



Subsecretaría
de la Gestión Pública
Secretaría General
de la Gobernación
Gobierno de la Provincia
de Buenos Aires

Eje 1 El Estado como proyecto político-social y como organización

1.3 Trabajadores estatales: empleo público y carrera

**PLAN
TRIANAL
GESTIÓN
PÚBLICA
2004 / 2007**

Documento N° 6

6.1. Diagnóstico sobre la relación de empleo público en la provincia de Buenos Aires

La Plata, setiembre de 2005

AUTORIDADES

Gobernador de la Provincia de Buenos Aires
Ing. Felipe SOLÁ

Vicegobernadora de la Provincia de Buenos Aires
Dra. Graciela GIANNETTASIO

Secretario General de la Gobernación
CPN Ricardo BOZZANI

Subsecretaria de la Gestión Pública
Ing. Claudia BERNAZZA

Directora Provincial de la Gestión Pública
Prof. Patricia RODRIGO

Director de la Carrera Administrativa
C.P.N. Roberto PALVI

Introducción

El Gobierno de la provincia de Buenos Aires ha establecido como uno de sus pilares fundamentales dentro del proceso de recuperación del Estado mejorar sus relaciones de empleo, teniendo en cuenta que dicho proceso se debe realizar con sus trabajadores y trabajadoras, ya que son ellos quienes agregan valor y dan vida a las instituciones públicas a través de sus valores, convicciones, capacidades y conocimientos en materias técnicas, administrativas y operativas.

En este sentido, se ha caracterizado como nudo crítico las deficiencias en la administración, promoción y carrera de los trabajadores del Estado Provincial. Por ello el presente documento tiene como objetivo establecer un diagnóstico que permita determinar las acciones necesarias a seguir con el objetivo de implementar en la Provincia de Buenos Aires un Sistema de Carrera Administrativa, que prevea la posibilidad de un desarrollo integral para todos los trabajadores de la administración.

Si bien fueron analizados todos los regímenes existentes, se ha puesto mayor atención a los cinco que comprenden a la gran mayoría de los trabajadores del Estado, es decir: Estatuto del Docente, Carrera Profesional Hospitalaria, Ley 10.430, Policía y Servicio Penitenciario, los cuales en conjunto representan el 97% del personal, según los datos disponibles.

Los aspectos que se presentan a continuación, es producto de un trabajo realizado por la ex Subsecretaría de la Función Pública durante el año 2003 y principios del 2004, centrado en el análisis de la aplicación de la Ley 10.430, mediante la utilización de distintos métodos como observación, recolección y análisis de información secundaria, entrevistas a actores claves, etc.

Existen dificultades a la hora de precisar cuanti y cualitativamente los trabajadores que prestan servicios en la Administración Pública Provincial. Las áreas de gobierno que poseen información, la tienen en forma fragmentada, con distintas metodologías para la recolección y administración de la misma. Pero, aún reconociendo la persistencia de limitaciones para obtener información indubitable, en este trabajo se proporcionan cifras que se aproximan a la realidad de la Administración Pública Provincial.

Nos hemos propuesto describir la cantidad de personal con que cuenta la administración, discriminado por régimen legal que lo vincula con el Estado, planta permanente y temporaria y personas sin relación de empleo que prestan servicios por diferentes modalidades precarizadas¹, cuya situación en la actualidad se encuentra en algunos casos resuelta y en otros en vías de resolución.

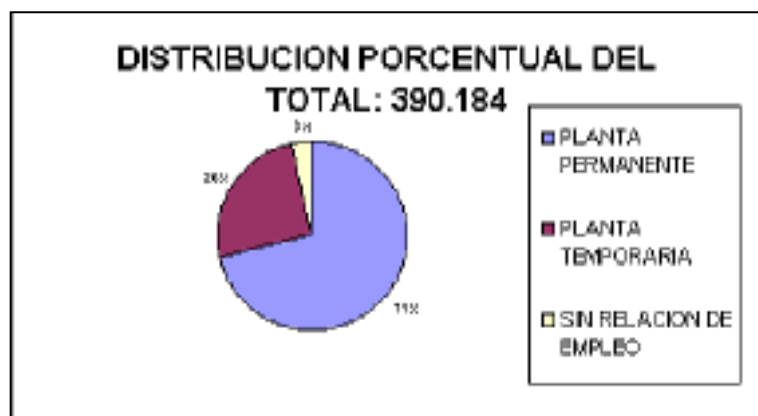
¹ “Precarizadas” en la medida en que además de carecer de estabilidad, no hacen aportes previsionales ni tienen la obra social de los trabajadores estatales y en muchos casos expresamente se aclara que no tienen relación de empleo, aún cuando su tarea es la normal y habitual que realiza el personal de la planta permanente.

Situación Actual

En la Administración Pública Provincial prestan servicios un total de 390.184² personas, de las cuales el 71% revistan en planta permanente, el 26% en la planta temporaria y el 3% se desempeñan con diversas modalidades sin relación de empleo.

PLANTA PERMANENTE	277.639	71%
PLANTA TEMPORARIA	99.971	26%
SIN RELACIÓN DE EMPLEO	12.574	3%
Total	390.184	100%

La planta permanente incluye a los funcionarios sin estabilidad y autoridades superiores (cuyo número va variando por modificaciones en las estructuras siendo en la actualidad aproximadamente de 1.066), mientras que en la planta temporaria está comprendido el personal transitorio, asesores, secretarios privados, contratados por locación de servicios, entre otros.



Según datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda (2001) viven en la provincia de Buenos Aires 13.818.677 personas (8.684.953 en el conurbano y 5.133.724 en el resto del territorio bonaerense)³. Los agentes del Poder Ejecutivo Provincial, Poder Judicial y Poder Legislativo, sin contar los municipios, según la cifra más alta entre las fuentes consultadas, son 425.500⁴, por lo tanto la relación cantidad de empleados públicos/habitantes es de 30.8 /1000 habitantes.

² Fuente Dirección Provincial de Personal

³ Fuente INDEC

⁴ Fuente Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. No disponemos de datos del Poder Legislativo.

En términos relativos la Provincia de Buenos Aires mantiene una proporción baja en comparación con otras, por ejemplo La Rioja tiene una proporción de 85/1000 empleados por habitantes y Santa Cruz 86/1000⁵.

Distribución por régimen laboral

El 97% del personal de la Administración Pública Provincial⁶ (planta permanente y temporaria) está comprendida en cinco regímenes: Docentes-Ley 10.579 (55.33%), Ley 10.430 (24.61%) Policía-Decreto-Ley 9550 (11.78%), Carrera Profesional Hospitalaria –Ley 10471 (2.71%) y Servicio Penitenciario –Decreto Ley 9578 (2.66%).

El 3% restante abarca el personal de plantas permanente y temporaria de los siguientes regímenes:

- Personal de Casinos (CCT)
- Personal Astilleros (CCT)
- Personal Dirección de Vialidad Ley 10.328
- Personal Ferroviario (CCT)
- Actividades Artísticas Ley 12.268
- Personal ex OSBA Ley 10.384
- Personal gráfico. Ley 10.449
- Carrera Investigador Científico y Tecnológico (Decreto-Ley 9688)
- Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo
- Personal de OCEBA (CCT 36/75)
- Clero (Ley 8.815)

⁵ Fuente Ministerio de Economía de la Nación año 2000

⁶ Excluido el personal sin relación de empleo.

Consideraciones particulares

Existen particularidades que consideramos conveniente tener en cuenta para el diagnóstico de la situación de los/as trabajadores públicos de la Provincia, dependientes del Poder Ejecutivo.

Horas Cátedra

Persiste la imprecisión numérica en cantidad de personas remuneradas por horas cátedra, se trata de un estimado de 130.000 personas con cargo a horas cátedra o módulos equivalentes a horas, con haberes diversos según la cantidad de horas que su tarea tenga asignada⁷

Contratos de locación de obra

Los trabajadores que prestan servicios en el sector público suelen estar incorporados mediante “contrato de locación de obra”, vínculo jurídico elegido por la administración para formalizar la relación. Son por tiempo determinado (3 ó 6 meses), por montos globales pagaderos mensualmente, contienen una obligación de resultado indicada en el objeto del contrato y por lo general la empleadora queda unilateralmente facultada para rescindirlo sin derecho a indemnización alguna. Son trabajadores autónomos que facturan sus servicios al Estado y aportan al régimen previsional nacional.

Solamente el examen del contenido de todos los contratos y de las condiciones reales de la prestación, permitiría inferir si se trata de una locación de obra o encubre un puesto de planta permanente o temporaria.

Contratos de locación de servicio

Otro de las relaciones de empleo con que cuenta la administración provincial es el contrato de locación de servicios. Los trabajadores relacionados laboralmente con el Estado Provincial por medio de este vínculo tienen carácter transitorio, son destinados exclusivamente a la ejecución de servicios, explotaciones, obras o tareas de carácter temporario, eventual, estacional, que no pueden ser realizados por personal de planta permanente.

La relación entre el personal contratado y la Administración, se rige exclusivamente por las cláusulas específicas que se determinan en el contrato de locación de servicios que formaliza la misma. Como mínimo se debe especificar:

- los servicios a prestar;
- el plazo de duración;
- los supuestos en que se producirá la conclusión del contrato antes del tiempo estipulado; y
- la constitución de domicilio en jurisdicción de la Provincia.

⁷ Fuente: Estados contables al 30/11/02. Contaduría General de la Provincia.

Becas

Si bien existen becarios en más de una repartición las de mayor importancia por el número y la complejidad, son las del Ministerio de Salud. Existe un reglamento general de becas de esa repartición, aprobado por Decreto 5725/89, y una decena de Resoluciones ministeriales que crean sistemas específicos de becas para atender necesidades de diferente índole. Más de 2.000 personas prestan servicios a través de este sistema, sin poder determinarse con precisión cuánto es el personal que debería incorporarse a las plantas de los regímenes vigentes en la jurisdicción (básicamente Carrera Profesional Hospitalaria y ley 10.430). En algún caso está expresamente reconocido que la creación del régimen de becas obedece a la imposibilidad de incorporar recursos humanos en la planta permanente (Res.3426/95 - Control de calidad en el Laboratorio Central).

Prácticas rentadas

Esta modalidad fue instituida en el año 1977. Desde entonces ha tenido aplicación en distintas jurisdicciones de la Administración, incorporando alumnos de universidades, establecimientos terciarios y/o escuelas superiores, para realizar prácticas en el Estado, sin configurar relación de empleo público. El Decreto n° 1850/90 aprueba el modelo de convenio que la repartición contratante suscribe con el alumno o la alumna.

El inconveniente que históricamente se ha presentado con las prácticas es que se convierte en un empleo y en muchos casos ha reemplazado personal de planta, en tareas no siempre afines con los estudios que está cursando el practicante.

Nivel de Instrucción

Los porcentajes del total de la provincia en cuanto a nivel de educación, sin contar con los datos de la Dirección General de Cultura y Educación, son los siguientes:

Sin instrucción	1%
Nivel primario	40%
Nivel secundario	32%
Nivel terciario	7%
Nivel universitario	20%

Los porcentajes más representativos del nivel de educación con respecto a los distintos regímenes de empleo son:

Nivel Primario		
Personal Ferroviario	73%	1.372
Policía	69%	30.584
Servicio Penitenciario	57%	5.692
Ley 10.328 (Vialidad)	53%	714

Nivel Secundario		
Prácticas Rentadas	77%	719
Clero	47%	21
Ley 10.430	44%	19.109
Contratos Locación de Obra	43%	309

Nivel Terciario		
Docentes	45%	263 ⁸
Personal de Apoyo a la Investigación y Defensores de Seguridad	19%	94
Personal de Astilleros	17%	317
Ley 10430	14%	6.068

Nivel Universitario		
Investigadores Científicos	100%	169
Carrera Profesional Hospitalaria	96%	9.807
Contratos de Locación de Servicios. Ley 6.012	85%	103
Becas	79%	4.223
Personal Jerárquico Superior	78%	630

⁸ Están excluidos, por no contar con información los datos pertenecientes a los docentes de la Dirección General de Cultura y Educación, lo que variaría no sólo el porcentaje en este nivel de educación, sino también en el Universitario.

Remuneraciones

Los sueldos básicos están congelados desde hace varios años. Existe una gran cantidad de bonificaciones adicionales que tienen su razón de ser en las características particulares de cada jurisdicción. A título de ejemplo se pueden mencionar bonificación por actividad crítica; por peligro de vida; por producción; por actividad exclusiva; bonificación para el personal de rentas; personal de centro de cómputos; por zona desfavorable; bonificación infectocontagioso; etc.

Las diferencias salariales a raíz de estos rubros, en algunos casos son significativas y generan inequidad y descontento entre el personal de la APP.

Régimen horario

El Decreto n° 786/91, establece que los únicos regímenes horarios de labor para el personal comprendido en la Ley 10.430, son de 30 y 48 horas semanales de labor. Dicha norma fija con carácter general el régimen de 30 horas semanales, con las excepciones que enumera en el artículo 4°, a las que se aplica el de 48 horas. Estas excepciones son para los organismos que a continuación se detallan:

GOBERNACION:

- Dirección de Aeronáutica (Dto. 351/85)

MINISTERIO DE GOBIERNO

- Dirección Provincial de Comunicaciones (Dtos. 1245/76 y 652/81)
- Dirección Provincial del Registro de las Personas:
- Jefes de las Delegaciones (Dto. 1065/79)
- Dirección Provincial del Registro de la Personas: personal afectado a las tareas de registración de defunciones.

MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS

- Dirección Provincial de Hidráulica: personal de las diversas zonas- Plantel Básico Campaña. (Dto. 1245/76)

MINISTERIO DE SALUD

- Dirección de Servicios Generales. Departamento Electromedicina (Resolución 2033/74)
- Dirección de Emergencias Sanitarias (Dtos. 4533/84 y 3991/88)
- Dirección de Zoonosis Urbana – Avellaneda (Dto. 7124/74)
- Dirección de Zoonosis Urbana – Avellaneda (Dtos. 1351/71 y 987/74)
- Dirección de Zoonosis Rural – Azul (Dto. 1337/76) - Dirección Provincial de Saneamiento y Control del Medio:
- Departamento de Medio Biológico (Dto. 9307/87)

- Dirección Provincial de Atención Médica:
- Departamento Depósito y Suministro (Dto. 6436/86)
- Dirección de Laboratorio Central de Salud pública (Resolución número 164/72)
- Personal que presta servicios en Hospitales (Dto. 8751/87 y su modificatorio)

MINISTERIO DE ACCION SOCIAL

- Dirección Provincial del Menor, la Familia y el Discapacitado: personal de los agrupamientos Servicio, Obrero, Administrativo y Técnico que se desempeña en los Institutos de Menores.

MINISTERIO DE ASUNTOS AGRARIOS Y PESCA

- Dirección de Extensión y Tecnología Rural (Dto. 504/78)
- Dirección de Agricultura y Sanidad Vegetal (Dto. 1807/90)
- Dirección de Economía Agropecuaria (Dto. 504/78)
- Dirección de Sanidad y Producción Animal (Dtos. 901/88 y 4090/89)
- Dirección de Desarrollo Regional (Dto. 456/86)
- Dirección de Conservación y Ambientes Naturales (Dto. 1180/89)
- Dirección de Explotaciones Comerciales no Tradicionales (Decreto n° 504/78)

DIRECCION GENERAL DE ESCUELAS Y CULTURA

- Escuela N° 2 de General Viamonte (Dto. 3043/90)

EN TODAS LAS JURISDICCIONES

- Personal que desempeña tareas de chofer o lancheros (Decretos n° 5741/88 y 117/89)

Las excepciones enumeradas precedentemente, fueron ampliadas por Decreto n° 710/98, al personal de los Agrupamientos Jerárquicos y Profesional que desempeñan tareas en institutos dependientes del Consejo Provincial del Menor.

El régimen de 48 horas semanales de labor, significa una mejora salarial importante. En muchos casos se cree injustificado y por lo general no se cumple con la carga horaria. Por otra parte las exigencias de cumplimiento horario varían según las reparticiones.

El régimen básico (Ley 10.430) al igual que la Carrera Profesional Hospitalaria, Estatuto del Docente, Investigador Científico y Tecnológico, Actividades Artísticas, Técnicas y Complementarias y del Personal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, no contemplan un régimen horario determinado. Sí está establecido en los siguientes estatutos:

- Servicio Penitenciario. Art. 44: La Jefatura del Servicio Penitenciario reglamentará la duración de las jornadas de servicio del personal comprendido en los escalafones mencionados en el artículo 11.

Art. 45: La fijación de horarios no excluye a ningún agente de la obligación de desempeñar, eventualmente, tareas de recargo cuando las necesidades excepcionales del servicio así lo requieran, sin derecho a remuneración.

- Personal Técnico Gráfico. Art. 7: La jornada de trabajo del personal comprendido dentro de los términos de la presente Ley será de seis horas diarias. Para las tareas comprendidas en la impresión del Boletín Oficial o periódicos, la jornada de trabajo es al cierre del diario, o al término de la tirada y no podrá exceder de la jornada normal. Se entiende por jornada nocturna la comprendida entre las veintiuna (21) y las seis (6) horas, y los trabajadores que cumplan íntegramente sus tareas en horario nocturno percibirán una bonificación del diez (10) por ciento de sus haberes, cesando su percepción cuando desaparezcan las circunstancias que generaron su aplicación. El trabajador gráfico afectado a sus tareas en horario diurno gozará de un descanso diario de veinte (20) minutos, dentro de la jornada establecida con el objeto de tomar un refrigerio.

El régimen laboral de los menores de edad, se desarrollará conforme a las disposiciones de la Ley 11.317, Decreto Ley 18.624 y Ley de Contrato de Trabajo.

- Personal de Obras Sanitarias. Art. 129: En concordancia con el presente régimen, el personal de O.S.B.A. desarrollará una jornada laboral de siete (7) horas diarias y/o treinta y cinco (35) horas semanales, con excepción del personal afectado al servicio de guardias o tareas insalubres.
- Personal de la Dirección de Vialidad. Art. 48: Se considera jornada normal de trabajo el tiempo que los Agentes tengan que estar a disposición de la DIRECCIÓN de acuerdo con lo que se establece a continuación:
 - a) Se establecen treinta y cinco (35) horas semanales como régimen normal generalizado para todos los agentes de la Dirección, en jornadas de siete (7) horas diarias, excluyendo aquellos agentes incluidos en el régimen establecido en los puntos b), c) y d) subsiguientes.
 - b) Se establecen cuarenta y cuatro (44) horas semanales para aquellos agentes que desarrollan tareas de inspección de obras, inspectores de equipos, personal de equipos de campaña, personal de cuadrillas, personal de control de cargas, personal de mecánicos de campaña, personal de choferes, personal integrante de comisiones de estudio que desarrollen tareas de campaña en forma habitual y permanente y toda otra función que a juicio de la C.P.E.E. justifique su inclusión en este régimen.
 - c) Se establece asimismo la vigencia de regímenes horarios especiales derivados de la aplicación de la legislación laboral vigente referida a tareas insalubres, sobre la base del cumplimiento de jornadas de seis (6) horas diarias. El personal que revista en esta situación percibirá la asignación correspondiente al régimen de cuarenta (40) horas semanales.
 - d) Igualmente se reconocerá la asignación correspondiente al régimen de cuarenta (40) horas semanales al personal que desarrolle tareas correspondientes a la carrera Superior o misión jerarquizada en los términos del artículo 4° del presente Estatuto.

Presentismo

Mediante Decreto N° 2406/92, se estableció para el personal en actividad, comprendido por las Leyes 10.430; 10.449; 10.584 y Decreto-Ley N° 9.688/81; una bonificación especial no remunerativa y no bonificable, en concepto de presentismo. Extendiéndose dicha bonificación al personal de Planta Temporaria, contratados por locación de servicios, y practicantes rentados.

El monto a percibir por este concepto es variable en función del régimen horario que posee el trabajador. Para percibirlo no se debe incurrir en inasistencias, falta de puntualidad, licencias especiales, etc.

Asimismo la norma, en su artículo 5º, determina cuáles inasistencias **no afectarán** el derecho a percibir esta bonificación. Entre ellas podemos mencionar la participación de los trabajadores en jornadas, cursos, congresos; dictados u organizados por Organismos Oficiales o Gremiales.

Análisis de las principales características en base a la normativa vigente.

El personal de la Administración Pública Provincial está comprendido en el actual régimen básico –Ley N° 10.430 – Texto Ordenado Decreto 1.869/96 – y en los siguientes regímenes especiales:

- Ley N° 9.578 (Servicio Penitenciario)
- Ley N° 10.471 (Carrera Profesional Hospitalaria)
- Ley N° 10.579 (Estatuto del Magisterio)
- Ley N° 10.449 (Personal Técnico Gráfico)
- Ley N° 9.688 (Investigador Científico Tecnológico)
- Ley N° 10.384 (Personal de Obras Sanitarias)
- Ley N° 12.268 (Actividades Artísticas, Técnicas y Complementarias)
- Ley N° 10.328 (Personal de la Dirección de Vialidad)
- Ley N° 9.550 (Personal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires)

Un determinado número de agentes públicos se rige por Convenios Colectivos, por ejemplo: personal del Banco Provincia, de Astilleros, de Casinos, etc.

Como ya se ha dicho, casi la totalidad del personal de la Administración Pública (97%) se encuentra comprendido en cinco regímenes y sólo el 3% se distribuye entre los demás. Cabe agregar que algunos de los regímenes especiales remiten expresamente a la ley 10.430, estableciendo que la misma será de aplicación supletoria en los temas no contemplados en ellos.

Del análisis de las normas mencionadas surge que, el actual régimen del personal y los demás regímenes vigentes en la provincia de Buenos Aires, presentan un modelo de organización del personal público sustentado en ciertos principios rectores, entre los cuales pueden señalarse: el ingreso por mérito, la estabilidad basada en el buen comportamiento y el rendimiento satisfactorio, ascensos por concursos y la neutralidad respecto de la política partidista. Ejemplos:

Ingreso por mérito

Ley N° 10.430 – Art. 4: ...La selección se realizará por la autoridad competente....a través de sistema de concurso y oposición que garantice la igualdad de oportunidades y la transparencia del proceso selectivo para quienes deseen acceder a los cargos públicos.

Ley N° 12.268 – Art. 20: La carrera del personal del agrupamiento artístico se regirá por las siguientes normas generales y las que se establezcan reglamentariamente: a)Ingreso: Se producirá por concurso público y abierto, de oposición de méritos y antecedentes.

Ley N° 9.578 - Art.3: Son requisitos para la admisibilidad en el Servicio Penitenciario:...d) Acreditar idoneidad mediante prueba de capacidad y competencia, según lo determina la ley y su Reglamentación.

Ley N° 10.579 – Art. 59: El ingreso en la docencia en los distintos incisos escalafonarios se realizará: a) En cargos de base, por concurso de títulos y antecedentes. b) En horas-cátedra: 1) Por concurso de títulos, antecedentes y oposición en el nivel terciario. La

reglamentación determinará los requisitos de este concurso.2) Por concurso de títulos y antecedentes en los restantes niveles. 3) Por área de incumbencia de título.

Estabilidad

Ley N° 10.430 - Art. 6: Todo nombramiento es provisional hasta tanto el agente adquiera estabilidad: este derecho se adquiere a los SEIS (6) meses de servicio efectivo, siempre que se hayan cumplido en su totalidad los requisitos de admisibilidad fijados en el artículo 2°, que no hubiere mediado previamente oposición fundada y debidamente notificada por autoridad competente, en la forma que reglamentariamente se disponga.

Durante el período de prueba al agente ingresado podrá exigírsele la realización de acciones de capacitación y/o formación cuyo resultado podrá condicionar su situación definitiva.

Ley N° 9.578 - Art. 7: Todo nombramiento es provisional por un período de doce (12) meses a cuyo término y previa calificación de idoneidad y condición para ejercer el cargo, realizada por autoridad competente, se transformará automáticamente en definitivo. En el caso de que el agente no obtenga una calificación adecuada, se prescindirá de sus servicios mediante acto expreso de la autoridad que realizó el nombramiento.

Ley N° 10.579 – Art. 17: El personal docente titular tendrá derecho a la estabilidad en el cargo, categoría, jerarquía y ubicación o destino, mientras se observe una conducta que no afecte la función y la ética docente y conserve su eficiencia profesional...”

Ascensos por concursos

Ley N° 10.328 - Art. 35: El agente podrá solicitar el cambio de carrera o clase cuando demuestre capacidad o idoneidad para la nueva función y título habilitante para el ejercicio de la misma cuando así sea exigido por la legislación vigente y además, exista la vacante en el plantel básico. Para tener derecho al cambio de carrera o clase, el agente deberá haber mantenido durante dos años consecutivos en su clase, una calificación no inferior al 60% de la calificación máxima. Cumplido el requisito anterior, el agente deberá además, acreditar su competencia para la carrera o clase a que aspire, mediante prueba de suficiencia para determinar el grado de idoneidad y capacitación para desempeñarse en la función que pretenda.

Ley N° 10.430 - Art. 32: La carrera del agente se regirá por las disposiciones del escalafón sobre la base del régimen de calificaciones, antecedentes y requisitos que el mismo y su reglamentación determinen.

El personal permanente tiene derecho a igualdad de oportunidades para optar a cubrir cada uno de los niveles previstos. Puede a tal fin postularse por sí para la cobertura de vacantes en el nivel inmediato superior al que revista y solicitar la apertura del concurso respectivo dentro de los plazos previstos: participar con miras a una mejor capacitación en cursos de perfeccionamiento general o específico, externos o internos a la Administración Pública Provincial, cuya aprobación servirá como antecedente para la cobertura de las vacantes y acompañar aquellos elementos de juicio que a su criterio resulten de mayor utilidad a los efectos de su correcta evaluación.

Ley N° 10.579 - Art. 76: Los ascensos se realizarán para los cargos establecidos en el artículo 11: a) Por concurso de títulos, antecedentes y oposición, para los cargos de los siguientes ítems: V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII y XIII del inciso a) - b) (Texto según Ley 10.614) Por concurso de títulos y antecedentes para los cargos de los ítems XIV del inciso a), I, II y III del b) y I del c), etc.

Deberes y Derechos de los agentes públicos según estatuto

Todos los estatutos establecen las obligaciones y reconocen los derechos de los agentes, el régimen de licencias y remuneraciones. En general éstos se repiten en todos los regímenes, con alguna que otra variante, relacionada con las características propias de las actividades que desempeñan los agentes a quienes rigen.

Por ejemplo, además de los derechos básicos que establece la Ley 10.430, el estatuto del Magisterio contempla: participación en el gobierno escolar, obtención de becas, el derecho a jubilación a los 50 años de edad, contando con 25 años de servicios; el régimen de Servicio Penitenciario prevé el derecho a retiro, a ser defendido o patrocinado por la Institución cuando la acción fuera entablada con motivo del ejercicio de su función; el régimen para Actividades Artísticas, Técnicas y Complementarias establece una licencia especial por maternidad para el personal de coro o ballet; el estatuto del personal Técnico Gráfico contempla la entrega de medio litro de leche por día; la Carrera Profesional Hospitalaria establece una licencia anual complementaria; etc.

Capacitación

Está presente en todas las normas citadas como un derecho del agente y como un elemento a tener en cuenta en los concursos. Sólo es tratado en un capítulo especial en la ley 10.384.

Escalafón

En el ítem en que algunos estatutos presentan marcadas diferencias es “escalafón”. Si bien en la mayoría de ellos encontramos al personal distribuido en seis agrupamientos: jerárquico, profesional, técnico, administrativo, obrero y servicio; en otros, debido a la especificidad de las actividades que regulan, encontramos carreras totalmente heterogéneas. Ejemplos: Carrera Profesional Hospitalaria, Servicio Penitenciario, Policía y Docentes.

Los principios positivos y racionales que sustentan la carrera administrativa, presentes en el régimen legal vigente, no siempre se cumplen. Muchas de las disposiciones legales no se respetan. Las causas intrínsecas, actualmente constituidas en crónicas, deben ser analizadas en particular, ya que de persistir en el futuro, cualquier régimen de función pública podría quedar desvirtuado. No obstante es un propósito del actual gobierno reactivar los principios rectores de la legislación actual e introducir algunos mecanismos nuevos que la perfeccionen y adapten al modelo de gestión por resultados que se pretende implantar.

Síntesis de diagnóstico de los agentes bajo el régimen de la Ley 10.430

Como se ha mencionado al principio del presente documento, se ha puesto particular interés en el análisis de la aplicación de la Ley 10.430, por ser esta la norma que ha servido de base para la restante legislación que regula el empleo público en la provincia de Buenos Aires. En este sentido, seguidamente se mencionan las cuestiones que, a nuestro entender, se deben tener en cuenta a fin de corregir y mejorar la relación de empleo entre el Estado bonaerense y sus trabajadores.

Conocimiento del estatuto

- Todos los entrevistados coinciden en que la mayoría de los empleados/as del Estado no conoce la ley que rige su relación con el empleador registrándose también un alto grado de desconocimiento por parte de los funcionarios/as.
- Concuerdan los/las entrevistados/as en que el principal problema en torno de la Ley 10.430 es que no se aplica o se vulnera en cuestiones fundamentales, como el ingreso y la carrera. En ambos componentes existe gran injerencia de las autoridades superiores: las incorporaciones se concretan a propuesta de las mismas y los ascensos y cobertura de cargos jerárquicos de carrera, se disponen sin seguir los criterios determinados por la Ley.
- Hay prácticas cotidianas en la relación laboral que no tienen respaldo normativo, sino que se sustentan en el cumplimiento de órdenes emanadas de los funcionarios, que en muchos casos exceden sus atribuciones.
- Los auxiliares de Educación conocen más las Resoluciones específicas de la Dirección General de Cultura y Educación que rigen aspectos significativos de la relación de empleo (3363/88 y 5707/02). Prácticamente desconocen la Ley 10.430.

Ámbito de aplicación y coexistencia de regímenes en la misma Jurisdicción

- En un mismo lugar de trabajo coexisten dos o más regímenes con el de la 10.430, como es el caso de DEBA / OSBA / Vialidad en Obras Públicas; Carrera Profesional Hospitalaria en Salud; Estatuto del Docente en DGC y Educación; Policía en el Ministerio de Seguridad. En muchos casos con diferencias salariales importantes para tareas similares.
- Al mismo tiempo, existen diferencias salariales entre personal regido por la Ley 10.430 que trabaja en distintas jurisdicciones e incluso dentro de organismos de una misma jurisdicción.
- La transferencia de un estatuto-escalafón a otro es muy dificultoso. Es criterio de la Provincia que no se puede cambiar de escalafón sin mediar renuncia y nueva designación. Por lo general el cambio de destino se resuelve con un pase en comisión, por el que la persona conserva su pertenencia al régimen en el que fue designada y presta servicios junto a otros que tienen uno diferente.

Ingreso

- Los requisitos para el ingreso se cumplen sólo en cuanto a la edad, nacionalidad, ubicación en el nivel más bajo del agrupamiento, entre otros.
- No se cumple con el concurso previsto en el Art. 4º de la Ley, no hay listados de aspirantes como en otros regímenes, ni se tienen en cuenta los perfiles de los ingresantes. Se ingresa por recomendación, “a propuesta de”.
- No son frecuentes las actividades de inducción.
- No se usa prácticamente el Nomenclador de Cargos, el cual debería revisarse para adaptarlo a los nuevos requerimientos de la Administración Pública Provincial.
- Hay reparticiones y jurisdicciones a los que no ingresa personal a la planta permanente desde el congelamiento de vacantes, hace 10 años. En algunos lugares no hay ingreso a ninguna planta.
- Se utilizan formas precarizadas de incorporación bajo las figuras de subvencionados de programas asistenciales y de empleo, becarios, locación de obra, “horas cátedra”, “sala y escenario” y hasta beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar.
- También hay ingresos por mecanismos previstos legalmente, como transitorios (temporarios, contratados, locación de servicios) y practicantes rentados.
- En hospitales del Ministerio de Salud, en 1994 designaron auxiliares de manera discrecional y luego incorporaron enfermeros/as en calidad de “becarios” siendo que se trata de personal que desarrolla tareas comprendidas en la Ley 10.430.

Además, ingresaron numerosos beneficiarios de Jefes y Jefas de Hogar que cobran solamente los 150 pesos del programa, realizando funciones descriptas en el Nomenclador de Cargos Ley 10.430.

- En Educación, el régimen de ingreso de los auxiliares (porteros, cocineros y ayudantes de cocina) con tareas en establecimientos educativos, se rige por el Reglamento para la designación del Personal de Servicio (Resolución DGCyE N° 5707/02).

La inscripción es anual, acreditando el cumplimiento de los requisitos del artículo 2º Ley 10.430, en el Consejo Escolar. Dentro de los diez días posteriores al cierre se confecciona el listado, con participación de los gremios representativos del sector. El puntaje resulta de la aplicación de pautas pre establecidas y se confecciona el listado por orden de mérito. Las designaciones se hacen previo acto público, respetando los listados y las pautas de la Resolución. Por los Consejos Escolares se eleva la propuesta de designación (tanto de reemplazantes como de titulares).

El sistema funciona en la práctica, es transparente y cuenta con la intervención y control de los tres gremios que representan al sector: ATE, UPCN y SOEME.

La Resolución, complementada por la 3363/88, contempla la figura de la suplencia por plazos breves (10 o más días) mientras dure la licencia o tareas pasivas del titular.

Escalafón y carrera

- La carrera, tal cuál la prevé la ley, está cancelada desde 1991. Han existido reubicaciones sin seguir el procedimiento de la Ley 10.430, autorizadas por la ley

11.184 de Reversión Administrativa. Pero cuando esa ley dejó de tener vigencia, en diciembre de 1993, se siguió utilizando el mismo mecanismo.

- Las designaciones interinas en cargos jerárquicos suplen el procedimiento de concurso. Son discrecionales y arbitrarias. No se han utilizado parámetros ni criterios uniformes. Tampoco hay definición de perfiles previamente especificados. No siempre los agentes que se designan interinamente reúnen la idoneidad necesaria para el desempeño del cargo.
- De esta manera, se transformaron en políticos los cargos jerárquicos de carrera: jefes de departamento y subdirectores.
- De acuerdo al resultado de las entrevistas realizadas, se coincide en que los sindicatos (UPCN, Salud) tienen gran injerencia en las designaciones de personal jerárquico interino. Hubo un acta acuerdo ratificada por Circular en 1999 por el cual es obligatorio que la parte gremial otorgue el aval para cualquier designación que signifique ascenso o reubicación. En Obras Públicas tienen por práctica convocar a los cuatro gremios con actuación en el Ministerio.
- Las reubicaciones en titularidades de categorías superiores se han realizado sin concurso ni procedimiento de selección, excepto algunos lugares que no han podido ser relevados, por ejemplo: Lotería, varios hospitales, IPS, entre otros, donde se realizaron selecciones por concursos internos.
- Está suspendido de hecho el régimen de promociones automáticas dentro de la clase establecido en la Ley, porque no se realizan las calificaciones que son el requisito de procedencia para las promociones.
- La evaluación de desempeño sistemático es prácticamente inexistente.
- Falta transparencia en el sistema. Hay numerosos cargos categoría 24 (personal de apoyo) que nunca antes fueron subdirectores. Es poco claro cómo hay personas que sin estar a cargo de departamento o subdirección tienen categorías 21 ó 24.
- La carrera está desvinculada de la capacitación.
- El escalafón debería ser revisado. Veinticuatro categorías parecen demasiadas, no responde a la realidad, dado que resulta difícil determinar el encuadramiento del personal en una u otra categoría.
- La estabilidad en el empleo público tiene el propósito de no politizar la administración del Estado, de darle continuidad a la gestión, de evitar arbitrariedades, conservando cierta independencia de criterio frente al poder político.
- La cancelación de la carrera trae como consecuencia desaliento y desánimo. No hay incentivos. Se deteriora el recurso humano y el servicio.
- Existe una distribución arbitraria y discrecional de asignaciones que mejoran los ingresos de una porción de los trabajadores comprendidos por la ley 10.430, como URPEs, “horas extras” y “horas cátedra”

Cese

- La principal causa de cese es la jubilación ordinaria, que por lo general los empleados/as postergan todo lo que pueden, porque implica una importante reducción de ingresos.
- Existen reparticiones y/o áreas donde se posterga la jubilación porque no tienen personal que reemplace al que cesa, ni se pueden cubrir las vacantes. Se ven obligados a tercerizar, como es el caso de mantenimiento.

- Se da en los últimos tiempos la modalidad de permanencia en la estructura del estado del personal político que se incorpora con cada gestión. El funcionario máximo se va y quedan como empleados (en muchos casos con categorías altas).
- Son escasas las bajas por renuncia o sanciones.

Remuneración

- Los sueldos básicos están congelados desde hace varios años y son bajos.
- Existe una distribución arbitraria y discrecional de asignaciones que mejoran los ingresos de una porción de trabajadores comprendidos en la ley 10.430, como URPEES, “horas extras”, “horas cátedra”.
- La distribución de estas formas de recomposición salarial es despareja. Hay diferencias entre jurisdicciones, entre organismos de una misma jurisdicción y entre unidades funcionales de un mismo organismo.
- Se retribuye mediante “horas cátedra” a personal que realiza tareas administrativas, técnicas o no docentes.
- Hay poca diferencia salarial entre categorías.
- Existen muchos organismos que tienen bonificaciones o adicionales especiales para su personal, por ejemplo: IOMA, Rentas, Vivienda, IPS, Lotería, de los cuales no se conocen datos ni relevamiento alguno. Las diferencias salariales a raíz de estos rubros, en algunos casos son significativas y generan inequidad y descontento entre el personal de la APP.

Régimen horario

- El régimen ordinario para la APP es de 30 horas semanales. Las excepciones están determinadas por Decreto (786/91 y 710/98).
- El régimen de 48 horas en muchos casos es injustificado y por lo general no se cumple con la carga horaria. Significa una mejora salarial importante.
- Las exigencias de cumplimiento horario varían según las reparticiones.

Régimen disciplinario

- En la práctica son más frecuentes las sanciones encubiertas, como traslados o “castigos”, que las que resultan de sumarios. Para evitar la apertura del procedimiento sumarial se apela a la solución negociada de conflictos, con intervención de los gremios.
- En caso de sumarios, el actual régimen permite arbitrariedades. “Hay abuso de aplicación de sanciones sobre todo de suspensión preventiva. Los sumarios duran demasiado y, en muchos casos, con perjuicio para el Estado. La Corte ha llegado a declarar la ilegalidad de la suspensión después de 13 años con el consiguiente reintegro de salarios no percibidos.” Prácticamente no se aplican las sanciones directas previstas en la ley, hasta diez días de suspensión.