estatal pueden cambiarse. En general, esto depende primordialmente del papel desempeñado por el Estado y por su aparato. Durante algún tiempo, todos los partidos políticos en Polonia se adhirieron a la política de fortalecer al Estado y mantener vigente la actitud positiva de los ciudadanos hacia el mismo, considerado como el bien supremo de la nación, puesto que representa sus intereses, organiza esfuerzos mancomunados e instrumenta los principios de la soberanía nacional. Asimismo, el Estado asegura la consecución de los objetivos nacionales y los de la clase trabajadora. La instrumentación exitosa de las metas planteadas por los partidos políticos en sus programas, particularmente los del Partido Unido de Trabajadores Polacos, la fuerza política principal de la nación en la construcción del socialismo ² depende de la fuerza del Estado y de acciones competentes y efectivas.

¹ Comparar J. Jabłoński, *Problemy polityki kadrowej w urzędach terenowych organów administracji państwowej. Rada narodowa, gospodarka, administracja. /Problemas de la Política de Cuadros de los Organos Locales de la Administración Estatal, Consejos Populares, Economía, Administración/, 1979, Nr. 23, pp. 11-13.*

² Comparar Edward Gierek, *O pogłębianie politycznej jedności narodu, o umacnianie państwa i rozwój demokracji socjalistycznej /Para la Intensificación de la Unidad Política de la Nación, para la Consolidación del Estado y el Desarrollo de la Democracia Socialista/, Nowe Drogi, mensual, 1976, Nr. 3. p. 8.*

Durante las dos primeras décadas de existencia de la República Popular de Polonia, las tareas de más alta prioridad eran las relacionadas con la lucha de clases a lo largo del desarrollo de Polonia, con el establecimiento de nuevos mecanismos de autoridad y con cambios revolucionarios en las relaciones socio-económicas. En la actualidad, se otorga máxima importancia a las tareas organizacionales, culturales y educativas del Estado. Hoy día, se reconoce que la administración estatal no sólo instrumenta eficiente y competentemente los deberes del Estado y persigue los asuntos de interés para el ciudadano, sino que también dará asistencia y consejos solícitos a los ciudadanos. En este respecto, se piensa que el trabajo de la administración estatal precisa de vocación social. A todos los niveles, los trabajadores al servicio del Estado deben ser especialistas competentes, bien calificados y ser, asimismo, activistas sociales, deben ser los voceros de los intereses del Estado, salvaguardar la ley y el orden y vigilar que su conducta sea un ejemplo de confiabilidad y conscientización social. Se espera que el personal al servicio de la administración estatal esté consciente de su gran responsabilidad ante el Estado, que sea honesto en cuanto a la evaluación e información, considerado, vigoroso y eficiente.

Los trabajadores al servicio del Estado son tratados igual que otros grupos que forman parte de la economía socializada. No disfrutan de privilegios especiales, a pesar de que tienen deberes y limitaciones adicionales. Sus relaciones laborales son regidas por el Código Laboral del 26 de junio de 1974. Tienen los mismos derechos y obligaciones que otros trabajadores. Todos los principios básicos relativos al derecho al trabajo se aplican a los empleados y se incluye el principio en el cual, el ingreso a las relaciones laborales, independientemente de los fundamentos jurídicos, requiere de un acuerdo por parte del establecimiento laboral y del trabajador. Los reglamentos del Código en materia de sindicatos y las competencias del personal también se aplican a las oficinas estatales. Asimismo, las

disposiciones previstas en el Código Laboral en materia de los deberes de los trabajadores se aplican a los empleados de la administración estatal. En lo particular, están obligados a cumplir con su trabajo en forma diligente y cuidadosa, acatar las normas disciplinarias y ejecutar las órdenes de su jefe en lo que respecta al trabajo. También se aplican los reglamentos generales relativos a días festivos, seguridad e higiene en el trabajo y la superación de sus competencias.

Sin embargo, se sabe que el trabajo desempeñado por el personal público difiere en algunos aspectos del realizado por otros empleados. Ante todo, toman decisiones en nombre del Estado y participan en su formulación o ejecución, lo cual tiene que reflejarse en el campo de acción de sus competencias y deberes. Lo que importa es la adaptación de la personalidad jurídica del trabajador frente a la naturaleza de sus tareas y no los privilegios. El Código Laboral en su artículo 298 prevé que el Consejo de Ministros, de acuerdo con el Consejo Sindical Central, —en otras palabras, el órgano central del movimiento sindicalista polaco—, defina en lo particular, valiéndose de un ordenamiento, ciertas competencias y obligaciones de los trabajadores empleados en oficinas estatales, en otras esferas del servicio estatal, en las instituciones de atención a la salud, en las unidades militares y en otros establecimientos laborales relacionados con el servicio exterior o con la defensa del país, así como los empleados en el extranjero por las empresas polacas. De conformidad con el Código, el Consejo de Ministros tiene el derecho de estipular requisitos especiales en cuanto a las calificaciones personales y profesionales, así como principios especiales y procedimientos de traslado a otro cargo, y principios de responsabilidad. También puede instituir las excepciones necesarias de las disposiciones del Código en relación con horas de trabajo y remuneración por horas extraordinarias. De la misma suerte, el Consejo de Ministros puede tener relaciones laborales con los

trabajadores antes mencionados, tanto por candidatura como por nombramiento para puestos que no sean administrativos, hecho por órganos competentes, conforme a lo dispuesto en el artículo 68 del Código Laboral. El Consejo de Ministros puede descartar los reglamentos del Código al estudiar las disputas que sean de la competencia de los comités de revocación para asuntos laborales, e introducir un procedimiento diferente.

En cierta medida, el Consejo de Ministros en sí se beneficia de las facultades antes mencionadas al expedir un ordenamiento en materia de los derechos y deberes de la administración estatal del 20 de diciembre de 1974.

De conformidad con dicho ordenamiento, no todo el que tiene derecho de ser empleado lo tiene de convertirse en un trabajador al servicio de la administración estatal. Es decir, cualquiera que garantice la ejecución adecuada de los deberes de un trabajador al servicio del Estado, debido a sus actitudes ideológicas y morales, tiene derecho de convertirse en un trabajador al servicio de la administración estatal. Debe ser ciudadano polaco, tener 18 años de edad cumplidos, con plena personalidad jurídica y disfrutar de los derechos públicos sin limitación alguna. Esta persona debe, asimismo, llenar los requisitos profesionales en lo relativo a la educación y al período de práctica. Las calificaciones requeridas en cargos determinados se definen, por lo general, en las regulaciones referentes al pago. Si se presenta una relación de dependencia oficial, las esposas o familiares en primero o segundo grado no pueden estar empleados en la misma oficina.

La designación de un trabajador para un puesto administrativo o cualquier otro puesto independiente puede estar condicionada al hecho de que dicha persona apruebe un examen o compruebe su utilidad para ocupar ese puesto.

Un trabajador al servicio del Estado, empleado en forma permanente, está obligado a hacer un juramento especial como expresión de su actitud hacia el Estado. Se compromete a contribuir con toda su fuerza al desarrollo favorable de la República Popular de Polonia, en el cargo para el cual se le nombró, que será leal y cumplirá sus deberes en forma diligente y cuidadosa. Asimismo, se compromete a acatar los principios de la ley y el orden y a regirse por los intereses sociales y los principios de la estructura socialista.

El trabajador al servicio de la administración estatal tiene mayores deberes que los dispuestos para los trabajadores en el Código Laboral.

Se encuentra obligado a actuar conforme a los principios de la ley y el orden, a guiarse por los intereses sociales y las tareas de la estructura socialista. Su deber es salvaguardar el respeto de las autoridades y propugnar para intensificar la confianza de los ciudadanos en la autoridad y en sus órganos. Está obligado a actuar en forma perspicaz, rápida y a ser imparcial, utilizar los medios más sencillos que lleven a la consecución de esta meta y la resolución adecuada de una cuestión. Está obligado a proporcionar la información necesaria, vigilar que los ciudadanos no sufran debido al desconocimiento de la ley y explicarles las reglamentaciones del derecho. Asimismo, está obligado a mejorar sus habilidades profesionales y superarse en el desempeño de sus funciones.

El trabajador al servicio de la administración estatal está obligado a ejecutar las órdenes de su jefe. Por supuesto, existen diferentes clases de órdenes, y por ese motivo, si el trabajador está convencido de que una orden oficial es incompatible con la ley, resulta perjudicial para el interés público, o muestra indicios de un error, el trabajador no sólo tiene el derecho, sino la

obligación de presentar sus objeciones ante su jefe. Si la orden se ratifica por escrito, el trabajador está obligado a ejecutarla; sin embargo, puede comunicarle sus objeciones a su jefe, así como en el caso en que la orden haya sido expedida por el jefe de un órgano superior al de esta oficina. El aviso deberá presentarse de inmediato.

El trabajador al servicio de la administración estatal no puede efectuar trabajo adicional que pudiese entrar en conflicto con sus deberes o pudiera dar lugar a sospechas justificadas en cuanto a su parcialidad o autointerés. Puede efectuar labores adicionales sólo con el consentimiento del titular de la oficina o de un órgano superior.

Ciertos grupos de los empleados de la administración estatal están obligados a usar uniforme mientras estén de servicio. Esto se refiere, por ejemplo, a la Milicia Popular o a los guardias de las prisiones. Existen situaciones en que el trabajador al servicio de la administración estatal debe ser relevado de sus funciones, por ejemplo, durante un arresto temporal. También existen situaciones en que puede ser relevado de sus funciones, por ejemplo, cuando existe una suposición justificada de que cometió un acto que amerite la rescisión de su contrato laboral, sin previo aviso debido a que se haya demostrado la culpabilidad del empleado.

Los trabajadores al servicio de la administración estatal laboran durante 42 horas a la semana. Si es necesario, el trabajador puede trabajar horas extraordinarias y, en casos especiales, durante la noche, los domingos y los días festivos sin el derecho de percibir remuneración adicional. Sin embargo, en el trabajo realizado durante el tiempo extrarordinario, por órdenes del jefe, el trabajador tiene el derecho al mismo volumen de horas libres y el derecho de ausentarse por el trabajo realizado el do-

mingo o en los días festivos. Este reglamento no se puede aplicar a los jefes de oficina ni a los asistentes.

Como podrá observarse, los empleados al servicio de la administración estatal se encargan de tareas que son desconocidas por otros trabajadores.

Empero, disfrutan de privilegios especiales. No son el único grupo de trabajadores que disfrutan de derechos concretos que son relativamente modestos en comparación con los otorgados a mineros, maestros o médicos.

Los trabajadores al servicio de la administración estatal tienen derecho a una reducción del 50 por ciento en las tarifas de ferrocarriles, la cual también se otorga a la esposa del trabajador. Se otorga al esposo de la trabajadora únicamente si este último se encuentra incapacitado y su esposa es la única fuente de ingreso.

Los trabajadores al servicio de la administración estatal son premiados con: 75 por ciento de su sueldo mensual por 25 años de labores; 150 por ciento por 35 años de labores y 200 por ciento por 40 años de labores. También tienen el derecho a una bonificación récord anual del cinco por ciento de su sueldo mensual después de cinco años de labores, 10 por ciento después de 10, y 15 por ciento después de 15 años de trabajo.

Los trabajadores al servicio de la administración estatal que muestran iniciativa, son diligentes, cumplen correctamente con sus deberes y contribuyen particularmente a la realización de las tareas de la oficina, pueden recibir premios y concesiones contempladas en el Código Laboral. Además, pueden avanzar más rápido que lo que disponen los reglamentos, sobre todo en lo relativo a la remuneración. Los empleados al servicio de la administración estatal pueden recibir una condeco-

ración honoraria del Trabajador Ameritado del Estado por logros sobresalientes en su trabajo profesional. La condecoración es conferida por el Presidente del Consejo de Ministros bajo la moción de un ministro importante o vaivoda, presentada a la consideración después de consultar la sugerencia adecuada del sindicato. Este premio se otorga en contadas ocasiones.

En la actualidad, el nivel de preparación profesional de los empleados al servicio de la administración estatal es muy elevado y se mejora constantemente, sobre todo en lo relativo a la administración municipal y comunal. Más del 65 por ciento de los trabajadores de las direcciones centrales son egresados de diferentes especialidades. Otros han terminado por lo menos la educación secundaria complementada con cursos profesionales especiales. Aproximadamente el 55 por ciento de los empleados de oficina a nivel de vaivodato tienen educación superior. Únicamente el dos por ciento, o menos, de los trabajadores han terminado la educación a un nivel inferior a la secundaria. Alrededor del 10 por ciento de los empleados de oficinas a nivel de poblados y comunas cuentan con educación superior y ocho por ciento han terminado únicamente la educación primaria. Cabe añadir que casi el 70 por ciento de los jefes en ciudades y comunas cursaron educación superior.

Vale la pena señalar que la profesión de empleado al servicio de la administración estatal está siendo dominada por la mujer. Representan el 55 por ciento de los trabajadores a nivel central y de vaivodato y casi el 50 por ciento del número total de empleados a nivel de comuna y de ciudades. Puesto que la mujer disfruta de protección especial prevista por el Código Laboral, la feminización acarrea dificultades en el quehacer de la administración.

Entre los trabajadores de la administración estatal debe prestarse atención al llamado personal administrativo. Tengo

en mente a los ministros y subsecretarios de Estado, a los jefes de departamento y sus asistentes, a los vaivodas y vicevaivodas, a los presidentes municipales, jefes de poblados, distritos urbanos y comunas, directores de departamentos en oficinas de vaivodatos, jefes de diferentes oficinas, comités, comisiones independientes, etc. Se reconoce que estas personas se encargan primordialmente de la instrumentación del programa de desarrollo del país, la ejecución de tareas, la organización efectiva del trabajo y los esfuerzos conjuntos del pueblo. El VIII Congreso del Partido Unido de Trabajadores Polacos celebrado en febrero de 1980, estimó que las personas que ocupaban cargos administrativos deberían distinguirse con altas calificaciones profesionales y poseer habilidades organizacionales. Deben ser altamente ideológicos y disciplinados, modestos y autocríticos, responsables e inflexibles al oponerse a la maldad y a la injusticia.³ El Congreso reiteró la opinión de que es imposible vincular las funciones administrativas de la administración estatal con un tratamiento formal de las tareas y la evasión de la responsabilidad. El Congreso también confirmó la línea de acción conforme a la cual el personal administrativo deberá estar constituido por personas calificadas y dedicadas, altamente calificadas desde el punto de vista profesional, conscientes de sus deberes y responsabilidades, tanto en el caso de miembros del partido como de los no afiliados al mismo. El Congreso reafirmó la opinión de que cuanto más elevados sean los puestos, tanto mayores serán los requerimientos y las responsabilidades. Por este motivo las personas cuyo desempeño no rinde los resultados esperados deberán ser destituidas de sus cargos.

³ *La resolución del VIII Congreso del Partido Unido de Trabajadores Polacos, Zadania Partii w dalszym rozwoju socjalistycznej Polski, w kształtowaniu pomyślności narodu polskiego/ Las Tareas a las que Hace Frente el Partido en el Desarrollo Futuro de Polonia Socialista, en la Conformación de la Prosperidad del Pueblo Polaco/, Nowe Drogi, mensual, 1980, p. 133.*

El personal administrativo debe caracterizarse por la sensibilidad hacia los problemas humanos y deberá adaptar métodos de trabajo a las nuevas tareas y condiciones.

Entre los fenómenos negativos, que se reflejan en la actividad de un número de empleados al servicio de la administración estatal, los siguientes son particularmente peligrosos: el disfrutar de beneficios ilegales derivados del acceso a bienes que están en demanda —como departamentos y automóviles—, soborno, favoritismo, camarillas y especulación. Todas las desviaciones de la ley y el orden y de los principios de justicia social, sobre todo en lo relativo al personal administrativo, se enfrentan a la desaprobación y a la oposición social que es incompatible con las demandas del socialismo. La eliminación de estos fenómenos conduce al aumento de la eficacia de la administración y a elevar su respeto frente a los ciudadanos. Este es uno de los factores importantes de la combinación armoniosa de la activización de los órganos representativos, los órganos de control y otras instituciones de democracia socialista con el aumento de trabajo efectivo realizado por la administración estatal.

