

Luces y sombras en el proceso de consolidación del régimen de empleo público en la administración nacional de Argentina. Contribuciones para una agenda consensuada

Salas, Eduardo Arturo

 salased2002@gmail.com

Documento recibido:	19 agosto 2018
Aprobado para publicación:	15 septiembre 2018

Resumen

El artículo documenta el largo proceso de consolidación institucional del régimen de empleo público del personal civil de la Administración Pública dependiente del Poder Ejecutivo Nacional de la República Argentina, basado en los principios del mérito. Como en toda construcción institucional, se trata de un proceso de aprendizaje socio histórico que refleja cambios culturales de largo aliento que el país ha recorrido, y está recorriendo, en etapas de avances y retrocesos. Con esa mira, se describe la consolidación constitucional, legal y jurisprudencial del derecho a la estabilidad propia del funcionario, las condiciones y procesos de selección para la acreditación de la idoneidad en el marco del respeto al derecho a la igualdad de oportunidades para adquirirlo, y del derecho a la carrera como integrante de los anteriores. De la misma manera se da cuenta de la consagración del derecho constitucional a la negociación colectiva en la Administración Nacional, como modalidad distintiva del país. Se aporta también datos de estos avances en materia de convenios colectivos celebrados y de la instrumentación de las carreras funcionarias. Se ofrece una ponderación, incompleta, de los impactos que se están generando y una identificación de falencias y desafíos subsistentes para, finalmente, presentar propuestas que contribuyan al debate requerido para consolidar un espacio de acuerdos y legitimaciones entre diversos actores concernidos en estas cuestiones.

Palabras clave

Burocracia, empleo público, negociación colectiva, Argentina.

Abstract

The article seeks to document the long process of institutional consolidation of the public employment systems of civil servants of the Public Administration dependent on the National Executive Power in Argentina, based on the principles of merit. As in any institutional construction, it is a socio-historical learning process that reflects long-term cultural changes that the country has gone through, and is going through, in stages of advances and setbacks. With that in mind, it describes the constitutional, legal and jurisprudential consolidation of the right to labor stability of public servants, the conditions and selection processes for the accreditation of suitability in the framework of respect for the right to equal opportunities to acquire it, and of the right to a career as a member of this public employment system. In the same way, the consecration of the constitutional right to collective bargaining in the National Administration is recognized, as a distinctive modality of the country. It also provides data on these developments in terms of collective agreements concluded and the implementation of careers. This paper offers an incomplete assessment of the impacts that are being generated and an identification of shortcomings and remaining challenges to finally present proposals that contribute to the debate in order to consolidate a space of agreements and legitimations between different actors involved in these processes.

Keywords

Bureaucracy, public employment, collective negotiations, Argentina.

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 de manera total, del desempeño laboral competente, honesto, austero e involucrado de los trabajadores estatales. Asumir esta perspectiva, que por obvia no deja de ser ignorada en buena parte de los discursos y prácticas consecuentes, es focalizar sobre la realidad concreta y cotidiana en la que el personal de la Administración Pública gestiona de manera significativa, recursos, bienes, acciones, regulaciones, controles, datos, aspiraciones, necesidades, demandas, reclamos e intereses públicos de variado tipo.

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. Las condiciones para el ingreso, promoción, retribución y salida no son cuestiones menores ya que hacen al involucramiento laboral y a la honestidad con que la que se dispongan a trabajar para el buen desempeño 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 en la materialización de una comunidad nacional vigorosa que asegure destinos colectivos dignos de ser vividos, en un siglo que se presenta complejo y conflictivo.

Estas miras y finalidades resultan importantes para apreciar la evolución del régimen que el país se ha dado para este vasto colectivo de trabajadores estatales, o, dicho de otro modo, comenzar a interrogar acerca de hasta dónde se ha llegado y dejar apuntada una agenda de nuevos desafíos y responsabilidades para seguir avanzando. De paso, contribuir a la revitalización de la conciencia y actuación de numerosos actores sociales, gremiales, empresarios y políticos del país en torno a la necesidad imperiosa de comenzar, de una vez por todas, a consensuar y consolidar de manera explícita, sistemática y de largo plazo, una política de Estado para recomponer la burocracia pública. Será también una forma y ocasión más de fortalecer el marco de una convivencia republicana y democrática del pueblo argentino que, con ineludible decisión, viene sosteniendo desde hace décadas¹.

Consideraciones preliminares

Una primera consideración para abordar estos temas es encuadrarlos en una perspectiva histórica que dé cuenta de la progresiva maduración de las bases normativas que se ha dado el Estado Nacional para dotarse de una burocracia civil organizada bajo los principios del denominado sistema de "mérito". Si bien no se descarta hacer referencias a datos y acciones en la materialización cabal de este régimen, el acento en esta ocasión está puesto en la evolución de los componentes normativos y en la acumulación "positiva" de sus institutos.

En un país que recién en 1983 resuelve de manera definitiva la legitimación de un marco democrático y republicano para organizar su convivencia política, toda actitud hipercrítica de los males, errores y deficiencias propias no contribuye a una serena ponderación realista de los muchos y merecidos avances que se han venido logrando.

Sin desconocer que la realidad no ha evolucionado linealmente, ni que ha dejado de presentar fracasos, omisiones, desvíos y demás, se focaliza más en la "construcción trágicamente optimista" y en la consideración de este proceso como un aprendizaje social colectivo de diversos actores concernidos. No se debería descartar tampoco en este aprendizaje, la existencia de una difusa e inorgánica presión de la ciudadanía y de la opinión pública en favor de una Administración efectiva que brinde los servicios que corresponde y asegure trato imparcial y justo a los intereses y demandas de la sociedad. Esta presión se viene acentuando en los últimos tiempos y empieza a ser cada vez menos difusa y más exigente frente a fracasos de público conocimiento.

Una segunda consideración requiere dejar establecido que esa evolución favorable ha sido impulsada mayormente por los gobiernos de la democracia (1983) y que, por ende, está cobrando velocidad e intensidad crecientes en los últimos 30 años. Ello no supone desconocer retrocesos, errores, despistes y ritmos dispares, pero a la par de sostener avances también es apropiado reconocer alguna "novedad" y carácter distintivo en estos progresos². En estas cuestiones, la perseverancia y la maduración política de una sociedad como la argentina deben justipreciar los tiempos transcurridos, relativamente cortos, en especial cuando se los

¹Atento a limitaciones de espacio de un artículo necesariamente acotado, se sugiere al lector interesado acceder a un trabajo contentivo y detallado de muchas 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 de Administración Pública, 2016. LINK: <https://aaeap.org.ar/bibliotecas/para-el-servicio-civil-que-merece-un-pais-en-serio/>

²En suma, parece más realista aferrar esta perspectiva que descargar con furia y amargura lo que pudo ser hecho y aún no se hizo.

contempla con evoluciones más dilatadas en otros países usualmente tomados como referencia (de Europa Occidental, EE.UU., etc.).

Una tercera consideración apunta a alertar que en la ocasión solo se focaliza en la presentación y análisis de la evolución del régimen de empleo público en sí mismo sin contemplar, al menos mayormente, sus conexiones con los diversos modelos o inspiraciones de Estado y Administración Pública que los gobiernos de la época impulsaron al calor de sus respectivos proyectos socio económicos e ideológicas. Esto no comporta desconocer el esencial impacto de dichos factores en la cuestión tratada pero, a la par de la extensión que llevaría su exposición, se busca dar cuenta principalmente de los aspectos que parecen haberse “destilado” y consolidado como balance de esta evolución, dejando para luego su debida conexión con esos factores. En la configuración de ese régimen es destacable registrar una nota interesante, al menos para el país, y es que tal ordenamiento ha ido, y continúa, madurando a lo largo de diversas gestiones gubernamentales y aún con diferentes orientaciones. Así se sostiene una hipótesis que afirma que, más allá de estos factores, parece poder reconocerse una tendencia en favor de la adopción definitiva y plena de un modelo de burocracia profesionalizada³.

Otra consideración de la que se alerta refiere al valor (relativo pero valor al fin) de considerar los componentes normativos. Desde cierta perspectiva, esta referencia podría ser atacada de meramente “formal” o “juridicista”. Pero desde otra, se puede entender que ellos son expresión más o menos de acuerdos o voluntades que, cuando se mantienen en el tiempo y en una misma dirección (por más genérica que ésta sea), se van configurando como una política pública desplegada de manera “emergente”, “tácita” y, aún, difusa cuando no confusa.

Vale recordar también el carácter performativo que arroja a dichos componentes y por lo tanto, llamados a tener consecuencias en las conductas, los hábitos, los valores y las culturas organizacionales.

Sin pretender reavivar las discusiones en torno al “neoinstitucionalismo” y sus aportaciones al conocimiento y praxis de estas materias, cabe dejar planteada la utilidad de considerar, con las debidas reservas, a la función pública en su doble carácter de “institución” y de “organización”, al menos desde los aportes que décadas atrás formulara Joan Prats en su clásico trabajo⁴.

"Podemos ahora proceder a distinguir entre la función pública como institución y la función pública como organización. Como institución, la función pública es el conjunto de valores, principios y normas formales e informales, que pautan el acceso, la promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos y, en general, todos los aspectos de la vida funcional considerados socialmente relevantes. La función pública es, desde luego, una institución jurídica; pero su institucionalidad no se agota en lo jurídico formal. Existe también una institucionalidad informal integrada por los modelos mentales y las expectativas que los funcionarios y los ciudadanos tienen acerca de lo que

³Un ejercicio interesante es el que realizan Horacio Cao, M. Rey y A. Laguado Duca en su libro “El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública argentina 1958-2015” Prometeo Libros, 2ª Edición, C.A. de Buenos Aires, 2015. Véase en especial, págs. 222 y ss.

⁴Véase Joan Prats i Catalá, Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática: La diversidad de Fundamentos Institucionales del Sistema de Mérito y la Necesidad de Diversos Regímenes Jurídicos y Gerenciales para su Eficiencia, Capítulo 9, en Carlos Losada, “De burócratas a gerentes: Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado”. Banco Interamericano del Desarrollo BID - 1999.

constituye el comportamiento adaptativo en la función pública. Estas reglas informales del juego son fundamentales para captar propiamente una institución” Prats (1999: 254 y 255).

Por otra parte,

“La función pública como organización es un concepto completamente diferente: se refiere a la suma de recursos humanos⁵ puestos al servicio de una de las organizaciones públicas administrativas o del conjunto. Esta suma de personas concretas opera dentro del marco institucional de la función pública, pero se encuentra ordenado para obtener los resultados específicos de su organización. En realidad, los funcionarios y empleados públicos están sometidos a dos órdenes normativos. Por un lado, están sometidos al orden jurídico institucional, verdadero ius cogens determinante, junto al orden institucional informal del sistema de construcciones e incentivos. Por el otro lado, están sujetos al orden organizacional determinado por los mandatos organizativos procedentes de la autoridad responsable de la eficacia y la eficiencia de la organización, e investida de la potestad auto organizativa, así como por la cultura administrativa específica de cada organización” Prats (1999: 256) (subrayados no originales).

Con esta perspectiva, limitada por cierto, se ha buscado ofrecer una serie de observaciones que muestran cómo, a partir de los componentes formales que hacen a la función pública argentina como “institución”, se ha ido desplegando acciones y regulaciones coherentes o consistentes para la función pública como “organización” sin pretender ni agotar todas sus vasta implicancias y manifestaciones en el presente.

También se ha tenido en mente al adoptar estas consideraciones que *“El sistema de mérito no es una institucionalidad cristalizada. Como toda institución, es una entidad viviente, hija de un proceso histórico de aprendizaje social incesante que va produciendo su adaptación permanente, tanto por vía formales como informales. Obviamente, cada país ha seguido su propio curso histórico y ha construido su función pública específica.” Prats (1999: 260).*

Como lo han resaltado numerosos autores, la burocracia en el sentido actual es un “artefacto” construido en evoluciones dispares, complejas y contingentes en cada país. No sorprende entonces calificar a este proceso como el de una invención de la burocracia (Dreyfus, 2012: 19 y 20)⁶. Por eso se sostiene que el país viene desplegando un régimen con importantes logros en lo tocante a la institucionalización y organización de su empleo público basado en un sistema de mérito. Y que ello precisa ser reconocido y apreciado como un acervo válido para profundizar las mejoras y avances requeridos por la Administración Pública frente a los desafíos del siglo 21. Es que, además, el país se encuentra en condiciones históricas propicias para decidir la consolidación de una nueva generación de funcionarios públicos⁷.

⁵ Hubiésemos preferido, y preferimos, referirnos no como “recursos” humanos sino como trabajadores, empleados, servidores públicos, toda vez, como ya se han denominado, son ciudadanos al servicio de los demás.

⁶ Ver Françoise Dreyfus “La invención de la burocracia. Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. siglos XVIII – XX”. Editorial Biblos, Buenos Aires, Argentina, 2012.

⁷ En trabajo citado se había señalado que “Dicho de otro modo, en la consideración de estas cuestiones se puede sostener la existencia de un proceso de profundidad y gravedad extrema en lo referido a la renovación generacional de las dotaciones del personal estatal. La brecha entre personal de carrera envejecido y en mengua persistente, y personal contratado joven y con creciente presencia en los servicios, muestra huecos difíciles de llenar y una preocupante ausencia de funcionarios de edades intermedias. Así también, diferen-

Por otra parte,

"La gobernabilidad es un atributo de las sociedades y no de sus gobiernos. La gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se le plantean en un tiempo dado. ... La gobernabilidad no depende, pues, sólo de la capacidad de los gobiernos y de los gobernantes. Al ser una cualidad de la sociedad también depende de los valores, las actitudes y los modelos mentales prevalentes en la sociedad civil, esto es, del capital social o cultura cívica de los individuos y organizaciones que la integra... Las afirmaciones precedentes sirven ya para comprender que, desde la perspectiva de la gobernabilidad, la función pública es a la vez una cuestión del gobierno y de la sociedad. No cabe una función pública moderna en una sociedad que no lo sea. Los valores constitucionales de imparcialidad, mérito, lealtad, eficiencia y responsabilidad no son valores de los funcionarios sino de la convivencia social. Si la sociedad no los integra en la cultura cívica ni los exige consecuente y eficazmente, su deformación está asegurada por más que se proclamen y garanticen formalmente. Si las fuerzas sociales y la opinión pública no reconocen la necesidad y el valor social de la función pública, será muy difícil que ésta se "reinvente" sobre la base de pedir a los funcionarios que se superen tirándose de los cabellos" Prats (1999: 251 y 252).

Lo anterior lleva a sostener y revindicar la existencia de una ética específica y distintiva de ese actor ciudadano que es la burocracia pública. Y ello por caso, plantea diferencias necesarias (pero solo las necesarias), para dar cuenta de que la gestión pública y su gerenciamiento consecuente, no es directa o sin más mediación, remisible a la gestión no pública y menos a la empresarial.

"Hoy en día, la administración es concebida en todas partes como el aparato de aplicación de una voluntad política que se expresa a través del cuerpo legislativo, incluso del ejecutivo, en los casos en que esta instancia representativa al mismo nivel que los órganos legislativos, y se admite que su personal está al servicio del Estado, entidad abstracta que no debe confundirse con aquellos que gobiernan. Ahora bien, la historia nos muestra que la emergencia de la burocracia procede de luchas políticas que tienden a aislar a los funcionarios de la influencia de los gobernantes, para quienes la distribución de los puestos y de los empleos constituye un recurso político... Las reglas que guían el estatus de los funcionarios, aunque se corresponden con las que caracterizan a la burocracia como organización racional, fueron pensadas en principio como medios de neutralizar los mecanismos de influencia a los que están sometidos los nombramientos y las carreras de los agentes públicos. Esas reglas varían de un país a otro, y sus particularidades toman sentido en la articulación de la historia política y social y de la representación que cada sociedad se fue forjando del rol del Estado. Si la burocracia está caracterizada por la profesionalización y la neutralización política, estos criterios postulan también su autonomización, no sólo con relación a quienes están en el poder sino también como institución. Cuerpo sociológicamente y, en muchos aspectos, profesionalmente heterogéneo, la burocracia construye no obstante prácticas y reglas de conducta, una cultura y valores propios,

cias de oportunidades en desfavor de mujeres, y más instruidas, en buena medida entre los contratados. Eso afectará en el mediano y largo plazo las capacidades organizativas y de gestión de la Administración Pública, pero obliga en el corto, a razonar prácticas y dispositivos que faciliten la transmisión de la memoria institucional, y la atracción, retención de involucramiento de las nuevas generaciones de funcionarios. En el entretiem po, habrá que encarar, como se está haciendo, la debida incorporación de estas últimas con los sentidos expuesto precedentemente." Salas, Wegman (2015). El lector interesado puede consultar más detalle en ONEP (2014).

diversos también según el país, que contribuyen a la legitimación de su acción” Dreyfus (2012: 19 y 20).

En el 2003, el país adhería a la Carta Iberoamericana de la Función Pública⁸ elaborada mediante una organización intergubernamental- Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD). Si bien no constituye documento mandatorio, sí refleja un compromiso público, doctrinario y político, por lo cual puede usarse como cartabón para determinar las características que debería reunir un sistema profesional y eficaz de función pública en clave democrática. El documento señala que

“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...”. De allí que “#4 La existencia y preservación de una administración profesional exige determinadas regulaciones específicas del empleo público, diferentes de las que rigen el trabajo ordinario por cuenta ajena...” y por esto, adopta como criterios “#7 ... a) La preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos, y la necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público..pero también la profesionalidad de estas personas como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos, la estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, de la duración que se establezca, la flexibilidad en la organización y gestión del empleo público para adaptarse a las transformaciones del entorno y a las necesidades de la sociedad, la responsabilidad de los empleados por su trabajo y los resultados en el marco del respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas de los gobiernos, la observancia de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos y los principios y valores constitucionales, el protagonismo de los directivos públicos y en responsabilidad como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo, la promoción de la comunicación, la participación, el diálogo y el consenso orientado al interés general en las relaciones laborales para lograr el clima laboral más favorable, y el alineamiento de los objetivos organizacionales y los de su personal y, el impulso de políticas activas para favorecer la igualdad, la inclusión y la no discriminación por ningún motivo espúreo”⁹.

Habiéndose establecidas las características de la perspectiva adoptada y sus raíces así como su intención y finalidad, corresponde comenzar con la evolución y las características seguidas para la consagración del derecho a la estabilidad del funcionario.

⁸ 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.

⁹ En igual sentido, “Lo que el sistema institucional de mérito protege no es tanto la competencia de la persona que accede (a pesar de la importancia que ésta obviamente tiene) como la posición de imparcialidad y sujeción al Derecho del funcionario en el ejercicio de sus funciones ... Un sistema de mérito limitado al acceso que no garantiza a posteriori la imparcialidad del funcionario ni consiguiendo la objetividad de la acción administrativa no es un sistema capaz de satisfacer la funcionalidad social o fundamento institucional del sistema de mérito y por lo tanto no puede ser calificado propiamente como tal.” Prats (1999: 270).

Hacia un régimen de estabilidad del empleado público

Tomando como referencia a la Constitución Nacional de 1957, debe señalarse como hitos a la incorporación del artículo 14 bis y la continuidad del artículo 16¹⁰.

Centralmente se rescata la apuesta por el denominado "principio del mérito" para organizar a una burocracia estatal profesional. En efecto, el artículo 16 consagra el principio de igualdad para acceder a puesto público por idoneidad, al que se lo complementa con el 14 bis en el que, entre otros, se determina la estabilidad del empleado público como contracara de la protección contra el despido arbitrario del trabajador no estatal.

Estos derechos, por más establecidos que estuvieron en la Constitución Nacional, fueron larga y prolijamente ignorados, postergados o conculcados. Desde los diversos Poderes Ejecutivos que presidieron la Administración Pública, con especial incidencia de los gobiernos de facto, pero también de algunos electos¹¹, se dictaron normas por las que se procedió a la cesantía de funcionarios permanentes con las más diversas ocasiones y razones. Como prueba de ello, veanse las Leyes Nros. 14.794 (1958) y 16.432 (1961), el Decreto Ley N° 17.343 (1967) y las Leyes Nros. 20.549 (1973) y 21.124 (1976). La última dictadura militar iniciada en 1976, además, incorporó la figura de razones de seguridad nacional con lo cual la burocracia pública de aquel momento, tristemente contó entre sus filas a numerosos "desaparecidos".

La Corte Suprema de Justicia de la Nación avaló este accionar con variadas interpretaciones y diversas justificaciones, por lo que la estabilidad fue, en ese largo periodo, un derecho profundamente relativizado con una más que delgada y arbitraria línea de contención.

Ello cambiaría a partir del año 2007, en el que la Corte Suprema dictara fallo en un importante caso llamado a tener profundo impacto estratégico en esta cuestión. En efecto, en el caso "Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación" del 3 de mayo de ese año, se estableció varios y profundas determinaciones. A saber:

la estabilidad del empleado público es la denominada "propia", lo que significa que, quien fuera cesado en su relación de empleo sin causal establecido y mediante el debido procedimiento adjetivo, tiene el derecho a ser repuesto en su cargo. Quedaron definitivamente atrás las disquisiciones doctrinarias respecto a si este derecho era redimible mediante compensación o indemnización, a si debía estar reglamentado para hacerlo operativo, etc. Este derecho resalta por su especificidad en el texto constitucional, diferenciándolo cualitativamente respecto a otro derecho para los restantes trabajadores, el de la protección contra el despido arbitrario. Asimismo, se consagra como parte de los derechos humanos en estos términos,

"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 proscribela ruptura discrecional del vínculo de empleo público y es, así, susceptible de autónomo acatamiento por las autoridades administrativas" (Fallos: 269:230, 234, considerando 6º, y su cita)."

¹⁰ Inserto en las Constituciones del siglo XIX, fue mantenido incluso en la Constitución de 1949 en su artículo 28.

¹¹ No interesa acá si esos gobiernos civiles estaban arropados de toda la legitimidad política correspondiente, a la luz de la proscripción electoral que sufrió el peronismo durante esos años y hasta 1983.

Esta estabilidad alcanza a todo empleado público sin distinción del régimen de empleo que lo comprenda. En el caso, la trabajadora era empleada de una entidad (aduana) cuyo personal se regía por la Ley de Contrato de Trabajo (N° 20.744, t.o. 1976) y un convenio colectivo de trabajo (N°56/92E, modificado por Laudo N° 16 de 1972), negociado al amparo de la Ley N° 14,250 de 1953. Esta última de aplicación originaria para el mercado laboral privado. Dicho de otra modo, toda persona bajo relación de dependencia laboral a término indeterminado con la Administración goza de este derecho a la estabilidad. 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 reposición será en el cargo presupuestado cuya titularidad ejerciera el empleado mal desvinculado por una medida arbitraria, retomando su carrera administrativa, derecho a ésta última considerado como integrante de la estabilidad.

La Corte daba un espaldarazo radical a la legislación nacional sancionada en 1999.

La Ley N° 25,164, "Marco de Regulación del Empleo Público Nacional", había reconocido el derecho a la estabilidad para quien accediera al cargo presupuestado de planta permanente de una unidad organizativa mediante el correspondiente proceso de selección o concurso. El fallo establecía entre otras que "Dicha estabilidad, a su turno, concuerda con el artículo 16 de la Constitución Nacional dado que, si ha sido respetada, como es debido, la condición de idoneidad que exige esta cláusula para la admisibilidad en los empleos, es razonable pensar que el propio Estado estará interesado en continuar teniendo a su disposición un agente salvo que, si de su conducta se trata, medien razones justificadas de cese". Con relación a este último, una vez más la Corte deja claramente establecido a partir del fallo "Ramos, José Luis c/ Estado Nacional (Min. de Defensa - A.R.A.) s/ indemnización por despido". Buenos Aires, 6 de abril de 2010¹², que la estabilidad sólo alcanza a aquel empleado público que hubiera ingresado mediante el correspondiente concurso no importara el tiempo que hubiera estado trabajando como dependiente contratado por la Administración.

Si, "La función pública como institución es una creación del constituyente, es decir, de la sociedad civil en su proceso de aprendizaje y de construcción del consenso constitucional." Prats (1999: 259), entonces vale la pena replicar los fundamentos centrales del fallo pues dan cuenta de las inspiraciones y finalidades que se persigue.

La Corte hace suyos los argumentos de la Convención Constituyente en estos términos:

"4) Que la reforma de la Constitución Nacional producida en 1957, mediante la introducción del Artículo 14 bis, tuvo como inequívoco propósito dar recepción en el texto de 1853-1860, a los aportes y experiencias que habían tenido lugar, durante la primera mitad del siglo XX, en el ámbito de lo que dio en llamarse el constitucionalismo social ("Aquino", Fallos 327:3753 [6], 3770, 3788 y 3797). En lo concerniente al sub lite, cuadra precisar que el párrafo 1º de la mencionada norma pone de manifiesto, con toda elocuencia, que el objeto y el sujeto principalísimos sobre los que operó la reforma fueron el universo del trabajo y el trabajador. De tal suerte, bajo la luz del

¹² "...el mero transcurso del tiempo haya modificado la situación irregular del actor, que tiene derecho a la reparación de los perjuicios derivados del obrar ilícito de la demandada, pero no podría solicitar su reincorporación al empleo ni a la aplicación de un régimen laboral específico para el cálculo de la indemnización que le corresponde. En particular, no puede sostenerse que el actor tenga derecho a la reincorporación en el cargo. Esa conclusión vulneraría el régimen legal de la función pública, y el principio constitucional que prevé que corresponde al Congreso autorizar anualmente el presupuesto general de gastos de la Administración Nacional, y que toda erogación que se aparte de estos límites resulta ilegítima (artículos 75, inciso 8º de nuestra Carta Magna y 29 de la Ley N° 24.156)"

principio protector ("El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes..."), asentaron su plaza en la cúspide del ordenamiento jurídico positivo diversos derechos "inviolables" (Fallos 252:158, 161, considerando 3) del trabajador, así como deberes inexcusables de asegurarlos por parte del Congreso ("Aquino", cit. p. 3770; y "Milone", Fallos 327:4607, 4617). Entre los primeros, corresponde aislar, para la solución del presente litigio, la "protección contra el despido arbitrario" y la "estabilidad del empleado público".

La Corte apela a los argumentos del convencional Carlos A. Bravo, miembro de la Comisión Redactora, cuando señala que: "La estabilidad, salvo pocas excepciones, está tipificada en el caso de los empleados públicos, ya que puede ser considerada como un elemento natural de la relación entre ellos y la Administración. Esto por la naturaleza especial del servicio y de la función pública, que es perenne y sujeta a mínimas variaciones [...] En algunos países, donde la estabilidad está asegurada por ley, la cesantía del empleado público arbitrariamente dispuesta, es nula, no produce efecto alguno; el empleado arbitrariamente alejado tiene el derecho de reincorporarse a su puesto, aun cuando esto no sea del agrado de sus superiores, los que deben acatar la decisión del tribunal administrativo al que recurrió el empleado...Dicha estabilidad, importa destacarlo, tendía a eliminar, a juicio del constituyente, una práctica que merecía su reprobación: "Siempre el empleado público ha estado sujeto a las cesantías en masa en ocasión de los cambios de gobierno. Ahora ya no podrá ningún partido político que conquiste el gobierno disponer de los puestos administrativos como botín de guerra. Entendemos que este principio constitucional entrará a regir simultáneamente con la vigencia de las reformas y en adelante ningún empleado público podrá ser dejado cesante sin causa justificada y sin previo sumario administrativo" (convencional Peña, "Diario de sesiones...", cit., t. II, p. 1254; ver asimismo, convencionales Martella y Mercado, JA, íd., t. II, págs. 1243 y 1337/1338, respectivamente).

Para la Corte se trata "...de un claro interés público en la proscripción de la arbitrariedad jerárquica o de la política partidaria en la organización burocrática estatal" (Fallos 261:361, 366, considerando 11).

Y más aún, en el considerando 5, establece que "5) ...fue pensamiento inspirador de la cláusula "proveer 'a la estabilidad efectiva del empleado público' vinculada a la carrera administrativa, que las leyes reglamentarias debían asegurar como necesario desarrollo del principio. Tal concepción de la estabilidad -precisaron- no se compadece con la interpretación [...] conforme a la cual no se habría establecido la garantía de estabilidad en sentido propio, que excluye por principio, la cesantía sin causa justificada y debido proceso y cuya violación trae consigo la nulidad de ésta y consiguiente reincorporación, que posibilita retomar el curso de la carrera por el agente separado ilegalmente, derecho a la carrera que, como se puso de manifiesto en la discusión [de la citada Asamblea Constituyente], integra el concepto de estabilidad" (destacados no originales).

Ahonda al recordar que "Por lo contrario, si se produjera alguna duda en el llamado a interpretar el Artículo 14 bis, sería entonces aconsejable recordar, además de lo que será expuesto infra (considerando 8), la decisiva doctrina que asentó esta Corte en el caso "Berçaitz": "tiene categoría constitucional el siguiente principio de hermenéutica jurídica: in dubio pro justitia socialis. Las leyes, pues, deben ser interpretadas a favor de quienes al serles aplicadas con este sentido consiguen o tienden a alcanzar el 'bienestar', esto es, las condiciones de vida mediante las cuales es posible a la persona humana desarrollarse conforme a su excelsa dignidad" (Fallos 289:430, 436; asimismo, Fallos 293:26, 27, considerando 3).

Para la Corte, la distinción entre empleo público y privado se funda también en razones de orden práctico y hasta de buena administración¹³.

"6) Que, en tales condiciones, bien podría sumarse un sujeto y un objeto a los dos que han sido indicados antes como tenidos en cuenta por el constituyente de 1957: el Estado, y el normal y eficiente funcionamiento de sus instituciones. Las razones expresadas en esa oportunidad, que ya han sido reseñadas, indican que el propósito deliberado de los hombres y mujeres reunidos en Santa Fe, consistió en poner a los servidores del Estado al abrigo de la discrecionalidad de las autoridades de turno y de los vaivenes de la vida política. Pero no fue asunto exclusivo tutelar la dignidad del agente público frente a dichas situaciones, sino, también, tributar a la realización de los fines para los cuales existen las instituciones en las que aquéllos prestan sus servicios. Fue visto, y con razón, que las mencionadas circunstancias y sus negativos resultados no conducían a otro puerto que al deterioro de la función pública con notorio perjuicio de quienes son sus destinatarios: los administrados (ver las intervenciones de los convencionales Martella y Mercado, JA ya mencionados, y de Miró, "Diario de sesiones..." cit., t. II, páginas. 1243, 1336 y 1337, y 1345, respectivamente)".

Consecuentemente, se ha venido explicitando el fundamento del trípode expresado: estabilidad y carrera, ingreso por concurso, igualdad en el acceso¹⁴. Estabilidad, ahora "propia", como vehículo de neutralidad e imparcialidad en el desempeño de la función pública a cargo de un empleado protegido, sí, pero de ahora en más, involucrado ética y laboralmente en la efectiva gestión del desempeño laboral en las entidades estatales.

¹³ Y acotó seguidamente: "En el campo de las relaciones del Derecho Privado, la situación es distinta. El poder discrecional, que constituye la excepción en la Administración Pública, representa en este campo la regla. Resulta muy difícil obligar a un empleador a readmitir en el local de su empresa, para reincorporarlo al empleo, al trabajador cuyos servicios desea no utilizar más [...]" (Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente, año 1957, t. II, 1958, Imprenta del Congreso de la Nación, p. 1226)."

¹⁴ En el caso "Ramos, José Luis c/ Estado Nacional (Min. de Defensa - A.R.A.) s/ indemnización por despido" 6 de abril de 2010. trabajador contratado por el Ministerio de Defensa en exceso del límite temporal legalmente permitido dado de baja, la Corte ordenó indemnizarlo pero diferenciando expresamente tal solución de una reincorporación al descartar que: "...el mero transcurso del tiempo haya modificado la situación irregular del actor, que tiene derecho a la reparación de los perjuicios derivados del obrar ilícito de la demandada, pero no podría solicitar su reincorporación al empleo ni a la aplicación de un régimen laboral específico para el cálculo de la indemnización que le corresponde. En particular, no puede sostenerse que el actor tenga derecho a la reincorporación en el cargo. ... Al respecto, cabe recordar que la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25.164 establece un régimen diferenciado para empleados que ingresen como planta permanente y para aquellas personas contratadas o designadas como transitorias. En lo que aquí interesa, el artículo 8° sólo reconoce estabilidad a quienes ingresen a cargos pertenecientes al régimen de carrera, y cuya financiación esté prevista en la Ley de Presupuesto. En tales condiciones, si se atribuyera estabilidad a quien no ha sido incorporado con los requisitos y medios de selección previstos para el ingreso a la carrera administrativa no sólo se estaría trastocando el régimen previsto por la Ley 25.164; sino que también se estaría alterando el monto autorizado por el legislador, en forma diferenciada, para financiar gastos correspondientes a personal contratado y personal permanente. De esta manera, la cuestión aquí debatida se diferencia de la decidida por esta Corte en la causa "Madorrán"(Fallos: 330:1989), porque en aquel supuesto el actor había sido designado como empleado de la planta permanente y, como tal, tenía derecho a la estabilidad en su cargo".

En otro precedente, Olavarría y Aguinaga Jesús María c/ Administración Federal de Ingresos Públicos. s/ Recurso Extraordinario. Sentencia del 8 de Mayo de 2007, dejó claro que el ingreso a la planta permanente requiere concurso revocando la reincorporación de un trabajador interino, en estos términos: "Corresponde revocar la sentencia que -al condenar a la AFIP a reintegrar al actor sin sujeción a concurso por haber transcurrido el plazo del interinato-, aplicó de forma lisa y llana el artículo 78 de la L.C.T. y obvió una sana inteligencia del artículo 14 del Laudo N° 15/91, que dispone que al vencimiento de la prórroga del interinato la vacante deberá ser llenada por concurso y, por ende, consagró dogmáticamente una suerte de estabilidad al agente interino cuando ello no existe en el régimen legal, ya que ni siquiera ponderó que el plexo normativo no otorga derecho al interino a permanecer en el cargo hasta que éste sea cubierto por concurso."

En 1994, esa Constitución fue reformada adaptándola a los nuevos tiempos y al avance de las diversas materias. No es aquí lugar para detallar todas esas mejoras pero en lo que toca a su objeto es necesario mencionar varios avances en la misma línea trazada.

En efecto, las relativamente pocas menciones de la Constitución a las cuestiones de la Administración Pública y la burocracia, la nueva se caracteriza por una mayor cantidad de referencias¹⁵, aunque modesta comparada con otras de la Región.

Los artículos 14 bis y 16 quedaron incólumnes a los que se sumaron unos cuantos relativos a la organización y funcionamiento de la Administración.

Un rápido racconto permite registrar el establecimiento de la Auditoría General de la Nación en la órbita del Congreso, la Defensoría del Pueblo de la Nación, la Jefatura de Gabinete de Ministros en el ámbito del Poder Ejecutivo, etc. y afianzó aún más, el compromiso con principios liminares para organizar una burocracia profesional.

La inclusión con jerarquía constitucional de varios tratados internacionales¹⁶ consolida el espacio jurídico institucional en línea con la consolidación del régimen de burocracia profesional, 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 discapacidad¹⁷. Muchos refieren a que "Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país":

Así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos en sus artículos 1º, 2º pero, en especial, el 7º que reza "Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación." y, particularmente el 21º por el que "... 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país."

También el Pacto de San José de Costa Rica, Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 23 sobre Derechos Políticos establece que "1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades.... c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

Y el Pacto Internacional de Derechos Cívicos y Políticos en su artículo 25 establece que "Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: ... c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las

¹⁵ Ver además de los artículos 14, 14bis y 16, los 23,28,33,36 in fine,75 inc.22, 85, 86, 99 inc. 1, 100.

¹⁶ La consideración de los tratados internacionales con jerarquía constitucional conforme a lo dispuesto en el artículo 75 inciso x.

¹⁷ Los Tratados Declaración Universal de los Derechos Humanos (arts. 1,2 y 7) Convención Americana de los Derechos Humanos (art.23), Pacto Internacional de los Derechos Cívicos y Políticos (art.25), Convenciones sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Ley N° 23.179, arts. 7 y 11) y contra la Discriminación Racial (Leyes Nros. 17.722 y 26.162), y sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley N° 27.044)

funciones públicas de su país.” y remata en el artículo 26 que “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley....”

Regulaciones complementarias

La estabilidad y, consecuentemente, la carrera del funcionario son reguladas complementariamente en la mencionada Ley N° 25,164 de 1999 y su Decreto reglamentario (N° 1,421 de agosto del 2002) con una serie de determinaciones atinentes a la finalidad expuesta.

- La orientación hacia los principios del mérito se percibe en su artículo 4° fijando como requisito de ingreso, la previa acreditación de condiciones de conducta e idoneidad para el cargo mediante regímenes de selección a establecer (que en el reglamento define como concurso) y, en su artículo 8° se reserva el régimen de estabilidad solo al personal que ingrese mediante esos regímenes¹⁸. También se exige no estar incurso en ciertos impedimentos (artículo 5°).
- También en ese Artículo 4° se establece que, en la acreditación de esas condiciones¹⁹, se asegurará el principio de igualdad en el acceso a la función pública debiendo el convenio colectivo establecer mecanismos de participación y control de las asociaciones sindicales para contribuir en el cumplimiento de los criterios de selección y evaluación y en garantizar la efectiva igualdad de oportunidades de los candidatos. Resalta la responsabilidad ineludible por manda legal de los sindicatos como órganos auxiliares del resguardo de los principios de transparencia e igualdad de trato y oportunidades de todos los ciudadanos, afiliados o no, y aún de quienes todavía no son, estrictamente expresado, funcionarios públicos.
- Interesa dejar sentado también que la ley y su reglamentación prevé que la acreditación de la idoneidad, sea exigible a los empleados no permanentes o incluso de confianza, aunque no se fija (ni aún se fijó por vía accesoria) la modalidad para acreditarla.
- Para que esto no quede en mera declaración, obliga al órgano rector del empleo público a declarar la nulidad absoluta de toda designación efectuada en violación a lo expuesto (Artículo 6°²⁰) ratificando la reglamentación que la designación en cargos de carrera sin selección previa, no reviste en ningún caso carácter de permanente ni genera derecho al régimen de estabilidad²¹.

18 Además, exige nacionalidad argentina, aunque exceptuable por decisión del Jefe de Gabinete de Ministros, y certificar aptitud psicofísica habilitante para el cargo.

19 “La máxima autoridad de la que dependa el cargo es responsable de la verificación del cumplimiento de esos requisitos, así como de las previsiones de las normas sobre Ética en el Ejercicio de la Función Pública (Código de Ética -Decreto N° 41/99 y Ley N° 25.188 y modificatorias.

20 Las designaciones efectuadas en violación a los arts. 4° y 5° o de cualquier otra norma vigente, podrán ser declaradas nulas, cualquiera sea el tiempo transcurrido, sin perjuicio de la validez de los actos y de las prestaciones cumplidas durante el ejercicio de sus funciones.”.

21 Reglamentariamente para evitar el incumplimiento de este principio, se establece que (art. 6°) la nulidad de la designación será resuelta por la autoridad que la dispuso, debiéndose aplicar el procedimiento de investigación para determinar responsabilidades. A su vez, el órgano rector del empleo debe solicitar la nulidad ante esa autoridad cuando conozca violaciones a lo dispuesto o de cualquier otra norma.

- El resguardo del principio de idoneidad se perfecciona en un período de prueba una vez efectuada la designación (art. 17). Durante los primeros 12 meses de prestación de servicios efectivos²², el funcionario debe demostrar su idoneidad a través de evaluaciones del desempeño a los 6 y 11 meses, cumplir metas y objetivos establecidos, y la aprobar actividades específicas de capacitación. Caso contrario la designación será dejada sin efecto mediante acto fundado y circunstanciado. La Corte Suprema de Justicia declaró acto ilegítimo el revocamiento sin expresar razones suficientes²³.
- *"La estabilidad en el empleo cesa únicamente cuando se configura alguna de las causales previstas en la presente ley"* (artículo 17).
- En este mismo artículo se define su contenido: comprende la conservación de la relación de empleo, la situación alcanzada en la progresión vertical y horizontal de la carrera administrativa y la retribución asignada a la misma²⁴ (ver art. 17 del reglamento). Pero la ley prescribe que la estabilidad en la función o cargo será materia de regulación convencional, con lo cual se evita una rigidez organizacional ineficiente o inconveniente para la gestión ágil de los servicios públicos.
- Quienes cambien su situación de revista presupuestaria dentro del ámbito de la ley sin haber interrumpido la relación de empleo público como personal estable, no deben acreditar nuevamente los requisitos de ingreso.
- Quienes resultasen afectados por medidas de reestructuración con supresión de organismos, dependencias o de sus funciones asignadas con la consecuente eliminación de los cargos, serán reubicados. Para ello se garantiza la incorporación de los afectados a cargos vacantes, previéndose acciones de reconversión laboral. De no concretarse, pasan a disponibilidad por un período variable según antigüedad, no menor a seis meses ni mayor a doce, en el cual, de producirse vacante, se les dará prioridad. Si no fuesen reubicados y vencido el lapso, o si rehusaran cargo ofertado, o no existiera vacante, se producirá baja definitiva con pago de indemnización²⁵. Para que esa reestructuración no pueda ser usada como instrumento de persecución, el artículo 14 de la Ley establece la prohibición de recrear organismos, dependencias y cargos eliminados, ni con la misma designación ni con otra distinta, por dos años a partir de su supresión. Tampoco permite que las funciones de esos cargos sean cumplidas por personal contratado o de gabinete.
- Ello se complementa con la prescripción por la que el empleado deba ser destinado a las tareas propias de su categoría escalafonaria, pero le impone el desarrollo de tareas complementarias o instrumentales para la consecución de los objetivos del trabajo (art. 15), en cuyo caso recibirá la capacitación necesaria. La medida evita abusos por sobrecarga o no asignación de tareas acordes, pero deja a

²² La Ley establece que se procederá con la ratificación de la designación mediante acto expreso al vencimiento del período en un plazo perentorio de 30 días de vencido el período, de lo contrario la designación se considerará efectuada y adquirida la estabilidad. Nótese que el período se cumple transcurridos los 12 meses de prestación de servicios, incluyendo el término vacacional anual.

²³ Fallo: CSJN "Schneiderman, Ernesto H. v. Estado Nacional -Secretaría de Cultura y Comunicación de la Presidencia de la Nación" del 08/04/2008.

²⁴ Desde la década de los 60, la legislación argentina derogó la retrogradación como pena disciplinaria. Así también se asegura el mantenimiento del sueldo alcanzado en la carrera del agente en caso de cambios en la situación escalafonaria.

²⁵ Se excluyen a ciertos empleados de pasar a disponibilidad en razón de diversas situaciones atendibles o exigibles (personal en condición de jubilarse, con tutela gremial, con enfermedad, embarazo, etc.).

la Administración espacio adecuado para asegurar una gestión de desempeños convenientemente amplios para evitar rigideces indebidas.

- De la misma manera, la asignación temporaria de puestos de nivel superior debe estar fundada en razones del servicio y garantizado el pago salarial por la diferencia que hubiera. El pase de una dependencia a otra será objeto de regulación convencional, pero siempre con respeto a la ausencia de perjuicio material y moral al trabajador. Para evitar sanciones o presiones encubiertas, la asignación de un nuevo puesto de trabajo ubicado a más de 50 km. requiere consentimiento del empleado.
- Las medidas disciplinarias son el apercibimiento, la suspensión de hasta treinta (30) días en un año, la cesantía y la exoneración, las dos últimas hacen concluir la relación de empleo. Cada una de ellas tiene tipificados los motivos para su aplicación (cfr. artículos 31 a 33) en la que deberá respetar el debido proceso. El apercibimiento o la suspensión de hasta cinco días no requiere sumario previo. El afectado es habilitado para impugnar la sanción por vía administrativa común y agotada ésta, acudir a sede judicial, o recurrir directamente ante dicha sede.

En las causales de egreso sólo se focaliza aquellas relacionadas con la alteración o incumplimiento del principio de idoneidad. Pues las que responden a motivaciones disciplinarias (faltas graves), voluntarias (renuncia) u objetivas (muerte) merecerían un acápite específico que desborda los límites del presente.

En materia de egreso, y a tenor de las finalidades perseguidas por el sistema de calificación del desempeño laboral y el papel central del principio de idoneidad, debe ser mencionada la cesantía (art. 32) como consecuencia de inciso g), de la misma manera que lo que había establecido la ley marco. La extensión de estos desempeños ineficaces por tanto tiempo (calificaciones deficientes durante tres años consecutivos o cuatro alternados en los últimos diez años de servicio, con oportunidades de capacitación adecuada para el desempeño de las tareas) es excesiva y contradictoria con la idoneidad y dignidad laboral exigible y propia del empleado público. Mucho más irritante cuando se la compara con otros motivos "menos" graves y capaces de generar cesantía²⁶.

En síntesis, la ley consagra un régimen suficientemente potente para asegurar la efectivización de un empleo público basado, en lo concreto, en el espíritu, letra e interpretación de la Constitución Nacional y, en lo más general, sobre la base del sistema de mérito conforme a los preceptos asignados por la doctrina y experiencia histórica de referencia.

Finalmente deben mencionarse algunas cláusulas incorporadas en el Convenio Colectivo de Trabajo General (2006) en las que no sólo se ratifica estas prescripciones sino que les añade²⁷ las siguientes:

- Por su Artículo 14, quien reingrese a un cargo comprendido por Ley N° 25.164, dentro de los 5 años de haber egresado a cargo de nivel equivalente o inferior al que tenía a su egreso en calidad de estable, la readquirirá en forma automática.

²⁶Valga como ejemplo de lo expresado, lo establecido en los incisos b) abandono de servicio por más de cinco inasistencias continuas sin causa y previa intimación a retomar sus tareas. O, c) Infracciones reiteradas en el cumplimiento de sus tareas, que hayan dado lugar a treinta (30) días de suspensión en los doce meses anteriores.

²⁷Lamentablemente, en referencia al personal bajo la Ley de Contrato de Trabajo sigue manteniendo la vieja doctrina privatista, a todas luces inaplicable por las consecuencias del Fallo Madorrán.

- Así también (Art.42). En el supuesto que el ingreso de un empleado al ámbito del convenio por traslado o transferencia, de un ente no comprendido por él, a un cargo de carrera sólo procede si se certifica que su ingreso en el origen se efectuó mediante sistema acreditador de idoneidad para el desempeño del cargo.
- Finalmente, se fijó en un 15% del Personal Permanente para la cantidad de personal contratado, debiéndose certificar en cada designación o contratación no permanente que no se supera esa proporción.

La estabilidad se perfecciona con el derecho a un régimen de promoción o carrera administrativa bajo ciertos principios de los que se dará cuenta más adelante.

En síntesis, uno de los pilares del régimen de empleo público basado en los principios del mérito quedó finalmente cimentado por la normativa y acciones producidas en los últimos 16 años en un proceso que se iniciara en 1957, esto es, 61 años atrás.

Pese a las demoras, los despistes normativos, las graves crisis políticas y demás aciagas circunstancias que atravesó el país, afloró finalmente una contundente tendencia en favor de una burcoracia profesional con las características que se precien de tal.

En esta cuestión, el país parece haber dejado una etapa para abrir otra que traduzca efectivamente esta consagración institucional en una realidad materializada en todos los poderes del Estado nacional, Provincial y Municipal.

Pero abre también otra nueva basada en la de asegurar que esta enorme garantía societaria no sea refugiobastardeado por la ineficacia, el despilfarro, la molicie, la deslealtad, la falta de profesionalismo, la deshonestidad del trabajador estatal. Antes bien, esta garantía es comprendida como condición cumplida de la dignificación del servidor público en sus desempeños efectivos, honestos, efectivos, competentes y leales para los gobiernos elegidos democráticamente y para los intereses y condiciones que hacen el bien común de los argentinos. En este punto al menos, no hay más excusa valedera para no prestar esos desempeños ni tampoco para no exigirlos.

Antes de abordar los avances en materia de carrera administrativa es necesario contemplar el régimen de negociación colectiva que en cumplimiento de también el artículo 14 bis, configura una característica en su momento distintiva del país.

De la negociación colectiva

Es ampliamente conocida la tradición, fortaleza y envergadura de la presencia sindical en el país, en especial a partir de los gobiernos de J. D. Perón en la década de los 50. En ese contexto, la Ley N° 14.250 de 1953²⁸ constituyó un primer hito en la institucionalización del diálogo y la concertación sociolaboral. Con la reforma de 1957, la negociación colectiva quedó consagrada como derecho constitucional en cabeza de las asociaciones sindicales (artículo 14 bis).

²⁸Ley N° 14.250 y su evolución al presente: ver texto ordenado 1988, Decreto N° 108; Ley N° 25.250 (2000) art. 5°; Decreto N° 1135 (2004).

La ausencia de legislación de aplicación específica para los empleados públicos fue generando presiones para generar un marco de negociación. Así se ha dado históricamente que muchos colectivos laborales aceptaran renunciar al estatuto público para ser comprendido por la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) y abrir la posibilidad de concertar convenios mediante la aplicación de la Ley N° 14,250. Por la primero, renunciaban a la estabilidad pero se liberaban de las restricciones presupuestarias de orden general con lo cual ganaban fuerza a la hora de acordar salarios y otras condiciones laborales. Ello fue particularmente favorable para entidades de clara naturaleza estatal, como lo son los entes de recaudación impositiva, aduanera, o de la Seguridad Social²⁹, por citar los más importantes³⁰. Éstos, a partir de los 70, fueron avanzando en esta dirección y aún conservan esta situación. Es decir con el personal bajo la LCT y con convenios celebrados al amparo de dicha ley.

También en estos 60 años el país adoptó en su legislación la mayoría de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.)³¹ en la materia: Nros. 87 (Ley N° 14,932 de 1960), 98 (Ley N° 11,594 de 1956), 151 (Ley N° 23.328) y 154 (Ley N° 23.544). Especialmente, este último por su directa referencia a la negociación en el sector público.

Impulsado por estas tendencias, durante los 90, y aún en el marco de la profunda reforma y ajuste del Estado al cobijo intelectual del conocido "Consenso de Washington", se dictaron leyes que habilitaron regímenes específicos de negociación colectiva en los restantes grupos de personal.

Este impulso dio lugar a las Leyes Nros. 23.929 (1991) y 24.447 (1994), aplicables al personal docente³² y al personal de las universidades nacionales, respectivamente. En 1995 se aprobó 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 de la Nación. Numerosas provincias han establecido sus propios regímenes de negociación³³.

Pero lo que aquí importa es la sanción de la Ley N° 24,185 en 1992, reglamentada por Decreto N° 473 de marzo del 2000, por la que se estableció un régimen específico para el personal de la Administración Nacional, fijando que las relaciones entre ella y sus empleados sería de acuerdo con los resultados de la aplicación de dicho régimen³⁴. Al respecto caben resaltar al menos, varias 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 Estados modernos de buena parte de los países de Europa occidental, para receptor el reconocimiento por el que los trabajadores estatales organizados sindicalmente son actores de pleno derecho para fijar con la Administración.

29 No nos referimos acá al personal de empresas y sociedades del Estado, usualmente de naturaleza productiva y para los que la ley de encuadre y la actividad típicamente empresarial, las acerca al mundo laboral privado.

30 Por ejemplos, la Dirección General Impositiva, la Administración Nacional de Aduanas, hoy concentradas en una única Administración Federal de Ingresos Públicos, la actual Administración Nacional de la Seguridad Social y, entre otro orden, la disuelta Lotería Sociedad del Estado.

31 Así también la recepción del concepto de "trabajo digno y decente" que esa organización viene preconizando desde hace unas décadas.

32 La paradoja fue que ese personal pasó a depender de las provincias como consecuencia de la reforma educativa realizada en ese marco por el que se provincializaron los servicios educativos.

33 Ver "El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino" – Consejo Federal de la Función Pública – 1° edición – Buenos Aires – Argentina – Jefatura de Gabinete de Ministros – Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa – Coordinación Ejecutiva – 2013.

34 La ley solo tiene alcance federal, pero por su artículo 2° se invita a provincias, municipios y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherirse.

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. 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. Al ser de ahora en más "arte y parte", los derechos y responsabilidades consecuentes deberán ir de estrechamente de la mano.

De hecho, la Argentina ha sido pionera en la región iberoamericana, aunque se observan tendencias en esta dirección en por ejemplo, Paraguay (Ley N° 508/94), Uruguay (Ley N° 18.508 del 26 de junio de 2009³⁵) y España (Ley N° 7 del 12 de abril del 2007³⁶).

En segundo lugar, si bien es de aplicación a todos los colectivos laborales³⁷, 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 de reciente constitución.

En tercer lugar, la exclusión de un colectivo debe estar sólidamente fundada (dada la naturaleza constitucional del derecho) y acordada con la parte sindical, pudiendo tal decisión ser objeto de impugnación judicial.

En cuarto lugar se destacan algunas fórmulas para asegurar negociaciones efectivas:

- Las negociaciones pueden celebrarse a nivel general o marco y, dentro de él, de nivel sectorial, cuya definición del ámbito personal estaría a lo que se acordase en el convenio marco. Se prevé la integración de solo dos partes negociadoras para cada ámbito. En la empleadora se hacen presentes los titulares del área de economía y hacienda y de la función pública³⁸ cuando la negociación es general y, en las sectoriales, se les suma la máxima autoridad política del personal del que se trate (ministro, presidente de entidad descentralizada).

De manera cónsona, la parte gremial se compone, a nivel general, con las entidades sindicales con personería gremial y alcance nacional³⁹, a las que se le suman en el nivel sectorial las entidades sindicales con representación del personal del que se trate. Importa focalizar que la pluralidad de dichas entidades componen una sola voluntad de parte, por lo que, en el supuesto que no pudieran componerla, primará la voluntad expresada por la entidad con mayor cantidad de afiliados cotizantes⁴⁰.

- La ley prevé también las responsabilidades del Ministerio de Trabajo en su carácter de autoridad de aplicación en cuanto a presidir y promover las negociaciones bajo el principio de buena fe (ver artículo 9°).

³⁵Publicada el 16 de julio de 2009.

³⁶ "BOE" núm. 89, de 13 de abril de 2007. Referencia: BOE-A-2007-7788)

³⁷Quedan afuera las autoridades electas, políticas y superiores, el personal de confianza, el militar y el de seguridad, y el personal jerárquico del cuerpo diplomático.

³⁸ Actualmente a cargo por los Ministerios de Modernización del Estado y de Hacienda, así como por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

³⁹ Actualmente, la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y la Asociación Trabajadores del Estado (ATE).

⁴⁰ En la actualidad, UPCN con el 72,8%.

- Los convenios serán objeto de instrumentación mediante decreto presidencial, para lo cual la ley fija 30 días a contar desde que fuera suscripto por las partes, bajo pena de que, de no rechazarlo o no aprobarlo, el Ministerio deba publicarlo y darlo por vigente. Esta aparentemente alambicada fórmula preserva la plena autonomía negociadora. Desde el momento en que el Poder Ejecutivo articula su voluntad a través de la representación de la parte empleadora, luego no podrá desconocer lo acordado o, en todo caso, si por razones de gravedad institucional tiene que rechazarlo, debe proceder en un plazo perentorio.

Como consecuencia de la puesta en marcha de la aplicación de la ley⁴¹, se ha acordado hasta el presente dos convenios colectivos de trabajo generales.

El primero fue negociado y acordado durante 1998⁴², e instrumentado por el Decreto N° 66 de febrero de 1999, meses antes de aprobarse la nueva ley de empleo público referida. La ley vigente en esa época (N° 22,140 de 1980) había resultado de un gobierno de facto por lo que las partes acordaron establecer una serie de prescripciones típicamente estatutarias (por ejemplo condiciones de ingreso, de derechos, prohibiciones, etc.) cuya consecuencia fue una derogación indirecta hasta tanto el Congreso Nacional procediera correspondientemente.

La mencionada Ley N° 25,164 fue sancionada a posteriori en septiembre de 1999 como piso mínimo para toda negociación⁴³. El texto de esta ley y el del convenio colectivo general contenían diferencias, en favor o en desfavor de derechos del trabajador, por lo que se instrumentó por vía de Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete de Ministros (N° 51 del 2004) la aclaración acerca de la aplicación de los mejores derechos. Ello permitió generar las circunstancias para su instrumentación y, al mismo tiempo, facilitar la adhesión de la entidad sindical minoritaria (A.T.E.).

Concretada ésta, se comenzaron las tareas preparatorias del segundo convenio colectivo general que se celebró recién en el segundo semestre del 2005 e instrumentado por Decreto N° 214 de febrero de 2006, el que con sus modificatorios permanece vigente.

El acuerdo del segundo convenio disparó la materialización de diversos convenios sectoriales habiéndose aprobado hasta diciembre del 2015, los correspondientes⁴⁴ al personal del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad 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

⁴¹ Capítulo III. 53 Ver "La negociación colectiva en la Administración Pública. Un camino a seguir" Conferencia Internacional del Trabajo – 102º Reunión 2013 – O.I.T. – Ginebra – Suiza.

⁴² Desafortunadamente, las diferencias entre las entidades sindicales llevaron a que solo la entidad mayoritaria acordara el texto.

⁴³ Artículo 1º — La relación de empleo público queda sujeta a los principios generales establecidos en la presente ley, los que deberán ser respetados en las negociaciones colectivas que se celebren en el marco de la Ley 24.185. Los derechos y garantías acordados en esta ley a los trabajadores que integran el servicio civil de la Nación constituirán mínimos que no podrán ser desplazados en perjuicio de éstos en las negociaciones colectivas que se celebren en el marco de la citada Ley 24.185.

⁴⁴ 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.

Institutos de Salud, de la Sindicatura General de la Nación, y del Personal Civil y Docente Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad⁴⁵.

Se desprende del listado anterior que las partes acordaron celebrarlos tomando como colectivo la unidad definida por escalafón preexistente. Se apuntaba a evitar una proliferación a la larga inmanejable de convenios sectoriales si, por caso, se hubiera decidido negociar por establecimiento, ministerio, entidades centralizada, profesión o cualquier otro criterio válido⁴⁶.

Asimismo, en una estrategia de largo plazo, y de progresiva convergencia, es un reconocimiento a las características, prácticas, intereses, aún sindicales, y hasta culturas laborales diferentes de los diversos colectivos. No obstante, el reaseguro de la primacía del convenio general asegura una unidad de doctrina y normativa que da coherencia al conjunto, reservando a los sectoriales la especificación de sus contenidos generales al ámbito particular así como el diseño de escalafones y regímenes de carrera distintivos para cada conjunto del personal.

CONVENIO SECTORIAL DEL PERSONAL	Total	Tipo de Relación de Empleo		
		Contrato a término	Permanente	Transitorio
CIVIL DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE SEGURIDAD	19.478	754	16.908	1.816
INSTITUTO NACIONAL DE TECNOL. AGROPECUARIA	7.000		4.985	2.015
INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL	548		548	
ORQUESTAS, COROS, BALLETS NACIONALES	511		349	162
PROFESIONAL DE LA SALUD	3.499	2.612	865	22
INST.NAC. DE CINE Y ARTES AUDIOVISUALES	557	144	413	
SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO	71.282	49.593	20.340	1.349
SERVICIO NAC. DE SANIDAD Y SEGUR. AGROALIM.	5.154	3.761	1.393	
SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN	583	188	395	
TOTAL PERSONAL CONVENIADO	108.612	57.052	46.196	5.364

Este problema histórico de la heterogeneidad y diversidad de ordenamientos pre-existentes, más resultado una falta de política consistente, de centrifugación institucional, y agregación arqueológica de modas y paradigmas del pasado, que de inteligente previsión y gestión, no pudo ser resuelto completamente todavía. Aún con la fórmula adoptada, resultan más de 30 colectivos habilitados para negociar sus convenios.

⁴⁵ 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".

⁴⁶ A contramano de lo expresado, se acordó un convenio sectorial para el personal de la Unidad de Información Financiera, instrumentado por Decreto N° 1298 del 2016, desprendiéndolo de su escalafón y convenio del SINEP.

Reconocido este, se acordó algunas cláusulas tendientes a ir progresivamente reduciendo esa variopinta diversidad por lo que (artículo 8º)⁴⁷.

Si bien la sección solo refiere a dejar sentada la progresión en el cumplimiento de la debida institucionalización y cumplimiento del derecho constitucional a la negociación colectiva, no deja de ser significativo enunciar, aunque sea de manera suscita, algunas importantes materias que reafirman el consenso por ir dotando del mejor régimen de empleo público profesional que fuera posible:

1. Un Prólogo en el cual las partes signatarias declaran las finalidades trascendentes del Convenio, el que no solo servirá de declaración sino como pieza para la interpretación de cláusulas, aclaración de significados y reconducción de conflictos o controversias. Dicho Prólogo dice así:

"Las partes signatarias del presente Convenio Colectivo de Trabajo General por el que se regulan las relaciones laborales del personal alcanzado de la Administración Pública Nacional, declaran que en su elaboración han tenido presente el compromiso ineludible de asegurar a través de ellas

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:

- o una cultura de trabajo competente, honesto, austero y eficaz que materialice la organización y funcionamiento de una Administración Pública moderna y de calidad.*
- o 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,*
- o 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."*

2.- El segundo Convenio establece como ámbito personal (artículo 1º) a todos los trabajadores que guardan relación de empleo bajo el régimen de la Ley N° 25.16448, o de la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo, sea a

⁴⁷La única experiencia en la materia del presente la del personal de la Comisión Nacional de Valores, el cual se integró en el SINEP y pasó a la ley de empleo público dejando de regirse por la mencionada L.C.T. (Decreto N° 106/14)

tiempo indeterminado (personal permanente, de carrera o bajo régimen de estabilidad) o a plazo fijo (personal designado en cargos transitorios o contratados). Con ello se superaba una seria deficiencia del primer convenio en el que solo se le aplicaban al personal comprendido por la esta última ley, solo tres materias (Ingreso, Deberes y Prohibiciones).

3.-En materia de derechos hay una importante ampliación al incorporarse a las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo dignos, que ellas sea libres de violencia y la plena inscripción del derecho a la no discriminación con pretexto de raza, etnia, género, sexo, orientación o preferencia sexual, ideología, actividad gremial, opinión, religión, edad, caracteres físicos, condición social o económica o cualquier circunstancia que implique menoscabo, segregación y/o exclusión. La constitución de una Comisión paritaria en materia de Igualdad de Oportunidades y de Trato con facultades ejecutoras específicas, incluso para recibir y verificar el tratamiento de las denuncias efectuadas superaba a su antecesora la que sólo poseía carácter de Comisión Asesora.

4.-En materia de estabilidad es especialmente importante la regulación de la estabilidad en el ejercicio de puestos o funciones directivas y, ahora también, de jefaturas intermedias. Como se recordará en la Ley de Empleo Público se había reglado todo lo concerniente al derecho a la estabilidad en sus múltiples componentes dejando a negociación lo referido a la estabilidad temporalmente acotada, en las funciones o puestos.

Así el artículo 21 lo reconoce *"para funciones gerenciales o críticas que determine el Estado Empleador, a las que se hubiese accedido por regímenes de selección abiertos, con períodos de duración establecidos previamente y en las condiciones que se establezcan en los sistemas de carrera de los convenios sectoriales. Asimismo, podrá convenirse que el desempeño de funciones de jefatura a las que se hubiese accedido mediante sistemas de selección que acreditaran la idoneidad bajo igualdad de oportunidades entre los trabajadores que reunieran las condiciones exigidas, pueda tener la estabilidad funcional prevista en el presente artículo. El personal alcanzado por la estabilidad mencionada en el presente artículo, la perderá por redefinición funcional o de la estructura organizativa, por desempeño inadecuado, por sanciones disciplinarias que impliquen como mínimo una suspensión de más de 10 días dispuesta mediante un procedimiento de instrucción sumarial, sin perjuicio de las que se puedan establecer en los convenios sectoriales. A este efecto, no podrá pactarse períodos de duración superiores a los 5 años. Una vez vencido el período respectivo deberá realizarse el proceso de selección correspondiente."*

5.- El acuerdo para el establecimiento de un mecanismo voluntario para resolver conflictos colectivos, de carácter opcional y previo a la aplicación de la Ley N° 14.786, sin perjuicio de mantener lo acordado en autocomposición en el seno de la Co.P.A.R., mediación y arbitraje (artículos 83 a 105).

6. La introducción, tímida por cierto, del compromiso para planificar planteles requeridos por la Administración para funcionar adecuadamente, lo cual complementa la cláusula del 15% como máximo de las personas a contratar (artículos 156 y 15993). Se reitera el compromiso del Estado empleador de reducir el uso de modalidades de contratación sin relación de dependencia laboral (artículo 160), y el compromiso de ambas partes de explorar nuevas formas y mejoras para impulsar una gestión pública más efectiva.

⁴⁸ Según artículo 23 del CCTG, el Estado empleador puede decidir modificar desde el régimen de empleo de la Ley de Contrato de Trabajo al de la Ley N° 25.164 previa consulta gremial.

La consolidación de este derecho y de un modalidad más participativa en la gestión del personal se expresa en la generación de instancias de diálogo continuo entre las partes para el seguimiento y evaluación de la puesta en práctica efectiva de lo acordado así como en la promoción de los valores perseguidos para la cultura laboral. Para ésto se ha acordado la conformación de 4 comisiones paritarias a cargo de:

- la administración e interpretación general del Convenio General y la consolidación coherente de los convenios sectoriales: Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (art. 79 y ss.);
- el aseguramiento de las condiciones y medio ambiente del trabajo: Comisión de condiciones y medio ambiente de trabajo (art. 117 y concordantes);
- la promoción y cumplimiento de los principios de igualdad de trato y oportunidades Comisión de igualdad de oportunidades y de trato (CIOT) (art. 125 y ss.); y,
- la inversión subsidiaria⁴⁹ a través de una Comisión de Administración del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (arts. 75 a 77).

En suma, se ha dado cumplimiento al requisito constitucional mediante la sanción de un régimen cónsono con las recomendaciones de la OIT, adaptado a las condiciones y al adecuado manejo de la Administración pero, en especial, se lo ha puesto en real vigencia impactando en 136.737⁵⁰ funcionarios comprendidos del Convenio General), de los que el 79.4% cuenta ya, con convenios celebrados y regímenes de carrera y remunerativos propios en plena implementación.

Régimen Legal	CONVENIO SECTORIAL		TOTAL
	SI	NO	
LEY DE CONTRATO DE TRABAJO		8.636	8.636
LEY EMPLEO PÚBLICO	108.612	17.194	125.806
OTROS		2.295	2.295
TOTAL GENERAL	108.612	28.125	136.737
	79,4	20,6	

Como se observa a continuación, solo el 48.4% revista como Permanente, en su inmensa mayoría (92%) comprendidos por la Ley Marco de Empleo Público.

⁴⁹ Pues no reemplaza la inversión que la Administración como empleadora debe asegurar para el cumplimiento del derecho a la capacitación y a los requisitos de promoción.

⁵⁰ Los datos fueron proporcionados a diciembre de 2017 por la Dirección Nacional de gestión de la información y política salarial de la Subsecretaría de Planificación de Empleo Público – Secretaría de Empleo Público – Ministerio de Modernización.

Luces y sombras en la consolidación del régimen de empleo público ...

Régimen Legal	PERSONAL		TOTAL	%
	PERMANENTE	NO PERMANENTE		
LEY DE CONTRATO DE TRABAJO	3.404	5.232	8.636	6,3
LEY EMPLEO PÚBLICO CON CCTS	46.196	62.416	108.612	79,4
LEY EMPLEO PÚBLICO SIN CCTS	16.185	1.009	17.194	12,6
OTROS	338	1.957	2.295	1,7
TOTAL GENERAL	66.123 48,4	70.614 51,6	136.737 100,0	

Se registra paridad en materia de sexo, aunque con leve ventaja de las mujeres (51.4%).

Régimen Legal	SEXO		TOTAL
	FEMENINO	MASCULINO	
LEY DE CONTRATO DE TRABAJO	5.183	3.453	8.636
LEY EMPLEO PÚBLICO CON CCTS	56.248	52.364	108.612
LEY EMPLEO PÚBLICO SIN CCTS	8.560	8.634	17.194
OTROS	355	1.940	2.295
TOTAL GENERAL	70.346 51,4	66.391 48,6	136.737 100,0

En materia educativa, casi un 40% cuenta con estudios secundarios, pero otro 13% con estudios terciarios a los que se le suma otro 32% con grado universitario o superior.

Régimen Legal	MAXIMO NIVEL DE ESTUDIOS						TOTAL
	PRIMARIO	SECUNDARIO	TERCIARIO	UNIVERSITARIO	POSTGRADO	S/D	
LEY DE CONTRATO DE TRABAJO	520	3.279	683	3.193	133	828	8.636
LEY EMPLEO PÚBLICO CON CCTS	5.906	47.209	15.464	30.705	1.015	8.313	108.612
LEY EMPLEO PÚBLICO SIN CCTS	420	1.365	1.648	2.501	6.535	4.725	17.194
OTROS	551	1.023	125	317	17	262	2.295
TOTAL GENERAL	7.397 5,4	52.876 38,7	17.920 13,1	36.716 26,9	7.700 5,6	14.128 10,3	136.737 100,0

En cuestiones de edad:

Régimen Legal	RANGO ETARIO											TOTAL
	16-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	> a 65	s/d	
LEY DE CONTRATO DE TRABAJO	187	742	1.362	1.554	1.231	919	772	822	691	356	0	8.636
	2,2	8,6	15,8	18,0	14,3	10,6	8,9	9,5	8,0	4,1	0,0	100
LEY EMPLEO PÚBLICO CON CCTS	2.951	9.499	15.072	17.463	15.568	12.617	10.871	11.303	8.981	4.281	6	108.612
	2,7	8,7	13,9	16,1	14,3	11,6	10,0	10,4	8,3	3,9	0,0	100
LEY EMPLEO PÚBLICO SIN CCTS	70	272	1.262	3.537	3.447	2.477	1.932	1.841	1.459	896	1	17.194
	0,4	1,6	7,3	20,6	20,0	14,4	11,2	10,7	8,5	5,2	0,0	100
OTROS	34	228	427	451	318	190	169	195	194	89	0	2.295
	1,5	9,9	18,6	19,7	13,9	8,3	7,4	8,5	8,5	3,9	0,0	100
TOTAL GENERAL	3.242	10.741	18.123	23.005	20.564	16.203	13.744	14.161	11.325	5.622	7	136.737
	2,4	7,9	13,3	16,8	15,0	11,8	10,1	10,4	8,3	4,1	0,0	100

Corresponde ahora abordar el último elemento escogido para esta presentación.

5.-De los regímenes de carrera

Como fuera adelantado, el derecho a un régimen de carrera es parte constitutiva del derecho a la estabilidad, tal y como la Corte Suprema lo dejó establecido en los fallos comentados. La propia Ley de Empleo Público y su reglamentación, así lo había instituido en los siguientes términos:

"La carrera administrativa básica y las específicas deberán contemplar la aplicación de criterios que incorporen los principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección para determinar la idoneidad de la función a cubrir, de la promoción o avance en la carrera basada en la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de exigencias de capacitación acorde con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar, así como la previsión de sistemas basados en el mérito y la capacidad de los agentes, que motiven la promoción de los mismos en la carrera" (art. 8°).

Esa calificación debe ser al menos una vez al año y notificada administrativamente⁵¹ La capacitación permanente y en horario de servicio es consagrada como derecho (art. 16 inciso d) y sobre destacada por la autorización para que el Poder Ejecutivo pueda crear el ya citado Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral.

⁵¹ El personal transitorio y el contratado también debe ser evaluado por su desempeño y resultados y notificado de su calificación, debiendo agregarse en su legajo como antecedente meritorio a todos sus efectos.

De allí que también (art. 18) se prevea el derecho a la igualdad de oportunidades en los ascensos al garantizar mecanismos de selección para acreditar idoneidad. *"... Las promociones a cargos vacantes sólo procederán mediante sistemas de selección de antecedentes, méritos y aptitudes. El Convenio Colectivo de Trabajo deberá prever los mecanismos de participación y de control que permitan a las asociaciones sindicales verificar el cumplimiento de los criterios indicados."* Una vez más resalta el rol asignado a los sindicatos para contribuir con la debida veeduría, en la verificación del mérito y la idoneidad relativa de los candidatos y a su compulsión en condiciones de igualdad.

Como se habrá podido observar, la ley y su reglamento despliegan orientaciones definidas para dar contenido a los valores constitucionales expuestas. Con ello quedan demostradas las improntas institucionales que configuran este derecho.

No extraña entonces que el Convenio General reconociera de pleno este derecho desde su mismo Prólogo, y conforme a la manda legal transcripta le diera un espacio importante. En efecto todo un Título (VI) está orientado a sentar las bases de los regímenes de carrera a ser acordados en los Convenios Sectoriales. Importa señalar que en el Título VI se mantuvo ampliamente su estructura y contenidos lo que muestra un consenso entre las partes mantenido desde 1999.

En este diverso conjunto de colectivos laborales se establecieron diferentes regímenes conforme a la naturaleza de la(s) entidad(es) en las que trabajan y a las tareas y exigencias en sus desempeños. Su descripción excedería los márgenes del artículo, pero todos deben esa serie de criterios para ser aprobados. Entre esos criterios generales merecen resaltarse:

1.-De trascendencia es el acuerdo manifestado en el Artículo 55 cuya transcripción exacta exige de mayores abundamientos *"En ningún caso podrá convenirse que sólo la permanencia del agente en el servicio dé lugar a su promoción"* con lo cual se da un paso llamada ser irreversible en una moderna y efectiva gestión del desempeño laboral abandonando el mero criterio de la "estancia" en el puesto como procedimiento para progresar en la carrera. Habiéndose declarado como principio que el funcionario es un sujeto activo de su carrera (ver artículos 51, inciso 5), esta cláusula supera todo concepto "pasivo" (transcurso del tiempo) para exigir al empleador y al empleado, una intensa aplicación de energías para el trabajo diligente e idóneo por ambas partes. Ello es cónsono con los principios establecidos para diseñar y gestionar todo régimen de carrera a saber (artículo 51): *"1.-Igualdad de oportunidades, 2.-Transparencia en los procedimientos, 3.-Reclutamiento del personal por sistemas de selección, 4.-Evaluación de las capacidades, méritos y desempeños para el avance en la carrera en función de los términos que se establezcan en cada convenio sectorial, 5.-La responsabilidad de cada empleado en el desarrollo de su carrera individual, y, 6.-La asignación de funciones acorde con el nivel de avance del agente en la carrera"*.

2.-El acceso al régimen de estabilidad sólo procede cuando se efectúa mediante concurso abierto al público, o general al ámbito del convenio sectorial, criterio que cumple con la Constitución y la Ley N° 25.164, extendiéndolo a los colectivos alcanzado por la Ley de Contrato de Trabajo. La idoneidad debe ser convalidada en el período de prueba de 12 meses (Ley Marco) o de 3 meses (L.C.T.) según se ha visto. El empleado adquiere su nivel o categoría escalafonaria de acuerdo a la valoración que el puesto concursado tenga asignado.

3.-A partir del convenio toda promoción es de doble dirección: horizontal dentro de la categoría o nivel escalafonaria y el clásico ascenso a puesto de categoría superior.

La horizontal será resultado de su idoneidad permanentemente actualizada (mediante capacitación o certificación de competencias laborales), y constatada por la calificación anual de su desempeño. Esta promoción da lugar al pago de un adicional, sin que instancia política o administrativa pueda entorpecer el reconocimiento a los méritos acreditados por el funcionario.

Para el ascenso se exige concurso y/o merituación acreditativos de la mayor idoneidad requerida para las tareas de mayor complejidad⁵².

4.-La capacitación tiene como objetivo asegurar la formación, el desarrollo y perfeccionamiento de las competencias laborales para elevar la profesionalización del personal y facilitar su acceso a las nuevas tecnologías de gestión, conforme a las prioridades que establezca la Administración, pero también en lo que hace a su desarrollo ético y personal. El empleado debe cumplir los requisitos de capacitación que se acuerden en los convenios sectoriales como exigencias para la promoción en su carrera. De allí que se establezca la obligación de que cada Jurisdicción o Entidad Descentralizada deba contar con su plan estratégico y sus correspondientes planes anuales de capacitación, sobre la base de las propuestas elevadas por sus jefes y las necesidades y las propuestas que quisieran elevar las entidades sindicales signatarias. La importancia dada a estas inversiones se manifiesta una vez más, con la creación por el reglamento de la ley del Fondo Permanente ya aludido y que en el Convenio se lo dota de una Comisión de Administración (integrada por 5 titulares y sus suplentes por la Administración y los 5 correspondientes a las entidades sindicales. A su vez y para dar inicio a las actividades, se deja establecido el procedimiento para su financiamiento con el aporte del 0,2% del total de la remuneración bruta, mensual, normal, habitual y permanente de los empleados del convenio general a integrar de manera equivalente por las dos partes signatarias⁵³.

⁵² La promoción horizontal siempre la acreditación anual de 1) una cantidad de inversiones de formación o capacitación, formal o informal, presenciales, semi presenciales o a distancia, sea a iniciativa del Estado o del propio trabajador, en el circuito de entidades capacitadoras de la Administración o fuera de él, nacionales o extranjeros, siempre que sean pertinentes y, 2) de una cantidad de calificaciones por el desempeño laboral, también anual, como mínimo normales. Se pretende con ello la rendición anual por lo trabajado y limitación permanente en una idoneidad actualizada y proactiva. Más recientemente en algunos sectoriales se ha venido acordando e instrumentando una promoción horizontal por Tramo que apunta a estimular la acreditación voluntaria del trabajador de su mayor dominio o experticia en su especialidad profesional, técnica, administrativa, de oficio u ocupación ante un comité ad hoc. Así se ha estipulado Se ensaya hasta ahora con la promoción a un tramo Intermedio (semisenior) a partir de los 10 12 años de antigüedad acreditada y, otro Avanzado (senior) a partir de los 20 a 24 años. Se pretende con ello reconocer las etapas de la vida laboral que recorrer un funcionario en toda su carrera y alentarle (y reconocerlo) en su progresión profesional de por vida. En ambas promociones, de Grado y/o de Tramo se acuerda el pago de un adicional creciente sin otro requisito que los comentados anteriormente. En efecto la señal institucional es cumplir sin mediaciones ni condicionalidades extraordinarias, con el trabajador que haya cumplido con este régimen.

⁵³ La función asignada al Fondo de Capacitación por el decreto que lo crea, comprende la planificación y programación de acciones de capacitación para la movilidad funcional de los agentes y su recalificación laboral acorde con el perfil de los puestos de trabajo a asignar, derivados de los cambios producidos por la aplicación de nuevas tecnologías o de modificaciones funcionales u organizacionales implementadas como consecuencia del proceso de modernización de la Administración Pública Nacional. La Comisión a cargo del mismo las despliega junto con la administración de los recursos financieros puestos a su cargo. Para asegurar transparencia y control debidos, debe publicar al menos trimestralmente en su página WEB, el detalle de las actividades y la utilización y destino de los recursos.

5.- Tanto en los sistemas de selección como en los de evaluación⁵⁴ se establecen pautas para asegurar objetividad y neutralidad, así como las veedurías sindicales en el desenvolvimiento de los procedimientos y la consulta previa, no vinculante, de las reglamentaciones que al efecto dictará la Administración.

- Los sistemas de selección deben asegurar los principios de publicidad, transparencia e igualdad de oportunidades y de trato en el acceso a la función pública. Deben prever sistemas de evaluación objetiva de antecedentes, experiencias relacionadas con el cargo, conocimiento, habilidades y aptitudes, y eventualmente modalidades de cursos de formación habilitantes para el ingreso, debiendo designarse por estricto orden de mérito, excepto en la selección de directivos, conducción o coordinación superior en los que se podrá acordar que la autoridad pueda escoger de una terna. Para evitar la captura corporativa se prohíbe restringir las convocatorias abiertas al público para ciertas categorías y en aquéllas que no sean abiertas, abarcará como mínimo al personal del respectivo convenio sectorial. De la misma manera se prevé que los jurados no estén integrados por personas de la misma jurisdicción en la que se encuentre el cargo ni que más del 60% de sus miembros sean del mismo sexo.
- La calificación apunta a evaluar *"...competencias, aptitudes, actitudes laborales así como el logro de objetivos y resultados en el desarrollo de sus funciones orientados al servicio de las finalidades de la unidad organizativa en la que preste servicios"* y a *"...contribuir a estimular el compromiso del agente con el rendimiento laboral y la mejora organizacional, su desarrollo y capacitación, la profesionalidad de su gestión y la ponderación de la idoneidad relativa para su promoción en la carrera."* (arts. 65 y 66). Será al menos anual y a quienes hubieran prestado servicios efectivos por al menos 6 meses, siendo responsables de su efectivo cumplimiento los jefes de unidades organizativas (el superior inmediato siempre debe participar) quienes deben proceder con ecuanimidad y objetividad (caso contrario configura falta grave). La evaluación puede complementarse con las ponderaciones de otros actores vinculados con su gestión.

En otro orden paralelo, se redujo los niveles o categorías escalafonarias al mínimo posible buscando simplificar y transparentar el régimen remunerativo persiguiendo asegurar, en lo posible, el principio constitucional 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. Junto a ello y a las mejoras remunerativas resultantes, se fijaron anualmente los incrementos salariales por acuerdos paritarios, habiéndose recompuesto y aún mejorado los salarios reales en el período 2006-2015.

En el régimen retributivo se ha procurado que los sueldos básicos de cada categoría representaran la mayor porción de la remuneración total, reservando para los adicionales el reconocimiento de los avances del personal en su carrera (grado y tramo), los suplementos para el reconocimiento por el ejercicio de

⁵⁴ En algunos sectoriales, la calificación del desempeño anual se preveía comenzar a orientar desde la valoración de factores para competenciales a la ponderación de competencias laborales específicas y al logro de resultados para dar cuenta de qué y cómo se ha trabajado durante el año. También se incorporaron cláusulas que instituyan la posibilidad de la evaluación por equipos y por iniciativa del propio trabajador. Una bonificación anual premia al 10% mejor calificado con un sueldo adicional.

determinado tipo de funciones (vgr. dirección y jefaturas, profesionales, técnicos especialistas, específicas, zona geográfica, etc.) y las bonificaciones para la estimulación de los mejores desempeños anuales⁵⁵.

5.1.-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 de las cuales eran innovadoras para 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, adquirirían condición de funcionarios de carrera⁵⁶.

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, esta 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 1991.

⁵⁵Frente al envejecimiento de los funcionarios de carrera se vienen añadiendo en los convenios sectoriales, la compensación por servicios cumplidos a quienes se jubilen y acreditaran 20 años de servicios ininterrumpidos para estimular su más pronta salida. Más recientemente se han añadido compensaciones por productividad por servicios a terceros o compensaciones alentadoras de innovaciones y mejoras en el desarrollo organizacional.

⁵⁶ Aunque una buena proporción de estos cargos fueron ganados por personal permanente de la Administración.

El retroceso se produjo 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 (departamentos, divisiones, etc.) reservadas en primera opción para el concurso 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 profesional⁵⁷.

5.2.-De los Concursos

En un trabajo previo hemos dado cuenta exhaustiva del impulso en esta materia, superador de otros realizados en el pasado reciente⁵⁸. 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 detectando⁵⁹.

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 LCT⁶⁰.

Así puede darse fe de la realización de miles de convocatorias. 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.

57Hoy 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.

58 Ver Libro Digital citado.

59 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.

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

Entre 1.993 y 2.008, en el SINAPA se efectuaron 9.826 designaciones por concurso (1.776 en cargos ejecutivos).

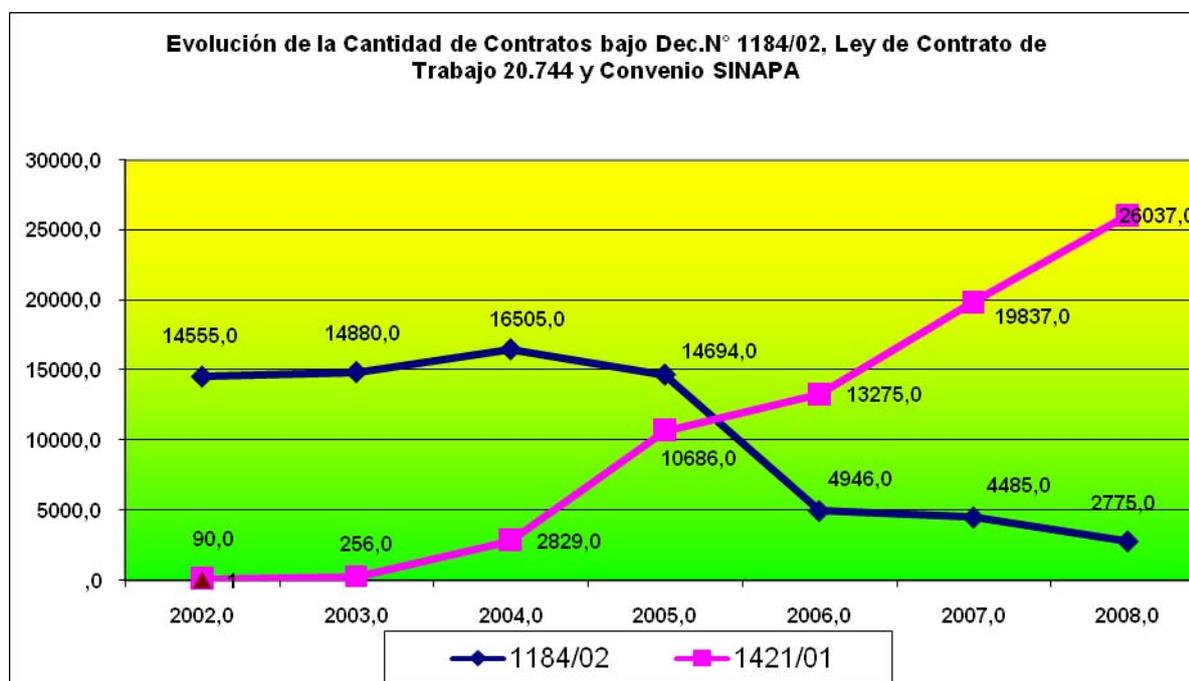
5.3.-Del personal contratado

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 a partir de la autorización del Congreso mediante Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, fue sancionado por el Decreto N° 92 de 1995, bajo inspiración del Consenso de Washington que contagió la gestión del Dr. Menem.

Se acentuó con el régimen del 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 de 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. En el próximo cuadro se grafica el impacto de estas acciones.



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.

En suma, 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.

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 masiva⁶¹.

Llegados a este punto cabe efectuar una breve síntesis preliminar.

- a) Está demostrado que la gestión de los gobiernos democráticos han sido decididos impulsores de la profesionalización de la burocracia civil, en especial en el ámbito 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 con sistemas de carrera en curso.

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

6.-Y sin embargo, sombras

Cabe también reflejar lo que no se hizo o se hizo mal o tarde. A este respecto, se señalan solo algunas cuestiones que a modo de sombras han relativizado los avances o "luces" reseñados.

6.1 Democratización sí, pero limitada

Albergar la expectativa de una burocracia profesional comporta considerarla como una institución y un patrimonio de todos y, en especial, de los ciudadanos quienes, 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, sin mayores 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

⁶¹Casos 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.

nivel sectorial), con las esperables debilidades para asegurar una política y legitimación institucional así como el debido control y mejora de las políticas puestas en juego, y evitar las previsibles tendencias a las capturas corporativas (partidarias, gremiales y aún empresarias).

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 ciudadana⁶².

6.2 Adecentamiento 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 de contratación frente a las supuestas complejidades “burocráticas”, al ahorro fiscal por la evitación de los debidos aportes patronales, al formal congelamiento de vacantes etc.

6.3 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 y veladas preferencias por la flexibilización y supuesta facilitación⁶³ de los despidos (artículo 245 de la LCT) que quedan ahora al desnudo con el mencionado Fallo Madorrán.

Esto dio lugar, a que, durante la década de los 90, los entes de regulación de concesiones y servicios públicos adoptarán la LCT. Esto es 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.

⁶²Un intento, poco desplegado, fue la inclusión en los reglamentos de selección de la posibilidad de la Administración de designar veedores propios en cabeza de personalidades relevantes u ONGs interesadas para presenciar los procesos de concursos. De la misma manera se dispuso las veedurías de ONGs especializadas en la temática de las personas con discapacidad para los concursos de puestos bajo reserva en favor de dichas personas.

⁶³ Los fallos en contra por sentencias de los tribunales administrativos y laborales frente a este accionar tuvieron de costos financieros enormes con lo cual, las supuestas “ganancias” se esfumaron en un tris.

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 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 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 considerarse oportunamente.

6.4 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 de condiciones laborales al interior de la propia Administración. Si bien el Título VI del Convenio constituye una relativa homogeneización, 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 suficiente, 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 de promoción, si los hubiera, prácticamente no se aplican.

En cierta medida esta falencia fue reconocida por las partes signatarias, las cuales establecieron la posibilidad de unificar sectoriales mediante lo dispuesto en el artículo 8° del convenio. Lo cierto es que tampoco se avanzó en esta cuestión.

6.5 Intensos procesos de negociación y morosidad para su concreción

El cierre de muchos 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. Dicho convenio fue 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 confianza 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.

6.6 Mejora en el régimen de contratación de personal pero demoras para los concursos de ingreso con ausencia de planificación sistemática y razonable de las dotaciones

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, especializaciones profesionales imprescindibles (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 que presentaron diversos inconvenientes a considerar, los cuales van 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 vacantes⁶⁴. Al momento de contar con las vacantes, no se sabía muy bien qué pedir o en su caso, en qué orden de prioridades de los cargos a cubrir.

Finalmente, la centralización innecesaria⁶⁵ 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.

⁶⁴ Desde mediados de 1999 y por decreto, se suspendieron los concursos ante la inminente elección presidencial que daría el triunfo al Dr. F. de la Rúa. Medida temporal justificada por los tiempos de ejecución de los procesos correspondientes y, además, por la conveniencia para estos mismos concursos. En efecto, con un nivel de desconfianza generalizada frente a éstos, las convocatorias a fin de mandato presidencial no hacen más que alimentar sospechas con el consecuente desconocimiento o cuestionamiento posterior. Pero a partir de la ley del presupuesto general del año 2000, se dispuso la prohibición para la cobertura de cargos vacantes, excepto causa justificada y autorizada por el Jefe de Gabinete de Ministros. Lo cierto es que todo pedido fundado en general concedido, en buena medida favorecido por la mejor situación fiscal a partir del 2003. De allí que no se sostenga que ese supuesto congelamiento fue la causa principal de la detención de los concursos.

⁶⁵ 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.

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.

6.7 Indefinición en la dirección superior de la Administración

Se mencionó la brecha entre lo legislado vía convenio 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 nuestro país. De allí que sea sorprendente, pero también esperanzador, es 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 Administración⁶⁶, pero su tratamiento, y aún su completo diagnóstico, excedería mucho los límites del presente trabajo. 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.

Convocar a concursos para la cobertura de estos cargos sin esa legitimación y clasificación, tiende a complicar la situación y perjudicar a sus titulares. Como consecuencia, a demorar la solución, que además de consensuada, es de vital trascendencia. La experiencia de países más avanzados en la región, como son los casos de Chile y Perú, han mostrado las fortalezas, pero también las debilidades en estas experiencias⁶⁷.

6.8 Estabilidad propia ¿y ahora qué?

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

⁶⁶ Ver al respecto el profundo y específico tratamiento dado a esta cuestión en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Cfr. Capítulo 5º párrafos 53 a 56.

⁶⁷ En estas cuestiones ver la excelente exposición de Ramío, C. (2015) en “La Extraña Pareja. La Procelosa Relación entre Políticos y Funcionarios, 2ª Edición, Madrid: Catarata.

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.

Sin perjuicio de ello, debe entenderse que las garantías mejoradas para el ingreso por concursos y para el ejercicio del derecho a la estabilidad y la carrera deben ser equilibrados con la mejora en los procedimientos disciplinarios y en su agilidad para resolver los casos más graves. Si bien esta materia nunca es agradable, y mucho menos para los gremios, lo real es que ella hace también a la dignificación laboral del buen funcionariado y al reconocimiento social prestigioso. Si los principios de ingreso hacen a la idoneidad y las promociones en la carrera buscan premiar y promover el desempeño competente, de calidad, involucrado y efectivo con los resultados de valor para la ciudadanía, toda conducta laboral en contrario debería hacer ser severa, contundente y rápidamente sancionada.

En materia disciplinaria cabe una actualización de los causales para la cesantía o exoneración, así como una mejor ponderación del grado de penalidad para cada uno habida cuenta de algunos desequilibrios identificados. Con todo, ello desborda al presente artículo.

En materia del procedimiento de investigaciones habrá que hacer otro tanto así como contemplar la veeduría sindical prevista por la Ley Marco.

Pero en lo relacionado a cesantía por mal desempeño laboral, el tímido avance efectuado en la dicha Ley y en su reglamentación, ha quedado corto con relación a los otros avances en materia de estabilidad y carrera. En efecto, que la Administración debe mantener un funcionario por al menos tres años seguidos o 4 alternadas en los últimos 10 años mal calificado por su bajo desempeño es a todas luces, insuficiente. Mucho más cuando se lo compara con las circunstancias que atraviesan los empleados no estatales y mucho menos aún, cuando se considera que el salario de ese funcionario durante todos esos años se financia con los impuestos de toda la sociedad, y en un sistema regresivo a costa de los más pobres.

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 con una vinculación provisional que los afecta en etapas de la vida en plena construcción. Mucho de ello 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.

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.

7.-¿Y ahora qué? Hacia una agenda de posibles consensos

Múltiples iniciativas pueden propiciarse. En las próximas líneas se sugieren solo algunas.

7.1 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 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 interesarse en estas problemáticas⁶⁸.

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.

⁶⁸ Así véase por caso el documento “Las elecciones, exigencia de compromiso ciudadano” emitido por los Obispos en marzo de 2015.

- 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 diversas líneas de acción presente o futuras.

7.2 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.

7.3 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 priorización de grupos especializados de funcionarios conforme a las necesidades del país y de la Administración Pública, tales como reguladores de servicios y concesiones públicas, contrataciones y compras, científico técnicos, etc.
- La materialización de un sistema unificado y transparente de registro de los datos del personal es otra carencia importante⁶⁹.
- 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.

7.4 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. Los 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

⁶⁹ No resuelta pese a varios esfuerzos infructuosos de las gestiones anteriores.

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, 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.

7.5 Regulación y aplicación de carreras 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.

- 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.

7.6 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 concurso⁷⁰.

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.

7.7 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

⁷⁰ 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.

plano de privilegio innecesario frente a los demás trabajadores. Desluce también la dignidad que merece el empleo público.

7.8 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 casi 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 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.

7.9 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.

A modo de 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.”

En suma, se trata de ciudadanos al servicio del bien común y de los demás ciudadanos. 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. 

Sobre el autor/ About the author

Licenciado en Ciencia Política (Diploma de Honor) por la Universidad del Salvador y Licenciado en Administración por la Universidad de Buenos Aires. Postgrado de Investigación Superior en Administración Pública-INAP España, Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo. Cursos de Especialización de Postgrado en Dirección Estratégica de Recursos Humanos y Planeamiento Estratégico. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Se ha desempeñado en posiciones ligadas al desarrollo administrativo del sector público de su país, a nivel nacional y provincial, y de otros países de América Latina y África, con especial énfasis en la administración del personal público. Ha sido funcionario de carrera ocupando cargos directivos: Director Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública, y de la Oficina Nacional de Empleo Público (Jefatura de Gabinete de Ministros). Director General de Relaciones Internacionales de la ex Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, Asesor de Gabinete y Director General para la Carrera Administrativa de la ex Secretaría de la Función Pública.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto
Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org