

**TÍTULO DE LA PONENCIA:** Apuntes para un balance de la gestión del régimen de empleo público nacional durante 2002-2015. Aportes para una agenda consensuable

“Trabajo preparado para su presentación en el XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 10 al 13 de septiembre de 2018.”

**AUTOR:** Licenciado Eduardo Arturo SALAS

**DIRECCIÓN ELECTRÓNICA:** [salased2002@gmail.com](mailto:salased2002@gmail.com)

**INSTITUCIÓN DE PERTENENCIA:** ASOCIACION ARGENTINA DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.A.E.A.P.

**AREA TEMATICA:** CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**MESA:** Problemas, agenda y políticas de empleo público en la Administración Pública Nacional durante el período 2002 y 2015

**COORDINADOR:** Eduardo Arturo SALAS

## **RESUMEN**

La ponencia contribuye a la exposición motivada de las políticas, acciones, inacciones, mejoras o no, en el régimen del empleo público de los trabajadores de buena parte de la Administración Nacional alcanzados por un régimen de negociación colectiva específico (Ley N° 24.185) en la última década. Apunta a revitalizar la conciencia y actuación de numerosos actores sociales, gremiales, empresarios y políticos en torno a la necesidad de consensuar y consolidar de manera explícita y comprometida, una política de Estado para recomponer la burocracia pública.

Se despliega en momentos: primero da cuenta de las 8 principales orientaciones, políticas y acciones de profunda modernización del régimen y realidades del empleo público, segundo hace balance de 7 falencias y, tercero, aportan algunas ideas (9) para alimentar un diálogo y consenso de largo aliento entre actores concernidos. No queda duda en el mundo que la gestión pública efectiva, y en especial democrática, depende del desempeño competente, honesto, austero e involucrado de los trabajadores estatales. El camino está emprendido, pero exige de todos no cejar hasta lograrlo. Porque se ha hecho mucho, pero también falta aportar mucho más por lo que quedó sin hacer y por lo que la Argentina necesita y merece, en estos y otros temas, con mayor perentoriedad, seriedad y altura de miras.

## **PRESENTACIÓN GENERAL**

La ponencia busca contribuir, parcialmente, con la exposición motivada de las políticas, acciones, inacciones, mejoras o no, en el régimen del empleo público de los trabajadores civiles de una buena parte de las entidades de la Administración Pública Nacional alcanzados por un régimen de negociación colectiva específico (Ley N° 24.185) en las últimas décadas. Huelga escribir que este lapso histórico en abrumadora proporción, estuvo bajo la conducción de gobiernos justicialistas, pero, en todo caso, a cargo de gobiernos democráticos<sup>1</sup>.

Su objetivo apunta a contribuir a la revitalización de la conciencia y actuación de los numerosos actores sociales, gremiales, empresarios y políticos del país en torno a la necesidad imperiosa de consensuar y consolidar, de manera explícita y comprometida, una política de Estado para recomponer la burocracia pública. Burocracia necesaria para asegurar una gestión efectiva de los recursos y políticas públicas de

---

<sup>1</sup> En esta ocasión, además, con el diálogo con las Autoridades Superiores que estuvieron a cargo del órgano rector en la mayor parte de estas materias y el que suscribe quien tuvo el honor de prestarles servicios desde el 2000 como Director Nacional de la Oficina Nacional de Empleo Público.

la Nación, y de su bien común que da sentido real a la convivencia republicana y democrática del pueblo argentino que, con ineludible decisión, viene sosteniendo desde hace décadas<sup>2</sup>.

El artículo se despliega en tres grandes momentos: en el primero se da cuenta de las principales orientaciones, políticas y acciones que demuestran la profunda reforma y modernización del régimen y de las realidades del empleo público. En el segundo, se hace balance provisional de falencias y decisiones o acciones pendientes que demoraron, y demoran, la concreción de una burocracia civil acorde. En el tercero, se aportan algunas ideas para materializar esto último y, en todo caso, para alimentar un diálogo y consenso de largo aliento entre todos los actores concernidos.

Aspecto que, entre otros, encuentra aportes e impulsos desde diversas instancias nacionales como por caso, la de los Obispos argentinos quienes, en marzo de 2005, reiteraban que “la calidad de la vida de las personas está fuertemente vinculada a la salud de las instituciones de la Constitución, cuyo deficiente funcionamiento produce un alto costo social.” Y profundizaban al “... afirmar y reconocer que hay una diferencia sustancial entre el Estado y el Gobierno, y tanto más entre el Estado, los partidos y las personas.”, por lo que “Si queremos que los cambios de gobernantes no impliquen ignorar legítimos logros, debiéramos alcanzar un adecuado nivel de madurez cívica, donde en temas importantes y permanentes, sea posible acordar entre los distintos partidos y sectores sociales, políticas de Estado que se desarrollen más allá de los cambios de Gobierno”. Entre algunos de esos temas, y en lo que acá interesa, se refieren a la “transparencia en la Administración Pública y la lucha contra toda forma de corrupción” pero también a que “el acceso al gobierno no implique la designación o contratación adicional de personal perteneciente a un partido o sector. **Es indispensable dotar a la administración pública de un cuerpo profesional y permanente de funcionarios que ingresen y asciendan en atención al mérito y no a las afinidades ideológicas**”<sup>3</sup>. Si hasta un sector en general más preocupado por otras cuestiones hace un llamamiento como el registrado, es porque esta problemática guarda vínculo esencial con la gobernanza democrática del país de cara a los desafíos del siglo XXI y con la posibilidad de un desarrollo sustentable, justo y competitivo en el marco de la globalización que nos toca vivir.

## A MODO DE INTRODUCCIÓN

Ya no queda duda alguna, y en ningún lugar del mundo, que la gestión pública efectiva de la administración de un Estado, y en especial en clave de gobernación democrática, depende necesaria y críticamente, aunque no totalmente, del desempeño laboral competente, honesto, austero e involucrado de los trabajadores estatales. Asimismo, asumir esta perspectiva, que por obvia no deja de ser ignorada en buena parte de los discursos y prácticas consecuentes, es focalizar en la realidad concreta y cotidiana en la que el personal de la Administración Pública gestiona de manera impactante y significativa, recursos, bienes, acciones, regulaciones, inspecciones y controles, datos, aspiraciones, necesidades, demandas, reclamos y todo tipo de intereses públicos. En el marco de la lucha contra la corrupción pública, su papel puede llegar a ser decisivo.

De allí, la trascendencia de atender a la recomposición y fortalecimiento de la burocracia como un actor social, laboral profesional y político de envergadura y significación. Ellos son ciudadanos al servicio de los demás ciudadanos y, en un país abierto a todo hombre y mujer de buena voluntad, de los habitantes

---

<sup>2</sup> Atento a la naturaleza de la Mesa Redonda y de las finalidades expuestas se obvian todas las referencias teórico-académicas de rigor en una clásica presentación entre académicos. Al mismo tiempo en razón de las limitaciones de espacio determinadas por la organización del evento. En tal sentido, el lector interesado puede acceder libremente a un trabajo contentivo y detalladas de muchas de las cuestiones tratadas en la presente. Cfr. Libro Digital “Para el servicio civil que merece un país en serio: hacia la consolidación del derecho de igualdad de todo ciudadano a ingresar a la Administración Pública por concursos de méritos y capacidades” Eduardo A. Salas; Marcelo V. Wegman. – 1a ed. – CABA: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, 2016. LINK: <https://aacap.org.ar/bibliotecas/para-el-servicio-civil-que-merece-un-pais-en-serio/>

<sup>3</sup> Negrita no original.

del país. Las condiciones para su ingreso, promoción, retribución y salida no son cuestiones menores pues hacen al involucramiento laboral y a la honestidad con que la que se dispongan a trabajar para el buen desempeño (governabilidad) de la Administración, del Gobierno y de los Estados en general. Pero también, y cada vez más necesario y oportuno, para fomentar las potencias, diálogos, concertaciones y participación ciudadanas (governanza democrática) en la materialización de una comunidad nacional vigorosa que asegure dignos destinos colectivos en un siglo que se presenta complejo y conflictivo. Pero este buen desempeño sólo se legitima en definitiva instancia, cuando asegura el bien común de la Nación. Atento a ello cabe observar y apreciar la evolución del régimen que el país se ha dado para este vasto colectivo laboral de trabajadores estatales. Dicho de otro modo, comenzar a interrogar acerca de hasta dónde hemos llegado y agendar los nuevos desafíos y responsabilidades para seguir avanzando.

## **DEL MARCO POLITICO Y JURÍDICO INSTITUCIONAL**

Tomando como referencia a la Constitución Nacional de 1957, debe señalarse como hitos, la sanción del artículo 14 bis así como la continuidad del 16 consagrado con anterioridad<sup>4</sup>. Centralmente se rescata la apuesta consagrada en este marco jurídico, por el denominado “principio del mérito” como base para organizar a la burocracia estatal profesional<sup>5</sup>. En efecto, al reiterar el artículo 16 el principio de igualdad para acceder a puesto público por idoneidad, se le acopla el consagrado por el 14 bis en el que, entre otros, se consagra la estabilidad del empleado público como contracara de la protección contra el despido arbitrario del trabajador no estatal. Derechos que, por más establecidos en la Constitución Nacional, fueron larga y prolijamente ignorados, postergados o conculcados (ver Leyes Nros. 14.794 (1958) y 16.432 (1961), Decreto Ley N° 17.343 (1967), Leyes Nros. 20.549 (1973) y N° 21.124 (1976) así como, lamentablemente, con aval de numerosos fallos de la Corte Suprema de Justicia. Asimismo, por artículo 14 bis se reconoció constitucionalmente el derecho a la negociación colectiva, cuyo antecedente fuera la Ley N° 14.250 de 1953.

Pero la Constitución de 1994 amplió el tratamiento de cuestiones vinculadas con la mejora de la administración y la gestión pública (Auditoría General, Defensoría del Pueblo, Jefatura de Gabinete de Ministros, etc.) y afianzó aún más, el compromiso con principios liminares para organizar una burocracia profesional. En efecto, la inclusión con jerarquía constitucional de varios tratados internacionales consolida el espacio jurídico institucional en tal sentido, en especial en lo tocante al derecho de acceder al empleo público en condiciones de igualdad de toda la ciudadanía. Así deben ser mencionados los tratados referidos a la Declaración de los Derechos Humanos, el Pacto de San José de Costa Rica, el Pacto Internacional de Derechos Cívicos y Políticos, y las Convenciones sobre toda forma de discriminación racial, contra la mujer, o sobre los derechos de las personas con discapacidad.

## **CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

En el 2003, el país se adhería a este documento elaborado a través de una organización intergubernamental- Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD)-, con rica participación argentina en su orientación y gestión. Si bien no constituye documento mandatorio, sí refleja un compromiso público doctrinario y político de primera magnitud. En dicha Carta, los países acuden, como lo vienen haciendo, para dotarse de un sistema profesional y eficaz de función pública, como pieza clave para la gobernabilidad democrática, en un marco genérico de principios rectores que sirvan de inspiración para las aplicaciones concretas que resulten adecuadas a cada Estado.

---

<sup>4</sup> Mantenido incluso en la Constitución de 1949 en su artículo 28.

<sup>5</sup> Ver intervención del convencional Bravo citado en el Fallo Madorrán.

Importa enfatizar que, para los signatarios, “Se entiende por administración profesional una Administración Pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público...”. La Carta, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, junio de 2003, fue respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

## **DE LAS BASES ESTATUTARIAS**

A fines del Gobierno del Dr. Carlos S. Menem, el Congreso Nacional sancionó en septiembre de 1.999, por primera vez en nuestra historia, una Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional (en adelante Ley Marco o LM) N° 25.164. Quedaban atrás regímenes estatutarios sancionados por vía de decretos o decretos leyes tales como los Nros. N° 16.672/43 y 6.666/57 así como la Ley N° 22.140 de 1980. Pese a los esfuerzos durante el Gobierno del Dr. Fernando de la Rúa por reglamentar y ponerla en completo vigor, hubo que esperar al gobierno del Dr. Eduardo Duhalde para que, en agosto del 2002, se emitiera su reglamento (Decreto N° 1.421).

Dicho de otro modo, la concreción del régimen de empleo público inspirado por la Constitución tuvo mucho que ver con gobiernos justicialistas. Ello no implica desconocer que la piedra basal del régimen de burocracia profesional, la estabilidad en su empleo, fue establecida en la Constitución Nacional de 1957 y no en una ley siempre sujeta a modificación por otra ley<sup>6</sup>. Estabilidad que busca proteger al funcionario de las presiones de la cooptación política o corporativa, para que esté en condiciones de actuar imparcial, neutral y republicánamente en la aplicación de la legislación, no una prebenda corporativa o gremial de baja estopa.

Este derecho había sido objeto de repetidas violaciones (ver supra), pero queda asegurado mediante fallo de la Corte Suprema de Justicia durante otro gobierno justicialista. En el 2007, caso *Madorrán M. Cristina vs. Adm. Nac. de Aduanas*, la Corte estableció de manera definitiva, entre otras determinaciones, que “ Es sabido que la Constitución Nacional es una norma jurídica y que, en cuanto reconoce derechos, lo hace para que éstos resulten efectivos y no ilusorios, sobre todo cuando, como en el sub exámine, está en discusión un derecho humano, y la "estabilidad del empleado público" expresada por el art. 14 bis es cláusula operativa, según ya lo entendió esta Corte: "en su recto sentido la norma proscribire la ruptura discrecional del vínculo de empleo público y es, así, susceptible de autónomo acatamiento por las autoridades administrativas" (Fallos: 269:230, 234, considerando 6°, y su cita).”

Obsérvese que esa estabilidad es razonada no sólo para un empleado de la Administración Central sujeto a estatuto público sino a otro cuyas tareas en un ente descentralizado se encontraba alcanzado por la Ley de Contrato de Trabajo y por un convenio colectivo de trabajo (N° 56/92E) modificado por laudo (N° 16) de 1972. Bajo esta sentencia, ya no hay funcionarios de una u otra clase dejando claro que no importa el régimen de empleo, sino su común consideración de ser empleado estatal. La estabilidad es la denominada “propia”, e incluye el derecho a la carrera, por la que un empleado sólo puede ser cesado por los causales y procedimientos legales establecidos.

Entre otros fundamentos, el fallo considera la inspiración y finalidad de los constituyentes del 1957 por aventar el denominado “spoils system” o sistema de despojos. Queda abierta la consideración de este precepto constitucional y su aplicabilidad a provincias y municipios.

Pero también queda abierto el desafío de combinar armónicamente esta enorme garantía societaria hacia el funcionariado, con las exigencias de su eficiencia, efectividad e involucramiento laboral.

---

<sup>6</sup> Ver intervención del convencional Crespo, Anales de Legislación, 1957, página 121.

## **DERECHO A NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA RELACION LABORAL**

Como se expresara este derecho alcanzaría jerarquía constitucional en 1957. Habrá que esperar a 1.992 en otra gestión justicialista, para la sanción de una Ley (N° 24.185) que consagrara un régimen de negociación específico para el personal del Poder Ejecutivo Nacional.<sup>7</sup> Al respecto cabe resaltar al menos, dos implicancias.

En primer lugar, la Administración como empleadora renuncia a la prerrogativa de fijar unilateralmente las condiciones laborales, propia de la tradición estatutaria de los tradicionales Estados Modernos, entre otros de países de Europa occidental, para receptar el reconocimiento por el que los trabajadores estatales organizados sindicalmente, son actores de pleno derecho para fijar con el Estado, buena parte de las normas que regulan sus desempeños y carreras profesionales al servicio del pueblo. La ley faculta a negociar todas las materias menos las facultades de dirección y organización del Estado así como la idoneidad para el ingreso y para la carrera de los funcionarios<sup>8</sup>. La radical transformación del paradigma rígidamente “verticalista” se hace evidente en el reconocimiento y promoción para involucrar activamente a los propios trabajadores estatales en la mejora de la gestión pública. De hecho, la Argentina ha sido pionera en la región iberoamericana, aunque se observan tendencias en esta dirección en al menos Uruguay (Ley N° 18.508 de 2009) y en España (Ley N° 7 del 2007).

En segundo lugar, la ley autoriza la continuidad de las negociaciones y convenios celebrados al amparo de la Ley N° 14.250 aunque faculta a que, por acuerdo de las partes, decidan migrar al nuevo régimen. Por Ley N° 25.250 del 2000 se modifica el artículo 1° de esa ley, forzando al uso del nuevo régimen para organismos y colectivos laborales públicos venideros<sup>9</sup>.

Esta política es consistente con la adhesión a la mayoría de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo en especial, los Nros 151 (Ley N° 23.328 de 1986) y 154 (Ley N° 23.544 de 1987) así como al concepto de “trabajo digno y decente” que esa organización viene preconizando en sintonía próxima al concepto justicialista.

En síntesis, aportes de índole republicana pero democratizadoras y dignificantes de la gestión del personal de la Administración.

## **DE LOS CONVENIOS COLECTIVOS DE TRABAJO**

El nuevo enfoque negociador quedó plasmado, no sin inicial demora, en un primer convenio colectivo general acordado durante 1998 (Decreto N° 66 de febrero de 1.999). Un segundo convenio, negociado en el segundo semestre del 2.005, está vigente desde el Decreto N° 214 de febrero del 2.006 y sus modificatorios. Quedan alcanzados los funcionarios contratados y transitorios, así como el derecho a negociar todas las materias para aquellos colectivos comprendidos por la L.C.T., entre otras mejoras cuyo detalle alargarían este texto.

Dada la naturaleza de convenio marco, se desplegaron intensos procesos de negociación de convenios sectoriales por escalafón, habiéndose aprobado hasta diciembre del 2015 los correspondientes<sup>10</sup> al personal del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad

---

7 Este impulso consagrador del derecho previsto en el artículo 14 bis produjo también las Leyes Nros. 23.929 (1991) y 24.447 (1994), aplicables al personal docente y al universitario, respectivamente. En 1995 se aprueba el régimen para el personal del Congreso Nacional (Ley N° 24.600) no habiendo hasta la fecha, uno específico para el personal del Poder Judicial. Numerosas provincias han establecido sus propios regímenes de negociación.

8 Idoneidad e igualdad en el ingreso ya estaban consagrados por la Constitución. Los acuerdos que comporten erogaciones a cargo del Estado quedan sujetos a las pautas de elaboración del presupuesto nacional.

9 La explicación de por qué varios colectivos laborales migraron a la ley de contrato de trabajo, y por ende a la posibilidad de celebrar convenios colectivos por la Ley N° 14.250, excede el estrecho margen del presente, pero con evidente significación a futuro.

10 Decretos Nros. 127/20006, 40/2007, 109/2007, 973/2008, 2.098/2008, 1.032/2009, N° 1.133/2009, N° 1.714/2010, y 2539/2015, respectivamente.

Agroalimentaria, del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, de Coros, Orquestas y Ballets, del Sistema Nacional de Empleo Público, del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, Profesionales de Establecimientos Hospitalarios y Asistenciales e Institutos de Salud, de la Sindicatura General de la Nación, y del Personal Civil y Docente Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Otros estaban en negociaciones aún inconclusas.

Especial consideración merece el del personal civil y docente civil de las FF.AA. y de Seguridad, segundo colectivo por la cantidad de trabajadores después del SINEP, este último presente en la Administración Central y buena parte de la Descentralizada. La inclusión de este personal en el Convenio General por Decreto N° 1.106 de agosto de 2005, reflejó un cambio llamado a tener consecuencias significativas en un ámbito tradicionalmente “verticalista”.

En suma, miles de trabajadores estatales (más del 75% de todo el personal del Convenio General) cuenta con convenios celebrados y regímenes de carrera y remunerativo propios en plena vigencia y/o implementación. No se trató solo de prometer, sino especialmente de realizar.

## **DE LOS REGÍMENES DE CARRERA DEL FUNCIONARIADO**

En este vasto conjunto de colectivos laborales se establecieron diferentes regímenes de carrera conforme a la naturaleza de la entidad y a las tareas y exigencias en sus desempeños. Su descripción excedería los márgenes del artículo, pero todos deben respetar una serie de criterios para ser aprobados (cfr. Título VI del Convenio General). Entre ellos merece resaltarse:

1.-el acceso al régimen de estabilidad sólo procede cuando el ingreso se efectúa mediante concurso abierto al público, o general al ámbito del convenio sectorial, para comprobar debidamente la idoneidad exigida por las funciones a desarrollar. Este criterio cumple con la Constitución y la Ley N° 25.164, extendiéndolo a los colectivos alcanzado por la LCT. Anticipa lo que será criterio de la Corte Suprema en el fallo Ramos (2010). La idoneidad mostrada por concurso debe ser convalidada en período de prueba de 12 meses (Ley Marco) o de 3 meses (L.C.T.) en el que el funcionario debe ser calificado 2 veces por su desempeño laboral, y aprobar actividades de capacitación específicas.

2.-La promoción del funcionario no podrá ser consecuencia de la mera antigüedad o paso del tiempo. Es resultado de su idoneidad permanentemente actualizada (mediante capacitación o certificación de competencias laborales), y constatada por calificación anual de su desempeño para la promoción horizontal. Esta promoción da lugar al pago de los adicionales respectivos sin que instancia política o administrativa pueda entorpecer el reconocimiento a los méritos acreditados por el funcionario. Para el ascenso se exige concurso acreditativo de la mayor idoneidad requerida para las tareas de mayor complejidad. Tanto en la selección como en la evaluación se establecen pautas para asegurar objetividad y neutralidad.

3.-También se redujeron los niveles o categorías escalafonarias al mínimo posible con lo cual se simplifica y transparenta el régimen remunerativo persiguiendo asegurar, en lo posible, el principio de igual remuneración por igual tarea. En casi todos, además, se procuró el blanqueo de los suplementos y adicionales respectivos asegurando los aportes a las obras sociales y a la seguridad social, conforme a lo esperable de un empleador ejemplar.

4.-Junto con ello y a sus mejoras remunerativas resultantes, se fijaron anualmente los incrementos salariales por acuerdos paritarios, habiéndose recompuesto y aún mejorado los salarios reales.

Sería tedioso detallar todas las normas y acciones desplegadas para que esos acuerdos se concretaran. Miles de empleados fueron capacitados anualmente como parte de su obligación, pero también de su derecho a promover, miles fueron evaluados y miles promovieron horizontalmente. La importancia dada a la idoneidad y a la profesionalidad, pero también a la dignidad de su condición de trabajador estatal puede ilustrarse con la puesta en marcha del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral, autorizado por el Capítulo X de la Ley Marco, creado por (arts. 43, 44 y 45) el decreto reglamentario, y fondeado y administrado paritariamente por (arts. 75, 76 y 77) según el Convenio General.

Salvando algunos colectivos de excelencia que contaban con carreras de cierta data, arraigo y cumplimiento, fue la primera vez que en este ámbito se ponían en marcha regímenes de promoción de los trabajadores estatales de manera tan masiva<sup>11</sup>.

## **DEL PERSONAL CON FUNCIONES EJECUTIVAS Y DE JEFATURA**

El Convenio General, y por ende los Sectoriales, mantuvo y expandió el régimen particular que había sido adoptado desde el SINAPA en 1991. En efecto, desde esa época se habían introducido innovaciones significativas en la gestión de los cargos de conducción de la Administración (Direcciones y Direcciones Generales o Nacionales).

Varias determinaciones, que en su momento, eran únicas en las administraciones públicas de América Latina; a) los cargos debían ser ocupados por personas resultantes del proceso de selección por convocatoria abierta, y cuyo producto era una terna de candidatos entre los cuales, la autoridad superior podía designar; b) los así designados duraban 5 años, con posibilidad de 2 más, en el ejercicio de sus funciones, c) solo podían ser removidos por graves razones disciplinarias, de desempeño incompetente (conforme a evaluación anual por metas y resultados conformados en un Plan Anual, o por eliminación del cargo; d) percibían un generoso suplemento adicional y, e) superado el período de prueba, adquirían condición de funcionarios de carrera<sup>12</sup>. Ello dio lugar, por primera vez en la historia de la Administración, a procesos (casi 1.800) que culminaron con designación resultante y a ejercicio quinquenal o septenal sin mayores contratiempos. Miles de esos cargos fueron ejercidos conforme a ese esquema en un esfuerzo por dotar a las Administración de personal competente en las arenas de la política pública respectiva y en la conducción de unidades organizativas de relevancia.

Por primera vez, y en esa gran escala, el gobierno limitaba su hasta entonces capacidad discrecional de nombrar funcionarios de alta jerarquía y de respetar temporalmente el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, está universal y delicada dialéctica entre funcionarios políticos (subsecretarios, secretarios y ministros) y altos administradores terminó estragando este más que interesante y relevante instituto.

A fin del gobierno del Dr. Menem y más aún a partir del gobierno del Dr. de la Rúa, esta figura entró en severa crisis de la cual aún no se ha recuperado hasta el presente. Florecieron las designaciones transitorias, usualmente por 180 días, y las remociones sin mayor fundamentación hasta prácticamente volver a la situación previa a 1.991. Retroceso en los hechos más no en la voluntad expresada en la normativa convencional. Así, por un lado, el convenio general y los sectoriales recogen la figura de la ahora denominada alta dirección pública, por el otro, determina su selección por concurso abierto, la estabilidad en el ejercicio del cargo por 5 años y a que su eventual remoción solo proceda por las causales antes mencionadas. Más aún, con leves adaptaciones, se extendió al personal de jefaturas intermedias

---

<sup>11</sup> Casos como el CONICET o el INTA, entre los primeros, o como el del Cuerpo de Administradores Gubernamentales creado por el Gobierno del Dr. R. Alfonsín en 1987. O de manera más extensa, la puesta en funcionamiento de la carrera del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa desde 1991 hasta su reconversión en el actual Sistema Nacional de Empleo Público en el 2008.

<sup>12</sup> Aunque una buena proporción de estos cargos fueron ganados por personal permanente de la Administración.

(departamentos, divisiones, etc.) reservadas en primera opción, para el concurso por entre el personal de carrera.

A estos avances, se le corresponde una casi nula aplicación y hasta la Decisión Administrativa N° 468 del 2014 estuvo vedada la convocatoria para la cobertura de estos cargos. En el 2015, prácticamente todos eran ocupados por actos del PEN sin concurso previo y sin derecho a permanencia. La “política” volvía a ganar esta partida. Por la trascendencia e impacto de estos cargos y del personal directivo, esto es y será una severa y grave problemática y desafío si se pretende una administración profesional<sup>13</sup>.

## **DE LOS CONCURSOS**

En ocasión previa hemos dado cuenta exhaustiva del impulso en esta materia, superador de otros realizados en el pasado reciente<sup>14</sup>. En efecto, la reconstrucción de la burocracia civil se inicia con el aseguramiento del derecho de toda la ciudadanía a ingresar a la función pública. De paso a contribuir para que las nuevas generaciones de argentinos se incorporen al servicio público frente a un envejecimiento progresivo e importante que se venía y se viene detectando<sup>15</sup>.

Las aperturas de las ofertas de empleo público procedieron mediante la autorización para su cobertura a través de varias Decisiones Administrativas, pero en especial una vez completada la mejora del personal contratado, por las Nros. 506/09, 1126/12 y 609/14 por 1.000, 5.000 y 7.500 cargos vacantes respectivamente, así como por las convocatorias y ejecución de los procesos concursales consecuentes. Por Decisión Administrativa se impuso la obligación de generar nuevos reglamentos de concursos o de adecuar los existentes a los preceptos del Convenio General tanto de las entidades bajo la Ley Marco como bajo la LCT<sup>16</sup>. Así puede darse fe de la realización de miles de convocatorias<sup>17</sup>.

## **DEL PERSONAL CONTRATADO**

En estas convocatorias se puso especial atención al numeroso personal contratado por o para la Administración. La consideración de una Administración como empleadora ejemplar comporta superar prácticas de contratación inspiradas en el neoliberalismo o en criterios meramente fiscalistas de ahorro de aportes patronales. La brecha generada por el régimen de contratación de autónomos al calor de la autorización del Congreso mediante Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, fue sancionado por el Decreto N° 92 de 1.995, bajo inspiración del Consenso de Washington que contagió la gestión del Dr. Menem. Se acentuó con el Decreto N° 1.184 del 2001 y con el abandono de las contrataciones laborales a término fijo, sea bajo la LM como de la LCT. Para enfrentar ello se dispuso, en primer lugar, la oferta para que el personal se contratara bajo figura laboral mediante los Decretos Nros. 707/05, 2.031/06 y 480/08. En segundo lugar, para acotar el régimen de locación de servicios por Decreto N° 2.345 del 2008. Cerca de 20.000 trabajadores vieron así mejoradas sus condiciones y sus salarios fueron equiparados relativamente, con la de sus pares permanentes en funciones o puestos de trabajo equivalentes.

---

<sup>13</sup> Hoy Chile y Perú, y otros países de la Región avanzan en tal sentido. Por otra parte, la Carta Iberoamericana dedica todo el capítulo 5° a estas cuestiones.

<sup>14</sup> Ver Libro Digital citado.

<sup>15</sup> Para mediados del 2014, el promedio de edad del personal conveniado era de 44.9 años, pero entre el personal de carrera subía a 51.1 y en el contratado a 38.7. Entre este último, el 52.5% eran mujeres.

<sup>16</sup> Doce colectivos contaban con sus propios reglamentos, y los restantes debieron usar el del SINEP (Res. Ex SGP N° 39/10 y modificatorias).

<sup>17</sup> La gestión de las autorizaciones, convocatorias y designaciones de concursos para el ingreso y promoción del personal en el ámbito del CCTG entre 2009 y 2014 refleja que 18.571 cargos fueron autorizados para su cobertura, 15.699 solo en el SI.N.E.P, 6.801 cargos fueron convocados (4.292 en el ámbito del SI.N.E.P), que 2.074 personas fueron designadas, 775 en el SI.N.E.P. y otras 1.875 tenían trámite de designación en curso. Otros 383 concursos contaban con Orden de Mérito aprobado y otros 2.052 aún estaban en proceso de selección. Durante el 2015, esas cifras aumentaron. Entre 1.993 y 2.008, en el SINAPA se efectuaron 9.826 designaciones por concurso (1.776 en cargos ejecutivos).

Asimismo, en el marco de la política de concursos para el ingreso se acordaron medidas para promover la participación del personal contratado sin afectar el derecho de todo ciudadano a aspirar ingresar en igualdad de condiciones, de oportunidades y de trato (ver Decreto N° 274/13 y complementarios y para la reserva para personas con discapacidad D.A. N° 609/14).

En síntesis, no sólo se sentaron las bases para dar cumplimiento a la inspiración constitucional, sino que se adoptaron medidas y acciones concretas de envergadura para contribuir al adcentamiento de los vínculos laborales.

### **A MODO DE RECUENTO PARCIAL**

Llegados a este punto cabe efectuar una pequeña síntesis preliminar.

- a) Está demostrado que la gestión de los gobiernos democráticos, y en especial de los justicialistas, han sido decididos impulsores de la profesionalización de la burocracia civil del Poder Ejecutivo Nacional;
- b) que tal impulso se encuadró en procura de dar cumplimiento cabal de los preceptos constitucionales consagrados en 1957 y reforzados por la Constitución del 94;
- c) que se han materializado en buena, aunque dispar, proporción para miles de trabajadores estatales y en un régimen de negociación colectiva sin precedentes por su ámbito personal y por las materias en juego

En suma, apego a la legalidad constitucional en el marco de una concepción republicana y de democratización responsable de las relaciones laborales. Bases suficientes para albergar esperanzas de progresivas mejoras sustentables en la materia, pero también de estrecha vigilancia para evitar retrocesos.

### **Y, SIN EMBARGO**

Cabe también reflejar lo que no se hizo o se hizo mal o tarde. A este respecto, se señalan solo algunas cuestiones.

#### **Democratización sí, pero limitada**

Albergar la expectativa de una burocracia profesional, como el Servicio Civil de la Nación (ver artículo 3° de la Ley Marco), comporta considerarla como una institución y un patrimonio de todos y, en especial, de los ciudadanos quiénes, además de ser sus sostenedores, son al mismo tiempo los destinatarios finales del esfuerzo y el trabajo administrativos.

La participación quedó acotada al estricto marco gremial del sector, sin esfuerzos evidenciados para asegurar consenso con otros actores sociales, políticos y aún empresarios. El protagonismo fue exclusivamente de la gestión gubernamental y de los dos sindicatos involucrados (UPCN y ATE, a nivel general y otros cuantos a nivel sectorial), con las esperables debilidades para asegurar política e legitimación institucional y el debido control y mejora de las políticas puestas en juego, así como para evitar las previsibles tendencias a las capturas corporativas.

Si esta construcción institucional se la busca como política e inversión de Estado de largo aliento, la búsqueda de consensos e instancias de reflexión, colaboración y seguimiento debe ser ampliada a más actores y a la participación ciudadana.

#### **Adcentamiento del régimen de trabajo sí, pero limitado**

La proliferación de regímenes, instituciones y uso de contrataciones bajo la figura de los “autónomos” o monotributistas iniciada en 1995, solo fue parcialmente contrarrestada por la nueva regulación de los

contratos laborales en el marco de la Ley Marco (Resolución ex SGP N° 48/02 y modificatorias) y el impulso al uso de las figuras de contratación a término fijo de la LCT (artículo 93 y concordantes). Como fuera señalado se impulsaron contrataciones de esta naturaleza, con beneficio de miles de contratados. Sin perjuicio de ello, proliferaron viejas y nuevas modalidades de contratación burlando a estos regímenes a través de consultoras, organismos internacionales, fundaciones, convenios de asistencia técnica con universidades nacionales, etc. Esta tendencia refleja diversos factores explicativos, aunque en el fondo regurgitan conocidos argumentos neoliberales, alusiones a la flexibilización laboral, al disciplinamiento “político”, a resabios de amiguismo, al supuesto “facilismo” en el procedimiento frente a las supuestas complejidades burocráticas, al ahorro fiscal por la evitación de los debidos aportes patronales, al formal congelamiento de vacantes etc.

### **Ley Marco, pero no tanto**

Se ha comentado el sustancial avance que significó esta ley por su contenido y por ser la primera del Congreso, pero aún se mantiene una dualidad en el régimen laboral que carece de mayor significación, en especial por las proyecciones del fallo Madorrán.

En este aspecto puede aludirse a reminiscencias, también neoliberales de flexibilización y facilidad del despido (artículo 245 de la LCT) que quedan ahora al desnudo. Dieron inspiración, por caso, a que, durante los 90s, los entes de regulación de concesiones y servicios públicos adoptarán la LCT. Cuestión tanto más grave para asegurar la independencia de sus funcionarios ante el tipo de funciones de regulación, control y monitoreo, así como de formulación de políticas de enorme trascendencia para los intereses públicos y usuarios comprometidos. Pero además por su específica e indelegable naturaleza estatal y estratégica de estas materias.

Esta cuestión no fue resuelta en la totalidad de los entes dependientes del ex Ministerio de Planificación Federal y solo comenzó a ser remitida en el único ente regulador del ex Ministerio de Economía. En efecto, por primera vez en estos años, el personal de la Comisión Nacional de Valores (Decreto N° 110/14) pasó de estar encuadrado en la LCT a la Ley Marco, además de quedar comprendido en el SINEP renunciando a contar con un convenio sectorial propio.

Otros casos y causas tienen que ver con otros entes como lo son los ligados a la recaudación de fondos, en los que la historia de su salida del régimen de empleo público tuvo más que ver con la fortaleza gremial para evitar despidos y para mejorar salarios por fuera de las pautas de presupuesto nacional.

En un caso por desidia o confusión doctrinaria, aunque es de sospechar convivencia o captura de empresas e intereses sujetos a control, y en el otro, por cristalizaciones de vieja data y de presentes ventajas sectoriales, esta cuestión habrá de considerar oportunamente.

### **Diversidad ¿genuina? de regímenes de carrera funcionaria y retributivos**

La existencia de potenciales 34 sectoriales en el propio ámbito del Convenio General es una cuestión a resolver. Cuánto más fragmentación, mayor probabilidad de tendencias centrífugas, atrincheramiento de intereses corporativos, opacidades, etc. Y más importantemente, inequidades retributivas y condiciones laborales al interior de la propia Administración.

Si bien el Título VI del Convenio constituye una relativa “unidad de concepción”, no impide los peligros mencionados.

Por otra parte, hay sectoriales para colectivos de gran envergadura cuantitativa y ámbito pluri institucional (vgr. SINEP, PECIFA) con otros que carecen de volumen, presentan similitudes y a la fecha aún, de escalafones y regímenes de carrera propiamente dichos. Por ejemplo, en muchos entes reguladores, y en estricto sentido, solo cuentan con una grilla salarial y poco más. En otros casos sus escalafones o regímenes prácticamente no se aplican.

En cierta medida esta falencia fue reconocida por las partes signatarias y establecieron la posibilidad de unificar sectoriales mediante lo dispuesto en el artículo 8° del convenio. Lo cierto es que no se avanzó en esta cuestión.

### **Intensos procesos de negociación y morosidad para su concreción**

Se ha documentado el importante avance. Mas sin perjuicio de ello, debe registrarse que el cierre de muchos de procesos se alargó inconvenientemente, o se frustraron sin más. Como ejemplo de los primeros, vale citar el Convenio del personal civil y docente civil de las FFAA y de seguridad. Iniciado temprano y cerrado aceleradamente dos meses antes de la entrega del gobierno después de un tortuoso proceso demorado por presiones corporativas, de las instituciones concernidas y las supuestas cargas fiscales que se suponían. Como ejemplo de lo segundo, la prolongación indefinida de las negociaciones en la Autoridad Regulatoria Nuclear y en la Comisión Nacional de Energía Atómica sin mayor motivo fiscal o laboral.

Más allá de lo expresado, cabe también considerar que estas negociaciones suponen un complejo proceso de aprendizaje social colectivo y de construcción de confianzas entre los actores para dialogar de buena fe y acordar resignando parcialmente sus iniciales pretensiones. Ello comporta tiempos “sociales” que van más allá de los tiempos materiales por lo que cabe suponer que habiéndose recorrido los caminos negociadores mencionados, en un futuro estos aprendizajes y confianzas deberían ser obtenidos más rápidamente.

### **Mejora en el régimen de contratación de personal versus demora y complejidad para los ingresos por concursos y ausencia de planificación sistemática y razonable**

Se documentó la búsqueda para romper con el criterio de “tercerizar” las prestaciones laborales sin perder la libertad de la Administración de poder contratar subsidiariamente, por esta vía en casos específicos de especializaciones profesionales (Decreto N° 2.345/08).

La mejora significativa en el régimen laboral de trabajadores contratados debía, y debe, completarse con la adecuada planificación cuanti-cualitativa de la dotación de personas requeridas para cada entidad pública y, consecuentemente, con la cobertura de las vacantes financiadas mediante concursos abiertos para garantizar la igualdad de todo ciudadano a ingresar.

Con relación a lo primero y pese al compromiso asumido por las partes a través del artículo 159 del Convenio General, poco y nada se hizo al respecto. O, mejor dicho, la “planificación” resultante derivó de las necesidades y demandas, genuinas y no tanto, de cada servicio o autoridad, sin perjuicio de detectarse también exceso de contrataciones por diversas razones. En esta consideración no se escapa la expansión relevante de la presencia del Estado y de la Administración Pública en el período superada la crisis del 2001 y en especial, por las consecuencias aún visibles de lo que fuera la reforma de los 90.

En cuanto a la segundo, se disparó la cobertura de miles de vacantes. Coberturas que presentaron diversos inconvenientes a considerar. Desde la inexperiencia relativa de los órganos técnicos a cargo de los procesos por falta de concursos durante muchos años, hasta las presiones políticas y gremiales por asegurarse perfiles de requisitos ajustados a las personas contratadas en detrimento de exigencias que aseguraran a todos por igual. Si bien ambas cuestiones fueron enfrentadas y acotadas, no es menos cierto que supusieron demoras a veces, importantes.

La ausencia de planificación de dotaciones también generó demoras ante la perplejidad e imprecisión a la hora de definir necesidades de personal: superada las excusas del supuesto congelamiento de vacantes. Al momento de contarlas no se sabía muy bien qué pedir o en su caso, en qué orden de prioridades de los cargos a cubrir.

Finalmente, la centralización innecesaria<sup>18</sup> por asegurar que todos los nombramientos fueran por decreto, generó no solo desánimo en muchos sino un atasco y demoras administrativas de miles de nombramientos. Considerando que el acceso a la estabilidad comporta, además, la satisfacción de un período de prueba extenso, esas demoras debilitaron el reconocido derecho de acceso oportuno a la función pública.

### **Indefinición en la dirección superior de la Administración**

Se mencionó la brecha entre lo legislado vía convenial en esta estratégica cuestión y la ausencia de voluntad y acciones orientadas a poner en marcha el nuevo régimen de funciones ejecutivas y aún, el de jefaturas. Las tendencias a la politización de la alta dirección de la Administración es una dialéctica universal que no solo nos afecta a los argentinos. De allí que sea sorprendente que en el plano de lo puramente normativo se continuaran aprobando convenios colectivos que albergan ese régimen.

Uno de los factores “administrativos” que afecta a la resolución de esta problemática tiene que ver con la ausencia de un explícito y preciso esquema de diferenciación entre funciones directivas llamadas a ser, o mejor a decidir, profesionalizadas de aquéllas que se reservan a funcionarios de confianza. Si los sueldos de los primeros son más atractivos, la tendencia esperable es a cobijar los cargos de confianza bajo el amparo de los otros. En la búsqueda de solucionar desde esta perspectiva, no se avanzó en la elaboración de un régimen específico para este personal extraescalafonario.

Esta problemática es crítica en el futuro de la Administración, pero su tratamiento, y aún su completo diagnóstico, excedería en mucho los límites del presente. En ella, además, se hace sentir la ausencia de marcos de confianza entre los actores políticos por lo que todo arreglo institucional que pretenda ser duradero exigirá diálogos y consensos más profundos y explícitos.

### **Estabilidad propia ¿y ahora qué?**

No hay excusas. La estabilidad propia plenamente reconocida y la instrumentación de regímenes de empleo, convencionales y de carreras perfectibles, pero carreras al fin, exige como contrapartida un intenso involucramiento laboral del personal, en especial del permanente. Ello comporta una persistente acción de persuasión y convencimiento que fortalezca la cultura laboral y cívica del funcionariado resaltando la inspiración y el ejercicio de los valores propios de la moral funcionaria. Los incentivos y las sanciones pueden y deben jugar su papel, pero no son el factor preponderante de la cultura del servicio público y en la motivación de quien ha elegido a la Administración como su ámbito de realización laboral profesional. Estabilidad, efectividad, flexibilidad y eficiencia no deben ser conjugados dilemáticamente sino dialécticamente, esto es, en la sinergia superior que permite reconocer derechos con obligaciones correlativos.

Si bien, el convenio general declaró los alcances de semejante emprendimiento, mucho quedó por hacer para generar un impacto de confianza e involucramiento más activo en la gestión efectiva propia de una burocracia profesional moderna. Solo una Administración empleadora ejemplar está en condiciones y autoridad de exigirles a sus trabajadores mucho más. Solo en el marco de un trabajo digno y decente se puede generar las bases de un contexto laboral que estimule la entrega de sus energías a pleno. Si bien hubo avances en la generación de las condiciones estructurales, normativas y salariales para ello, no se profundizó lo suficiente para estimular a las nuevas responsabilidades emergentes. También en esto influyó la importante brecha generacional entre el personal permanente, más envejecido y por lo tanto más próximo a su salida, y el personal contratado, más joven y con mejores niveles de educación, pero

---

<sup>18</sup> Cfr. Decreto N° 491/02 dictado en los peores momentos de la saga de la crisis de diciembre del 2001 y mantenido vigente sin mayor ganancia ni necesidad cuando ésta había sido superada.

con una vinculación provisional que los afecta en etapas de la vida en plena construcción. Mucho de ello ha y sigue bloqueando el proceso de cambio cultural ante las nuevas modalidades de la gestión pública y la psicología y expectativas de una nueva generación de funcionarios llamados a personificar la Administración del siglo XXI.

### **En síntesis**

Las novedades introducidas a nivel masivo y el cúmulo de ampliación de responsabilidades del Estado y de su Administración en los últimos años, también afectaron y afectan a las prácticas y entidades gremiales en su tránsito de meros defensores de los intereses profesionales específicos hacia prácticas y representaciones que hacen más y mejor, a su nueva condición de actores y “socios estratégicos” de la mejora sustancial de la gestión pública que el país necesita. Algo de esto se ha iniciado y el Prólogo del Convenio. En esta materia, el camino está empezado y bastante recorrido, pero resta un larguísimo trecho en la construcción de una burocracia civil acorde a las exigencias de Argentina

### **¿Y AHORA QUÉ HACER? HACIA UNA AGENDA DE POSIBLES CONSENSOS**

Múltiples iniciativas pueden exponerse y propiciarse. En las próximas líneas se sugieren solo unas cuantas, pero hay una que parece reclamarse cada vez más perentoriamente como necesaria.

### **1.-HACIA UNA CONFIGURACIÓN DE CONSENSOS PARA UNA POLÍTICA DE EMPLEO PÚBLICO**

El servicio civil es (o debe ser) una cuestión que atañe a toda la sociedad y no sólo a los gobiernos. En tal sentido, para la configuración de una política de Estado sustentable se hace perentorio trascender los altibajos innecesarios que se generan en cada cambio de Gobierno, sobre todo cuando las medidas al respecto no han sido compartidas, consensuadas y puestas bajo escrutinio transparente a los diversos actores, aun de los “menos directamente” implicados en la gestión del servicio civil o de la función pública, o, de la ciudadanía en genérica expresión.

Si la Administración Pública es uno de los vehículos principales para la gestión de los intereses y aspiraciones comunitarias, su mejora hace a la calidad y efectividad de las políticas públicas que afectan a la sociedad y al mercado en su conjunto. En tanto tal, la cuestión excede en mucho, la preocupación exclusiva de una gestión gubernamental, necesariamente acotada en el tiempo y en las miras, por lo que es más que conveniente evitar la delegación completa de esta responsabilidad ciudadana solo hacia el Gobierno de Turno.

Es la que refiere a la iniciativa de distintos actores, en primer lugar, sin duda, de quienes por elección popular tienen un mandato de gobierno que, aunque temporalmente acotado, está llamado a pensar e invitar a pensar estratégicamente, pero también a actuar con grandeza la construcción de una institución como la administración pública y su burocracia que lo trascenderá.

Entendida así, la problemática de la administración pública, y en ella de la burocracia, es también cuestión de los que aspiran a ser Gobierno, es decir de los partidos políticos de oposición, aunque tampoco sólo de estos. Es (o debiera ser) crecientemente de todas las expresiones con las que se manifiesta una ciudadanía activa de sus destinos comunes.

Desde la sociedad “civil” es alentador ver ámbitos relativamente alejados de estas preocupaciones preocuparse explícita y públicamente en estas problemáticas<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Así véase por caso el documento “Las elecciones, exigencia de compromiso ciudadano” emitido por los Obispos en marzo de 2015. O de cámaras empresarias, ONGs, Universidades, etc.

Juegan papel relevante los medios de comunicación, por el anuncio debidamente fundado de desvíos o errores, pero también de los logros y merecimientos, fomentando el esclarecimiento e involucramiento ciudadano.

En la misma orientación, el mundo académico tiene enorme espacio para contribuir a la verificación y esclarecimiento de estos asuntos y procesos.

- Para ello cabe sugerir la instrumentación de una Comisión Asesora de Seguimiento del Servicio Civil en la que puedan integrarse y/o expresarse diversos sectores concernidos en estas cuestiones.
- Para la elaboración y consenso a nivel técnico, una Comisión Asesora para el Planeamiento Estratégico del Servicio Civil que alimentará al Gobierno y a la anterior Comisión en la consideración detallada de las diversas líneas de acción presente o futuras.

## **2.-PROFUNDIZAR Y CONSOLIDAR LA MATERIALIZACIÓN DEL ÁMBITO LABORAL ESTATAL CENTRADO EN EL CONCEPTO DE TRABAJO DIGNO Y DECENTE Y DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESPLEGADA COMO EMPLEADORA EJEMPLAR.**

Ello, a su vez, por efecto demostración, contribuiría a la misma orientación en el ámbito privado. Se honra así una larga tradición política y gremial que distingue a nuestro país en la Región y consolida el abandono definitivo por disvalioso, falso, ineficaz e inoperante de las prédicas en favor de la flexibilización laboral que tanto daño hicieron no solo al empleo público y privado, así como al tejido social de nuestros países.

La sustancial mejora de las condiciones laborales en el servicio civil es plataforma segura para avanzar en una gestión pública efectiva, innovadora y sensible a los grandes intereses del país.

A los derechos ampliamente reconocidos hasta ahora, corresponderá ahora prestigiar la profesión del administrador público a través de una dedicación e involucramiento activo, austero, diligente, competente y efectivo por parte del personal, cónsono con esa amplitud y profundidad de mejoras.

El personal, entendido como ciudadanos trabajando al servicio de los demás, y ya no más como “recursos humanos”, requiere ser considerado como un actor social a prestigiar. Ese prestigio que debería ser alentado públicamente solo puede asentarse en el cumplimiento del deber y responsabilidad por una prestación individual y colectiva de la misma magnitud y calidad desprendidas del honor de servir al pueblo. Será motivo más que suficiente para atraer a las nuevas generaciones a ingresar en el servicio a la Administración.

- En el Convenio General resulta insostenible el trato formal desigual entre empleados bajo el régimen de la Ley Marco y los de la LCT, en especial para éstos últimos, excluidos explícitamente del reconocimiento de su derecho al régimen de estabilidad propia y en materia de causales de egreso, en consonancia con el citado fallo Madorrán. Seguramente en convenios de vieja data, tal desigualdad se mantiene por lo que cabe una profunda revisión de sus textos.
- En otro orden, el Convenio General debiera ser ampliado y reconceptualizado para cobijar personal de entidades de diversa naturaleza funcional, en especial de aquéllos que se alejan del más clásico trabajo en oficinas y de la aparición de nuevas profesiones y modalidad en la prestación del servicio.
- Dicha consideración también debe señalarse respecto de la subsistente ambivalencia que se desprende de la permanencia de organismos bajo la égida de la LCT a la luz del mandato legislativo y la especificidad del régimen laboral de la Ley N° 25.164.

## **3.-PLANIFICACIÓN RAZONABLE DE LOS PLANTELES DE PERSONAL.**

Todo Plan de Gobierno debería tener en cuenta en su formulación desagregada, las necesidades de personal permanente, gerencial, profesional y técnico, según la planificación estratégica que debe

formular para su período de gestión a través de los ministerios y entidades, de modo de pautar los tiempos razonables que insumen los procesos concursales y actuar en consecuencia. Ello puede ser materializado en la fundamentación transparente con ocasión de la elevación del presupuesto anual.

Pero, también, debe someterse a escrutinio y mirada pública de mayor alcance temporal para asegurar una dimensión de los planteles, en términos de cantidades y cualidades, del personal a requerir para atender intereses y requerimientos de la Administración más allá de un mandato.

En esta cuestión, es necesario reivindicar la austeridad y prudencia por las erogaciones que supone esta inversión. Un sobredimensionamiento no solo será insostenible por la carga fiscal pero además porque la efectividad (que incluye la eficiencia) de la gestión pública guarda vínculo no solo a la competitividad global del país, sino a la justicia social, toda vez que los salarios provienen de la ciudadanía y, en especial de los más pobres. Pero también, para evitar o desautorizar persuasiva y argumentalmente la arraigada idea en algunos actores poderosos del país del mero ajuste y achique del Personal. Achacar déficits fiscales al Personal es una falsedad y repetir las viejas fórmulas de reducción del Estado demostraron el rotundo fracaso conocido en la Argentina.

- La adopción de una metodología técnica aceptable y hecha pública es hasta ahora, un profundo déficit en el país.
- La materialización de un sistema unificado y transparente de registro de los datos del personal es otra carencia importante<sup>20</sup>.
- Pero, además, de un sistema de relevamiento “cualitativo” y sistemático de valores, percepciones, expectativas y evaluaciones tanto del personal como de los actores concernidos acerca de la marcha de la Administración y de las prestaciones de su personal. Puede ser también una fuente importante y rica de receptor iniciativas e innovaciones al respecto, alimentando el debate y la reelaboración o fortalecimiento de consensos.

#### **4.-NO MÁS INGRESOS AL RÉGIMEN DE ESTABILIDAD SIN CONCURSOS Y EN TODO EL PAÍS.**

Acceder al empleo público es un derecho igual para todos (artículo 16). Siendo el concurso la única forma válida, la satisfacción de las necesidades de Personal debe seguir su procedimiento, reservando las contrataciones a los supuestos de estricta transitoriedad y/o estacionalidad para lo cual han sido concebidas.

El salto cualitativo dado con la aceptación del concurso es un requisito afianzado en la Administración Nacional (y sostenido por la Corte Suprema) pero debiera generalizarse en todos los demás ámbitos del PEN aún rezagado, en las provincias, municipios y demás Poderes de Estado. Derechos consagrados en la Carta Magna no son sólo para unos pocos sino para todos y en toda la República. En esta determinación no puede y debe dejarse a vacilación alguna en la ciudadanía, pero especialmente en los actores políticos que debieran acordar sobre esta cuestión a saldar de una vez por todas. Mucho menos cuando, como se ha visto, se cuenta con los instrumentos necesarios.

- Como muestra de transparencia y buena fe, podría sugerirse la prohibición de efectuar concursos durante los últimos meses de la gestión de un Gobierno para ventilar sospechas y evitar “avivadas” del último momento. Las necesidades perentorias de los servicios pueden ser satisfechas mediante interinatos o contratados a término.
- Cumplimiento efectivo de la ponderación definitiva de la idoneidad del funcionario ingresante mediante las calificaciones del desempeño de un único período de prueba de doce meses,

---

<sup>20</sup> No resuelta pese a varios esfuerzos infructuosos de las gestiones anteriores.

capacitación específica con especial atención a las implicancias de la dignidad del trabajo para la Administración y apreciación global del funcionario.

- Concursos por convocatoria abierta en al menos el 60% de las ofertas. Ello impulsa a la ciudadanía a poder ingresar, pero introduce un potente aliciente para quienes ya son funcionarios a mantener su idoneidad al día para poder competir. Ayudará de paso, a reducir y, ojalá, evitar posibles tendencias y/o capturas corporativas.

## **5.-REGULACIÓN Y APLICACIÓN DE CARRERAS ADMINISTRATIVAS EN TODA LA ADMINISTRACIÓN**

La idoneidad no es solo criterio para el ingreso al empleo público, es también para su conservación y eventual progreso del empleado. De allí que sea postulable para todas las carreras, la adopción de los criterios que, con las actualizaciones del caso, están consagrados por el Título VI del Convenio General. En especial, el abandono de la mera antigüedad como criterio exclusivo de promoción. Dicho de otra forma, la promoción horizontal de funcionario solo debiera proceder mediante la satisfacción de su actualización técnica, profesional y ética (capacitación en todas sus modalidades y/o certificación pública de sus mayores competencias exigibles) así como de la rendición de cuentas de la idoneidad efectivamente manifestada en el cumplimiento cabal de sus responsabilidades en el puesto de trabajo (evaluación del desempeño).

- En materia de capacitación y/o acreditación, el diseño de trayectorias formativas y de entrenamiento para la mejora en el puesto de trabajo, pero también para su reubicación en puestos de tareas contiguas (movilidad funcional) que debieran configurar “senderos” en la ocupación del trabajador a lo largo de una vida consagrada a la Administración en distintas tareas, servicios y aún, entidades.
- También la mejora sustancial de los regímenes de calificación del desempeño para asegurar la fehaciente constatación de los débitos y méritos laborales de cada trabajador.
- Ascensos por rigurosos procesos de antecedentes y oposición por convocatorias a todo el personal de cuanto menos la jurisdicción ministerial o entidad descentralizada para fomentar la genuina competencia entre los candidatos.
- Reducción al mínimo de la cantidad y diversidad de escalafones y regímenes. En el ámbito del Convenio General se debiera considerar la posibilidad del artículo 8º para articular convenios sectoriales unificados o subsumirlo en alguno de los existentes. Un ejemplo a mano es la situación que presenta el personal de los diversos entes reguladores.
- Pero también, debieran actualizarse las carreras de varios colectivos fuera del Convenio General con equivalentes consideraciones.
- La búsqueda de una mayor equidad interna para el pago de puestos y funciones equivalentes al interior del Convenio General (e idealmente de toda la Administración Nacional) es otro capítulo pendiente para lo que puede ayudar la construcción de un nomenclador de puestos que permita, además, estandarizar perfiles competenciales y hasta asegurar concursos de ingreso equitativos y homogéneos, así como facilitar la movilidad de los trabajadores.
- Concordante con lo anterior, reducción a no más de 10 niveles escalafonarios a lo largo de la Administración simplificando el régimen remunerativo, con los adicionales específicos del avance en la carrera de cada funcionario y suplementos explícitos basados en las características, exigencias o merecimientos derivados de la prestación laboral, con la más amplia difusión y transparencia pública que averse opacidades y ventajas corporativas indebidas.

## **6.-PERSONAL DIRECTIVO**

El avance que supuso la consagración del derecho a la estabilidad temporalmente acotada para el ejercicio de los puestos con funciones ejecutivas y, más recientemente, de jefaturas intermedias, mediante concurso merece específica consideración. Pero más que nunca se requiera una mejor clarificación conceptual y jurídica de a cuáles puestos se aplicará, y sobre todo a una valiente determinación de los actores políticos (y no sólo del Gobierno) acerca de cuáles de esos cargos deben ser reservados para personal estable y cuáles, objeto de designaciones por confianza política. Aún en estos últimos, si algunos serán sometidos a concurso<sup>21</sup>.

En esta estratégica cuestión se hacen sentir las más profundas desconfianzas entre los diversos actores políticos y los menores intentos de concordar. Si el éxito de una organización reposa en buena proporción en la calidad de sus directivos, ésta problemática no admite mayores demoras.

## **7.-DE LOS EGRESOS**

Las garantías, mejoras normativas, retributivas, gremiales e institucionales logradas en los últimos años sólo son (y deben ser) sostenibles con la consecuente entrega en rendimiento, involucramiento y compromiso laboral del empleado estatal.

- Pero también, requieren un aceitado procedimiento de investigación y disciplinario, para asegurar la salida expeditiva y justa del empleado incumplidor.
- Si bien la ley prevé cesantía por 3 calificaciones bajas seguidas o 4 alternadas en los últimos años, semejante “liberalidad” no solo es inaceptable vis a vis el principio de idoneidad, sino que pone en un plano de privilegio innecesario frente a los demás trabajadores. Desluce también la dignidad que merece el empleo público.

## **8.-MEJORA DEL RÉGIMEN DE CONTRATACIONES DE PERSONAL TRANSITORIO**

Aún sin planificación razonable, esta cuestión es igualmente válida. Aún sin concursos de ingreso, también lo es pues lo que está en juego siempre es el concepto del trabajo digno y decente en nuestro Estado. Para avanzar en esta cuestión cabe sugerir:

- la necesidad de articular un procedimiento abreviado para constatar idoneidad en igualdad de condiciones y reducir la actual cuasi arbitrariedad en las contrataciones.
- Asegurar el efectivo cumplimiento de la cláusula legal y convencional de no superar cierta cantidad de personal contratado en cada jurisdicción. Para ello, los concursos son pieza clave pero también la introducción de no recontratar a la misma persona por más de una cierta cantidad de años (sugerimos 3) Si hace falta por ese tiempo, es que el puesto de trabajo luce permanente.
- Mejora en el régimen remunerativo equitativo con el del personal de carrera respetando el principio de igualdad de pago por igual tarea.
- Mejorar los actuales regímenes de contratación laboral a término (LM o LCT) facultando un esquema indemnizatorio que fije condiciones y montos para las desvinculaciones, teniendo en cuenta los fallos de la Corte al respecto, la experiencia acumulada pero también las posibilidades de la llamada “puerta giratoria” (cese en un organismo y recontratación en otro).
- Compromiso estatal de prohibir el uso de cualquier otra modalidad “en paralelo” (con y a través de terceros, tales como convenio de asistencia técnica, entes cooperadores, consultoras, fundaciones, etc.), y restitución del sentido original y genuino de figuras legalmente cobijadas desvirtuadas en su

---

<sup>21</sup> Ver por caso, experiencias mejorables para la titularidad del Museo Nacional de Bellas Artes o de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica, o, en el exterior de las experiencias de alta dirección pública como en Chile o Perú.

finalidad y uso (por caso, el régimen de pasantías orientada a un ciudadano que aprende, y no a un trabajador encubierto).

- Mayor ajuste a su finalidad de la autorización que el Congreso Nacional ha dado al Poder Ejecutivo Nacional para establecer un régimen de locación de servicios altamente especializados temporales (Decreto N° 2.345/08).

Ello plantea la necesidad de abordar la delimitación de los llamados cargos y contratos de confianza de aquéllos regulados por la Ley Marco o de LCT. Al replanteo del actual régimen de unidades retributivas para dedicarlo solo a financiar al personal de gabinete debiera sumársele dos cuestiones: la existencia de cargos reservados para las designaciones políticas no directivas en una proporción o cantidad razonable para evitar el desborde o presión sobre los otros contratos y cargos, la determinación de los puestos directivos sujetos a designaciones políticas, sobre lo que se comentara antes. Sintéticamente, a regular explícitamente la presencia y debida proporción de personal reclutado y designado en base a los principios de confianza.

## **9.-INTEGRACIÓN DE LAS ACCIONES GUBERNAMENTALES SOBRE EL PERSONAL.**

La gestión del Personal es, y debe ser, una de las cuestiones más trascendentes en la mejora de la gestión y efectividad de la Administración. De allí que sea necesario invertir en el fortalecimiento del Órgano Rector, de las instancias técnicas a su cargo. Y especialmente en las hoy relativamente relegadas unidades organizativas a cargo de las acciones en materia de Personal.

### **CIERRE**

Estado y entidades sindicales han acordado que sus regímenes y relaciones laborales estarán orientados a

“a) la mejor y más efectiva prestación de los servicios públicos en favor de los habitantes de la Nación, en especial de aquéllos sectores más postergados, contribuyendo a la recuperación del Estado como factor central en la construcción de una sociedad justa, equitativa, libre, armoniosa y solidaria.

b) el afianzamiento del cumplimiento de las leyes y demás normativa, así como de los objetivos establecidos y de las actividades orientadas por el Poder Ejecutivo Nacional, en el marco del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y de la calidad institucional del régimen republicano establecido en nuestra Constitución.

Con estas miras han considerado que, entre otros factores que hacen a la calidad y mejor actuación de la Administración Pública Nacional en su conjunto, los miles de mujeres y hombres que componen el personal a su servicio configuran uno de los actores más trascendentes en estas cuestiones. De allí que mediante el presente convenio también persiguen profundizar:

- una cultura de trabajo competente, honesto, austero y eficaz que materialice la organización y funcionamiento de una Administración Pública moderna y de calidad.
- relaciones laborales armoniosas y de mutuo respeto, en un ambiente libre de violencia laboral y promotoras del principio de la no discriminación y de la igualdad de oportunidades y trato,
- el desarrollo y aplicación de modernos regímenes de carrera administrativa basados en el acceso, permanencia, capacitación y desarrollo en el empleo público organizados para asegurar la idoneidad y la igualdad de oportunidades, conforme al artículo 16 de la Constitución Nacional, y la profesionalización y dignificación laboral de los trabajadores, así como, cuando corresponda, de un régimen de contratación de personal no permanente acorde con esas orientaciones.”

Ni más, ni menos. El camino está emprendido, el siglo XXI exige de todos los actores no cejar hasta lograrlo. Porque ya se ha hecho mucho, pero también falta aportar mucho por lo que quedó sin hacer y por lo mucho más que la Argentina necesita, y se merece en estos y otros temas, cada vez más con mayor perentoriedad, seriedad y altura de miras.