

Régimen de empleo público municipal, provincial y nacional.

Dra. Adriana Magnetto¹

El presente documento tiene como objetivo presentar el plexo normativo que regula la gestión de recursos humanos en la Administración Pública Nacional, en la Provincia de Buenos Aires, y en los municipios en territorio bonaerense. La presente enumeración de normas revisten un mero carácter enunciativo, aunque cabe consignar que se ha intentado mencionar las más importantes a fin de que el lector pueda contar con un documento de consulta sobre el tema. Sin perjuicio de este objetivo principal, en el caso municipal y provincial se realizan algunos comentarios referidos a prácticas recurrentes en materia de recursos humanos, dado que estas prácticas generan un escenario diferente al imaginado por el legislador.

I.- RÉGIMEN DE EMPLEO PÚBLICO MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

I.1.- Estatuto para el Personal de las Municipalidades. Ley 11.757.

A partir del año 1976, durante la vigencia el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, en uso de las facultades de los Honorables Concejos Deliberantes, dictó un gran número de normas regulatorias de las funciones municipales. Así, desde el mes de octubre del año 1977 el régimen de empleo público en dicho ámbito estuvo regido por la Ordenanza General 207.

Recuperadas las instituciones nacionales, provinciales y municipales en el año 1983 con la restitución de la democracia, volvieron a funcionar los Cuerpos Deliberativos locales los que, en algunos casos, reemplazaron los regímenes impuestos por los anteriores gobiernos de facto, por ordenanzas municipales sancionadas en el ejercicio de sus funciones. De este modo, la Ordenanza General 207 fue sustituida y/o complementada por las normativas locales (en algunos casos) hasta que en el año 1996 la Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires sancionó el "Estatuto para el Empleado Municipal", **Ley 11.757**.

Así, el referido Estatuto (con similar articulado al de la O.G. 207), cuyo ámbito de aplicación alcanza a todos los municipios de la Pcia. de Bs. As., consagra derechos y obligaciones de los empleados municipales clasificándolos según su estabilidad en personal de planta permanente y personal de planta temporaria; así también reglamenta retribuciones, compensaciones, subsidios, etc.. En cuanto al régimen de asignaciones familiares remite al sistema nacional. Establece un procedimiento disciplinario con la consecuente tipificación de sanciones y deja a cargo del Departamento Ejecutivo la regulación de los concursos para el ingreso a la función pública, entre otras cuestiones.

Cabe destacar que, a partir de la entrada en vigencia de este Estatuto, se derogó el inciso 4 del artículo 63 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Dec. Ley 6769/58) otorgándosele competencia a los Departamentos Ejecutivos Comunales en materia de reestructuración orgánica.

¹ Directora de Control de Gestión de la municipalidad de Berisso. Docente del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) de la Provincia de Buenos Aires.

Durante su vigencia no se vio afectada la de la **Ley 11.685**, Ley de Emergencia Administrativa, la cual se prorrogó hasta el 31 de diciembre del año 1997 y en cuyo marco se realizaron numerosas reformas en materia de estructuración orgánica.

Asimismo, la Ley 11757 prevé la aplicación de la **Ley 10.430** (T.O. Dec. 1869/96), Régimen de Empleo Público Provincial, en carácter de norma supletoria para todas aquellas cuestiones no previstas en dicho Estatuto.

La Ley 11.757 fue vetada parcialmente por el Gobernador mediante Decreto 61/96 del 11 de enero de ese año, en sus arts. 19 inc. b) y g); 30 incs. a), b), c) y d); 45 inc. c); 95 y 105 y promulgado el resto de su texto el que aún se encuentra vigente.

I.2.- Algunas consideraciones

Debe tenerse en cuenta que en el ámbito municipal, la gestión de recursos humanos no escapa a la crónica debilidad institucional de los municipios. Al hecho de que las Direcciones de Personal se hayan dedicado históricamente a la confección de legajos administrativos, al control del presentismo y la administración del régimen de licencias y el régimen disciplinario, se suma una ausencia de políticas referidas al ingreso, desarrollo y fin de las carreras de los agentes.

Por su parte, los regímenes escalafonarios han sido desbordados por una realidad de salarios bajos y negociaciones sectoriales o individuales que llevaron al conjunto de los agentes a las escalas más altas, las que igualmente debieron ser suplementadas por horas extras, viáticos, y otros sistemas informales de compensación salarial.

Este debilitamiento de las "reglas de juego" da lugar a un sistema clientelístico tanto en el plano burocrático como en el gremial y político, con "ganadores" y "perdedores" desde el mismo momento del ingreso. Sin perjuicio de este panorama, deben valorarse los esfuerzos de muchos municipios en relación con la instauración de una política de recursos humanos, que incluso ha llevado a la creación de Direcciones de Recursos Humanos o áreas de Función Pública, atentas a la capacitación y el desarrollo, en reemplazo de las tradicionales oficinas de Personal.

II.- RÉGIMEN DE EMPLEO PÚBLICO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

II.1.- Estatuto y Escalafón para el personal de la Administración Pública. Ley 10.430.

La **Ley 10.430**, promulgada el 31 de julio de 1986, T.O. Dec.1.869/96 (B.O. 05/08/96) y reglamentada por Decreto N° 4.161/96 con las modificaciones introducidas por los Decretos N° 4.179/96 y 2.760/97, establece el marco regulatorio para el empleado de la Administración Pública Provincial dependiente del Poder Ejecutivo y para los restantes poderes que adhieran expresamente a ella.

Establece entre sus disposiciones condiciones de admisibilidad, ingreso, disponibilidad, cese y reubicación del personal; consagra derechos y obligaciones de los mismos; define retribuciones, compensaciones, subsidios e indemnizaciones; regula licencias y permisos y contempla un régimen disciplinario definiendo el procedimiento para la aplicación de las sanciones que la misma tipifica. Determina los organismos de aplicación de la misma ley. Establece agrupamientos, escalafones, sistemas de ascensos y promociones.

Sin perjuicio de la vigencia de esta Ley, existen regímenes especiales regulados por estatutos supletorios y/o complementarios de la Ley 10.430, tales como: Estatuto para el Personal Docente, Estatuto para el Personal Hospitalario, Estatuto para el Personal de la Policía Bonaerense; Estatuto para el Personal de Defensa Civil de la Pcia. de Bs. As.; etc.

En el año 1991 se sancionó la **Ley 11.154**, promulgada el 12 de noviembre del mismo año, (B.O. 16/12/91) consagrándose la posibilidad de efectuar reserva de cargo para acceder a otro con carácter electivo.

II.2.- Sistema Provincial de la Profesión Administrativa. Ley 11.758.

El Sistema Provincial de la Profesión Administrativa, regulado originalmente por la Ley 10.430, sufrió, en el año 1996, la modificación de la **Ley 11.758**, promulgada por Decreto 64/96 (B.O. 01/02/96). En razón de tales modificaciones, la misma ley autorizó al Poder Ejecutivo, a través de su artículo 127 a efectuar un texto ordenado de ambas normas. Es así que, en virtud de tal autorización, el Gobernador de la Pcia. de Bs. As. dictó el Decreto 1.869 del 14 de junio de 1998 que ordena ambos textos.

II.3.- Carrera Profesional Hospitalaria.

La carrera hospitalaria se encuentra regulada por la **Ley 10.471**, texto actualizado con las modificaciones introducidas por las leyes 10.528, 10.622, 10.678, 11.075 Y 11.159, (ver ley 11.759), promulgada por Decreto N° 9.447/86 (B.O. 13/01/87). Reglamentan tal régimen los Decretos 3589/91, 3588/91, 1192/91, 1719/91, 4422/91 y 1967/92.

Asimismo, la **Ley 11.759** promulgada el 12 de enero de 1996 (B.O. del 02/02/96), regula el régimen para agentes que prestan servicios en establecimientos de salud de la Provincia y en aquellos municipios que se adhieran a la misma. Crea en tal ámbito la Carrera Hospitalaria para el personal comprendido en tales establecimientos sobre la base de los principios de la idoneidad, igualdad, acceso y progreso por concurso. Esta Ley establece la aplicación de la Ley 10.430 en carácter de norma supletoria para aquellas cuestiones no previstas en la misma.

A su vez, la **Ley 12.340** sancionada el 3 de noviembre de 1999, (B.O. del 22/12/99), permite incorporar al régimen de la referida ley a los profesionales universitarios y/o terciarios no universitarios previo cumplimiento de una serie de requisitos que la misma ley establece.

II.4.- Estatuto del Personal Docente. Ley 10.579 (y modif. leyes 10.614, 10.693 y 10.743).

La **Ley 10.579** sancionada en el mes octubre de 1987 y posteriormente modificada (leyes 10.614, 10.693, 10.743 y 12.537), aprueba el Estatuto del Docente determinando derechos y deberes del personal que ejerce funciones en los establecimientos de enseñanza estatal dependientes de la Dirección General de Cultura y Educación. Esta ley fue reglamentada por el Decreto 2.485/92 (modificado por Dec. 686/94 y 441/95). El régimen de licencias del Estatuto se encuentra reglamentado por el Decreto 688/93 (B.O. 8/03/93).

Dentro de las obligaciones asignadas al personal docente por el Estatuto se encuentra la de *“cumplir las normas que se dicten para la mejor organización y gobierno de la enseñanza”* (art. 6 inc. f). Entre tales normas tendientes a la organización y gobierno de la actividad se encuentran las que rigen las distintas ramas de la enseñanza. (ej.: Resolución del M.E. N° 3672/69, Reglamento General para los Institutos de Enseñanza Superior; Resolución

7404/97 de la D.G.C.y E., aprueba la nómina de títulos para el ingreso al Tercer Ciclo de Educación General Básica en distintas materias; etc.).

Así, la organización, dirección y ejecución de la política educativa y cultural de la Provincia de Bs. As. se encuentra a cargo de la Dirección General de Cultura y Educación (Ley 11.612), mientras que la administración local y el gobierno inmediato de los establecimientos de enseñanza en cada municipio que dependan de esta Dirección General estarán a cargo de los Consejos Escolares (Ley 10.589).

Para el estudio y análisis del Estatuto del Personal Docente de la Provincia de Bs. As. y sus normas complementarias y concordantes debe tenerse especialmente en cuenta la **Ley 24195** (B.O. 5/5/93), Ley Federal de Educación, y la **Ley 11.612** (B.O. 23/01/95), Ley Provincial de Educación.

II.5.- Régimen del personal de seguridad de la Provincia de Bs. As.

El **Decreto Ley 9550/80** reglamentó el régimen del personal de la policía bonaerense. Tras sucesivas modificaciones fue ordenado en un texto único a través del Decreto 1.068/95.

La **Ley 12.155** (B.O. 12/08/98) establece la composición, funciones, organización, dirección y coordinación de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. La **Ley 12.355** (B.O. 10/12/99), Ley de Ministerios de la Provincia le asigna al Ministerio de Seguridad la Organización y Dirección de las Policías Provinciales.

La Ley de Organización y funcionamiento de la policía de la Pcia. de Bs. As. (12.155) disuelve a la policía bonaerense y establece que el personal que la integraba, hasta tanto se sancione una Ley de Personal, continuará regulándose por las disposiciones del Decreto Ley 9.550/80 y modificatorias, y aportando al régimen del Decreto - Ley 9538/80 y modificatorias.

Respecto al personal del Servicio Penitenciario, el mismo se reguló por el Decreto Ley 9578/80 modificado por la Ley 10.433, 11.387, 11.500, 11.763 y 12.029.

Mediante Decreto Ley 11.001 de 1963, modificado por la Ley 7.738 de 1971, se creó la Junta Provincial de Defensa Civil, hoy Coordinación General de Defensa Civil, de la cual depende el Cuerpo de Bomberos de la Provincia. El personal de Bomberos de la Provincia se encuentra bajo el régimen establecido por la Ley 10.917 (B.O. 06/07/90) reglamentada por el Decreto 4601/90.

II.6.- Algunas consideraciones

Los agentes provinciales cuyos servicios se enmarcan en "la 10.430" hace tiempo que perdieron la memoria de algo parecido a un sistema de carrera. Al congelamiento salarial, se suma el hecho de que la norma en sí no resolvió la tensión entre el reconocimiento de la experiencia (a través del reconocimiento de la antigüedad en el sistema) y la valoración de las capacidades y competencias. Frente a un sistema de recursos humanos en el que urgía el diálogo para su pronta renovación, se presentó la necesidad de cerrar números y detener el permanente crecimiento de la masa salarial.

Así, desde hace diez años la ocupación de cargos y las promociones son el fruto de negociaciones individuales o grupales que se plasman formalmente según los requerimientos de la norma, lo que no define un horizonte de sentido para los trabajadores

provinciales. Éstos, por otra parte, hace tiempo que confían más en los viáticos y las horas extras que en su sueldo nominal.

En los otros regímenes provinciales, las cosas no son muy diferentes, aún cuando el concurso de cargos es una práctica más conocida en las áreas de salud y educación según modalidades tradicionales y cargadas de formalismos que no se caracterizan, precisamente, por la agilidad, la eficacia o la utilización de técnicas novedosas de evaluación.

III.- RÉGIMEN DE EMPLEO PÚBLICO EN LA NACIÓN

III.1.- Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional. Ley 25.164.

La Ley Nacional **25.164** se sancionó el 15 de setiembre de 1999 y fue promulgada de hecho el 6 de octubre del mismo año. Esta ley da el marco normativo aplicable al empleo público nacional y faculta al Poder Ejecutivo a establecer autoridad de aplicación e interpretación de la disposiciones del régimen, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete. Enumera los requisitos para el ingreso a la Administración como asimismo establece los impedimentos para hacerlo. Define la naturaleza de la relación de empleo. Consagra derechos e impone deberes. Prevé la revisión, adecuación y modificación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa. Regula el régimen disciplinario con sus sanciones. Enumera causales de egreso del sistema y pone en manos del Poder Ejecutivo crear un fondo permanente de capacitación y recalificación laboral el que funcionará en el ámbito de la Jefatura de Gabinete, la que tendrá como misión elaborar programas de capacitación, recalificación de puestos de trabajo y toda acción tendiente a facilitar la movilidad funcional y la readaptación de los empleados a los distintos cambios.

Esta Ley derogó el régimen instaurado por la **Ley 22.140** que regía desde el año 1980. Sin embargo, previó la extensión de la vigencia de tal ordenamiento hasta la firma de los convenios colectivos de trabajo pertinentes o se dicte un nuevo ordenamiento legal que la reemplace.

No obstante ello, la nueva ley determinó de modo expreso y claro que en ningún caso deberá entenderse que su entrada en vigencia implica la modificación de la Ley 24.185. La **Ley 24.185**, sancionada el 11 de noviembre de 1992 (B.O. 21/12/92), se refiere a los Convenios Colectivos para Trabajadores del Estado los que quedarán bajo su régimen. Determina las personas excluidas del mismo y asigna como autoridad de Aplicación de dicha ley al Ministerio de Trabajo de la Nación.

La **Decisión Administrativa Nº 05/00** del Jefe de Gabinete de Ministros dictada el 31 de enero de ese año aprobó la reglamentación del sistema de Retiro Voluntario para el personal de planta permanente del Sector Público Nacional comprendido en el artículo 8º inciso a) de la Ley 24.156. Tal reglamentación establece que el personal que se acoja al beneficio recibirá una compensación indemnizatoria. En el marco de esta Decisión Administrativa se dictó, el 18 de marzo del 2000, la **Resolución 19/00** de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, aprobando los formularios de solicitud de incorporación al sistema.

Por medio del **Decreto 430/00**, dictado el 29 de mayo del mismo año, se redujeron las retribuciones del personal del Sector Público Nacional incluyendo las recibidas en virtud de contratos de locaciones de servicios o de obra intelectual y se dispuso que los ahorros que en su consecuencia se generen sean transferidos al Tesoro Nacional.

El **Decreto 1428/73** reguló desde 1973 el escalafón del Personal Civil de la Administración Pública Nacional. El **Decreto 993/95** estableció el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA). El **Decreto 2043/80** reglamentó el artículo 47 de la Ley 22.140 sobre régimen de disponibilidad y el **Decreto 2098/87** aprobó el Estatuto y el Escalafón para el Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

La **Ley 24.714** (B.O. 18/10/96) instituye con alcance nacional y obligatorio el régimen de asignaciones familiares. Establece principios y excepciones; exclusiones, financiamientos; clases y montos de las prestaciones y su carácter de inembargables. Se crea un Consejo de Administración para el subsistema contributivo. Deroga la Ley 18.017 y sus modificatorias y los Decretos 770/96, 771/96, 991/96 y toda otra norma que se le oponga. Asimismo esta ley fue modificada por las Leyes 24.716 (B.O. 25/10/96) y 25231 (B.O. 31/12/99) y fue reglamentada por los Decretos 1165/96, 1245/96, 795/97, 796/97, 256/98, 278/99, 1123/99, 1103/00 y 814/01 y numerosas Resoluciones Ministeriales.

La **Ley 25.188**, promulgada el 26 de octubre de 1999, Ley de Etica en el Ejercicio de la Función Pública, establece deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías. Consagra deberes y pautas de comportamiento ético. Establece un régimen de declaraciones juradas, antecedentes, incompatibilidades y conflictos de intereses. Crea en el ámbito del Congreso de la Nación la Comisión Nacional de Etica Pública como órgano independiente y con autonomía funcional. Sustituye los artículos 23,29, 30, 67 del Código Penal y suspende el curso de la prescripción previsto por los artículos 226 y 227 bis del mismo cuerpo legal. Reemplaza, además, los artículos 256, 257, 258, 265, 266, 268 e incorpora los artículos 256 bis y 258 bis de dicho Código. Esta Ley se encuentra reglamentada por el Decreto 164/99 y deroga los Decretos 152/97 y 878/74.

III.2.- Estatuto para el personal del Congreso de la Nación.

La **Ley 24.600** sancionada el 22 de noviembre de 1995 y promulgada parcialmente el 15 de diciembre del mismo año (B.O. 18/12/95), aprobó el Estatuto para el personal del Congreso Nacional. El mismo resulta aplicable a las personas físicas que en virtud de un acto administrativo emanado de autoridad competente presten servicios remunerado en el ámbito del poder legislativo. Establece derechos, obligaciones y prohibiciones; incompatibilidades; egresos y el régimen del personal de planta temporaria. Crea una Comisión Paritaria Permanente para la aplicación, interpretación y reglamentación de ese Estatuto. Impone adoptar medidas de seguridad e higiene especiales sin perjuicio de las existentes en el marco de otras disposiciones legales.

La Plata, 2002.