



**RIDUNAJ**  
Repositorio Institucional  
Digital UNAJ



Tesinas de Grado

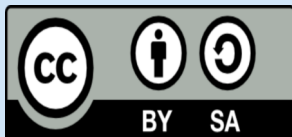
Reiter, N. Mariana

La gestión del empleo público en el ámbito municipal. Un estudio sobre sus particularidades en la Secretaría de Desarrollo Social de Florencio Varela (2015-2019)

2021

*Instituto de Ciencias Sociales y  
Administración*

*Carrera: Licenciatura en Relaciones del  
Trabajo*



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons.  
Atribución – Compartir igual 4.0  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Documento descargado de RID - UNAJ Repositorio Institucional Digital de la Universidad Nacional Arturo Jauretche

Cita recomendada:

Reiter, N. M.. (2021). *La gestión del empleo público en el ámbito municipal. Un estudio sobre sus particularidades en la Secretaría de Desarrollo Social de Florencio Varela (2015-2019)* [Trabajo final de grado, Universidad Nacional Arturo Jauretche]. <https://rid.unaj.edu.ar/handle/123456789/2929>

## **Título del TIF: La gestión del empleo público en el ámbito municipal. Un estudio sobre sus particularidades en la Secretaría de Desarrollo Social de Florencio Varela (2015-2019)**

Tipo de TIF: trabajo de corte monográfico en el marco del Taller Temático de Relaciones Laborales en el Sector Público, dictado durante el 2° Cuatrimestre 2020 por la Dra. Gabriela A. Pontoni

Estudiante: Reiter, N. Mariana

DNI: 26.123.195

E-mail: [reitermariana@gmail.com](mailto:reitermariana@gmail.com) Directora: Dra. Pontoni, Gabriela A.

### **Resumen**

El siguiente trabajo tiene como objetivo caracterizar el modelo de gestión del empleo en la Secretaría de Desarrollo Social del municipio de Florencio Varela, entre los años 2015 y el 2019. Se busca así brindar una aproximación sobre el tipo de modelo de gestión del empleo en el ámbito municipal a partir de las dimensiones analíticas propuestas por Longo (2004).

El recorte temporal se apoya en el hecho de que en el año 2015 se reemplazó el Estatuto para el Personal de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 11757), impuesto en la década de los años noventa, por la Ley Marco del Empleo Público Municipal (N° 14.656). Ésta última, de acuerdo con los autores relevados para este estudio, implicaba, *a priori*, un avance significativo respecto al reconocimiento de derechos a los trabajadores de ese nivel jurisdiccional en particular, restituyendo garantías que su predecesora había negado. Es por esto que el análisis propuesto indaga acerca de cuál ha sido la influencia de la sanción de la ley 14.656 en el modelo de gestión del empleo de la Secretaría bajo estudio, durante el período analizado, contemplando las especificidades y características propias que adquiere el empleo en este particular nivel jurisdiccional.

En términos metodológicos, se llevó a cabo un trabajo de corte monográfico mediante el cual se analizaron fuentes primarias tales como leyes, normas, decretos y ordenanzas municipales que se complementaron con testimonios de informantes claves ligados al fenómeno a estudiar. Asimismo, este trabajo suma la información relevada en artículos periodísticos, como también datos estadísticos disponibles sobre el tema en organismos oficiales. Esta estrategia permitió capturar aspectos centrales de la problemática planteada, y a su vez, complementarios a la revisión realizada mediante exploración de fuentes primarias. Los datos y la información recabada serán sistematizados y analizados a la luz del marco de referencias teóricas propuestas por Longo (2004), buscando así dar respuesta al objetivo señalado previamente.

### **Palabras clave**

Empleo público municipal – gestión del empleo - normativas – padrinazgo – relaciones patrimonialistas - administración pública profesional – mérito - flexibilidad

### **Abstract**

The following work aims to characterize the employment management model in the Social Development Secretariat of the municipality of Florencio Varela, between the years 2015 and 2019. It seeks to provide an approximation on the type of employment management model in the municipal scope from the analytical dimensions proposed by Longo (2004).

The temporary cut is based on the fact that in 2015 the Statute for the Personnel of the Municipalities of the Province of Buenos Aires (Law No. 11757), imposed in the nineties, was replaced by the Framework Law Municipal Public Employment (N ° 14,656). The latter, according to the authors surveyed for this study, implied, a priori, a significant advance with respect to the recognition of the rights of workers at that particular jurisdictional level, restoring guarantees that its predecessor had denied. This is why the proposed analysis inquires about the influence of the enactment of Law 14.656 on the employment management model of the Ministry under study, during the period analyzed, considering the specificities and characteristics that employment acquires. at this particular jurisdictional level.

In methodological terms, a monographic work was carried out through which primary sources such as laws, regulations, decrees and municipal ordinances were analyzed, which were complemented with testimonies from key informants linked to the phenomenon to be studied. Likewise, this work adds the information gathered in journalistic articles, as well as statistical data available on the subject in official organisms. This strategy made it possible to capture central aspects of the problem raised, and in turn, complementary to the review carried out by exploring primary sources. The data and information collected will be systematized and analyzed in light of the framework of theoretical references proposed by Longo (2004), thus seeking to respond to the objective previously indicated.

## **keywords**

Municipal public employment - employment management - regulations - sponsorship - patrimonial relations - professional public administration - merit - flexibility

## **Índice**

Introducción.....	3
Capítulo 1- Andamiaje normativo del Empleo Público Municipal en la provincia de Buenos Aires.....	8
1.1.- El nivel municipal.....	8
1.2.- Particularidades del empleo público y sus modelos de gestión.....	10
1.3.- Ordenamiento jurídico del empleo público en la provincia de Buenos Aires.....	12
1.4.- Régimen de Empleo Municipal bonaerense.....	14
Capítulo 2- Análisis del modelo de gestión del empleo público municipal en el municipio de Florencio Varela.....	18
2.1.- Mecanismos de acceso e ingreso al empleo público municipal bonaerense	

(2015-2019).....	18
2.2.- Organización y desarrollo de la carrera administrativa.....	24
2.3.- Deberes y derechos de los trabajadores.....	28
2.4.- Administración del sistema.....	32
Conclusiones.....	35
Referencias bibliográficas.....	38
Normativa. Leyes, decretos, ordenanzas.....	39
Otras fuentes.....	39

## Introducción

En Argentina las relaciones laborales en el sector público se rigen por un gran abanico de normas y leyes que coexisten y le agregan complejidad a un sector que tiene su propia lógica, sus particularidades y un variado número de actores involucrados.

Una característica que destacan Cao, *et al.* (2007) del sector público municipal es su heterogeneidad institucional. Los municipios no sólo difieren por sus características geográficas, sino que, además, existe un amplio abanico de normas, leyes y regulaciones que coexisten y dan a cada municipio rasgos particulares, marcando diferencias institucionales notables. Esta particularidad complejiza el estudio de las administraciones municipales. En efecto, los autores antes citados, sostienen que a nivel municipal suele primar la lógica de la política local por sobre otras cuestiones: "El régimen municipal de cada provincia incluye diferentes formas y requisitos de creación, definición del territorio, formas de gobierno, recursos y competencias (...)" (2007 p. 26).

En esa clave, el empleo público municipal constituye una cuestión central en lo que hace a los diversos aspectos que configuran su gestión en este plano jurisdiccional. En tal sentido, Cao, *et al* (2007) sostienen que, cuando existe, la información disponible sobre el número de trabajadores que desempeñan tareas en el ámbito municipal es poco clara. Esta característica también la resaltan los últimos datos publicados en dos informes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad de la Nación (MTEySS) ([septiembre 2016](#) y [abril 2017](#)).

Aún con escasa información, uno de esos informes (MTEySS, [abril 2017](#)) advierte una dinámica del empleo diferenciada, pues el sector público municipal registró un crecimiento interanual del 2,4%, mientras que en el ámbito provincial fue de 0,9%; por su parte, el sector público nacional registró una caída de 0,2%.

Por su parte, un informe de la CIPPEC (2016) señala que, a pesar de la importancia de los valores respecto al empleo público, el *tamaño* del Estado no es el único punto de debate. En efecto, para estos autores una mayor cantidad de trabajadores no siempre se traduce en mayores capacidades estatales para desempeñar sus actividades. Es por tal motivo que el

informe plantea la necesidad de revisar también, la *calidad* de los recursos humanos. Esto supone poner en debate los procesos y mecanismos de ingreso y carrera al empleo público ya que estos no siempre responden a criterios de *idoneidad* y *profesionalismo*.

Por otro lado, siguiendo el texto de Cao *et al.* (2007), la heterogeneidad en cuanto a regulación y forma de organización del empleo público en el plano municipal, propicia que algunos municipios establezcan regímenes *patrimonialistas*, dejando así librada la estructura y funciones municipales a los intereses personales del intendente de turno (p. 27).

Así, este tipo de modelo tiende a transformar el estado en propiedad del poder político que asume la gestión estatal en un período determinado. Por años, hasta la sanción de la ley 11.757 (1995), en la provincia de Buenos Aires la falta de regulación unificada del empleo público municipal generó que los diversos municipios que la componen, mostraron modelos de gestión del empleo bastante distintos entre sí. Los autores antes citados, también observaron que algunos municipios eran gestionados en forma unilateral a través de las decisiones que adoptaba cada intendente.

En tal sentido, Espíndola Vera (2017) sostiene que el *clientelismo* o formas *patrimonialistas* de gestión del empleo público municipal se profundizaron, en algunos gobiernos locales, como consecuencia de años de implementación de la ley 11.757, conocida como “la ley de la inestabilidad”, sancionada en 1995, coincidiendo con el período neoliberal de flexibilización y ajuste del gasto público en todos los niveles de la administración pública. Estas prácticas derivaron en situaciones precarizantes y pérdida de derechos para los trabajadores municipales, dejando librada su situación laboral a la voluntad de los intendentes en el ejercicio del poder, sin que los trabajadores o sus representantes sindicales tuvieran la posibilidad de mediar o intervenir en la negociación de sus condiciones de trabajo en sentido amplio. De este modo, “bajo el lenguaje de la modernización se impulsó el achicamiento del rol del Estado y se impuso un retroceso en las condiciones laborales de los trabajadores municipales” (Espíndola Vera. 2017. p. 4).

Para este autor, la ley 11.757 dejaba a los trabajadores expuestos a la discrecionalidad de los intereses particulares de los partidos gobernantes, generando inserciones laborales inestables, visibles en la aparición de la denominada *planta temporaria*, modalidad que creció exponencialmente en los años de vigencia de la mencionada ley, también en la colocación en situación de *disponibilidad* relativa o absoluta a los trabajadores municipales. Además de estas formas de contratación laboral endebles, que visibilizaban la precariedad de los vínculos laborales entre los empleados municipales y los gobiernos locales, también se evidenció la pérdida de derechos y beneficios tales como la posibilidad de desarrollar una carrera administrativa, el aumento de la jornada laboral (sin reconocimiento salarial), la reducción sobre la cantidad de días en las licencias ordinarias, junto con la disminución del porcentaje asignado al pago del adicional por antigüedad (por ejemplo, para el caso de Avellaneda, este adicional representaba el 4,5% de los salarios básicos percibidos por el trabajador; a partir de la aplicación de la ley 11.757 éste se redujo al 1%,).

En ese marco de unilateralidad no fue casualidad que la normativa promulgada en los de la década de 1990 (Ley 11.757) se conociera, como ya se mencionó, como "ley de

inestabilidad", puesto que la *estabilidad del empleo* se vuelve relativa cuando responde a intereses individuales de los dirigentes locales. "En muchos casos, con la sanción de la ley 11.757, los trabajadores perdieron derechos y conquistas" (Doval, 2016, p. 12). Este autor en particular estudia las características del marco regulatorio del empleo municipal y apunta a la necesidad de revisar y reglamentar de manera "adecuada" el empleo en este ámbito jurisdiccional. De este modo, Doval (2016) resalta la importancia de la implementación de la ley 14.656, señalando que esta ley habilitó a los empleados municipales y sus representantes sindicales a establecer mejoras en sus condiciones laborales a través del diálogo y la negociación colectiva.

Acerca de las relaciones laborales en los municipios de la provincia de Buenos Aires, el trabajo de Duhalde (2019) permite visualizar la forma en la que se relaciona el *Estado* en su calidad de empleador con las organizaciones sindicales de este sector público en particular. En ese texto, el autor analiza la dinámica sindical en los municipios bonaerenses, advirtiendo que, el doble rol del estado lo faculta a decidir en materia de empleo, pues "se trata de un actor que, en muchos casos, establece las reglas de juego laborales y posee un categórico poder de decisión y de ejecución." (p.2).

Tal es así, que la gestión del empleo público en el nivel municipal se ve atravesada por *intereses políticos* y estos, a su vez, influyen en las medidas que los sindicatos adoptan para negociar, lo que, además, determina las condiciones de trabajo de los empleados en este ámbito. Cabe señalar que en este nivel de la administración pública coexisten dos federaciones: la Federación de Sindicatos de Trabajadores Municipales de la Provincia de Buenos (FSTMPBA) y la Federación de Sindicatos Municipales Bonaerenses (FeSiMuBo), ambas afines a la ideología y doctrina peronista pero con posturas radicalmente opuestas respecto a la implementación de la normativa y regulación actual del empleo en el sector.

Complementariamente a lo ya expuesto, se entiende que para lograr un buen desempeño de áreas estratégicas del estado local -tales como la Secretaría Desarrollo Social, área en la que se concentrará el estudio propuesto-, resulta indispensable contar con profesionales idóneos y capacitados, cuyas modalidades de inserción laboral estén protegidas de prácticas clientelares y patrimonialistas.

Es así como la gestión del empleo público local en áreas como la de Desarrollo Social cobra especial relevancia debido a los objetivos y funciones orientados a promover medidas para el desarrollo local, económico y social, en un territorio que presenta un elevado índice de pobreza e indigencia<sup>1</sup>. Es por esto, que muchos vecinos de la localidad dependen de los

---

<sup>1</sup> La necesidad de atender las demandas sociales de la población ponen a esta Secretaría en un lugar crítico de la gestión local, especialmente si se tiene en cuenta que el partido forma parte de los aglomerados del GBA relevados por el INDEC cuyos niveles de pobreza se ubicaron hacia el último semestre del año 2019, en el orden del 30%, sumado a un nivel similar de indigencia. En efecto, la situación de vulnerabilidad de buena parte de la población varelese queda en evidencia en el artículo publicado en 2018, por la revista *Mestiza* de la UNAJ. Allí se resaltaba el aumento de los índices de inseguridad económica y laboral. En tal sentido, Triguboff y Ruffo (2018) indicaron que "en Florencio Varela [...] el 56% de la población registra algún nivel de Inseguridad Económica, el 92% de la población expresa niveles de Inseguridad Laboral, el 55% manifiesta Inseguridad Alimentaria."

programas tanto nacionales, provinciales como de la asistencia municipal para atender a sus demandas económicas, alimenticias, de vivienda o jurídicas.

Por lo tanto, el factor humano se convierte en un aspecto clave a la hora de lograr una buena gestión de los recursos orientados a promover el desarrollo de la comunidad. Para esto resulta crucial que el desempeño de quienes aportan su trabajo en esta área particular de la gestión local, sea profesional, diligente y oportuno; son los empleados de ese sector del estado local quienes posibilitan llevar adelante los objetivos del área; así pues tanto la estabilidad laboral como las buenas condiciones de trabajo comprometen a los gobiernos locales a establecer mecanismos que brinden posibilidades de crecimiento y desarrollo de su carrera profesional para, de este modo, asegurar una buena atención a las necesidades de la ciudadanía.

En función de lo antes dicho, esta propuesta busca convertirse en un aporte que permita comprender la dinámica de las relaciones laborales en ámbitos públicos, enfatizando en aquellos niveles de gestión menos explorados por los estudios laborales como lo es el ámbito municipal.

Con tal propósito como horizonte, el desarrollo del trabajo integrador final tiene como *objetivo general* caracterizar el modelo de gestión del empleo en ese ámbito particular, a fin de identificar tanto fortalezas en materia de derechos de los trabajadores como nudos problemáticos que muestran estos particulares espacios laborales.

Los *objetivos específicos* que posibilitaron dar respuesta a este objetivo general son:

- 1) describir y analizar los sistemas de acceso e ingreso al empleo municipal;
- 2) mostrar y comprender la organización de la carrera profesional de los empleados de la Secretaría bajo estudio;
- 3) dar cuenta de los derechos y deberes de las partes;
- 4) indagar e interpretar el modo en que se organiza la administración del sistema de empleo público municipal en función del grado de centralización/descentralización de las funciones atribuidas a la Secretaría en la que se concentrará el estudio propuesto.

En este punto, cabe señalar que actualmente el empleo público municipal se rige, en primer lugar, por la Constitución Nacional (CN) y tratados y normas internacionales; en segundo lugar, por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; en tercer lugar, por la ley 14.656, que constituye el marco normativo vigente para regular puntualmente el empleo público municipal; las Ordenanzas establecidas a tales efectos por los Órganos Deliberativos municipales y, finalmente, de existir, los convenios colectivos de trabajo (CCT); éstos se convierten en instrumentos negociados entre los representantes sindicales de los trabajadores

municipales y los funcionarios<sup>2</sup> designados por el Departamento Ejecutivo del Municipio respectivo. Es de destacar la importancia de los CCT pues estos son el resultado del diálogo entre todas las partes en una relación laboral (Estado-Empleadora-Empleados), una vez homologados adquieren fuerza de Ley y son de carácter obligatorio. Tienen cobertura sobre todos los trabajadores de la actividad o de la categoría dentro de la que se negoció, sean o no afiliados del sindicato que participó de la negociación. No dejan de tener valor, a pesar de tener plazo de vigencia. Al vencer éste continuarán vigentes hasta tanto sean reemplazados por otro convenio (ultraactividad).

La propuesta metodológica se apoya en un trabajo de corte monográfico. A tales fines se desarrollará un trabajo de exploración, recopilación y sistematización de fuentes primarias tales como, leyes, normas, decretos y ordenanzas municipales, que permita dar cuenta de la configuración actual del régimen de empleo público municipal. A este relevamiento, se sumarán otras fuentes secundarias que puedan aportar información como por ejemplo artículos periodísticos, también datos estadísticos disponibles sobre el tema en organismos oficiales. A este proceso se le adjuntará el relevamiento de testimonios recolectados mediante entrevistas semiestructuradas orientadas a informantes claves. De esta manera, se busca capturar aquellos aspectos que complementen la revisión realizada mediante la exploración normativa para, y así dar cuenta del modelo de gestión del empleo vigente en el área administrativa en la que se concentrará el trabajo de investigación propuesto.

En suma, para responder a los objetivos trazados en esta investigación y considerando la estrategia metodológica mencionada, el recorrido analítico del trabajo propuesto mostrará, en un primer capítulo, el estudio del marco regulatorio del empleo público municipal, contemplando el conjunto de normas, leyes y decretos que lo componen. Además, se repasará la situación previa a la sanción de la actual ley marco del empleo público municipal (N° 14.656) para de esta forma poner sobre relieve la diferencia que supone para los trabajadores municipales, la implementación de la actual normativa de empleo municipal respecto de su predecesora.

En el segundo apartado se desarrollará el análisis de la actual normativa que regula los aspectos del empleo público en la Secretaría bajo estudio, tomando como guía las dimensiones analíticas planteadas en el texto de Longo (2004). Finalmente, se presentarán las conclusiones del trabajo en las que se mostrarán las principales características detectadas del modelo de gestión del empleo en la Secretaría estudiada.

## **Capítulo 1 - Andamiaje normativo del Empleo Público Municipal en la Prov. de Bs. As.**

Como se ha mencionado en la introducción, es un objetivo de este trabajo explorar la normativa correspondiente al régimen de empleo público municipal, especialmente las normas, leyes y decretos que regulan las relaciones laborales de los trabajadores de la Secretaría de Desarrollo Social en municipio de Florencio Varela (SDSFV) a partir del año 2015. Conocer

---

<sup>2</sup> Es conveniente aclarar que, en este trabajo, se considera el término *funcionario público* a quienes asumen cargos políticos en determinadas coyunturas, sean electos o designados. Por otro lado, *empleado público* se refiere a los agentes y contratados por las administraciones públicas.

la normativa vigente permitirá caracterizar el modelo de gestión del empleo que prima en esa Secretaría.

### 1.1- El nivel Municipal

Para recorrer el complejo andamiaje normativo específico al que están sujetos los trabajadores de la SDSFV, hay que comenzar explicando algunas particularidades del nivel jurisdiccional (municipal) y la *jerarquía normativa* argentina.

El art. 31 declara la supremacía de la Constitución Nacional por sobre todo el orden jurídico argentino. Este debe subordinarse a aquella y no debe modificarla si no es por el procedimiento establecido en el art. 30 de la misma Constitución. (Ratto, L. 2012. p.145)

La *jerarquía normativa* en Argentina pone a la Constitución Nacional (CN) en la cima de una pirámide. La CN es la Ley Suprema y de ella emanan todas las demás. A la misma altura de la pirámide se encuentran los tratados internacionales, cuyos Estados han ratificado. Por debajo existen leyes de menor rango, decretos, resoluciones y otros tipos de acuerdos formales y convenios; la pirámide simboliza la superioridad de la constitución nacional<sup>3</sup>.

El Derecho positivo de un Estado se articula en torno a normas jurídicas, nutridas de los valores de esa comunidad y materializadas en los hechos sociales. Ese conjunto de normas se estructuran en torno a un principio rector y, emanando de diversas fuentes, se subordinan a la norma de base del sistema o constitución. (Ratto, L. 2012. p.145)

Por lo tanto, se debe mencionar al comienzo de este recorrido a la Constitución Nacional Argentina. Siendo Varela<sup>4</sup> un municipio de la Provincia de Buenos Aires (PBA), se encuentra jerárquicamente vinculado a las disposiciones reglamentarias que desde allí se emanan; esto es debido a que Argentina es un país *Federal* desde la Constitución de 1853<sup>5</sup>.

En un país de estructura federal existen distintos niveles de gobierno; en el caso específico de la República Argentina, se pueden distinguir los siguientes niveles: Nacional, Provincial, Municipal; esto implica la existencia de tres ámbitos de administración pública, con potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias para cada uno de ellos: la Administración Pública Nacional (APN), también conocida como administración central o federal; la Administración Pública Provincial (APP), asimismo nominada como estadual o regional; y la Administración Pública Municipal (APM), igualmente citada como local. (Cao *et. al* 2008).

---

<sup>3</sup>Graciela Gianettasio de Saiegh et. al Introducción al derecho. 1a. ed. Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2012

<sup>4</sup> El partido de Florencio Varela se ubica en la zona sur y en el segundo cordón del Gran Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Limita con los partidos de Quilmes y Almirante Brown al norte, con el partido de Berazategui al este, con los partidos de Almirante Brown, Presidente Perón y San Vicente al oeste, y con el partido de La Plata al sur. Según los resultados preliminares del Censo 2010, el partido de Florencio Varela posee una población de 423.992 habitantes. Total de Hogares 2001: 84.958 Total de Hogares con necesidades básicas insatisfechas: 22.694

<sup>5</sup> CN-Art. 1.- La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según establece la presente Constitución.

La naturaleza *Federal*<sup>6</sup> de la CN permite a cada una de las provincias dictar sus propias constituciones. Por lo tanto, Buenos Aires cuenta con la suya: la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (CPBA, 1994). Esta Constitución provincial respeta el principio de autonomía municipal<sup>7</sup>.

Es así como cada provincia de la República Argentina puede y debe establecer su propio *régimen municipal*, atendiendo a sus particularidades, considerando su historia (política-económica y social) y la voluntad de su comunidad, expresada en el consejo/asamblea por medio de sus representantes electos. De esta forma, existe, para regular la gestión interna de cada municipio de la provincia de Buenos Aires, la Ley orgánica de las municipalidades decreto-ley 6769/58 (LO). En esta norma se establece que:

Art. 1 - La Administración local de los Partidos que forman la Provincia estará a cargo de una Municipalidad compuesta de un Departamento Ejecutivo, desempeñado por un ciudadano con el título de Intendente, y un Departamento Deliberativo, desempeñado por ciudadanos con el título de Concejal. (LO)

De esta manera, se entiende que la administración local está compuesta por una estructura operativa y de gestión estratégica perteneciente al gobierno municipal y dependiente del jefe comunal o intendente. Se determinan en esta ley (decreto-ley 6769/58) el régimen electoral y se le otorga a los intendentes y miembros del concejo deliberante determinadas atribuciones. Por lo tanto, pueden tomar las decisiones respecto a impuestos, rentas, obra pública, gasto público, por nombrar algunas, que se plasman en forma de decretos u *ordenanzas* municipales. También delega responsabilidades y obligaciones a estas figuras mencionadas; los funcionarios públicos deben reunir algunos requisitos y obrar en pos del interés general, es decir que, los intendentes y miembros del concejo deliberante deben buscar el bienestar general de la población de donde fue electo por votación<sup>8</sup>.

En este nivel de Gobierno, la planificación y administración estratégica son esenciales para un buen desempeño, cabe recordar que, a partir del proceso de descentralización del Estado a principios del 2000, los municipios debieron asumir nuevas funciones; lo que significó nuevos desafíos en cuanto a la estructura, organización y gestión de los recursos materiales y humanos. Hoy, los municipios en Argentina deben brindar los servicios básicos, asegurar el acceso a la salud y la educación, atender las necesidades de los sectores más vulnerables, así como también impulsar el desarrollo económico local y el cuidado del medio ambiente.

---

<sup>6</sup> CN-Art. 5.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

<sup>7</sup>CP-Art. 190.- La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo, cuyos miembros, que no podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro, durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto que se elijan los senadores y diputados, en la forma que determine la ley.

<sup>8</sup>LO- Art. 3.- El Intendente y los Concejales serán elegidos directamente por el pueblo, durarán cuatro (4) años en sus funciones y podrán ser reelectos. El Concejo se renovará por mitades cada dos (2) años.

Es importante destacar que la gestión de una municipalidad es desarrollada tanto por los funcionarios, designados por la o el intendente en el momento de asumir su cargo, como así también por el personal empleado que desempeña tareas técnico-administrativas y de gestión de modo permanente, indistintamente de los cambios de la gestión política.

En resumen, los municipios bonaerenses, entre los que se encuentra Florencio Varela, forman parte de un nivel jurisdiccional cuya gestión político-administrativa se torna compleja y heterogénea. Las características y estructura estatal Argentina dotan a los municipios de cierta autonomía que le permite definir su estructura y forma de organización. Cada municipio de la provincia de Buenos Aires, si bien puede elegir sus gobernantes y dictar sus propias normas/ordenanzas para hacer operativas sus áreas y optimizar sus recursos disponibles, esta autonomía relativa debe respetar la jerarquía constitucional, por lo que ninguna ley u ordenanza debería ir a contramano de lo establecido en la normativa de mayor jerarquía.

## **1.2. Particularidades del empleo público y sus modelos de gestión.**

Bajo aquellas premisas de orden más general, a continuación se presentarán diversos aspectos regulatorios que permitirán comprender el modo en el que se regulan las condiciones de empleo en el municipio de Florencio Varela. Para esto, primero hay que comenzar recordando la diferencia sustancial que el *empleo público* (en todos los niveles) tiene respecto del *empleo privado*. Esta diferencia radica en la característica particular de ser, en el caso del sector público, el *Estado el empleador*, pero también es órgano de aplicación y veedor del interés general. "...es por razones jurídicas, políticas y prácticas que el Estado como empleador *no es lo mismo* que un empleador privado." (Ackerman. 2008. P.93)

Tomando como referencia los textos de Ackerman (2008) y Longo (2004) desde la *laborización*, es decir la penetración del derecho laboral en la esfera pública, al trabajador estatal, funcionario o empleado público (sea del nivel jurisdiccional que sea) se lo reconoce como sujeto de derechos laborales individuales y colectivos. Por lo tanto, desde esa visión laboralista/contractualista el empleado público no solo es visto como un "servidor público", colaborador e instrumento de apoyo para el desempeño de actividades estatales, sino que, también, se lo reconoce como "sujeto trabajador" y como tal, es sujeto de derechos laborales.

En esta misma línea, Longo (2004) diferencia la *función pública* del sector privado, y la describe como un sistema regulado por sus propias normas, diferentes a las del derecho laboral común y la define como un *sistema* en el que los contenidos están establecidos por empleadores públicos, muchas veces de forma *unilateral*.

Por su parte, los modelos *clientelares o de padrinazgo* son aquellos donde el poder político asigna o quita (bienes, recursos, cargos, entre otros factores que hacen a la gestión pública) en función de sus intereses personales (Auyero, 2002). Así, los recursos del Estado son cooptados y usados dependiendo del interés del gobernante de turno. Según Hoevel (2015), en estos modelos se establece un radio de confianza que se limita a familiares, amigos, o seguidores; explica que, en muchos casos, estos miembros del círculo pueden llegar a tener actitudes hostiles para con quien no pertenece a él.

Según Hoevel (2015) los sistemas/modelos de padrinazgo son uno de los obstáculos para la modernización de las Instituciones del Estado en América Latina. En estos modelos se tejen redes informales de intercambios/acuerdos, el poder/autoridad pretende cooptar el espacio público lo que resulta, a largo plazo, en el deterioro de la sociedad.

“Las relaciones sociales se establecen no ya en relación a una ley en común sino en referencia a la persona del patrón o caudillo, en quien se deposita la confianza, el cual a su vez confía en sus seguidores estableciendo con ellos un sistema de donaciones mutuas: protección y dádivas de uno, fidelidad, trabajos o votos de parte de otros.” (p.2)

En contraste, para estos autores, los sistemas o modelos *burocráticos* en la gestión pública presuponen administraciones públicas más eficientes, los sistemas de empleo basados en los principios de igualdad y mérito para el ingreso y la selección de personal fortalecen las administraciones y benefician tanto a la sociedad al aumentar sus capacidades para atender demandas y presentar soluciones, como a los trabajadores mejorando sus condiciones de empleo.

En efecto, tanto Longo (2004) como Serna (2008), tratan la gestión de los recursos humanos en el ámbito público, diferenciándolo del sector privado pues entienden que en “lo público” entran en juego tanto la historia, valores y cultura propia de cada organización como también el conjunto de normas formales por el cual se rige. Ambos sostienen la importancia de conformar administraciones públicas profesionales, modelos de gestión de tipo burocráticos pero sin la rigidez propia de este tipo de modelo, es decir, capaces de adaptarse al contexto cambiante, a fin de concretar sus objetivos organizacionales y tener un rendimiento más óptimo. Estos autores explican que este tipo de modelo, más burocrático, evitaría problemas al momento de gestionar los recursos humanos y tienden a mejorar las condiciones de los trabajadores así como también el desempeño de las administraciones públicas ya que se basa en los principios de igualdad y mérito.

Así, siguiendo el planteo de los autores mencionados en el párrafo anterior, para comprender la dinámica del empleo público, es necesario tener en cuenta las normas que lo regulan pero también la historia, cultura y valores que conformaron cada administración pública en particular, pues la sola existencia de leyes no garantiza la existencia de administraciones públicas profesionales.

En tal sentido, el modelo de gestión del empleo es una herramienta clave para las administraciones públicas en general y por lo tanto para el nivel municipal. Un sistema burocrático, que cuente con mecanismos de ingreso, selección y carrera basados en la idoneidad e igualdad de oportunidades puede favorecer a la localidad, su población y a los trabajadores que se desempeñan en este ámbito tan particular. Recordando a Longo (2004), estos principios son fundamentales para conformar una *administración pública profesional*.

Por el contrario, los modelos clientelares o de patronazgo pueden acarrear consecuencias nocivas tanto para la comunidad como para quienes trabajan en ella puesto que

en ellos se establecen redes de intercambios de favores priorizando intereses individuales o partidarios por sobre el bien común.

### **1.3. Ordenamiento jurídico del Empleo Público Municipal en la provincia de Buenos Aires.**

Considerando entonces las particularidades señaladas en el segmento anterior, a continuación se presentará una revisión y sistematización que posibilitó conocer el arco normativo que ampara a los trabajadores municipales bonaerenses y por lo tanto a los empleados de la SDSFV. Es imprescindible comenzar por la CN que pretende garantizar un piso de derechos laborales, priorizando la *estabilidad* en el empleo<sup>9</sup>.

Puesto que en la punta de la pirámide jurídica se encuentra la CN y los Tratados Internacionales ratificados, el empleo en Argentina, sea público o privado goza de las garantías allí expuestas. Sin embargo, parte del corpus normativo orientado a regular las relaciones laborales de los trabajadores del ámbito estatal prevé un régimen de *estabilidad* propia, que aplica a todos los niveles jurisdiccionales de la administración pública, protegiéndolos frente a despidos arbitrarios. Por ejemplo, esta prerrogativa evita despidos cuando asume un nuevo gobierno que pretende reducir el plantel o remover trabajadores que ingresaron en mandatos anteriores para introducir personal “afín” a su gestión; la estabilidad mantiene al empleado en función, siempre que no incurra en conductas delictivas o maliciosas. La estabilidad propia en el empleo público es la base sobre la cual se apoyan, además, otros derechos como el acceso a la carrera, promociones, licencias y jubilación.

Además, los empleados públicos de la Administración Central, Provincial o Local tienen garantizado el derecho a sindicalizarse, es decir, a formar organizaciones que los representen al momento de negociar sus condiciones de trabajo frente a los empleadores, es importante recordar que los empleadores en el ámbito público son los Estados.

Argentina junto a otros países de América Latina han ratificado los convenios 87- 98<sup>10</sup>- 151<sup>11</sup> y 154<sup>12</sup> de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Estos convenios tienen jerarquía constitucional, son tratados internacionales. Junto con la CN, estas regulaciones, declaraciones y convenios ratificados entre países determinan derechos y obligaciones de las partes: empleador-organizaciones gremiales; que los Estados en cada país adherido deben garantizar.

---

<sup>9</sup> Artículo 14 bis- El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

<sup>10</sup> Convenio 98 (1949)- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva

<sup>11</sup>Convenio 151(1978) Convenio sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública

<sup>12</sup>154 (1981) Convenio sobre el fomento de la negociación colectiva de la Organización Internacional del Trabajo

Le siguen en jerarquía a la CN y tratados internacionales las Constituciones provinciales, para los trabajadores del municipio de Florencio Varela, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (CPBA) tiene un rango superior y se debe respetar lo allí enunciado. Esta Constitución indica en su Art. 39:

El trabajo es un derecho y un deber social. Queda expresado, además, que los trabajadores tienen derecho a una retribución justa, a condiciones dignas de trabajo, al bienestar, a la jornada limitada, al descanso semanal, a igual remuneración por igual tarea y al salario mínimo, vital y móvil.

Y se aclara, en este mismo artículo, que los trabajadores estatales tienen derecho a negociar colectivamente sus condiciones laborales.

Por último, se encuentran las disposiciones municipales que ordenan y regulan el nivel municipal, los municipios bonaerenses dictan su propia Carta Orgánica en la que se establece la forma de gestión de la misma, la función y obligaciones del Poder Ejecutivo y Legislativo. En relación al Empleo en los municipios de esta provincia, rige de forma obligatoria desde 2015 la Ley Marco del Empleo Público Municipal 14.656.

En este punto vale recordar que el Estado, en tanto poder político/gobierno, tiene ciertos atributos que le permiten intervenir en las relaciones de empleo, también regula las organizaciones sindicales y actúa de mediador en las negociaciones entre empleadores y empleados. Esta característica moldea las relaciones laborales del sector, los cambios en el contexto político-económico-social, la disponibilidad de recursos, los intereses de los diferentes actores y su capacidad de acción influyen en la gestión del empleo público.

A modo de resumen, el régimen municipal de empleo se encuentra vinculado, jerárquicamente, con la CN y la CPBA. En efecto, los municipios bonaerenses entre los que se encuentra Florencio Varela, deben respetar las bases constitucionales establecidas por la ley suprema provincial y por la Constitución Nacional.

Por lo tanto, los empleados públicos de la SDSFV son individuos, sujetos trabajadores que tienen como empleador al estado/gobierno municipal; estos empleados tienen derechos constitucionales que garantizan la estabilidad en el empleo. Además, tienen derecho a organizarse sindicalmente y el objetivo de su sindicato es el de velar por el bienestar de los trabajadores en su ámbito de actuación, los dirigentes sindicales son designados para llevar adelante las negociaciones respecto a condiciones laborales. Estas negociaciones pueden derivar en convenios que superen los pisos legales determinados en el régimen de empleo público municipal. Es por esto que a continuación se realizará una breve recorrida histórica para dar cuenta de la evolución normativa que atañe a los empleados municipales en la provincia de Buenos Aires para luego adentrarnos en la situación puntual de la Secretaría estudiada.

#### **1.4.- Régimen de Empleo Municipal bonaerense**

Desde 1977 hasta 1995 el trabajo municipal era regulado por ordenanzas municipales y por el decreto ley 207 instaurado durante la última dictadura cívico-militar (1977). Según Doval (2015) y Duhalde (2019), las ordenanzas municipales emitidas en el gobierno de facto,

a mediados de la década de 1970, constituyeron un piso de derechos más alto que la Ley aprobada posteriormente durante la presidencia de Carlos Menem.

A mediados de la década de 1990, el Poder Legislativo bonaerense sancionó el Estatuto para el Personal de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, mediante la promulgación de la ley 11.757, para la legislatura, algunos intendentes y dirigentes sindicales, la ley 11.757 pretendía homogeneizar el régimen de empleo para así evitar desigualdades. La implementación de esta ley, que luego sería conocida como “ley de inestabilidad” coincidió con el avance del neoliberalismo en Argentina y con el periodo de descentralización de la administración pública y flexibilización del empleo.

Así, en este contexto de crisis económica y social devenida de las políticas de corte neoliberal, a partir del 2000, los municipios debieron hacer frente al desafío de atender las demandas de una sociedad cada vez más vulnerable. Sin embargo, en muchos casos se transfirieron las responsabilidades pero no así los recursos necesarios “por un lado, se produce una suerte de revitalización de la esfera local y, por otro, el municipio aparece también como punto de condensación de la fragmentación social, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos. (Pagani. 2009. P.2).

Redefinir su rol y funciones para los municipios representó adaptar y volver a diseñar su estructura, es decir, buscar estrategias de gestión que les permitan ser eficientes con escasos recursos económicos, ya que estos dependen, en parte, de fondos o partidas enviadas de provincia o nación. Recordemos que la gestión de un municipio depende tanto de los funcionarios designados por el jefe comunal de turno, como de los trabajadores que desarrollan tareas de modo permanente.

En el texto de Cao *et. al* (2007) también se hace mención a las consecuencias que la descentralización acarrió a nivel municipal, en muchos casos, debieron rediseñar su estructura y forma de gestión; estos autores explican que muchos ámbitos subnacionales re orientaron sus esfuerzos alrededor de tres prioridades: pago de sueldos a los empleados públicos, mantenimiento de los servicios básicos (principalmente salud, seguridad y educación) y refuerzo del sistema de asistencia social.

En ese contexto de descentralización y achicamiento del Estado, sumado a la crisis económica, aumento del desempleo y de la pobreza en Argentina, el *Estatuto* para los empleados municipales ley (11.757), reguló las relaciones laborales en el sector municipal de la Provincia de Buenos Aires desde 1995 hasta el año 2015.

Ley 11.757 Art.1.- “El presente estatuto dispone el régimen para el personal de las municipalidades de la provincia de Buenos Aires.”

Siguiendo el análisis de Ackerman (2008), la naturaleza estatutaria de esta ley responde a la *teoría unilateralista* de la relación del empleo público, negando el *contractualismo/laborización*. Así, el estatuto es el marco normativo emanado, en forma unilateral, desde una fuente estatal. “Desde esta teoría se legitima al estado a fijar las condiciones de trabajo de sus dependientes bajo el pretexto de satisfacer el interés general”. (Ackerman. 2008. p. 93)

Según Doval (2015) aquel régimen estatutario puso al trabajador municipal como un “objeto pasivo”, sin posibilidad de negociar mediante el diálogo sus condiciones de trabajo; lo que resulta en una relación sometida al autoritarismo de los gobernantes de turno. Además, sostiene que si bien el problema, antes de la llegada de la Ley 11.757, era la falta de un régimen unificado; esta ley (11.757), en muchos casos significó la pérdida de beneficios obtenidos en acuerdos establecidos con anterioridad en cada municipio.

En una entrevista realizada, para el desarrollo de este trabajo, al Secretario de prensa de FeSiMuBo Daniel Ferro, al ser consultado sobre el estatuto para los empleados municipales (ley 11.757) explicó: “Era una legislación restrictiva respecto a los derechos, un estatuto rígido e inamovible”. Ferro destacó la naturaleza estatutaria de aquella norma y como consecuencia, para el Secretario de prensa, ésta quebró derechos fundamentales de los trabajadores, entre la posibilidad de negociar colectivamente sus condiciones laborales.

Además, el responsable de prensa de FeSiMuBo, sostuvo que la “ley de inestabilidad” tuvo como principal consecuencia la pérdida de la estabilidad del empleo municipal bonaerense. “Sin importar la antigüedad, si el intendente disponía cerrar una oficina y no eras trasladado podías ser cesanteado, esto era la 11.757...” (Ferro, D. 2020). Dicha norma dejaba en manos del Poder Ejecutivo la *disponibilidad* de los *agentes*, por decreto, cada intendente podía suspender cargos, funciones, cerrar o reestructurar dependencias (artículo 9 y 18 ley 11.757) desvinculando a los trabajadores que desarrollaban tareas en esas dependencias.

Artículo 18.- El personal cuyo cargo y función hubiere sido eliminado y se halle en disponibilidad absoluta conforme con lo establecido en el artículo 9 inciso b), podrá ser reubicado en cualquier vacante de igual clase, si reúne las condiciones exigidas para la misma. Caso contrario podrá ser declarado prescindible siendo de aplicación lo previsto en el artículo 24 inciso 2) del presente régimen. (Ley 11.575)

La ley 11.757, modificó las relaciones de empleo público a nivel municipal “...la promovida homogeneización de la diversidad normativa con el objeto de corregir desigualdades e inequidades (...) se concretó a la “baja”, es decir, se redujeron derechos tanto en materia salarial (...) como en condiciones laborales.” (Espíndola Vera. 2017. p. 4).

En efecto, tanto Doval (2015), Duhalde (2019) como Espíndola Vera (2017) sostienen que, los trabajadores municipales se vieron afectados por la aplicación de esa Ley. Recordando a Duhalde (2019), el empleo público en los municipios bonaerenses dependen, en gran medida, de cómo se establecen los vínculos entre el Poder Ejecutivo local y las organizaciones de trabajadores de este ámbito público.

Los sindicatos de trabajadores municipales adheridos a FeSiMuBo manifestaron la necesidad de derogar dicha ley; desde esta Federación Sindical, expresaron la necesidad de cambiar la normativa por una ley que respete la pluralidad de voces en la mesa de negociaciones y garantice la estabilidad del empleo. Sin embargo, aun con críticas, la ley 11.757 tuvo vigencia por casi 20 años para todos los municipios de la Provincia de Buenos Aires, y por lo tanto

reguló las relaciones laborales los trabajadores de la SDSFV, lo que supone una aceptación tácita, durante ese período, de una parte del sindicalismo municipal.

Recién en 2014, favorecido por el contexto político-económico-social, FeSiMuBo presentó un proyecto de Ley para sustituir la 11.757 en la Legislatura bonaerense. Siguiendo el trabajo de aquellos autores, tanto buena parte del sindicalismo municipal como algunos jefes comunales resistieron el cambio normativo; explican que, varios intendentes entendían el proyecto como una amenaza a la autonomía municipal. Pero para un amplio sector sindical de los municipios, la verdadera razón de la resistencia, por parte de los intendentes, tenía que ver con que el proyecto limitaba la capacidad de fijar de forma unilateral las condiciones laborales de los empleados de este ámbito público particular.

“Además de los manejos clientelares, algunos sindicatos también denunciaban la disciplina que los jefes comunales aplicaban al personal municipal a través de la amenaza de despido” (Duhalde. 2021)

En este marco, en 2015 se logró derogar la “ley de inestabilidad” 11. 757. Así, desde ese año rige para el empleo público municipal de la PBA la Ley Marco del Empleo Público Municipal 14.656 (2015), llamada también “ley de relaciones laborales y negociaciones colectivas”.

La ley 14.656 se encuentra dividida en tres partes: la primera sección establece el marco general de la actividad (estabilidad laboral, salario mínimo, etc.). “La segunda sección deroga la ley 11.757 y establece la negociación colectiva, como ámbito de discusión en torno al trabajo en el sector, rompiendo así con la histórica lógica unilateral.” (Duhalde. 2021. p. 8)

La tercera sección dispone un régimen supletorio de empleo municipal en caso de que algún municipio no hubiera homologado un CCT o dictaminado una ordenanza municipal de Empleo, en los plazos estipulados la ley 14.656 (180 días desde su entrada en vigencia), De este modo, esta tercera sección prevé la aplicación de un piso mínimo de garantías para los trabajadores. Este es el caso del municipio de Florencio Varela, puesto que, teniendo en cuenta los datos publicados en la página web oficial del gobierno de la PBA<sup>13</sup>, donde se publican los convenios colectivos de trabajo homologados en los municipios bonaerenses, se observa que pese a la sanción de la ley N° 14.656, Florencio Varela aún *no* ha pautado un convenio colectivo de trabajo que contemple la regulación de las condiciones de empleo y trabajo de quienes se desempeñan en dicha localidad, situación que claramente también incluye a quienes desarrollan actividades en la Secretaría de Desarrollo Social. Dada esta situación, desde enero de 2016, en este municipio rige el régimen supletorio previsto en la ley N° 14.656

En síntesis, en este primer capítulo del trabajo se mostró cómo el Régimen de Empleo Municipal vigente en la provincia de Buenos Aires entre 1995 y 2015 respondió a un modelo estatutario en el que las condiciones laborales eran fijadas de forma unilateral por quienes

---

<sup>13</sup>[https://www.gba.gov.ar/trabajo/convenios\\_colectivos\\_municipales/convenios\\_colectivos\\_municipales\\_registros](https://www.gba.gov.ar/trabajo/convenios_colectivos_municipales/convenios_colectivos_municipales_registros)

ocupaban el Poder Ejecutivo municipal. Esto a su vez, representó un marcado deterioro de las condiciones de trabajo de los municipales y la pérdida de estabilidad del empleo en este sector.

Por su parte, la postura de las federaciones sindicales fueron diferentes respecto a la necesidad de un cambio normativo, mientras la FSTM, Federación a la que se encuentra adherido el Sindicato de trabajadores municipales varelenses, nunca objetó la ley N° 11.757, desde FeSiMuBo se planteaba la necesidad de modificar el régimen de empleo por uno que respete la pluralidad de voces de los actores en este sector. Fue así como luego de varios años de lucha, FeSiMuBo presentó un proyecto de Ley en el que se incluyó una instancia de negociación colectiva, propuesta que fue cuestionada tanto por la otra federación como por algunos intendentes municipales. En este contexto, en 2015, la Ley 14.656 entró en vigencia, para todos los municipios de la PBA, buscando evitar prácticas que pongan en situación de vulnerabilidad y dependencia a los empleados municipales frente a los intereses particulares de las autoridades locales. Su implementación, entonces, se convirtió en un relevante impulso para la formalización de acuerdos mediante convenios colectivos de trabajo, lo que supone una mayor representación de todas las voces de los actores involucrados en las relaciones laborales municipales.

## **Capítulo 2- Análisis del modelo de gestión del empleo público municipal en el municipio de Florencio Varela**

En este capítulo se recuperarán las dimensiones analíticas propuestas por Longo (2004), las que permitirán caracterizar el modelo de gestión del empleo público municipal bajo estudio. Teniendo como guía el texto de aquel autor, en este capítulo se presentarán las *cuatro dimensiones* que propone para estudiar las características que asume un determinado modelo de gestión de empleo público, junto con la información recolectada a través de la revisión de fuentes secundarias. Este recorrido posibilitará iniciar el camino en la búsqueda de respuestas de los objetivos específicos propuestos en este trabajo integrador final: 1) describir y analizar los sistemas de acceso e ingreso al empleo municipal; 2) mostrar y comprender la organización de la carrera profesional de los empleados de la Secretaría bajo estudio; 3) dar cuenta de los derechos y deberes de las partes; 4) indagar e interpretar el modo en que se organiza la administración del sistema de empleo público municipal en función del grado de centralización/descentralización de las funciones atribuidas a la Secretaría en la que se concentrará el estudio propuesto.

Usando como guía las dimensiones propuestas por este autor, se intentará caracterizar el modelo de gestión del empleo que predomina en ámbito municipal, concretamente se centra en el municipio de Florencio Varela, buscando así, por un lado, dar cuenta de los mecanismos mediante los cuales se gestionan el empleo y los recursos humanos dentro de la SDSFV, a partir de la entrada en vigencia de la Ley Marco del Empleo Público Municipal (N° 14656) o también conocida como “Ley de relaciones laborales y negociación colectiva”; por el otro, indagar si, como esperaban quienes impulsaron la modificación del Régimen de Empleo previo, aquella norma trajo beneficios a los trabajadores municipales.

## 2.1- Mecanismos de acceso e ingreso al empleo público municipal bonaerense (2015-2019)

Este análisis de la normativa vigente, y en particular, de los artículos correspondientes a este punto en específico, permitirá establecer las *bases y principios* sobre los cuales se *accede e ingresa* al empleo público municipal. De esta forma, se buscará describir y analizar los sistemas de acceso e ingreso al empleo municipal en el área estudiada .

En lo que respecta al acceso e ingreso al empleo público Longo (2004) destaca la importancia de que los mecanismos para esto se establezcan en base a los principios de *idoneidad e igualdad* en el acceso e ingreso al empleo público, buscando así mayor transparencia en el proceso de selección y reclutamiento de los aspirantes a ingresar a la administración pública, en cualquiera de sus niveles jurisdiccionales. La igualdad de oportunidades para acceder a estos puestos, junto a la idoneidad para ejercer el cargo y el profesionalismo de los aspirantes, son las bases de una Administración Pública Profesional. Esto significa que cualquier individuo tiene oportunidad de ingresar al empleo público, siempre que sea apto para el puesto o tarea que va a desarrollar.

Explica Schreginger (2019), el enfoque *constitucionalista*, sostiene que el artículo 16 de la Constitución Nacional garantiza el acceso e ingreso al empleo (sea en el sector público o no) bajo el principio de *igualdad e idoneidad*. Dicho artículo propone que:

Art. 16.- La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.

“La exigencia del requisito de idoneidad en condiciones de igualdad no solo debe respetarse en cada uno de sus poderes, sino también en los distintos niveles de la organización federal, esto es: nacional, local y comunal.”(Schreginger. 2019. p. 214).

La *idoneidad*, en el empleo público, según Schreginger (2019) debe ser una condición para la función pública pese a que refiere principalmente a la aptitud técnica del agente, para este autor, tiene un significado más general, pues comprende no sólo la aptitud física y legal, sino su aptitud político moral (p. 223).

En este sentido, este autor plantea la idoneidad desde el punto de vista de los conocimientos, aptitudes y capacidades que debe tener una persona para desempeñarse en un cargo pero agrega, además, que estos requisitos por sí solos no son suficientes, deben ser acompañados por cierta actitud, ética y compromiso que el mismo ejercicio de la función pública supone.

Retomando a Longo (2004), los países y naciones donde existen sistemas de función pública se establecen mecanismos de acceso al empleo, lo que puede variar es el grado de formalización que tengan para gestionarlos. El *sistema de acceso* refiere a los *mecanismos* mediante los cuales se accede a un determinado cargo, contrato, relación de dependencia o acuerdo por prestación de servicios con una entidad determinada del Sector Público.

Entonces, se revisará cuáles son estos mecanismos formales para el acceso e ingreso al empleo público, qué tipo de exigencias, condiciones y requisitos se ven plasmados en la normativa que regula el empleo en el ámbito público municipal.

Como se ha mencionado en el capítulo anterior, el régimen de empleo municipal que comprende a los trabajadores de la SDSFV se encuentra regulado por la Ley 14.656 marco del empleo municipal desde 2015. Esta ley se complementa con el Decreto 1076/14, publicado en el Boletín Oficial el día 6 de enero de 2015 por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, y el Decreto Provincial, del ministerio de trabajo (Buenos Aires) 784/2016<sup>14</sup>, este último, firmado por la ex Gobernadora. E.Vidal al poco tiempo de asumir la Gestión.

El régimen actual, vigente desde 2015 para el personal municipal, y por lo tanto aplicable a los trabajadores de la SDSFV, está definido en la ley N° 14.656, establece como mecanismo de ingreso el *concurso público abierto* o selección especial; un concurso público abierto; habilita a presentarse para cubrir lugares dentro de la estructura municipal a cualquier ciudadano en la medida que acredite las condiciones exigidas. Así lo dice su segundo artículo:

**ARTÍCULO 2°.** El ingreso al empleo público municipal se formalizará mediante acto administrativo emanado de autoridad competente, previo concurso público abierto o procedimiento especial de selección, de conformidad con las reglas que se establezcan por vía reglamentaria o convencional, debiendo ingresar por la categoría correspondiente al grado inferior de la clase inicial de cada agrupamiento.

Excepcionalmente se podrá ingresar por otra categoría cuando el trabajador acredite capacidad manifiesta o formación suficiente para la cobertura de la misma, mediante acto administrativo de designación debidamente fundado.

En todos los casos deberá garantizarse el cumplimiento del cupo previsto para los agentes con discapacidad de conformidad con lo estipulado en la legislación vigente sobre la materia(Ley 14.656/2015).

Ahora bien, este artículo menciona el *acto administrativo*, por lo que en este punto vale la pena aclarar que, según las normas, para el empleo público las autoridades competentes para emitirlo son el Poder Ejecutivo y el Legislativo municipal, es decir, es el intendente o Concejo Deliberante quienes tiene el poder de decisión sobre el acceso al empleo público en los municipios de la provincia de Buenos Aires.

**ARTÍCULO 2°.** El acto administrativo de designación de personal sólo podrá emanar del Departamento Ejecutivo Municipal o del Honorable Concejo Deliberante en sus respectivas jurisdicciones. Cualquier otro tipo de designación será nula. El aspirante deberá superar un concurso público de oposición y antecedentes.

Los procesos especiales de selección se aplicarán en forma excepcional y restrictiva, sólo cuando, por las características especiales de la función a desarrollar no pueda aplicarse el procedimiento de concurso público. Para el procedimiento especial de selección, previo a su llamado, la autoridad competente deberá elaborar y aprobar el respectivo reglamento.

---

<sup>14</sup> Para más información consultar: [normas.gba.gov.ar/ar-b/ley/2014/14656/2655](http://normas.gba.gov.ar/ar-b/ley/2014/14656/2655)

La excepcionalidad para ingresar por otra categoría no podrá alterar la carrera administrativa de los agentes. (Decreto 784/2016)

Retomando a Longo (2014), los procesos transparentes para la selección de personal son claves para fortalecer las instituciones públicas democráticas; por el contrario, cuando los mecanismos para desarrollar estos procesos se tornan poco claros y poco burocráticos tienden a dar lugar modelos clientelares que tornan a las administraciones públicas poco eficientes y débiles. En este sentido, las particularidades del empleo público, es decir cuando el empleador es el Estado, introducen en la gestión del empleo factores que no pueden soslayarse: los intereses y aspiraciones políticas de los diferentes actores en este ámbito influyen en el modelo de gestión (Duhalde 2021; Vera Espíndola 2017 y Doval 2015).

Es por esto que, las decisiones del Poder ejecutivo y legislativo son fundamentales en este nivel jurisdiccional, pues de ellos depende establecer cuáles serán los mecanismos y procedimientos por los cuales se accede e ingresa al empleo público en los municipios. Si estos criterios no se basan en los principios mencionados por Longo (2004), pueden generar modelos de tipo clientelar donde no hay garantía de igualdad de oportunidades y no siempre se tiene en cuenta la idoneidad de la persona al momento de la selección.

De hecho, en la SDSFV, quienes están facultados para establecer los criterios (requisitos) por los cuales se nombran “agentes” municipales son el Intendente y el Honorable Consejo Deliberante. De los testimonios recolectados para este trabajo se puede deducir que, durante el periodo analizado (2015-19) hubo cambios en la estructura municipal, esto llevó a modificaciones en el organigrama de la Secretaría; muchos empleados pasaron bajo la órbita de otra secretaria municipal dejando vacantes libres, sumadas a los lugares que quedaron libres por jubilaciones o retiros. “Entran amigos, parientes, cualquiera recomendado, nunca supe nada de concurso, yo no concursé”, esto nos cuenta una empleada que se desempeña en la SDSFV desde hace casi 10 años; otro trabajador con una antigüedad en el municipio de casi 15 años expresó “no conozco a nadie que haya concursado para entrar, solo tenes que conocer a alguien...”. Según estos testimonios, muchas de las vacantes a ocupar fueron asignadas según el vínculo o relación con el poder político y no por reunir los requisitos para el puesto.

En la Ley 14.656 también se encuentran los requisitos para la admisibilidad, en el Artículo 68 se menciona, dentro de ese listado de requerimientos para acceder a la función pública, la idoneidad para el cargo como condición.

Art. 68.- Son requisitos para la admisibilidad:

- a) ser argentino nativo, por opción o naturalizado, tener dieciocho (18) años de edad como mínimo y ser idóneo para desempeñar el cargo. Podrán admitirse extranjeros que acrediten en forma fehaciente dos (2) años de residencia en el país, anteriores a la designación.
- b) aprobar el examen de salud psicofísico preocupacional, de carácter obligatorio, la forma que determine el Departamento Ejecutivo. (Ley 14.656)

Así como se establece que el acceso debe ser en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos y el ingreso vinculado a la idoneidad para desempeñar el cargo y los requisitos

necesarios, además, se asientan las condiciones que inhabilitan el ingreso en el artículo 3. Por ejemplo, una persona con antecedentes penales, condenado o imputado en causas penales, no tiene permitido el ingreso al empleo público.

ARTÍCULO 3°. No podrán ingresar a la Administración Municipal: a) El que hubiere sido declarado cesante en la Administración Nacional, Provincial o Municipal por razones disciplinarias, mientras no esté rehabilitado por la autoridad de aplicación correspondiente. b) El que se encuentre condenado y/o con antecedentes penales vigentes o quien estuviere imputado en una causa penal por hecho doloso hasta tanto se resuelva su situación procesal... (Ley 14.65)

Según el sistema de acceso e ingreso al empleo público y de acuerdo a la tarea/actividad/servicio que vaya a prestar el trabajador que ingresa al municipio se le otorga una categoría, un escalafón. En la PBA, la Ley 14.656 establece según el art. 46 que los escalafones serán determinados por Ordenanza y Convenio Colectivo.

Art. 46- Mediante la Ordenanza y el Convenio Colectivo de Trabajo se determinará el escalafón y las nóminas salariales para el personal de la Administración Municipal comprendido en la presente ley.

Cada escalafón establece las funciones jerárquicas, administrativas, u operativas (entre otras), en el que el personal revista en uno de los *niveles o categorías* según el tipo de función o puesto de trabajo para el que fuera seleccionado, de conformidad con lo establecido en el mencionado convenio (norma o estructura escalafonaria, según aplique).

Como regla general, en la mayoría de los escalafones, el nivel se define de acuerdo con la complejidad, responsabilidad y autonomía que comporte la función o puesto de trabajo. La promoción horizontal comprende el acceso a grados superiores habilitados para el Nivel/Categoría en el que revista el personal, lo que resultará de la capacitación, y/o la acreditación de sus desempeños, y/o competencias laborales o, en algunos casos, simplemente por antigüedad.

En Florencio Varela, es decir, para los trabajadores de la SDSFV los escalafones están definidos únicamente por Ordenanza, ya que como se ha mencionado en páginas anteriores, no hay un Convenio Colectivo que regule las relaciones laborales de los trabajadores del municipio; cabe aclarar que esta ordenanza data de 1979 y se encuentra publicada en la página web oficial del gobierno local<sup>15</sup>. Si bien esa estructura escalafonaria no se modificó desde entonces, sí se han añadido ordenanzas posteriores que se articulan con aquella. Las regulaciones locales más recientes han generado nuevos puestos o tareas tales como “técnico informático”.

Art 1.- El personal municipal con estabilidad comprendido en el Estatuto para los agentes municipales revistará, de acuerdo con la naturaleza de sus

---

<sup>15</sup> <http://www.varela.gov.ar/ordenanzas/1979/533.pdf>

funciones, en el Agrupamiento y Clase que le corresponda, de conformidad con las normas que se establecen, en el presente Escalafón.

Art. 2.- Cada agrupamiento está constituido por el conjunto de agentes que realizan actividades afines, conforme con la índole de sus tareas y básicamente serán: 1.- Jerárquico 2.- Profesional 3.- Técnico 4.- Administrativo 5.- Obrero 6.- Servicio

Además, la Ley 14.656 prevé dos clasificaciones para el personal: Personal de Planta Permanente y Transitoria para el caso de los empleados de la SDSFV esto se establece en el art. 70 y el art. 71. Además, se especifica el máximo de horas laborales que deben cumplir los empleados de planta permanente municipales en la PBA<sup>16</sup>:

ARTÍCULO 70. El personal alcanzado por el presente régimen se clasificará en:

1. Planta permanente: integrada por el personal que goza de estabilidad, entendida ésta como el derecho a conservar el empleo hasta que se encuentre en condiciones de jubilarse. La estabilidad en el empleo se perderá exclusivamente por las causas y procedimientos previstos en esta ley.

Como se puede ver en esta Ley, el *Personal de Planta Permanente* goza de estabilidad. La estabilidad del empleo es lo que permite acceder a otros derechos laborales como la carrera, las licencias y jubilación. Diferente es el caso de quienes son *contratados* por los municipios, esta modalidad más *flexible* permite dotarse de personal por un tiempo determinado sin generar estabilidad al trabajador.

2. Planta temporaria: integrada por el personal que es contratado para trabajos de carácter transitorio o eventual o estacional, que no puedan efectuarse por el personal de planta permanente de la Administración Municipal. La contratación se efectuará por contrato escrito, donde se establecerá obligatoriamente la tarea a desarrollar, la jornada de trabajo, el tiempo de contratación y la remuneración a percibir por el trabajador. El contrato se formalizará en tres (3) copias. Una se deberá hacer entrega al trabajador, otra remitida a la Delegación del Ministerio de Trabajo de la Provincia para su registración y archivo, y otra quedará en poder del Municipio. En ningún caso el total de los contratados podrá superar el veinte por ciento (20%) de la Planta Permanente.

Por otro lado, esta ley (14.656) habilita, también, los contratos bajo la modalidad de locación de servicios:

Art. 45.- Podrá contratarse personal bajo la figura del contrato de locación de servicios para realizar trabajos o servicios extraordinarios en el campo de la ciencia o las artes. El contrato deberá especificar: a) Los servicios a prestar;

---

<sup>16</sup> Art. 71.- El personal con estabilidad revistará conforme las previsiones de los escalafones que el Municipio disponga según lo preceptuado en la presente ley, no pudiendo la jornada laboral normal ser inferior a seis (6) horas diarias, ni superior a ocho (8) horas diarias, de lunes a viernes. No obstante, cuando la índole de las actividades lo requiera, el Municipio podrá instituir otros regímenes horarios y francos compensatorios.

b) El plazo de duración; c) La retribución y su forma de pago; d) Los supuestos en que se producirá la conclusión del contrato antes del plazo establecido.

Esta modalidad de contrato no supone una relación empleador-empleado, en su lugar hay quien contrata un servicio y alguien que lo realiza contratador-contratante; es una modalidad que no genera estabilidad para el trabajador, una vez terminado el servicio también termina el vínculo. Los relatos de los empleados entrevistados permiten dar cuenta que hay un gran número de puestos ocupados por personal contratado, becados y otros tipos de figuras como personal con “horas cátedra”, estos completan el plantel de la SDSFV; así explica una docente de idioma “yo no soy municipal, soy contratada hace más de 5 años pero para mi no corre la antigüedad, renuevo el contrato por año y lo pueden terminar cuando quieran...”.

Esta normativa, Ley 14.656, sin dudas introdujo cambios en el régimen de empleo público municipal pero, en lo que respecta al sistema de *acceso e ingreso* continúa en manos de los gobiernos locales. Es su decisión la forma de selección del personal que compone la administración pública local; a fines de ser eficientes y eficaces, las municipalidades deben considerar mecanismos que garanticen dotarse de personal acorde a los puestos a ocupar. Esto supone que el ingreso de un empleado al municipio no debe depender de intereses políticos o producto de arreglos informales.

Sin embargo, según los datos recolectados para este trabajo, se puede observar que estos mecanismos no se encuentran regulados de forma transparente y en muchos casos el acceso e ingreso al empleo municipal depende de intereses políticos y arreglos informales, los testimonios confirman que, no hay una real garantía de igualdad de oportunidades ni se da prioridad a la idoneidad necesaria para cubrir puestos. Esta situación provoca que la SDSFV no siempre pueda responder a la problemática distrital de forma adecuada.

«En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos».  
(Longo. 2008. p. 46).

## **2.2- Organización y desarrollo de la carrera administrativa**

Para caracterizar el modelo de gestión de empleo en la Secretaría de Desarrollo Social en Florencio Varela, siguiendo las dimensiones propuestas por Longo (2004), se debe analizar cómo está organizada la carrera administrativa. Para esto se tendrá en cuenta los procedimientos establecidos por la vigente regulación, mediante los cuales los trabajadores de la Secretaría bajo análisis tienen la posibilidad de desarrollarse profesionalmente para de esta forma conformar, siguiendo el planteo de Longo (2004), una administración pública profesional y adecuada para lograr los objetivos propuestos por los Estados, en este caso, local.

Analizar la forma de *organización de la carrera* permitirá dar cuenta del modelo de gestión del empleo que prima en la SDSFV, por este motivo, el siguiente apartado muestra el relevamiento de los artículos de la legislación vigente mediante los cuales se establecen estos sistemas.

Longo (2004) parte de la definición de función pública expresada en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) y del concepto de *profesionalización* del empleo público que allí se expresa. Esta carta es el trabajo del Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo (CLAD), del cual Argentina es miembro pleno; publicado en 2003.

Para este autor, la *carrera* constituye un elemento central, si su organización está basada en los principios de igualdad y mérito y se establecen mecanismos de capacitación y promoción los trabajadores mejoran el desempeño en sus funciones y evitar prácticas clientelares, por lo tanto, la administración puede ser eficaz y eficiente.

Desde el punto de vista de sus contenidos, la orientación de la Carta Iberoamericana apunta a la combinación, en el diseño de los sistemas de función pública, de dos tipos de ingredientes:

- a) Los que involucran las garantías propias de un sistema meritocrático, esenciales para preservar la profesionalidad de la Administración. Estos elementos combaten la arbitrariedad, el nepotismo y el clientelismo político.
- b) Los que persiguen introducir mayor flexibilidad en los sistemas de gestión del empleo y los recursos humanos, para hacer posible administraciones receptivas a las prioridades políticas de los gobiernos, eficaces, eficientes, orientadas a resultados, transparentes y responsables. Estos elementos sustentan la mayor parte de las orientaciones de cambio en los sistemas de función pública de las democracias avanzadas (Longo, 2004b: 153 y ss.), y se oponen específicamente a la burocratización, el corporativismo, la defensa de privilegios y la búsqueda de rentas. (Longo. 2008. P. 46)

Una Administración Pública Profesional es la base de un Estado fuerte y eficaz, según la CIFP, los funcionarios públicos deben tener ciertos atributos tales como el mérito, vocación, responsabilidad, ser eficientes y deben respetar los valores democráticos.

En consecuencia, para que la Secretaría de Desarrollo Social en Florencio Varela sea capaz de dar respuesta a las demandas de su comunidad, debe contar con empleados a la altura de cada situación que se presente<sup>17</sup>, de forma que el municipio pueda crecer y desarrollarse; al mismo tiempo garantizar seguridad y servicios básicos a su comunidad.

Esto implica que la posibilidad de desarrollo y carrera, para los trabajadores del sector público, no debe estar sujeta a los cambios de signo político en el gobierno o a intereses individuales. La carrera administrativa en el sector público depende de la organización y planificación de estrategias que garanticen el reclutamiento de personal idóneo, con potencial para asumir más responsabilidades/tareas y respete los valores de las instituciones democráticas.

---

<sup>17</sup>Oszlak y O' Donnell (2007) realizan un profundo análisis de las políticas públicas, su relación con el estado y la demanda/cuestión social, en su trabajo advierten: "Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son "problematizadas", en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse "algo" a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos "cuestiones" a estos asuntos (necesidades, demandas) "socialmente problematizados"(p. 523) Las Políticas Públicas, en este sentido, son acciones (leyes, programas, medidas) que pone en marcha el Estado para solucionar/resolver (y prevenir) los problemas sociales, es decir, "la cuestión social" según el contexto.

“Para hacer posible la existencia de sistemas de tal naturaleza es necesario que la gestión del empleo y los recursos humanos al servicio de los gobiernos incorpore los criterios jurídicos, organizativos y técnicos así como las políticas y prácticas que caracterizan a un manejo transparente y eficaz de los recursos humanos.” (CIPFP. 2003. P.3)

En esa clave, Longo (2004) distingue entre los *sistemas de empleo* y los *sistemas de carrera*, para este autor, los sistemas de empleo están organizados en base a las necesidades que surgen para cubrir lugares/puestos específicos por lo que las administraciones públicas pueden recurrir tanto al reclutamiento externo como interno. En los sistemas de carrera se puede encontrar un diseño jerarquizado de cargos públicos “que implica que los empleados, reclutados en un determinado nivel de empleo, pueden con el tiempo efectuar un recorrido ascendentes a través de una serie de niveles...”(p. 82)

Teniendo en cuenta la importancia de la Secretaría estudiada al momento de atender las demandas de la comunidad varelense, para ser eficaz y eficiente es fundamental que cuente con trabajadores idóneos y que estos dispongan de mecanismos mediante los cuales puedan crecer y desarrollarse profesionalmente. Vale la pena recordar, en este sentido, que los trabajadores de la SDSFV son empleados *estatales*, forman parte de una Institución que tiene por objetivo planificar, ejecutar y gestionar las políticas públicas (programas, proyectos, planes del Estado) cuya misión es garantizar el bienestar de la sociedad.

“Seguridad jurídica y eficacia de la Administración son, por lo tanto, los principios que se hallan en la base de los sistemas de función pública, en tanto que instituciones creadoras de valor en el Estado democrático de Derecho.”(Longo. 2004. p. 73).

Entonces, a continuación, se mostrará el modo en que la ley 14.656 regula el empleo público municipal apuntando concretamente a aquellos segmentos de la norma que plantean el desarrollo de la *Carrera* de los trabajadores municipales bonaerenses, y por ende válido para quienes desempeñan funciones en la SDSFV. No obstante esto, cabe señalar que, según el artículo 11 de la ley 14.656, la carrera se regirá por disposiciones del escalafón establecido mediante *ordenanza y convenio colectivo* de trabajo, además, se realizarán evaluaciones para determinar las competencias y el cumplimiento de los requisitos requeridos según cada nivel, todo respetando el derecho a la igualdad de oportunidades.

Teniendo en cuenta lo expresado en este artículo, los trabajadores municipales en la PBA tienen derecho a participar de cursos y capacitaciones internas o externas a fin de profesionalizarse en la Administración pública municipal.

Art. 11.- La carrera administrativa del trabajador se regirá por las disposiciones del Escalafón establecido mediante la Ordenanza y el Convenio Colectivo de Trabajo, sobre la base del régimen de evaluación de aptitudes, antecedentes, capacitación, concurso y demás requisitos que en el mismo se determine. El personal permanente tiene derecho a igualdad de oportunidades para optar a cubrir cada uno de los niveles y jerarquías previstos en los respectivos escalafones y a no sufrir discriminación negativa...(Ley 14.656).

Vale recordar que Varela aún no ha homologado un convenio colectivo, por lo que la carrera administrativa se rige por las disposiciones de la ordenanza emitida en 1979. Por otro lado, es una atribución del Concejo Deliberante la organización de la misma ya que esto se encuentra estipulado en la ley orgánica municipal (decreto-ley 6769/58) art. 63 inciso 5<sup>18</sup>.

Entonces, según la ordenanza municipal N° 533/79 para el ascenso/pase de un agente de una clase a la inmediata superior dentro de un agrupamiento o cambio de agrupamiento debe existir una vacante real y el agente deberá cumplir con los requisitos que el nuevo cargo requiera; deberá presentar sus antecedentes y someterse a la evaluación. ( Art. 20. y 21- Ordenanza Municipal 533/79).

Según este documento, la reglamentación de los procedimientos para ascensos serán fijados por el Departamento Ejecutivo teniendo en cuenta los artículos 20 y 21 de la Ordenanza Municipal 533/79 y agrega en el art. 23 de la misma en la que se detalla que el agente deberá contar con una antigüedad mínima de dos años en el cargo del que proviene y dando prioridad a los postulantes del respectivo Plantel Básico.

Este sistema de carrera permite a los trabajadores de planta permanente desarrollarse profesionalmente, capacitarse para poder acceder a puestos de mayor responsabilidad; si bien habilita la contratación de personal externo, cuando es requerido, esta ordenanza da prioridad a la cobertura de cargos mediante reclutamiento interno. Sin embargo, D. D´Aquino, secretario del sindicato de trabajadores municipales de Florencio Varela (STMFV) durante la entrevista realizada para este trabajo en 2020 afirma que, no han desarrollado un sistema reglamentado concreto de carrera y reconoce su importancia, pese a esto admite que, están lejos de consolidar un régimen regulatorio de la carrera administrativa.

En síntesis, el sistema de carrera vigente en la SDSFV, normativamente respeta el principio de igualdad de oportunidades para progresar profesionalmente dentro de la administración pública municipal, puesto que estipula regulaciones que ponen en valor las capacidades y aptitudes de quienes aspiran desarrollar su carrera profesional dentro de la administración pública municipal. Por otro lado, la ordenanza 533/79 da prioridad al reclutamiento interno, es decir, a cubrir vacantes con personal de planta permanente, pero deja en manos del Poder Ejecutivo (es decir de los intendentes) establecer los procedimientos correspondientes para hacerlo. Pese a lo dicho, se encontraron testimonios que dan cuenta de arreglos informales contrarios al espíritu de la ley 14.656 “Suben los amigos” explica un trabajador, “Mientras el resto espera años que se le valide un cambio de categoría, otros pasan a ser directores por conveniencia” comenta, además, “Si alguien no mueve tus papeles, entras y te jubilas con la misma categoría”.

Entonces, la normativa garantiza el acceso a la carrera, sin embargo, basándose en las entrevistas realizadas se puede afirmar que no existe una reglamentación concreta sobre esta,

---

<sup>18</sup> Art. 63.- Constituyen atribuciones y deberes administrativos del Concejo: (...) 5.- Organizar la carrera administrativa con las siguientes bases: acceso por idoneidad, escalafón, estabilidad, uniformidad de sueldos en cada categoría e incompatibilidades.(...) (LO)

ni planes de capacitación y formación continua que posibiliten el pleno desarrollo profesional de los empleados en la Secretaría. Además, los cambios de categoría, para muchos de los trabajadores se otorgaron por antigüedad o afinidad con el poder político y no por mérito. También se recolectaron testimonios en los que se da cuenta que para ascender o tener el reconocimiento por títulos obtenidos deben solicitarlo y esperar la aprobación del Poder Ejecutivo municipal; situación que afecta el desempeño de toda la SDSFV y a su vez, desmotiva a quienes quieren progresar en la administración pública local.

### **2.3.- Derechos y Deberes de los trabajadores**

Siguiendo la propuesta analítica de Longo (2004), la tercera dimensión a analizar es la que contempla los *Derechos y Deberes* de los trabajadores en el sector público. Esta dimensión resulta fundamental para comprender qué derechos les corresponden a los trabajadores e identificar si estos se aplican y respetan en el área estudiada. La revisión de la normativa vigente en el empleo público municipal permitirá acercarnos al modelo de gestión del empleo conformado en la Secretaria municipal bajo estudio.

Es según la jerarquía constitucional que la CN es la base y principio de los derechos correspondientes a los trabajadores (públicos y privados) y en el artículo 14 bis se establece:

Art.14 bis.- El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

Este derecho es adoptado por la Provincia de Buenos Aires y queda expreso en el, ya mencionado, art. 39 de la constitución provincial:

Artículo 39.- El trabajo es un derecho y un deber social.

1- En especial se establece: derecho al trabajo, a una retribución justa, a condiciones dignas de trabajo, al bienestar, a la jornada limitada, al descanso semanal, a igual remuneración por igual tarea y al salario mínimo, vital y móvil.

Según la ley vigente, marco del empleo público municipal 14.656 artículo 6, los trabajadores de la SDSFV tienen derechos laborales, es decir, cada trabajador, cada individuo es titular de ciertos derechos (como trabajador, ya que el empleo está protegido por un conjunto de leyes que hacen a su marco jurídico) y esto se ve reflejado en él:

ARTÍCULO 6º. El trabajador tiene los siguientes derechos: a) a la estabilidad; b) a condiciones dignas y equitativas de labor; c) a la jornada limitada de labor y al descanso semanal; d) al descanso y vacaciones pagados; e) a una remuneración justa; f) a igual remuneración por igual tarea; g) al Sueldo Anual Complementario; h) al reconocimiento y percepción de una retribución por antigüedad; i) a Compensaciones; j) a subsidios y asignaciones familiares. Estas últimas, conforme la legislación nacional; k) a indemnizaciones; l) a la

carrera y capacitación; ll) a licencias y permisos; m) a la asistencia sanitaria y social; n) a renunciar; ñ) a la jubilación; o) a la reincorporación; p) a la agremiación y asociación; q) a ropas y útiles de trabajo; r) a menciones; s) a la negociación colectiva a través de las asociaciones sindicales de trabajadores que los representen conforme las pautas de la Ley N° 23.551 o la que en el futuro la reemplace; t) al Salario Mínimo Vital y Móvil, el que podrá ser adecuado a la jornada laboral fijada por el Municipio, a cuyos efectos se podrá constituir un Fondo Compensador Específico integrado por recursos municipales y/o provinciales y/u otras fuentes, para financiar diferencias salariales que pudieran resultar de la nómina de personal existente al momento de entrada en vigencia de la presente Ley. La diferencia resultante y los casos a financiar serán establecidos por el Poder Ejecutivo provincial a instancias de la información requerida a estos efectos; u) a la garantía del debido proceso adjetivo en los sumarios. (Ley 14.656)

Los derechos detallados son meramente enunciativos y el Municipio podrá instituir con carácter permanente o transitorio, general o sectorial, otras bonificaciones. (Ley 14656).

Como ya se ha mencionado anteriormente, los empleados de la SDSFV, por ley, tienen derecho a: la *estabilidad en el empleo y a la carrera* (según ley 14.656). Respecto a la retribución/salario se especifica, en el Art. 72, que el trabajador tiene derecho a una justa retribución según el cargo/puesto/tarea desempeñada y este se compone de un sueldo básico, que debe ser fijado mediante CCT, y algunos complementos como: plus por mérito y por antigüedad. Además, se agrega el derecho a horas complementarias (“horas extras”) en caso de que la jornada laboral se extienda más allá de las 8 horas fijadas como máximo por esta ley<sup>19</sup> (art. 74).

En este sentido, para el sueldo básico, se debería tener en cuenta que este sea acorde al *salario mínimo vital y móvil* (SMVM)<sup>20</sup>. El SMVM en Argentina supone una retribución que permita, a los trabajadores argentinos, satisfacer sus necesidades básicas (alimentación, vestimenta, vivienda). Históricamente los diferentes colectivos de trabajadores se han organizado en sindicatos para mejorar su *salario y condiciones laborales*. Es en este sentido, que las organizaciones de trabajadores del sector público municipal, bajo el régimen previsto por la 14.656, pueden mejorar su salario a través de la negociación colectiva:

“Los sistemas de salarios mínimos deberían ser definidos y diseñados de tal forma que actúen como complemento y refuerzo de otras políticas sociales y de empleo que tienen por objeto establecer las condiciones de empleo de trabajo (por ejemplo, las políticas en materia de negociación colectiva).” (OIT).

---

<sup>19</sup> Art. 74.- El trabajador que deba cumplir tareas que excedan el máximo de la jornada laboral normal establecida para su tarea, en días laborales, será retribuido conforme a un incremento del cincuenta por ciento (50%) por cada hora que exceda la misma. Las tareas realizadas durante los días sábados, domingos, no laborables y feriados nacionales, serán retribuidas con un incremento del cien por ciento (100%). (Ley 14.656).

<sup>20</sup> El salario mínimo se ha definido como la cuantía mínima de remuneración que un empleador está obligado a pagar a sus asalariados por el trabajo que éstos hayan efectuado durante un período determinado, cuantía que no puede ser rebajada ni en virtud de un convenio colectivo ni de un acuerdo individual. (OIT <https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/definition/lang--es/index.htm>)

Pese a ser un derecho establecido por Ley, según los relatos obtenidos para este trabajo, los salarios en las categorías más bajas dentro de la SDSF quedan por debajo del SMVM y deben recurrir a complementar dicho sueldo básico con horas extra, de esta manera lo relata una administrativa de la secretaría “cuando el salario mínimo estaba cerca de los 10 mil pesos en 2017, mi básico era de 7.500”.<sup>21</sup>

Además, tampoco se encontró evidencia de mesas de negociación que permitan discutir paritarias con todos los actores involucrados, los aumentos se fijan por decreto.

Las licencias, como derecho de los trabajadores, se detallan en los artículos 78 al 97. En ellos se establecen licencias por enfermedad, matrimonio, nacimiento, si debiera ausentarse por estar en tratamiento de fertilización asistida, por adopción, pausas para lactancia, días de estudio, licencias en caso de enfermedad o fallecimiento de familiares, entre otras. Un aspecto interesante de esta ley es que contempla licencias en caso de tener que ausentarse si algún trabajador es víctima de violencia de género (art.95 inc. i).

Los días que corresponden a cada situación contemplada para estas licencias varían según el caso; vale la pena recordar que esta ley supone un piso de derechos, que mediante el diálogo y la negociación colectiva este “piso” se debe poder elevar. Esa situación permitiría ampliar derechos ya consagrados por un gran abanico de Leyes, Normas y decretos.

Según la Ley 14.656 queda garantizado, para estos trabajadores el derecho a sindicalización: Art. 16.- El trabajador tiene derecho a agremiarse y/o asociarse en los términos de la Ley Nacional N° 23.551 o la que en el futuro la reemplace.

A su vez, la Ley de asociaciones sindicales 23.551 establece la libertad sindical como principio rector: Art. 1.- La libertad sindical será garantizada por todas las normas que se refieren a la organización y acción de las asociaciones sindicales”. La 23.551 otorga a los trabajadores los siguientes derechos:

Artículo 4° — Los trabajadores tienen los siguientes derechos sindicales: a) Constituir libremente y sin necesidad de autorización previa, asociaciones sindicales; b) Afiliarse a las ya constituidas, no afiliarse o desafilarse; c) Reunirse y desarrollar actividades sindicales; d) Peticionar ante las autoridades y los empleadores; e) Participar en la vida interna de las asociaciones sindicales, elegir libremente a sus representantes, ser elegidos y postular candidatos. (Ley 23.551).

Además, en la ley de asociaciones sindicales se expresan los derechos que los sindicatos de trabajadores tienen:

Artículo 5° — Las asociaciones sindicales tienen los siguientes derechos: a) Determinar su nombre, no pudiendo utilizar los ya adoptados ni aquellos que pudieran inducir a error o confusión; b) Determinar su objeto, ámbito de representación personal y de actuación territorial; c) Adoptar el tipo de organización que estimen apropiado, aprobar sus estatutos y constituir

---

<sup>21</sup>ver mas: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/276270/norma.htm>  
resolucion sobre el Minimo Vital y Movil 2017

asociaciones de grado superior, afiliarse a las ya constituidas o desafiliarse; d) Formular su programa de acción, y realizar todas las actividades lícitas en defensa del interés de los trabajadores. En especial, ejercer el derecho a negociar colectivamente, el de participar, el de huelga y el de adoptar demás medidas legítimas de acción sindical.

En este sentido, los trabajadores de la SDSFV y sus organizaciones sindicales cuentan con la posibilidad de negociar colectivamente según lo estipulado por la Ley 14.656 (Sección II. Art. 47/62) y teniendo en cuenta lo establecido en la 23.551. Explica la 14.656 que será materia de negociación las condiciones inherentes a la *relación de empleo* y aquellas pertinentes a las relaciones laborales entre contratantes, quedando por fuera de negociación la organización y estructura de la administración pública, el principio de idoneidad y la estabilidad.<sup>22</sup>

Art. 52.- Negociación Colectiva: En la negociación municipal intervendrán sin excepción, aquellas entidades gremiales con personería gremial e inscripción vigente y que tengan reconocido el ámbito territorial y personal para actuar en consecuencia, todo ello de acuerdo a las previsiones de la Ley N° 23.551 o la que la reemplace, que además estén integrados en su totalidad por trabajadores estatales. (Ley 14.656).

Art. 62.- Las disposiciones de esta Sección se interpretarán de conformidad con las normas constitucionales, lo preceptuado en los Convenios N° 87, 98, 151 y 154, correlativos y concordantes de la Organización Internacional del Trabajo, los principios y recomendaciones emanados de sus órganos de control, las leyes nacionales, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, las leyes provinciales y los principios de derecho administrativo aplicables a la relación de empleo público, en la medida que no colisionen con los principios del Derecho del Trabajo. (Ley 14.656).

Según Duhalde (2019), con la sanción de la 14.656 se abrió el camino a la negociación colectiva en el ámbito público municipal “–por primera vez en la historia– la instancia de la negociación colectiva, con el fin de romper con la tendencia estatutaria y unilateral del ámbito municipal y generar un espacio de discusión obligatorio con los representantes de los trabajadores (p.6). No obstante, se encontró que aún no se han establecido canales de diálogo que tengan como objetivo pactar convenios colectivos que comprendan a los trabajadores municipales varelenses. Además y pese al derecho a la libre asociación, se detectó que el sindicato que nuclea a los trabajadores municipales en este distrito, no fomentan la agremiación de los agentes de reciente ingreso poniendo trabas a la sindicalización. Según expresado por los dirigentes de FeSiMuBo, esta situación responde a la complicidad de la dirigencia sindical

---

<sup>22</sup>Art. 54.- A través de la negociación colectiva se podrán regular todas las condiciones inherentes a la relación de empleo y aquellas concernientes a las relaciones laborales entre los sujetos contratantes, debiéndose respetar en todos los casos la garantía constitucional de estabilidad en el empleo público.

No será objeto de negociación:

- a) la facultad de dirección del Estado en cuanto a la organización y conducción de la Administración Pública Municipal, comprensiva de su estructura orgánica;
- b) el principio de idoneidad como base para el ingreso y para la promoción en la carrera.
- c) la estabilidad.

con los jefes políticos en donde se priorizan los intereses partidarios por sobre el bienestar de los trabajadores.

Complementariamente a lo expuesto, la ley 14.656 establece una serie de obligaciones (deberes) con los que cada trabajador debe cumplir. En su art. 103 se determina que los empleados municipales están obligados a actuar de determinada manera como por ejemplo a prestar servicio de forma regular y diligente, a obedecer a los superiores, a respetar los valores e instituciones democráticas. El artículo 104 fija prohibiciones como, por ejemplo, que los trabajadores municipales no pueden aceptar dádivas de ningún tipo; además, prevé sanciones para quienes incurran en faltas. Vale la pena aclarar, que el Poder Ejecutivo municipal está facultado para cesantear (despedir).

En suma, el cuerpo normativo de la Ley 14.656 establece derechos fundamentales para todos los trabajadores municipales de la PBA, lo que claramente incluye a los trabajadores de la SDSF. Estabilidad como eje central y base de otros derechos laborales tales como agremiación y negociación colectiva, licencias, acceso a la carrera administrativa y jubilación. Por otro lado, fija deberes y obligaciones a los que están sujetos como empleados públicos en los que actuar respetando los valores e instituciones democráticas resulta fundamental. Sin embargo, son muchas las pruebas que posibilitan afirmar que estos derechos de los trabajadores no se cumplen en su totalidad exponiéndolos a situaciones de vulnerabilidad e inestabilidad pues quedan sujetos a la discrecionalidad del Intendente.

#### **2.4.- Administración del Sistema**

Con el objetivo de caracterizar el *modelo* de gestión del empleo en la SDSFV, en este último apartado, se abordará la *configuración del sistema en función al grado de centralización/descentralización*. Esta dimensión nos permitirá comprender la forma de organización vigente en la Secretaría a estudiar y cómo se establecen mecanismos de coordinación vertical, es decir, con otros niveles de gobierno; y horizontal, esto es, entre secretarías del mismo municipio.

Según Longo (2004), actualmente las administraciones públicas son cada vez más complejas, tienden a fragmentarse y, el mayor o menor grado de centralidad, puede afectar su desempeño. Es por lo que resulta necesario tener en cuenta esta dimensión para analizar de qué forma la centralización/descentralización de funciones y/o atribuciones conferidas a la secretaría bajo estudio, atraviesan la dinámica de las relaciones laborales en esta área de la estructura orgánica municipal.

Ya hemos repasado la situación que llevó en los años 1990 a los municipios a asumir nuevas responsabilidades, muchos de ellos tuvieron que afrontarlas con escasos recursos y desvinculados de otros niveles de gobierno. Así es, como los municipios incluyendo al de Florencio Varela fueron adaptando sus estructuras a las nuevas responsabilidades asumidas. A los tradicionales departamentos/secretarías de obras y servicios se le sumaron áreas destinadas a la educación, a la salud y acción social entre otras.

En 2016, desde el recién electo Gobierno Nacional, también se impulsaron cambios en la estructura y responsabilidades del Estado. A nivel municipal, puntualmente en Florencio

Varela, el gobierno local de tradición peronista<sup>23</sup> enfrentó grandes dificultades para sostener su estructura y servicios en función. Teniendo en cuenta lo expresado por el Secretario general del sindicato de trabajadores municipales varelenses en entrevista para este trabajo, las políticas neoliberales que Cambiemos impulsó, transformó la situación del municipio estudiado económicamente por la reducción de la coparticipación (es decir, de los recursos provenientes del gobierno provincial y nacional); además, si repasamos la entrevista radial<sup>24</sup> de quien fuera secretaria de la SDSFV durante el gobierno de M. Macri, entre 2016 y 2019 la comunidad varelense sintió los efectos negativos de las políticas de ajuste y recortes al discontinuar planes y programas con los que articulaba ya que muchos de los vecinos de Varela dependían de estos para satisfacer sus necesidades básicas (alimento, abrigo, educación, salud, etc.). Ambos sostienen que la falta de diálogo con el Gobierno Provincial y Nacional dificultó la puesta en marcha de Políticas Sociales.

Según comenta el Secretario general del Sindicato de trabajadores municipales varelenses (STMFV), Dario D´Aquino, el contexto político-económico a partir del 2016 frenó el crecimiento y desarrollo de la localidad. Sostuvo también, que el municipio como empleador durante el periodo analizado encontró grandes dificultades para alcanzar salarios que garanticen el mínimo vital y móvil. No obstante, a diferencia de otros municipios y niveles de gobierno, conversando con empleados de planta permanente y transitoria se pudo constatar que en Varela no se realizaron despidos como forma de “achicar costos”.

Teniendo en cuenta el texto de Longo (2004), la *descentralización* de las decisiones respecto a los recursos humanos brinda a las diferentes áreas estatales, en los tres niveles de gestión, cierta autonomía que les facilita adaptarse a los contextos cambiantes; esto quiere decir que pueden disponer de los recursos humanos según las necesidades que surgen y cubrir puestos con el personal idóneo para las nuevas tareas que puedan aparecer, asegurando así la eficacia y el desempeño del área. Es decir, la SDSFV mediante un modelo “flexible” en el que los recursos humanos puedan rotar, aumentar, disminuir o reorganizarse según su objetivo (el cual varía según el contexto) podría aumentar la capacidad de respuesta a las demandas sociales y de forma más efectiva .

Por otro lado, la *centralización* de los recursos humanos da lugar a sistemas rígidos, donde los responsables de áreas o departamentos no pueden realizar cambios a voluntad, esta situación lleva a tener una administración pública con menor capacidad de adaptación pero facilita la cohesión y coordinación interna. Longo (2004) explica que, los modelos centralizados (asociados a los sistemas de carrera), suelen tener una importante fragmentación en su interior debido a la heterogeneidad de su planta, para este autor la “fragmentación” interna que muestran los sistemas de carrera sucede cuando se dividen y crean a discreción organismos

---

<sup>23</sup>Es pertinente aclarar que Varela, fue uno de los pocos municipios que quedó bajo el mandato de un gobierno peronista mientras que la Nación y varias provincias, incluida la PBA, cambiaban de signo político por uno más de centro derecha. Además, el Intendente llevaba varios mandatos electos previos, por lo que gobernó ininterrumpidamente por más de 20 años.

<sup>24</sup> ver más: Radio UNAJ. “Aumento de la pobreza en el conurbano.” Mestiza podcasts. Recuperado de:<http://radio.unaj.edu.ar/la-secretaria-de-desarrollo-social-de-varela-hablo-sobre-el-aumento-de-la-pobreza-en-el-distrito/>

o entidades donde su plantel quede exceptuado del “régimen común” generando diversidad de estatutos coexistiendo y a causa de la introducción de “componentes de competencia interna” donde se puja por cooptar parte del aparato estatal.

En el municipio de Florencio Varela, se observa una estructura orgánica vertical, compuesta por el intendente, secretarios, subsecretarios, directores, subdirectores, jefes de división y de departamento y demás empleados municipales. Cada secretaría dependiente de la intendencia, cuenta con autonomía para desempeñar sus funciones; estas secretarías, incluyendo la SDSF, llevan adelante diferentes acciones para concretar sus metas y objetivos. Sin embargo, ninguna de las secretarías tiene capacidad para decidir asuntos respecto a los recursos humanos, sino que esto depende de la Dirección General de Recursos Humanos; este departamento se encarga de la administración, capacitación y supervisión de los trabajadores municipales indistintamente del lugar en donde desempeñan sus funciones, centralizando así la gestión del personal municipal.

Todas las cuestiones referidas a ingresos, pases de áreas, licencias, promociones y ascensos, incluso sobre el cese o baja de un trabajador pasan por la Dirección General de Recursos Humanos. Pese a esto, si se tiene en cuenta lo que relatan los empleados de la Secretaría, la decisión final sobre estos temas queda en manos del intendente.

Por ejemplo, un trabajador comentó, así como varios de los empleados de la SDSFV, que debió solicitar varias veces a su director el pase o traslado a dicha secretaría, pero debieron esperar la “autorización del intendente” para empezar desarrollar sus tareas en esa área municipal, aun cuando su perfil resultaba más acorde con las necesidades de personal del cargo que solicitaba cubrir. Explica, también, que no fue hasta la llegada de una “referente política conocida” al cargo de Director que el intendente “firmó” el pase.

Por lo tanto, para que un trabajador ingrese, sea cual sea la modalidad de contrato, depende de la firma del Poder Ejecutivo, de igual manera pasa en caso de un cambio de categoría o pase de área. Así, las decisiones respecto a la gestión de los recursos humanos en la SDSFV se “centralizan” en la figura del intendente, son unilaterales y se tejen redes de acuerdos informales tendientes al patronazgo o dependientes de la voluntad del poder político de turno y no de generar un modelo de gestión de los recursos humanos más eficaz y eficiente.

En lo que respecta a la SDSFV, esta tiene como misión impulsar y ejecutar políticas sociales diseñadas estratégicamente de modo tal de fomentar el desarrollo de la comunidad, promocionar la asistencia a grupos vulnerables y la protección de la familia, niñez, juventud, adultos mayores y personas con capacidades diferentes. Para alcanzar esta meta debe articular con otras áreas municipales y con los otros niveles provincial y nacional; además, debe disponer de los recursos materiales y humanos y una forma de coordinación interna que permita organizarse y ser operativa. En lo que respecta a su estructura y organigrama, con el transcurso del tiempo fue modificándose, por el año 2000 era una gran área que abarcaba acción social, salud y trabajo; en el 2017 quedó conformada la SDSFV, con una subdirección conformada a su vez por 12 direcciones y varios departamentos.

Esta estructura interna muestra que, con el transcurso del tiempo, la secretaría debió expandirse y reorganizarse para atender la creciente demanda social. Conversando con quien fuera empleada una dirección creada para articular con políticas públicas nacionales, es decir, planes y programas creados a nivel nacional o provincial para atender las necesidades de poblaciones vulnerables tales como el Programa de Responsabilidad Social Compartida, más conocido como ENVIÓN o el Plan Más Vida comentó que, durante el periodo en el que gobernaba Cambiemos, la falta de recursos municipales dificultó contratar personal idóneo y desde los otros niveles de gobierno no “mandaban gente” para cubrir esos lugares. Situación que claramente dificulta la ejecución de estos programas y por lo tanto en la calidad de vida de quienes dependen de estos.

Entonces, retomando el planteo de Longo (2004), en Varela se observa un sistema en el que cada área/Secretaría cuenta con autonomía para desempeñar sus funciones y concretar sus objetivos, sin embargo, no cuenta con poder de decidir sobre la gestión de los recursos humanos, esto significa que no es capaz de contratar o disponer de personal, si así lo requiere, sin la aprobación del intendente. Es decir, se observa un alto grado de descentralización de las funciones en la SDSFV pero ni la secretaría ni sus directores poseen autonomía para gestionar los recursos humanos, la gestión de los mismos se encuentra centralizada

## **Conclusiones**

Este trabajo se propuso caracterizar el modelo de gestión del empleo entre 2015 y 2019 siguiendo la guía presentada por Longo (2004). Las cuatro dimensiones analíticas de este autor nos permiten conocer algunos aspectos de la dinámica de las relaciones laborales en el sector público basándonos en la legislación. Pero para realizar esta caracterización no solo se tuvo en cuenta la normativa y la bibliografía relevada, sino que, además, se recopilaron testimonios de informantes claves ligados al fenómeno a estudiar, artículos periodísticos y datos estadísticos de organismos oficiales acerca del tema en cuestión.

Esta estrategia metodológica posibilitó dar respuesta al objetivo planteado en este trabajo al inicio de este recorrido, es decir, caracterizar el modelo de gestión del empleo en la SDSFV entre los años 2015 y 2019.

Recordemos que, en Varela, la Ley 14.656 entró en vigencia en 2016, por *régimen supletorio*, puesto que el municipio no estipuló ordenanza o CCT en los plazos pautados por la Ley, si bien no hubo señales de resistencia a la aplicación de la normativa que derogaría a la “ley de inestabilidad”, al dilatarse la homologación de un CCT se interpreta que existe cierto interés en mantener el modelo estatutario-unilateralista tanto por parte del sector sindical varelese como de quienes están al frente de la intendencia municipal.

Entonces, en lo que respecta al sistema de acceso e ingreso al empleo en la SDSFV, la Ley 14.656, sin dudas introdujo cambios en el régimen de empleo público municipal pero, se han detectado situaciones que indican la falta de transparencia al momento de la contratación de personal, pues los vínculos políticos o acuerdos informales priman sobre las necesidades reales de personal, donde no hay una real garantía de igualdad de oportunidades ni se da prioridad a la idoneidad necesaria para cubrir puestos, no se encontró regulación que

corresponda a los concursos o publicaciones que denoten la apertura de una vacante a ocupar, desconociendo así los criterios fundamentales planteados normativamente para acceder e ingresar al empleo público municipal. Esta situación provoca que la SDSFV no siempre pueda responder a la problemática distrital de forma adecuada impactando directamente en la comunidad que espera soluciones que disminuyan su vulnerabilidad y que quienes aspiran a ser empleados por el municipio pues no cuentan con garantías suficientes para ser considerados por su perfil o curriculum. Es por esto que se puede afirmar que el tipo de gestión del empleo en la SDSFV es permeable a prácticas de padrinazgo.

En cuanto al acceso a la carrera, sin dudas en la normativa queda establecido como un derecho de los trabajadores que debe ser regulado de forma acorde para garantizar la igualdad de oportunidades y la posibilidad de desarrollo profesional. Pese a lo dicho, y basándose en los relatos de los informantes y en lo expresado por el secretario del sindicato de trabajadores varelenses en la entrevista para este trabajo se puede afirmar que, no existe una reglamentación concreta sobre esta, ni planes de capacitación y formación continua que posibiliten el pleno desarrollo profesional de los empleados en la Secretaría. Sumado a esto, los cambios de categoría para muchos de los trabajadores se otorgaron por antigüedad o afinidad con el poder político y no por mérito. También se escucharon testimonios en los que se da cuenta que para ascender o tener el reconocimiento por títulos obtenidos deben solicitarlo y esperar la aprobación del Poder Ejecutivo municipal; situación que afecta el desempeño de toda la SDSFV y a su vez, desmotiva a quienes quieren progresar en la administración pública local.

Además, la Ley 14.656 establece derechos fundamentales para todos los trabajadores municipales de la PBA, lo que claramente incluye a los trabajadores de la SDSF. Estabilidad como eje central y base de otros derechos laborales tales como agremiación y negociación colectiva, licencias, salario mínimo vital y móvil, acceso a la carrera administrativa y jubilación. A pesar de que todo el abanico de leyes que configuran el régimen de empleo municipal recalcan, como derecho fundamental, la estabilidad del empleo, se han detectado situaciones en las que se recurre a la contratación de trabajadores temporarios que han esperado años pasar a planta permanente y contratos que se asemejan a la figura del personal destajista, vulnerando sus derechos a la estabilidad y a todos los derechos que derivan de esta.

También, y de acuerdo con expresado por los dirigentes gremiales varelenses, la falta de recursos económicos impidió fijar salarios que equiparen la creciente inflación durante ese periodo (2015-2019) por lo que se siguen encontrando (aún hoy) salarios por debajo del MVM en algunas de las categorías más bajas del escalafón, lo que ciertamente implica una violación de la Ley de Empleo Público Municipal 14.656, vulnerando así los Derechos de los trabajadores establecidos normativamente. Situación que se agrava al no abrir el diálogo para establecer paritarias en mesa de negociaciones y si firmar “aumentos” en mesas “chicas” y a puertas cerradas.

Por último, la centralización de las decisiones acerca de los recursos humanos en la figura del Intendente deja librada a la SDSFV a los intereses que este represente, los cuales no siempre van de la mano a las necesidades reales de contratación de personal. Esta secretaría tiene la autonomía necesaria para fijar sus objetivos y trazar sus metas pero no puede disponer

del personal sin depender del Poder Ejecutivo. Esto no solamente repercute en el desempeño de la secretaría sino que tiene un impacto directo en la población local que espera respuestas acordes a su problemática. En suma, es una secretaría descentralizada en sus funciones pero sin poder real para actuar sobre sus recursos humanos pues el alto grado de centralización de estas decisiones lo impide.

Así es como, a cuatro años de entrada en vigencia de la Ley 14.656 no se encuentran cambios que supongan mejoras en las condiciones laborales de los trabajadores municipales varelenses, por lo tanto, tampoco mayores beneficios ni garantías laborales para quienes desempeñan sus funciones en la SDSFV. Es por esto que la mera sanción de la Ley 14. 656 en Florencio Varela no se traduce en un cambio significativo respecto al modelo instaurado previamente: precarización, inestabilidad, bajos salarios, arreglos informales e intercambios de favores siguen siendo características visibles aún hoy en el municipio.

En efecto, y contrariamente a todo lo esperado con la sanción de la 14.656, hacia finales de 2019 el Poder Ejecutivo varelense elevó una ordenanza que fue aprobada en conjunto con el Consejo Deliberante que establece el Estatuto Municipal para los Trabajadores de la Municipalidad de Florencio Varela (ordenanza 9533/2019<sup>25</sup>). Así, es de suponer que la lógica unilateralista, en donde se confiere el poder de fijar las condiciones laborales de los trabajadores públicos a quien está ocupando el Poder Ejecutivo municipal, sigue vigente en este municipio.

### **Referencias Bibliográficas**

- Ackerman, M. (2008). La relación de empleo público y el derecho del trabajo. *M. Ackerman, Tratado de derecho del trabajo*.89-114.
- Aspiazu, E., & Luena, A. M. T. Escuela Municipal de Seguridad Local. Formación Inicial de la Policía de Prevención Local de General Pueyrredon Plan de Formación Complementario Universidad Nacional de Mar del Plata Facultad de Derecho Curso: El mundo del trabajo en la Ciudad de Mar del Plata.
- Auyero, J. (2002). Clientelismo político en Argentina: Doble vida y Negociación Colectiva.
- Cao, H., Blutman, G., Estévez, A. y Iturburu, M. (2007). Introducción a la administración pública argentina: nación, provincias y municipios. Buenos Aires: Biblos.
- Diéguez G., Gasparin J. (2006) El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?. Documentos de Políticas Públicas núm. 162 CIPPEC
- Espínola Vera, E. (2017). Nuevos paradigmas en las relaciones laborales en el sector público municipal de argentina (provincia de buenos aires). Documento presentado en la 106 Conferencia de OIT.

---

<sup>25</sup> <http://www.varela.gov.ar/ordenanzas/2019/9533.pdf>

Hoevel, C. (2015). Sistemas funcionales, redes y reflexividad relacional: una perspectiva latinoamericana.

Iilardi, Raúl. (2001) La gestión local de la política social. Los casos de Quilmes y Florencio Varela. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Programas Gubernamentales; Administración Social; Gobierno Local; Política Social; Gestión Local; Buenos Aires; Florencio Varela ; Quilmes; Argentina.

Pagani, M. L. (2009). El cambio organizacional y la política formativa: análisis de una experiencia local. In *V Congreso de Administración Pública, San Juan. Disponible en: <http://www.sgp.gov.ar/congresoap/sitio/docs/ponencias/P/Pagani.pdf> (visitado el 18/03/2020).*

Schreginger, M. J. (2019). La idoneidad como condición estructural del sistema republicano constitucionalizado y la legitimación para su exigibilidad. *Revista Derechos en Acción.*

Serna, M. (2008) Nuevas tendencias en gestión de recursos humanos en las administraciones públicas: ¿Están cambiando las Reglas del juego?. En *Revista Internacional de Organizaciones (RIO)*, 1, 109-127.

Longo, F. (2004). Mérito y Flexibilidad. Gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Barcelona: Paidós.

#### **Normativa. Leyes, Decretos, Ordenanzas**

Argentina. Constitución Nacional Argentina (1853). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Argentina. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (1994). Constitución de la Provincia de Buenos Aires. <https://normas.gba.gob.ar/constitucion-de-la-provincia-de-buenos-aires>

Argentina. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (1958). Decreto Ley 6.769/58 y modificatorias. Ley orgánica de las municipalidades. Provincia de Buenos Aires. <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto-ley/1958/6769/1719>

Argentina. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (1995). Ley 11.757 Estatuto para el personal de las municipalidades. <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1996/11757/5058>

Argentina. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2015). Ley 14.656 Ley marco del empleo público municipal. Provincia de Buenos Aires. <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2014/14656/2655>

Argentina. Congreso de la Nación. (1988). Ley 23.551. Ley de asociaciones sindicales. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20993/texact.htm>

Organización Internacional del Trabajo. Convenio 151 y 154

## Otras fuentes

MTESS (2017). “Seguimiento del empleo público diciembre 2017.” Estudios y estadísticas. Empleo público. Recuperado de: [http://trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/empleopublico/Seguimiento\\_del\\_empleo\\_publico\\_Nacional\\_Provincial\\_y\\_Municipal\\_2.pdf](http://trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/empleopublico/Seguimiento_del_empleo_publico_Nacional_Provincial_y_Municipal_2.pdf)

Radio UNAJ. “Aumento de la pobreza en el conurbano.” Mestiza podcasts. Recuperado de: <http://radio.unaj.edu.ar/la-secretaria-de-desarrollo-social-de-varela-hablo-sobre-el-aumento-de-la-pobreza-en-el-distrito/>

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. [https://www.gba.gob.ar/trabajo/convenios\\_colectivos\\_municipales](https://www.gba.gob.ar/trabajo/convenios_colectivos_municipales)

Diario Varela al Día. <http://varelaaldia.com.ar/>

Varela Municipio. <http://www.varela.gov.ar/ordenanzas.aspx>