

LA MOVILIDAD COMO COMPONENTE ESTRATEGICO EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS DE MODERNIZACION PARA LA GESTION Y DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

Dra. María Amalia DUARTE DE BORTMAN

I- OBJETO

La presente ponencia tiene como objeto el análisis del desarrollo y evolución del principio de movilidad del personal en el empleo público, como aspecto relevante a considerar en el diseño de políticas estratégicas de modernización para la gestión de recursos humanos en el ámbito estatal. Esta inquietud atiende la finalidad de coadyuvar a la obtención de una mayor racionalidad y eficiencia en la administración del personal, así como de lograr su adecuado equilibrio con las necesidades funcionales y operativas de las jurisdicciones y organismos.

II.- ANTECEDENTES NORMATIVOS

A tal efecto, se considera necesario analizar sintéticamente los principales antecedentes existentes en la materia hasta el dictado de la Ley N° 25.164 Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, actualmente vigente, para visualizar el fundamental cambio de criterio normativo introducido por ella, como asimismo sus alcances y consecuencias en la administración de los recursos humanos del estado nacional y su inclusión en el ámbito de la negociación colectiva que oportunamente se lleve a cabo según las prescripciones de la Ley N° 24.185.

En ese orden de ideas, resulta menester considerar fundamentalmente las previsiones de la Ley N° 22.140 aprobatoria del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública y lo dispuesto por su similar N° 22.251, las que determinaron un modelo restrictivo del principio de movilidad, en consonancia con la visión que regía los lineamientos de la política de gestión de personal en la época de su dictado.

Debe recordarse que tales lineamientos tuvieron vigencia durante casi dos décadas, lo que implicó que el criterio que orientaba sus prescripciones se instalara fuertemente en la administración de los recursos humanos, generando una cultura del inmovilismo en la gestión de los mismos.

Tales apreciaciones se desprenden con claridad de los textos de las citadas normas cuya reseña se efectúa seguidamente para una mejor comprensión de sus alcances:

Ley N° 22.140- Capítulo VIII Situaciones de revista

Art.43. El personal permanente deberá cumplir servicio efectivo en las funciones para las cuales haya sido designado. No obstante, podrá revistar transitoriamente con las modalidades que se especifican en este capítulo y en las condiciones que se reglamenten, en alguna otra de las siguientes situaciones de excepción: a) Ejercicio de cargo superior; b) en comisión del servicio; c) adscripto; d) en disponibilidad.

Art.44 — En caso de vacancia o ausencia temporaria de los titulares de cargos superiores, se podrá disponer su cobertura mediante la asignación transitoria de funciones, con arreglo a las disposiciones que establezca la reglamentación.

Art.45 — Considérase en comisión del servicio al agente afectado a otra dependencia, dentro o fuera de la jurisdicción presupuestaria en la que reviste, a fin de cumplir una

misión específica, concreta y temporaria que responda a las necesidades del organismo de origen.

Art.46 — Entiéndese por adscripción la situación del agente que es desafectado de las tareas inherentes al cargo en que revista presupuestariamente para pasar a desempeñar, con carácter transitorio, en el ámbito Nacional, Provincial o Municipal y a requerimiento de otro organismo, repartición o dependencia, funciones tendientes a satisfacer necesidades excepcionales propias del área solicitante.

Art.47 — El personal que goce de estabilidad podrá ser puesto en situación de disponibilidad con percepción de haberes por un plazo no mayor de doce (12) meses, cuando se produzcan reestructuraciones que comporten la supresión de los organismos o dependencias en que se desempeñen o la eliminación de cargos o funciones, con los efectos que determine la reglamentación. Al término de dicho lapso el personal deberá ser reintegrado al servicio o dado de baja. El personal separado del servicio por esta última causal, tendrá derecho a una indemnización por los montos y en las condiciones que se establezcan por vía reglamentaria.

Art.48 — El traslado de un agente de una dependencia a otra dentro de la misma jurisdicción presupuestaria, solamente podrá tener lugar para la prestación de servicios que correspondan a su situación escalafonaria.

Efectuada la mención, es menester recordar que la referida ley resultaba aplicable a la generalidad del personal y a través de la misma se incorporaron, por primera vez, en una norma de estas características, previsiones específicas referidas al tema que nos ocupa, con un ámbito de aplicación amplio, en atención al carácter de subsidiario que se le asignó a sus prescripciones con relación a aquellos sectores que estaban amparados por regímenes especiales.

Al respecto, y analizando integralmente dicha normativa en su interacción con otras regulaciones de diferentes aspectos del empleo público y carrera administrativa, cabe puntualizar que el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública consideró las situaciones excepcionales de revista descritas como el resultado de diferentes causas y con efectos que no responden a situaciones de estricta movilidad, sino que involucran hasta aspectos esenciales como la afectación de la estabilidad.

Así, incluye la situación de revista de disponibilidad que tiene como causa la aplicación de medidas de reestructuración y como efecto la posible afectación de la estabilidad o la concreción de una situación de movilidad integral tal como la reubicación.

También incluye: 1) la asignación transitoria de funciones superiores – o subrogancia-, que en anteriores regímenes estaba considerado como una previsión y situación escalafonaria y 2) el desempeño de tareas en otros organismos en interés de éstos o del de origen, que son las modalidades más características de prestación transitoria de servicios a las que puede estar sujeto el personal, que deben responder a necesidades técnicas operativas de los organismos involucrados, y que implican para los agentes una movilidad transitoria .

Por último regula el traslado, pero limitándolo exclusivamente a la misma jurisdicción presupuestaria. En este aspecto, corresponde apuntar que esta modalidad genera un efecto respecto de la prestación de servicios del agente que implica su desempeño definitivo en otro ámbito, con la preservación de su situación escalafonaria, pero con una aplicación muy limitada y ajustada a la jurisdicción presupuestaria.

Ley N 22.251

A su vez la Ley N° 22.251, estableció que el personal de los organismos dependientes de los Poderes Nacionales deberá desempeñarse en el cargo conforme las previsiones orgánicas y presupuestarias que se le asigne, salvo en las situaciones excepcionales de revista contempladas por las normas vigentes en el ámbito de cada uno de dichos Poderes.

Asimismo facultó a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial para dictar regímenes que regulen las adscripciones de personal en sus respectivos ámbitos, entre los Poderes del Estado Nacional, entre dichos Poderes y los Estados Provinciales y entre dichos Poderes y la entonces Municipalidad de Buenos Aires. Por último estableció limitaciones temporales para su reglamentación para prácticamente el único mecanismo de movilidad restringida que se preveía.

La mencionada ley da cuenta de las restricciones que, en materia de movilidad, se dispusieron con relación a la administración de personal de los tres poderes nacionales, para lo cual debían determinarse claramente las situaciones de revista que permitían un tratamiento excepcional. Este criterio se ve reforzado ante la prescripción que faculta a cada poder a regular las adscripciones de personal en su respectivo ámbito e interjurisdiccionalmente.

Corresponde mencionar por otra parte, como una incipiente introducción del principio de movilidad, pero ajustado a lo establecido en las normas de fondo y con exclusiva relación a la carrera, lo consignado por la Decisión Administrativa N° 287/96 respecto al artículo 35 del Anexo I al SISTEMA NACIONAL DE LA PROFESIÓN ADMINISTRATIVA (Decreto N° 993/91 T.O.1995), en cuanto a la previsión de mecanismos de resguardo de la estabilidad y reconocimiento del nivel adquirido por los agentes, a los efectos de permitir el acceso a los sistemas de selección de cargos con funciones ejecutivas cuyos niveles escalafonarios de base fueran inferiores al detentado por el interesado, que permitió incentivar la movilidad del personal en tales condiciones.

III.- INTRODUCCIÓN DE UN NUEVO CRITERIO NORMATIVO

La reseña precedente da cuenta de la situación normativa vigente en la materia hasta la sanción de la Ley N° 25.164 Marco de Regulación de Empleo Público Nacional. Al respecto, se recuerda que a través de la citada ley se aprobó el nuevo cuerpo estatutario que estableció los principios generales a los que queda sujeta la relación de empleo público nacional, los que deberán ser respetados en las negociaciones colectivas que se celebren en el marco de la Ley 24.185. Agrega, asimismo, que los derechos y garantías acordados en esta ley a los trabajadores que integran el servicio civil de la Nación, constituirán mínimos que no podrán ser desplazados en perjuicio de éstos en las negociaciones colectivas que se celebren en el marco de la citada Ley 24.185 para regular las relaciones laborales entre la Administración Pública Nacional y sus agentes.

Con relación al tema que nos ocupa, la ley Marco dispuso en su artículo 4° la derogación de las leyes N° 22.140 y N° 22.251 entre otras, pero estableció que dichos ordenamientos y sus respectivas reglamentaciones continuarían rigiendo la relación laboral del personal de que se trate, hasta que se firmen los convenios colectivos de trabajo, o se dicte un nuevo ordenamiento legal que reemplace al anterior. En tal sentido corresponde citar la homologación del Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional dispuesta por el Decreto N° 66/99, convenio que fuera

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

acordado en el marco de las previsiones de la citada ley N° 25.185 de negociaciones colectivas entre la Administración Pública y sus empleados.

Consecuentemente, ante la vigencia del referido Convenio, y según se desprende del contenido del artículo 1° de la ley marco, las jurisdicciones y organismos incluidos en el ámbito de dicho Convenio y por ende su personal, están alcanzados por las prescripciones de la misma.

El contexto normativo citado se completa con el dictado del decreto N° 1421/02 , reglamentario de la misma, que estableció en su artículo 2°: *“A partir de la vigencia de la presente reglamentación, deróganse los Decretos N° 1797 del 1° de septiembre de 1980 y sus modificatorios y N° 2043 del 23 de septiembre de 1980, en el ámbito de aplicación de la Ley N° 25.164. Los sectores que estuvieren alcanzados por lo previsto en el artículo 4° de la citada Ley, continuarán rigiéndose por las referidas reglamentaciones hasta tanto se firmen los respectivos convenios colectivos de trabajo o se dicten los nuevos ordenamientos que las reemplacen.”*

Con la vigencia de la referida reglamentación quedaron sin efecto las previsiones de las normas comentadas en la primera parte, que en cuanto a lo que no se opusieran a la ley marco resultaban de aplicación a este colectivo laboral, las cuales contenían algunas disposiciones referidas a las situaciones de movilidad, pero reguladas en base al criterio ya expresado, circunstancia que tornaba dificultosa su armonización.

Al respecto y sin perjuicio de las modalidades que se regulen por aplicación de la negociación colectiva, a través del Decreto N° 1421/02 se normaron determinadas situaciones de movilidad , encuadradas en los principios y garantías establecidas en el artículo 15 de la Ley N° 25.164 cuando prescribe: *“... La movilidad del personal de una dependencia a otra dentro o fuera de la misma jurisdicción presupuestaria, dentro del ámbito de aplicación del presente régimen, estará sujeta a la regulación que se establezca en los convenios colectivos celebrados en el marco de la Ley 24.185, debiendo contemplarse en todos los casos la ausencia de perjuicio material y moral al trabajador. Para la movilidad geográfica se requerirá el consentimiento expreso del trabajador.”* A tales efectos, entiéndese por zona geográfica, el territorio dentro del país determinado por un radio de CINCUENTA (50) kilómetros a partir del lugar de asiento de la dependencia en la cual el agente preste servicios, según lo previsto por el decreto reglamentario N° 1421/02.

Este punto, conjuntamente con la derogación de las leyes 22.251 y 22.140, introdujo un nuevo criterio en la materia, al darle jerarquía legal al principio de movilidad, con las garantías allí establecidas y consagrando la eliminación de las restricciones presupuestarias existentes para el movimiento del personal en todo el ámbito de aplicación de la Ley.

Debe hacerse notar que este aspecto también está considerado en la Ley de Presupuesto N° 25.725, artículo 17, cuando aclara que las transferencias de personal no se encuentran alcanzadas por la prohibición de creación de cargos. Se interpreta que dicha aclaración se refiere a movimientos de agentes con sus respectivos cargos presupuestarios, de una jurisdicción a otra con su correspondiente financiamiento y modificación estructural, no aumentándose en consecuencia la cantidad global de cargos aprobada por la norma presupuestaria.

La comentada previsión también refuerza la aplicación del referido principio, debiendo recordarse como parte de su evolución que anteriormente ya se había aclarado por decisión administrativa N° 17/01 tal circunstancia, otorgándole el encuadre presupuestario adecuado y permitiendo así su mejor inserción en la Administración.

IV.- CARACTERÍSTICAS Y CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DE DICHO PRINCIPIO EN LA GESTION DE RECURSOS HUMANOS

A efectos de puntualizar sus principales características, sus potencialidades y para una mejor ilustración de sus diferencias con relación al sistema anterior, se clasificarán las situaciones de movilidad como transitorias y definitivas, en atención a los efectos en la situación y carrera de los agentes y en los organismos.

Así, las modalidades consideradas en el artículo 15 de la reglamentación de la Ley Marco cuando establece: “ III b) *Con relación a la movilidad del personal se considerarán las siguientes situaciones, así como las regulaciones que se establezcan para el ámbito comprendido en la negociación colectiva en los respectivos convenios...*” son : la Adscripción y la Comisión de Servicios, a las cuales asignaremos la denominación de movilidad de carácter transitoria, y el traslado y la transferencia, a las que mencionaremos como definitivas. En cuanto a la rotación de funciones, que aún no ha sido regulada, se estima que la misma según sus alcances podría tener ambas características, según las propuestas y sugerencias que formularemos oportunamente.

En lo referido a las adscripciones, vale consignar que si bien se dejó de lado la rigidez a que se aludió precedentemente, para dar paso a la definición del principio de movilidad, al preverse dicha situación se determinó : *La movilidad del personal que se instrumente a través de la adscripción de su respectivo ámbito a otro poder del Estado nacional, Estados provinciales y/o Gobiernos Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires no podrá exceder los trescientos sesenta y cinco (365) días corridos salvo excepción fundada en requerimientos extraordinarios de servicios y estará sujeta a las reglamentaciones que dicten en sus respectivas jurisdicciones los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.*”

Por su parte el Decreto N° 1421/02 dispuso: *“La situación de movilidad mediante la cual un agente pasa a prestar servicios a requerimiento y por necesidades excepcionales de otro organismo, dentro o fuera de la jurisdicción presupuestaria, o en los otros Poderes del Estado, Provincias o Municipios o GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES, se formalizará a través de la adscripción que se otorgará a requerimiento fundado del organismo de destino, de conformidad con el reglamento vigente en la materia o el que lo sustituya, por UN (1) período de hasta TRESCIENTOS SESENTA Y CINCO (365) días corridos. Cuando la adscripción fuera en organismo no dependiente del PODER EJECUTIVO NACIONAL podrá prorrogarse por UNA (1) única vez por CIENTO OCHENTA (180) días corridos”.*(Decreto N°1421/02-artículo 15 b) apartado V).

La referida situación presenta como característica fundamental que el organismo de origen continúa abonando la remuneración del agente aunque no presta servicios en su órbita, lo que implica un esfuerzo presupuestario que realiza para permitir que transitoriamente cumpla funciones en interés de otro organismo. Se recuerda que mientras dura dicha situación, si bien el agente continúa perteneciendo a su planta, en los aspectos referidos a la prestación del servicio y algunos relativos a su carrera está

sometido al organismo de destino, el cual usufructúa su fuerza de trabajo a través del desempeño de las tareas para las cuales lo requirió, sin generarle contraprestación al mismo, salvo casos excepcionales de suplementos específicos, ni al organismo de origen. De ello se derivan las restricciones incluidas en su regulación .

En ese orden de ideas, se recuerda la experiencia recogida a través de los numerosos casos de movilidad definitiva que se tramitaron como consecuencia de la aplicación del Decreto N° 138/01. En efecto, dicha norma admitió por primera vez la posibilidad de efectuar una transferencia o traslado del personal que estuviera adscripto a la fecha de su vigencia , para regularizar su situación ante el cúmulo de años que registraban como tal.

De la situación descrita puede inferirse que la posterior tramitación de traslado o transferencia del agente durante el lapso de adscripción o a su finalización, pueden permitir una mejora en la eficiencia de ambos organismos involucrados, como asimismo una mejor gestión de sus recursos humanos, si se prevé con la suficiente antelación y dentro del plan estratégico de desarrollo de dichos recursos que debe llevar adelante toda jurisdicción u organismo descentralizado.

Tal circunstancia conllevaría a la incorporación definitiva en la jurisdicción de destino de un agente, por un mecanismo idóneo y con la efectiva comprobación de su adaptación al mismo. En caso de traslado, la liberación de una vacante en el área de origen, permitiría la reformulación del perfil para desarrollar tareas que resulten indispensables e incorporar otro agente que responda a las mismas.

Debe considerarse al respecto que el decreto N° 639/02, que tiene un ámbito de aplicación mayor que la ley marco (abarca el artículo 8° de la Ley N° 24.156), ha incorporado como mecanismos que se derivan de la situación de adscripción, previsiones que facilitan la aplicación de la movilidad. Así, posibilita la transferencia con la eventual equiparación o el traslado del personal adscripto en el ámbito citado.

En el caso de operarse un traslado con personal adscripto, habilita el descongelamiento de la vacante en el organismo de destino, a ese sólo efecto, y faculta a los titulares de las jurisdicciones u organismos descentralizados a concretarlo directamente. En el supuesto de operarse una transferencia derivada de la adscripción, y resultar necesario una equiparación, las posibilidades son variadísimas, debiendo considerarse cuestiones tales como: los ordenamientos estatutarios y escalafonarios involucrados, el sistema de ingreso , las exigencias del nivel o categoría a equiparar, la situación del agente respecto a su antigüedad, licencias pendientes, entre las mas significativas.

Tal como dijimos anteriormente, el mecanismo de adscripción implica una movilidad transitoria del agente y un efecto similar se desprende de la Comisión de Servicios pero en interés del propio organismo, habiendo determinado la norma expresamente que :*"El acto que disponga la comisión deberá establecer el objeto y el término para su cumplimiento, el cual no podrá exceder los SEIS (6) meses, pudiendo disponerse su prórroga con causa fundada..."* Al respecto se considera, que las jurisdicciones y organismos aún no explotan en su totalidad las posibilidades de dicho mecanismo para resolver cuestiones relativas a situaciones internas de la jurisdicción, habiéndose desvirtuado su utilización, al tratar de encuadrar movimientos de personal que responden a otra modalidad de movilidad, generando en estos casos situaciones irregulares que afectan al interesado (en algunos aspectos de su carrera, como la evaluación) y al eventual responsable.

Pero los mecanismos que efectivamente posibilitan la aplicación del principio de movilidad con mayor alcance, son los definidos en el citado reglamento (artículo 15) como traslado y transferencia, cuyas definiciones se citan seguidamente: ...”b)II) *Cuando por necesidades del servicio resulte necesario disponer la afectación definitiva de un agente para prestar servicios en otra dependencia dentro o fuera de la jurisdicción presupuestaria, dicha situación será considerada como traslado y estará condicionada a la existencia de vacante financiada perteneciente a la norma escalafonaria a la que esté incorporado el agente. En todos los casos deberán asignarse funciones acordes con su nivel escalafonario. Cuando así corresponda se aplicarán las normas pertinentes del régimen de viáticos y otras compensaciones.*

III) *Podrán disponerse permutas a solicitud de agentes de igual situación escalafonaria, siempre que no afecten la necesidad del servicio. La medida dispuesta no podrá ocasionar gastos en concepto de viáticos y otras compensaciones.”*

En cuanto a la transferencia se estableció: “b) IV) *La situación de movilidad que implique la afectación del agente a otra dependencia con la transferencia del cargo presupuestario, será dispuesta por el señor Jefe de Gabinete de Ministros salvo cuando esté involucrado personal dependiente de la PRESIDENCIA DE LA NACION, en cuyo caso será establecida por decreto. Deberá respetarse la situación escalafonaria del agente involucrado o la equiparación correspondiente, y disponerse la pertinente modificación estructural y de partidas presupuestarias de acuerdo con las disposiciones de la ley de presupuesto del ejercicio correspondiente.”...*

Esta situación de movilidad es la que produce mayor efecto sobre la carrera del agente y la estructura del organismo.

En tal sentido, la autorización para efectuar la equiparación implica que el agente puede ser transferido a una jurisdicción u organismo con otro escalafón, circunstancia que podría modificar su progresión en la carrera, debiendo recordarse que todas las situaciones de movilidad tienen la garantía de que no van a causar menoscabo económico o moral al interesado.

La cuestión de la equiparación debe ser analizada con la debida consideración de los ordenamientos estatutarios y escalafonarios involucrados, así como las tareas realizadas y a realizar por el agente, para evaluar su procedencia y demás situaciones comentadas en oportunidad de considerar las adscripciones.

Con relación a las modalidades de movilidad consideradas, y a los fines de su mejor utilización como instrumento relevante para coadyuvar a la modernización del manejo de personal en la APN, se considera que resultaría necesario formular un sistema centralizado de información y administración de las mismas, con actuación en todo el ámbito de la APN. Su funcionamiento debería basarse en una interrelación permanente y consensuada con las jurisdicciones y organismos descentralizados, obteniendo y suministrando información cruzada acerca de los movimientos de personal que se generen . En particular, debería relacionarse en oportunidad de la elaboración de sus estructuras y planes estratégicos, así como al planificar anualmente las necesidades de personal, su capacitación y el estado de desarrollo de los mismos. Ello, para poder tramitar y concretar los movimientos necesarios, en el marco de las garantías ya mencionadas. Dicha sugerencia contribuiría a mejorar la distribución de personal, que actualmente se ve afectada por rigideces escalafonarias, existencia de personal con alta calificación pero no la específica del área de revista, exceso de personal para algunas tareas que se van automatizando y carencia de agentes con la capacitación específica

necesaria, etc. Debe considerarse, a tal efecto, que con relación a algunas formas de movilidad como la adscripción ya existe un sistema de información, pero orientado específicamente al control, el cual podría reformularse.

En cuanto a la movilidad que se derive de los sistemas de rotación de funciones que se menciona en el decreto reglamentario y que será regulada sin perjuicio de lo que se establezca en las negociaciones colectivas sectoriales, se entiende que la misma resultaría de muchísima utilidad para resolver aspectos de capacitación y entrenamiento en competencias tanto centrales como específicas de las jurisdicciones y organismos de la Administración Pública Nacional. En efecto, se podría lograr un entrenamiento en servicio que redundaría en beneficios de los organismos y de los agentes. Ello, debido a que podría asignarse puntaje o créditos adicionales que resultarían aplicables a diversos aspectos de la carrera como: evaluación, promociones o concursos. Con relación a los organismos, se estima que contarían con el concurso de agentes capacitados y con la experiencia acreditada para el ejercicio de las competencias que requiera su accionar. No debería descartarse la posibilidad de la rotación de funciones en ámbitos externos a la Administración Pública Nacional.

Otro aspecto que no se ha explorado aún, es el contenido también en el artículo 15, cuando establece: *...“El Poder Ejecutivo podrá celebrar convenios con los otros poderes del Estado, Provincias y Municipios, que posibiliten la movilidad interjurisdiccional de los agentes, sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley.”* Si bien es un tópico que tiene aristas de compleja resolución, debemos recordar que la movilidad transitoria podría convenirse a través de otros mecanismos e inclusive coordinarse con la rotación de funciones.

Del análisis efectuado y de la experiencia recogida en el decurso de aplicación de este nuevo criterio en materia de movilidad, cabe inferir que si no se observa detenidamente su real alcance, sus modalidades pueden cristalizarse en una aplicación individual e inconexa que tendería a perpetuar esquemas antiguos sin descubrir su potencialidad y su connotación como instrumento importante a tener en cuenta a la hora de delinear las políticas necesarias y factibles de implementar, para modernizar la gestión de los recursos humanos del Estado.

ANTECEDENTES NORMATIVOS CONSULTADOS

Ley N 22.140.

Ley N° 22.251

Ley N° 25.164

Ley N° 24.185

Ley N° 25.725

Decreto N° 993/91 (t.o.1995)

Decreto N° 138/01

Decreto N° 639/02

Decreto N° 1421/02

Decisión Administrativa N° 287/96