

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROVINCIAL COMO CLAVE EN LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO

David Quintana Murta

QUINTANA MURTA, David. Abogado de la Universidad Pontificia Católica Argentina (UCA), Productor Asesor de Seguros por la SSN, Posgrado en Derecho del Seguro (UCA), Maestrando en Política Económica Internacional en la Universidad de Belgrano (UB). Actualmente, Subsecretario de Profesionalización de la Unión del Personal Civil de la Nación Seccional Provincia de Buenos Aires (UPCN BA), Presidente de la Asociación Mutual de Asociados a la Unión del Personal Civil de la Nación (AMAUPCN), Director Ejecutivo de la Escuela Sindical Provincial de la UPCN BA y Vice-presidente de la Fundación Museo de los trabajadores y trabajadoras “Evita”.

RESUMEN EJECUTIVO

En este apartado se desarrollará la necesidad de una reforma del Estado basada en la profesionalización del mismo, haciendo foco en las y los trabajadores públicos. En un primer lugar, se fundamentará desde la realidad cotidiana de la administración y se hará una correlación con las fuentes centralizándose en el derecho a la carrera administrativa.

Analizaremos el régimen jurídico internacional, nacional y fundamentalmente, el provincial para entender la importancia de la carrera administrativa en los aspectos más íntimos del hombre y en la relación con su labor demostrando que es menester centralizarlo en una forma continua de capacitación del plantel.

INTRODUCCION

En la coyuntura actual encontramos un Estado que tiene que dar respuesta a problemáticas de alto espectro tanto desde el punto de vista de las materias que trata (económico-social, por ejemplo) como por la amplitud territorial (político regional, nacional, provincial o municipal). Por ello, es imprescindible contar con una administración eficiente y que esté a la altura de las circunstancias. La eficacia del Estado para poder dar respuesta a ello ha sido motivo de debate por generaciones y quienes defendemos la gestión pública hemos encontrado en la profesionalización esa promesa de generar la eficiencia que todos anhelamos.

Profesionalizar la función pública tiene que ser una de las cuestiones de agenda con una fuerte política de Estado. Nuestra experiencia nos indica que nadie racionalmente discute, que para la construcción de una Nación socialmente justa y soberana resulta indispensable la edificación de un Estado profesionalizado.

Históricamente se ha hablado de la reforma del Estado y en nuestro país se han realizado varias de ellas. Cabe aclarar que no solo en Argentina sino que es un proceso que también ha tenido fuerza en toda nuestra región latinoamericana. De esta forma, la Provincia de Buenos Aires no ha sido ajena a ello por eso es importante entender que esta temática está relacionada con varios puntos esenciales de los trabajadores y

trabajadoras de la administración pública. Por un lado tiene que ver con su propia caracterización como tal siendo uno de los requisitos la idoneidad y por el otro, se relaciona con uno de los aspectos más íntimos con los que cuenta el o la agente que son sus derechos, entre ellos el derecho a la carrera administrativa haciendo foco en la capacitación como la herramienta coyuntural para llevarla a la práctica.

REGIMEN JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA PROVINCIAL

El régimen jurídico del empleo público de la Provincia de Buenos Aires recepta los derechos del empleado público: el derecho a la estabilidad, el derecho a la carrera administrativa, el derecho a una retribución justa, el derecho a la libertad sindical, el derecho a licencias y permisos, a derechos sociales, previsionales y colectivos, entre otros. La carrera administrativa no tiene una implementación, lo cual entendemos es un error que debe solucionarse.

Para entender la importancia de la activación de la carrera administrativa hay que comenzar desarrollando como se compone la misma en la Administración Pública Provincia. Los trabajadores y trabajadoras del Estado Provincial Bonaerense se encuentran agrupados en distintos escalafones que determinan su tarea referida a su aptitud técnica o profesional. Es así como el Art.134 en forma taxativa enumera los seis agrupamientos. Inicia por el personal de servicio y finaliza por el personal jerárquico. Una particularidad de este régimen es que nuclea al personal que desempeña funciones ejecutivas, como las de subdirector y jefe de departamento, en un agrupamiento especial, al cual siguen perteneciendo tras concluir el período de ejercicio de dichas funciones.

Cada agrupamiento se divide en 5 clases y éstas –a su vez– en 3 grados relacionados con las 24 categorías salariales del escalafón. Así, la carrera tiene –por un lado– un desarrollo horizontal en el puesto de trabajo a través de los grados dentro de una misma clase y –por otro– un desarrollo vertical que se produce cuando el agente cambia de puesto en diferentes clases dentro de un mismo agrupamiento o por cambio de agrupamiento. En la normativa vigente, el movimiento horizontal se denomina promoción y se produce automáticamente cada dos años, siempre que el desempeño del agente haya sido evaluado con un puntaje que supere a la media aritmética del agrupamiento en cuestión dentro de cada Jurisdicción. Al movimiento vertical se lo denomina ascenso, está supeditado a la existencia de vacantes y se accede a él mediante un concurso interno. Para cada puesto se definen sus tareas, los requisitos exigidos para ocuparlo y su ubicación escalafonaria en el nomenclador de cargos que se aprobó en 1988 y que desde entonces sufrió muy pocos cambios.

En los regímenes especiales –también llamados estatutos debido a la especificidad de las actividades que regulan– encontramos carreras totalmente heterogéneas. Por ejemplo, la Carrera Profesional Hospitalaria, la del Servicio Penitenciario, la Policial y la Docente. En la mayoría de los casos, los estatutos remiten expresamente a la Ley N° 10.430, estableciendo que la misma será de aplicación supletoria en los temas que ellos no contemplan.

EL CONCEPTO DE PROFESIONALIZAR EL ESTADO PROVINCIAL Y ENCUADRE DE LA CARRERA ADMINSTRATIVA

A grandes rasgos podríamos decir que para profesionalizar el Estado Provincial es un proceso que engloba dos vertientes fundamentales. La primera es el desarrollo desde la capacitación y la formación para la articulación que permita la injerencia instruida de los agentes de la administración en la implementación de políticas públicas de calidad con el objeto de resolver problemáticas de la comunidad. En segundo lugar, es la posibilidad de que a través de evaluaciones y concursos dicho agente pueda acceder a una carrera administrativa y como contrapartida que los nuevos empleados públicos puedan ingresar demostrando las aptitudes para ello. En resumen, “Sin trabajadores no hay Estado” y para que éste sea profesionalizado el primer paso consiste en formar a los y las trabajadoras.

Entre las fuentes que indican la necesidad de profesionalizar el Estado cabe nombrar a “La Carta iberoamericana de la función pública”. En dicha Carta, se expresó que “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” y que “el papel del Estado en las sociedades contemporáneas, y en particular en el área iberoamericana, es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar colectivo”.

La Carta persigue las siguientes finalidades: a. “Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública. b. Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana. c. Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública”.

En el marco jurídico de la Provincia de Buenos Aires encontramos taxativamente expresado el derecho a la carrera administrativa resultando esto no ser un capricho del legislador o producto de la casualidad, sino que éste se funda en diversas fuentes, a saber: de los preceptos emanados de la Teoría General del Derecho, siendo acogidos por nuestros constitucionalistas tanto en el plano nacional como provincial. Aquellos que no fueron reconocidos de forma originaria por nuestra Constitución Nacional, han sido incluidos en las sucesivas reformas (vgr. artículo 14 bis y 75 inciso 22), dándole jerarquía constitucional a diversos tratados internacionales.

En segundo lugar, pero no menos importante, debemos mencionar el plano internacional como fuente del derecho. Son fundamentales los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que sin duda han influenciado en la protección jurídica de los trabajadores, ampliando sus derechos. El Consejo de Administración de la OIT ha establecido qué ocho convenios son “fundamentales”. Estos abarcan temas que son considerados como principios y derechos fundamentales en el trabajo: la libertad de asociación y la libertad sindical, y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Estos principios también están incluidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998). Existen en la actualidad más de 1.367 ratificaciones de estos convenios, lo que representa el 91,4% del número posible de ratificaciones. Se necesitan aún 129 ratificaciones para lograr el objetivo de la ratificación universal de todos los convenios

fundamentales. Sin embargo, múltiples normas estipulan la negociación colectiva y derechos inherentes a los trabajadores como es el derecho a la progresión en sus tareas.

Finalmente, hablaremos de la que hemos adoptado como ley marco del régimen jurídico provincial de los empleados de la administración pública provincial: la Ley N° 10.430 (T.O. según el Decreto N° 1.869/96 y modificatorios) es el régimen básico de los trabajadores públicos, junto con dieciséis regímenes especiales.

Una primera aproximación a este tema, ofrece un panorama caracterizado por la complejidad; no sólo por el tamaño del universo de dicho empleo sino por la heterogeneidad de los servicios que desarrolla la administración pública bonaerense.

Entendemos que esto ha sido producto del Constitucionalismo Social que se ha ido desarrollando en nuestro país y ha generado un Estado con intervención positiva, creando una gran cantidad de fuentes de empleo que, al decir de Bidart Campos “completa y le da una nueva tónica al constitucionalismo clásico por eso no sorprende la inclusión del artículo 14 bis en su reforma”.

En este marco, entendemos que no puede cercenarse el derecho a la carrera administrativa, puesto que ha sido amparado en nuestra Constitución Provincial de 1994, cuando en su artículo 103 inciso 12¹) establece “la facultad de la Legislatura para organizar la carrera administrativa en base al acceso por idoneidad, escalafón, estabilidad, uniformidad de sueldos en cada categoría e incompatibilidades”. Según Guillermo Raúl Moreno: “para el constituyente, el concepto de carrera administrativa deberá abarcar desde el ingreso del agente por idoneidad, pasando por la estabilidad y el escalafón, hasta la uniformidad de sueldos en cada categoría y las incompatibilidades. Tal como se ha señalado, los efectos de la constitucionalización de este derecho se reflejan en diferentes circunstancias y etapas de la relación de empleo público, comenzando en su inicio a través de la exigencia de procedimientos de selección que garanticen la mayor idoneidad del elegido y finalizando en la concreción de la igualdad de remuneración con los pares de categoría”. Asimismo, su artículo 39 promueve la capacitación y formación de los trabajadores y garantiza a los agentes estatales el derecho a la Negociación Colectiva de sus condiciones de trabajo y a la resolución de conflictos mediante un órgano imparcial. Este ordenamiento legal presenta un modelo de organización del personal público que se sustenta en ciertos principios rectores; entre ellos, el ingreso por mérito, la estabilidad basada en el buen comportamiento, el rendimiento satisfactorio y el ascenso por concursos que solo pueden ser garantizados de forma completa con el respeto al derecho a la carrera administrativa.

Desde la incorporación del Art. 14 bis a nuestra CN y las posteriores reformas que trajo aparejada la jerarquización constitucional dentro de nuestro ordenamiento jurídico de diversos tratados internacionales, los trabajadores públicos gozan de estos derechos sin la posibilidad de su limitación. La incorporación de derechos sociales y principios tales como la prohibición de regresividad o su contrapartida, el principio de progresividad ha generado una suerte de acortamiento de una de las normas generales del derecho público y en específico del derecho administrativo: “Ningún derecho es absoluto”. Si bien nuestra CN reza que los derechos serán “de acuerdo a las leyes que reglamentan su ejercicio”, los enumerados por este artículo gozan de una protección por las normas que

¹ Artículo 103 inciso 12 de la Constitución Provincial de 1994.

los fundamentan. Ésta la toman los legisladores provinciales cuando en el Art. 19 de la ley 10.430 enumeran los derechos que gozan los agentes de planta permanente.

Siguiendo con este lineamiento y entendiendo que en el ámbito normativo de la PBA no puede existir una ley que coarte estos derechos de los trabajadores públicos, nos hacemos la siguiente pregunta: ¿Cómo puede ser que la práctica si lo haga? El derecho a la carrera administrativa tiene protección constitucional y el Estado de la Provincia de Buenos Aires nunca ha importado el interés y presupuesto necesario para garantizarlo. Es así como nuestra organización, no sólo en virtud de los derechos que la ley 23.551 nos otorga, sino que nos vemos en la obligación de respaldar y colaborar con nuestros afiliados para que gocen de los derechos que no deben ser acotados porque la ley suprema así lo manda. Es por eso que, necesitamos y exigimos un FONDO PERMANENTE DE CAPACITACION, el cual debe garantizar que en cada repartición tenga una dirección que le sea propia la cual debe estar avalada y certificada por el IPAP.

En este punto, es ineludible entender que el acceso a un concurso no sólo limita el derecho a la carrera administrativa, sino que al influir en el salario -por una cuestión de progresividad producto de los ascensos y escalafones- deriva en la imposibilidad de acceder a una mejor retribución.

Siguiendo con el análisis de la Ley 10.430 respecto a la temática tratada encontramos diversos artículos que la regulan. Podemos citar, por ejemplo, los artículos 31, 32, 134, 150 y del 155 al 165 inclusive.

El Art. 31 es el que contempla la carrera del agente en forma explícita: “La carrera del agente será la resultante del progreso en su ubicación escalafonaria, mediante el cambio a los distintos niveles y el acceso a las funciones tipificadas como ejecutivas en los términos de la reglamentación.” El originario derecho al ascenso, producto de la estructura piramidal del Estado, fue progresivamente ampliado hasta llegar a concepciones abarcadora de varias situaciones que se presentan durante la relación del empleo público y que buscan proteger un desarrollo formal y material dentro de las funciones del trabajador estatal.

Como bien explican Cabral y Schreginger la carrera administrativa tiene una extensión que sobrepasa el avance dentro de los distintos niveles en que se divide jerárquicamente la Administración Pública, sino que influye en los aspectos más íntimos del ordenamiento del empleo estatal provincial como es la selección por idoneidad. Al mismo tiempo, reduce uno de los derechos más importantes que goza el trabajador que es el principio de no discriminación, ya que si se asegura que por su aptitud se encuentra dentro del escalafón y, cumpliendo las funciones para las cuales es idóneo, se garantiza una igualdad remunerativa con sus pares. Es entonces, cuando UPCN se encuentra aún mas motivado a intervenir, no solo por la protección de sus afiliados sino también para que se respeten los derechos de los trabajadores públicos provinciales en general.

Llegado a este punto, no podemos obviar que la norma reglamentaria del derecho a la carrera administrativa en el art. 31 de la ley 10.430 sólo se ha limitado a “reglamentar el derecho de los trabajadores públicos a avanzar por los andariveles escalafonarios establecidos por la ley” pero claramente estos se encuentran implícitos.

La especificidad que encontramos en el mencionado artículo 31 se encuentra totalmente ampliada en el siguiente. Haciendo mella en algunas cuestiones tratadas anteriormente, manifestando un derecho a igualdad de oportunidades y las formas previstas para ello. Encontramos abordados dos temas importantísimos: Capacitación en cursos de perfeccionamiento y el concurso como forma de ascenso en la carrera administrativa.

Otro debate más profundo y un análisis mas centrado, quizás fundamentaría otro documento completo su desarrollo, es el régimen de la carrera administrativa en el ámbito municipal que su interpretación es tan interesante como heterogénea. Lo que se puede adelantar es que el panorama es incluso menos alentador.

EL ROL DE LA CAPACITACIÓN PARA LA FORMACIÓN DE UNA ADMINISTRACION PÚBLICA MÁS PROFESIONALIZADA

Fundándonos en el artículo 32 de la ley, es el cual nos centramos para proponer debatir la necesidad de un FONDO PERMANENTE DE CAPACITACION. La capacitación debe ser destinada a preparar al agente, no sólo para sus labores cotidianos en la administración, sino también para los concursos y como antecedente para la cobertura de vacantes. Si bien a nivel provincial contamos con un IPAP como contrapartida del INAP, no cuenta con un fondo permanente en el cual los gremios puedan participar no sólo desde el financiamiento sino desde la administración conjunta y la articulación de las distintas etapas de formación y maneras de capacitación.

Asimismo, es bueno repetir los buenos ejemplos. En la Administración Pública Nacional se ha aplicado el Fondo Permanente de Capacitación (FOPECAP) dando grandes resultados. Podemos contar que nuestra organización ha sido pionera y rector fundamental en lo que tiene que ver con la implementación de este fondo que ha dado grandes beneficios a agentes de la APN quienes han logrado formarse de manera que por su cuenta no hubiesen podido y ese es un logro de UPCN y sus afiliados a través de la unión colectiva.

En el caso del concurso como forma de ascenso en la carrera administrativa, como ya destacamos, se relaciona con múltiples principios y derechos que determinan el acceso a cargos y su respectivo proceso de selección. Entendemos que para el legislador ha sido importante garantizar la idoneidad del agente público y con el cercenamiento de este proceso selectivo se esta incumpliendo con la reglamentación y con los respectivos principios y normas constitucionales de los cuales deviene. Incluso, el legislador, ha incluido en el art. 33 la posibilidad de impugnación del concurso dando a entender la importancia que le ha dado a este mecanismo. El espíritu de la ley nos encuentra con la realidad de la importancia en diversos aspectos trascendentales de este régimen jurídico tanto de la carrera como de sus herramientas indispensables como la capacitación y el concurso.

CONCLUSIÓN

En el transcurso de este documento hemos visto el desarrollo de la necesidad de la puesta en agenda de una profesionalización de los trabajadores y trabajadoras de la administración pública para poder generar políticas que estén a la altura de las circunstancias. Las grandes usinas de pensamiento nacional no han dado la respuesta necesaria para que las inversiones generadas en otras áreas del ámbito público redituén

en la solución de problemáticas de nuestra comunidad. Es así, que entendemos y defendemos que la resolución de tan compleja situación se encuentra en quienes representamos a los agentes de la Administración Pública Provincial.

Si la creación de un fondo administrado por los gremios y por el Estado sea la solución para crear una capacitación que genere unos agentes más instruidos necesita al menos ser debatido, pero también para ello tiene que haber una decisión política de volver a implementar los concursos como la ley lo manda.

La posibilidad de acceder a una mejor posición laboral viene de la mano con los aspectos más íntimos del ser humano: un incentivo para generar un progreso usando como medio el propio esfuerzo y el real mérito; el mensaje claro del empleador de que necesita a hombres y mujeres mejor preparados y la visión de que el trabajo puede tener una mejor retribución. Asimismo, tiene una conexión ineludible con las concepciones propias del empleado público como es la idoneidad. Tanto para el ingreso como para la permanencia y promoción es indispensable la implementación de mecanismos para demostrar la idoneidad. Los y las agentes públicos gozamos del derecho de la estabilidad y es por eso que no rehusamos ni escapamos a la contrapartida que es la idoneidad. Somos trabajadores pero fundamentalmente somos servidores públicos y creemos en que un Estado al servicio del pueblo más eficiente y profesionalizado es posible. Para ello, es indispensable que se nos den las posibilidades de hacerlo.

BIBLIOGRAFIA

- Andía, M.G y otros (2020), Una administración Pública de cara al futuro: reflexiones y desafíos. Ediciones UPCN, Buenos Aires.
- Cabral, P.O y Schreginger, M.J (2009), El régimen del Empleo Público en la Provincia de Buenos Aires. Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- Moreno, G.R (2019), Comentarios a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Librería Editora Platense, La Plata.

REFERENCIAS - MARCO NORMATIVO

- Ley 10.430 y sus modificadoras
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires
- Constitución Nacional