

# **PARA EL SERVICIO CIVIL QUE MERECE UN PAIS 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

CUADERNO DE ADMINISTRACIÓN N° 1

**aaeap**

Salas, Eduardo A.

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. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, 2016.

Libro digital, PDF - (Cuaderno de administración ; 1)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-20177-5-0

1. Administración Pública. 2. Administración de Personal. I. Wegman, Marcelo V.  
II. Título  
CDD 352.6

Fecha de catalogación: 03/02/2016

© 2016 by Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública

Armenia 2464 1ª A

Bartolomé Mitre 1419 1º B

Tel/Fax: 54 11 4 373 - 2916 / 2993

<http://www.aacap.org.ar>

e-mail: [aacap@aacap.org.ar](mailto:aacap@aacap.org.ar)

Diseño Editorial: Schweinheim Fernanda

Primer Edición: Febrero 2016

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Reservado todos los derechos de la presente edición para todos los países. Este libro no se podrá reproducir total o parcialmente por ningún método gráfico, electrónico o cualquier otro, incluyendo sistemas de fotocopia y duplicación, registro magnetofónico o de alimentación de datos, sin expreso consentimiento de la editorial.

ISBN 978-987-20177-5-0

## Índice General

<b>1. Introducción y propósito general</b> .....	7	5.2.4. Sobre la evolución normativa en negociación colectiva.....	69
<b>2. Presentación temática</b> .....	12	5.2.5. Síntesis y balance provisional del período.....	70
<b>3. Hacia una configuración del personal de la Administración Pública Nacional</b> .....	14	5.3. Marco institucional, normativo y organizacional del ingreso y promoción de funcionarios nacionales a partir de 1994.....	71
3.1. Personal con cargos financiados por el Presupuesto Nacional .....	15	5.3.1. Constitución Nacional con su reforma de 1994.....	71
3.2. Del Personal Extrapresupuestario y Contratado.....	17	5.3.1.1. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia .....	74
3.3. Estimación de empleados de la Administración Nacional.....	18	5.3.2. Tratados internacionales con jerarquía constitucional.....	75
3.4. Personal comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG).....	19	5.3.3. Carta Iberoamericana de la Función Pública .....	76
3.5. Otros proveedores de servicios personales.....	21	5.3.4. Situación constitucional en los Estados Provinciales.....	78
3.6. Síntesis .....	22	5.3.5. Legislación federal y su reglamentación .....	81
3.7. Brechas y desafíos del Personal Conveniado .....	23	5.3.5.1. Ley N° 24.185. Negociación Colectiva para la Administración Pública Nacional .....	82
3.7.1. Brechas estructurales entre el Personal Conveniado.....	26	5.3.5.2. Ley N° 25.164. Marco de Regulación del Empleo Público Nacional .....	82
<b>4. Acciones para la recomposición del funcionariado civil: autorización para la cobertura de vacantes y convocatorias a concursos</b> .....	35	5.3.5.2.1. Período de prueba. Requisitos. Jurisprudencia.....	86
<b>5. Construcción del marco institucional y normativo del empleo público</b> .....	40	5.3.5.3. 1° Convenio Colectivo de Trabajo General Decreto N° 66/1999.....	88
5.1. Presentación .....	40	5.3.5.4. 2° Convenio Colectivo de Trabajo General Decreto N° 214/06.....	93
5.2. De Antecedentes y circunstancias a partir de 1957 .....	43	5.3.5.4.1. Convenios Colectivos de Trabajo Sectoriales .....	99
5.2.1. Constitución Nacional de 1957: Derecho a la Estabilidad y a la Carrera Administrativa del Empleado Público .....	43	5.3.5.4.2. Balance provisional de las mejoras del 2° CCTG.....	99
5.2.2. De Estatutos, Escalafones y Regímenes de Carrera en el período. Balance de un incumplimiento sistemático para el ingreso.....	47	5.3.5.5. Sistema Nacional de Empleo Público Decreto N° 2.098/08.....	100
5.2.2.1. Primer Estatuto y Escalafón Decreto Ley N° 6.666/57 y Decreto N° 9.530/58.....	48	5.3.5.5.1. Régimen Escalafonario.....	101
5.2.2.2. Segundo Estatuto y Escalafón Ley N° 20.172 y Decreto N° 1.428/73 .....	50	5.3.5.5.2. Régimen de Carrera Administrativa .....	104
5.2.2.3. Tercer Estatuto Ley N° 22.140 y Decreto N° 1.791/80.....	53	5.3.5.5.3. Régimen de Concursos .....	107
5.2.3. Evolución en los Gobiernos Constitucionales desde 1983.....	54	5.3.5.5.4. Medidas recientes para el Personal No Permanente.....	114
5.2.3.1. Acceso y promoción del Cuerpo de Administradores Gubernamentales .....	54	5.3.5.6. Otros regímenes de concursos en el ámbito del CCTG.....	118
5.2.3.2. Acceso y promoción en los Profesionales del Arte de Curar.....	57	5.3.5.7. De los Órganos de Gestión del Régimen de Empleo Público.....	120
5.2.3.3. Ingreso y promoción en la carrera del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa .....	59	5.3.5.7.1. Del Órgano Rector de Empleo Público .....	122
5.2.3.3.1. De los regímenes de selección .....	60	5.3.5.7.2. De los Órganos Jurisdiccionales.....	130
5.2.3.3.1.1. Del acceso al agrupamiento especializado.....	60	<b>6. Hacia un balance de conclusiones generales</b> .....	132
5.2.3.3.1.2. Del acceso a los cargos con funciones ejecutivas.....	61	6.1. Una síntesis global .....	132
5.2.3.3.1.3. Del acceso a cargos simples sin funciones ejecutivas.....	63	6.2. Conclusiones y reflexiones finales.....	134
5.2.3.4. Avances y déficits del régimen de selección del SINAPA.....	65	<b>7. Recomendaciones para la consolidación del empleo público</b> .....	149
5.2.3.5. Vaivenes interpretativos de los regímenes de selección.....	66		

# 1. Introducción y propósito general

El presente trabajo tiene por objeto poner en valor el principio constitucional de igualdad enfocado en el acceso al empleo público para todos los ciudadanos, basado en la idoneidad y el mérito.

La garantía de respeto al principio de igualdad está dada en nuestro sistema legal por la implementación de procedimientos de concursos transparentes, lo cual requiere, al menos, convocatorias a la ciudadanía debidamente divulgadas, herramientas de evaluación de conocimientos, técnicas, destrezas y de personalidad<sup>1</sup> fijadas de antemano a través del cumplimiento de etapas evaluatorias establecidas que den cuenta fehaciente de las capacidades de cada postulante mediante la intervención de un comité u órgano de selección que garantice la presencia de expertos en la temática del puesto y de miembros externos a la organización convocante.

Órgano selector que está llamado a jugar un papel central no solo en la calibración técnica y actitudinal de cada aspirante que permita su ordenamiento de cara a los cargos vacantes a cubrir, sino en la preservación ineludible de los derechos de todos los ciudadanos que aspiren a ingresar a la función pública. En lo referente a esta preservación, como se verá más adelante, se han ampliado los institutos y actores concernidos para asegurarla. Pero debe, además, tenerse en cuenta la enorme trascendencia que implica ese ingreso toda vez que el principio de la estabilidad propia del funcionario público en Argentina ha cobrado específica repercusión en la última década.

No es posible soslayar que el mencionado sistema legal se encuentra inserto en un medio socio-cultural, político-gremial e histórico que se remonta a varios años de ausencia de concursos, ingresos directos por acto de los Poderes Ejecutivos o incluso mediante leyes. En los últimos años se han sumado medidas reiteradas de prohibición para la cobertura de vacantes (“congelamiento”) que originó por contrafuerza, o dio motivos no siempre contundentes ni precisos, a la proliferación de diversos tipos de contratación, con y sin relación de dependencia laboral. Ante dicha situación, las expectativas –y derechos- de los trabajadores y asociaciones gremiales, y su incidencia en las demandas políticas, han

---

<sup>1</sup> Todo ello puede englobarse en el moderno concepto de “competencia laboral” como sistema de saberes, del saber hacer, del querer hacer, del poder hacer y del saber estar en un puesto de trabajo en una organización determinada para desempeñarse con efectividad y excelencia. Para una aproximación a este paradigma centrado en tal concepto, Gestión de las competencias- Claude Levy Leboyer – Gestión 2000 AEDIPE – Barcelona - España. Si bien la bibliografía es extensísima en estas materias, puede también consultarse en Competencia Laboral: sistemas, surgimiento y modelos- Leonard Mertens-OIT-CINTERFOR -Montevideo-Uruguay- 1996.

puesto en tensión el principio constitucional de igualdad de todo ciudadano a ingresar la función pública (artículo 16 de la Constitución Nacional -CN) frente a las apetencias de soluciones inmediatas o atajos que no siempre tienen en cuenta el bien jurídico protegido por nuestra Ley Suprema.

Tensiones que recrudecen ante cada compulsión electoral pues, desde adentro de la Administración, se acentúan las presiones sobre los actuales gobernantes para que adopten medidas antes de ceder su autoridad. En contraposición, desde los postulantes a sucederlos para evitar que se les deje sembradas las dotaciones de personas reclutadas antes de llegar al ejercicio del nuevo mandato. En esto habrá que evitarse, sin ingenuidades, que todo impulso a la materialización del derecho ciudadano al ingreso en la función pública no esconda el fin espurio de un Gobierno de turno a dejar sólo a los suyos ni que toda crítica desde los sectores políticos en la oposición sea, de por sí genuina o que, por el contrario, esconda el solapado objetivo de esperar el turno para hacer lo mismo.

En esta polémica se deja oír el silencio de una ciudadanía que, con derecho a concursar e ingresar a la función pública a la cual contribuye a sustentar mediante sus impuestos, espera el reconocimiento de los actores directamente implicados en la solución conforme al plexo constitucional de un Estado plenamente de Derecho. Si la polémica queda reservada a unos pocos, la voz de quienes no pueden estar en la misma será desoída, ocluida o abiertamente desconocida. Dicho de otra manera, se busca contribuir a asegurar la protección del derecho del pueblo, dueño y destinatario de los servicios de su Administración, a ingresar a la función pública y a prevenir la captura de este derecho por actores políticos, gremiales y corporativos. Pero, también, se alerta sobre una protección jurídica y judicial que, al centrarse en la óptica meramente individual de un trabajador usualmente contratado, y para peor muchas veces por varios años, olvida o deja indefensa, la debida protección del derecho colectivo, es decir, del derecho de todos a que se les resguarde la correspondiente igualdad de oportunidades y de trato para acceder al empleo público.

Y ese bien jurídico, es preciso destacar y mantener su estandarte bien a la vista de nuestro horizonte, es nada menos que el derecho de todos los ciudadanos de poder participar en concursos transparentes y genuinos para el ingreso a la Administración Pública, como requisito imprescindible para garantizar la igualdad para el acceso a los cargos públicos sin otra condición que la idoneidad. En ello caben funcionarios contratados como ciudadanos que no han tenido ocasión de serlo, sin otro distingo que el que establece el aludido artículo 16 de la CN y el principio de no discriminación.

El presente trabajo versa entonces sobre los fundamentos constitucionales, jurisprudenciales, legales y reglamentarios (incluidos los convencionales) que hacen al debido ingreso a la función pública en la Argentina. Y de allí que, en ese plano, quede expedita la justificación y viabilidad de, llegado el caso, proceder con la tramitación de la nulidad absoluta de todo ingreso de funcionarios bajo el régimen de estabilidad laboral a la Administración Pública, sea en el orden nacional, provincial o municipal, que fuera efectuado sin concurso

que contemple publicidad, transparencia e igualdad de trato y oportunidades para toda la ciudadanía.

Ello lleva también a plantear la necesaria división y distingo de regímenes de vinculación entre funcionarios de carrera y funcionarios de confianza. En éstos, con el reconocimiento de las funciones directivas que se les reserva ante la necesidad genuina de dejar abierta la posibilidad de contar con personal no permanente. En aquéllos, la necesaria como debida obediencia y lealtad institucional del funcionariado de carrera al Gobierno democrático de turno y su debido involucramiento laboral para superar de una vez por todas el falaz argumento por el que se sostiene que hace falta contar solo con “personal propio” para impulsar las políticas públicas del oficialismo de turno.

En este debate se hace necesario considerar y justipreciar la posición y protagonismo de los derechos del personal contratado al que, por un lado, se le promueve la oportunidad de un empleo transitorio<sup>2</sup> y, por el otro, se lo mantiene en una transitoriedad indebida e innecesaria postergándole, una y otra vez, el derecho a competir para ganar su puesto de trabajo permanente en igualdad de oportunidades y de trato con cualquier otro ciudadano. En suma, a ser empleado público por propias capacidades y méritos y no por el favor o presión política, gremial o personal.

Treinta años de democracia no son tantos para la historia institucional, política y cultural de un país como el nuestro, pero serán siempre pocos si no se comienza de una vez a ejecutar lo que se ha concertado en el pacto republicano y constitucional que sustenta la clara definición de un empleo público profesional constituido de la manera señalada.

De allí que, con independencia de los tiempos que corren en materia electoral, es necesario volver a fundamentar el corolario político y doctrinario para que la sociedad y los partidos políticos hagan efectivamente válidos los principios de convivencia en esta materia y, concomitantemente, las acciones de reclamo de la ciudadanía para velar por el respeto a este principio de orden público.

No puede tampoco ignorarse el impacto de una de las reformas más incisivas del Estado

<sup>2</sup> Ello no implica necesariamente precarización laboral pero genera condiciones favorables para ella. Si se admite que el Estado empleador no puede comportarse más que como empleador “ejemplar”, entonces toda acción o política pública en sentido hacia el trabajo decente debe ser bienvenida y alentada. El concepto y la definición de trabajo decente está en un proceso de continua evolución y mejora. En la Memoria del Director General de la O.I.T. a la Conferencia Internacional del Trabajo de 1.999 aparece una primera definición cuyos rasgos serían perfeccionados a lo largo de estos años. Algunos autores así también mencionan que trabajo decente es un concepto en construcción, de carácter interactivo y de profundo contenido ético. De conformidad con ellos, el concepto de trabajo decente tiene atribuido caracteres tales como ser trabajo productivo y seguro; con respeto a los derechos laborales; ingresos adecuados; protección social; y en diálogo social, libertad sindical, negociación colectiva y participación.

Nacional y su Administración, y que se tradujo en un rotundo debilitamiento de la intervención estatal como asegurador de la justicia social y de la debida regulación del mercado con su consecuente reducción de servicios y personal públicos. Nos referimos a la década del 90, cuyas secuelas aún perduran y, específicamente, en el envejecimiento de nuestro servicio civil.

Pero también que en estos treinta años, el Congreso Nacional ha marcado caminos. Nos referimos a la primera Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional N° 25.164 en 1999 y una Ley de Negociación Colectiva para la Administración Pública Nacional N° 24.185, pionera en la Región Iberoamericana. En esta última puede afirmarse que se condensa una rica tradición y persistente política argentina expresada en la ratificación de todos los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

A nivel nacional, el Poder Ejecutivo dictó las reglamentaciones de rigor en la materia, y celebró Convenios Colectivos de Trabajos Generales (Decretos Nros. 66/99 y 214/06) y sus consecuentes Convenios Sectoriales. Más recientemente decidió e impulsó buena cantidad de convocatorias a concurso para cubrir miles de cargos vacantes como hacía tiempo no se efectuaba.

Así también la Corte Suprema de Justicia de la Nación aportó lo suyo mediante contundentes posturas en favor de la estabilidad del funcionario debidamente ingresado (cfr. Fallo Madorrán, etc.).

Mostraremos pieza por pieza cómo se han ido construyendo todos los componentes necesarios para no demorar más la reconstrucción de los planteles de la Administración Pública Nacional. Que ya no hay excusa alguna que torne materialmente imposible la realización de los debidos concursos y que, como mostraremos también, la severa brecha generacional detectada agrava dramática y urgentemente esta problemática<sup>3</sup>.

Queda ahora ir a las “cosas” para asegurar, entre todos, que estos ingresos se celebren de manera efectiva, legítima, transparente y que quienes accedan a los puestos bajo el régimen de estabilidad lo hagan basados sólo en sus méritos y capacidades públicamente demostradas frente a todos aquellos con derecho a competir. En ello se juega buena parte

---

3 El trabajo fue completado sobre mediados del 2015 cuando ya se atisbaban las peripecias del proceso electoral. De allí que los datos y reflexiones están centradas sobre la experiencia recogida hasta el 2014. Al momento de la edición del artículo, esas circunstancias electorales se han precipitado y, lamentablemente, las demoras, vacilaciones y luego apuros de último minuto, tiñen de desconfianza comprensible lo operado en estas materias. Sin perjuicio de las accidentadas polémicas que esta cuestión tiene entre actores políticos y la prensa en general, seguimos sosteniendo que el artículo es de valor para mirar y apreciar las tendencias profundas que animan la construcción de un servicio civil condigno, y necesario cada vez más, de la Argentina del siglo XXI y, ojalá, para que sirva de encuentro en una política de Estado fuertemente consensuada de cara a un futuro que aspiramos mejor para todos.

de la calidad y legitimidad de nuestro esquema institucional democrático, pero además las capacidades de gobernanza y gobernabilidad de una Administración al servicio del país en un siglo recién inaugurado y en un mundo difícil como el que nos toca vivir.

## 2. Presentación temática

El trabajo recorre varios momentos analíticos. En un primer momento, se ofrece sintéticamente un panorama descriptivo de la situación del personal civil del Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) y, en especial, del comprendido en el mencionado Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG). En especial, se focaliza sobre sus brechas o grietas generacionales, de género, de configuración educativa y geográfica que se vienen detectando de manera cada vez más preocupante. Esas brechas se tensionan peligrosamente como consecuencia de las diversas modalidades de contratación que vinculan a miles de personas con la Administración. Conocer también la situación de estas últimas es condición necesaria para abordar el resto de las dimensiones que configuran la problemática objeto del presente toda vez que, en concreto, la Administración se corporiza en los miles de trabajadoras y trabajadores que la animan. Así también se documentan los esfuerzos ejecutados, y en ejecución, para materializar miles de concursos hasta la fecha, lo cual permitirá luego sostener que la reciente década ha sido promisoría en estas materias.

En un segundo momento, se sintetizan de manera actualizada, los fundamentos institucionales de la función pública argentina y sus elementos normativos y jurisprudenciales acumulados hasta el presente. Se iluminará cómo, desde los valores más altos que consagra nuestro plexo constitucional, se han ido perfilando las normas, los instrumentos y tecnologías concretas para materializarlos así como algunas vías para asegurarlos desde la ciudadanía. Con este enfoque de mayor detalle, se aspira a superar aproximaciones generales o genéricas, muchas veces correctas y de las cuales también se alimenta nuestro trabajo, pero que no calan exhaustiva y operativamente sobre no sólo el qué y el porqué de estas políticas, sino, aspiramos a demostrar integral e integradamente, los cómo, los para qué y los para quiénes se deben encarar estos asuntos<sup>1</sup>. A tal fin, presentamos la evolución acumulativa de normas y experiencias de estos últimos 60 años para, por un lado, contemplar la paciencia y persistencia de un aprendizaje social colectivo en estas cuestiones y, por el otro, para resaltar cómo en los últimos años, se ha producido un salto cuantí y cualitativo que no puede ni debe ser retrocedido.

En estas cuestiones nos permitimos afirmar la existencia de tres tendencias profundas que parecen haber operado, y aún operan, a lo largo del período. Por un lado, se detecta una progresiva institucionalización de los regímenes del empleo público

a través de diversos estatutos surgidos desde la reforma constitucional de 1957 y el tortuoso camino jurisprudencial que desembocará en el pleno reconocimiento de la estabilidad propia. En especial, se prestará particular atención a la primera Ley Marco referida a empleados públicos N° 25.164 y su Decreto reglamentario N° 1.421/02. Por otro, lo mismo ocurre en lo referido a la negociación colectiva desde la tradicional Ley N° 14.250 (1953) hasta la concerniente N° 24.185 (1992). Entre ambas se van consolidando regímenes escalafonarios y de carrera administrativa que, al confluir aquellas dos, se materializan en el presente mediante los convenios colectivos de trabajo y de los cuales, centraremos atención primaria en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). Bajo esas “líneas de fuerza” se han cobijado regímenes y experiencias en materia de concursos. Todo lo cual permite sustentar que los miles de procesos de selección relevados y en ejecución dan razonables esperanzas de una consolidación definitiva.

En un tercer momento, se presentan algunas reflexiones sobre el contexto actual y venidero así como de los actores concernidos, con sus respectivas perspectivas, valores preeminentes, derechos e intereses que inciden en estas cuestiones. Los cambios normativos, pero también procedimentales, alimentan nuevas prácticas en la Administración pero también presentan sombras y desafíos en un futuro próximo que motivan el alerta hacia los debidos cambios culturales requeridos para consolidar un servicio civil leal a los principios constitucionales.

Por último, se ensaya un conjunto de recomendaciones y sugerencias que permitan el encuentro de los diversos sectores comprometidos para consolidar la reconstrucción de una función y gestión públicas acordes con las necesidades y demandas de nuestro pueblo de cara al siglo XXI.

<sup>1</sup> Buena parte de este enfoque y preocupación abrevia en la experiencia que, como funcionarios de carrera, experimentamos a lo largo de años en la Oficina Nacional de Empleo Público.

### 3. Hacia una configuración del Personal de la Administración Pública Nacional

Previo a profundizar la argumentación jurídica, doctrinal y teórica, se presenta un rápido panorama descriptivo que da cuenta de la composición de los diversos colectivos laborales que integran la mayor parte de la Administración Pública Nacional<sup>1</sup>.

Como se dará especial cuenta de los progresos y déficits en el ámbito del personal comprendido por el Convenio Colectivo de Trabajo General<sup>2</sup>, es conveniente considerar los datos que permitan calibrar su incidencia en el total de la Administración Pública Nacional<sup>3</sup>. Mirar la “realidad” agregada de esta vasta y compleja burocracia permite mejor apreciar los desafíos y retos enfrentados y a enfrentar. Bajo otra perspectiva, esa burocracia puede ser contemplada como un sujeto colectivo, artífice y no mero objeto de las políticas de empleo público. Aproximar al conocimiento y comprensión de este sujeto permite suplementar el mero tratamiento normativo o generalista bastante habitual en nuestro medio<sup>4</sup>.

1 No se aborda al personal de las universidades nacionales cuya cuantía es apreciable, sobre todo a partir de la creación de las nuevas Casas de Estudio en los últimos años, motivo por el cual su problemática queda de lado.

2 Fuente “Algunas características significativas del Personal comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo General de la Administración Pública Nacional al 30 de Junio de 2014. Decreto N° 214/06 y modificatorios” – Oficina Nacional de Empleo Público – Subsecretaría de Gestión y Empleo Público – Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa – Jefatura de Gabinete de Ministros - 2014

3 Atento al carácter federal del país, también debe quedar señalado que no se abordan las problemáticas ni realidades de las burocracias provinciales y municipales, aunque sí invocaremos sus normas constitucionales directrices en materia de concursos.

4 En los últimos años también desde la Jefatura de Gabinete de Ministros se impulsaron estudios orientados a relevar e inteligir percepciones, valoraciones y expectativas de estos actores en un esfuerzo sistemático de comprender mejor el clima y la cultura laboral que los anima. Al respecto pueden consultarse los informes producidos por la Oficina Nacional de Empleo Público titulados “Algunos aspectos significativos de las condiciones y clima laboral del personal de la Administración Pública Nacional comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo General, Decreto N° 214/06”, de los que se han producido ya siete. Jefatura de gabinete de Ministros - Subsecretaría de Gestión y Empleo Público con el apoyo del Proyecto de Modernización del Estado (Préstamo BIRF 7449-AR) mediante su Componente E.2. Gestión de Recursos Humanos y Capacitación.

#### 3.1. Personal con cargos financiados por el Presupuesto Nacional

El personal cuyos cargos están financiados por el Presupuesto Nacional no agota el universo de personas que trabajan en la Administración pero constituye un núcleo de referencia obligada y de significativo impacto en la gestión del Estado, del Gobierno y de la propia Administración.

Pese a la importante presencia del personal militar y de seguridad solo se focaliza en el personal civil del P.E.N., en el que se integra el 88% de los cargos presupuestados<sup>5</sup>.

**Cargos Presupuestados por Ley N° 26.895 según Poder del Estado Nacional (2014)**

PODER	TOTAL	%
Ejecutivo	331.906	88,0
Legislativo	14.081	3,7
Judicial	23.814	6,3
Ministerio Público	7.420	2,0
<b>TOTAL</b>	<b>377.221</b>	<b>100,0</b>

En el siguiente cuadro se puede apreciar que 6 de cada 10 cargos se integran en las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Aunque el 40% restante se reserva para empleados civiles, muchos trabajan en dichas Fuerzas (vgr. Personal Civil y Docentes Civiles de las FF. Armadas y de Seguridad).

**Cargos del Poder Ejecutivo Nacional Presupuestados por Ley N° 26. 895 (2014)**

TIPO DE CARGO	N°	%	
Personal Civil	131.766	39,7	
Personal no civil	Militar	81.574	24,6
	Seguridad	118.566	35,7
	Subtotal	200.140	60,3
<b>TOTAL</b>	<b>331.906</b>	<b>100,0</b>	

Concentrada la atención sobre el personal que revista en los cargos “civiles”, éste puede estar comprendido por su régimen de empleo bajo las Leyes N° 20.744, de Contrato de Trabajo (L.C.T.) o por la N° 25.164, Marco de Regulación del Empleo Público Nacional (o Ley de Empleo Público). Si bien otros contingentes conservan regímenes estatutarios, su participación cuantitativa es reducida y en disminución relativa<sup>6</sup>.

5 Tampoco se abordan las situaciones del personal de los restantes Poderes del Estado Nacional.

6 Por caso, personal de la Dirección General de Fabricaciones Militares, de la Administración Nacional de Aviación Civil, etc.



Conforme a los datos siguientes, cerca del 75% de los cargos está reservado para personal civil comprendido por la Ley de Empleo Público.

**Cargos Presupuestados para Personal Civil del Poder Ejecutivo Nacional según Régimen de Empleo y Tipo de Cargo (Ley N° 26.895-Ejercicio 2014)**

RÉGIMEN DE EMPLEO Y DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA	TIPO DE CARGO			
	Perma-nente	No Perma-nente	Total	
			N°	%
1. Incluidos en el CCTG (Decreto N° 214/06)	94.282	5.962	100.244	78,5
1.1. Por la Ley Marco de Regulación del Empleo Público	88.240	5.499	93.739	73,4
1.2. Por la Ley de Contrato de Trabajo	5.061	-	5.061	4,0
1.3. Por otros Regímenes	981	463	1.444	1,1
2. No comprendidos en el CCTG	26.820	562	27.382	21,5
2.1. Por la Ley de Contrato de Trabajo	19.046	120	19.166	14,8
2.2. Por Otros Regímenes	7.774	442	8.216	6,4
<b>TOTAL</b>	121.102 <sup>7</sup>	6.524	127.626	100,0
%	94,9	5,1	100,0	

El personal civil puede ser concomitantemente clasificado conforme al régimen de negociación colectiva aplicable. Algunos negocian por el régimen previsto por la Ley N° 14.250 (1953) y, más recientemente otros, por una Ley específica para el Personal de la Administración Nacional N° 24.185<sup>8</sup>. Cerca del 80% se encuentra en esta última situación.

El resto del personal civil no comprendido en esta última continúa con convenios colectivos aprobados en el marco de la citada Ley N° 14.250 (21,5%) y está alcanzado por la L.C.T.<sup>9</sup>

Esta primera aproximación permite calibrar la complejidad de situaciones del personal civil en dos gruesos conjuntos según su régimen de empleo y en otros dos según su régimen de negociación colectiva<sup>10</sup>.

7 Personal Contratado 6 cargos de la Comisión Nacional de Límites del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Cargos del Personal Extraescalafonario (434 Autoridades Superiores; 579 Funcionarios Fuera de Nivel); Residentes Médicos 3.084 bajo el régimen de la Ley N° 22.127); 1 cargo del Ministerio de Salud; 32 Asesores de Gabinete y 4 de Subunidad Secretaría Privada. Ellos totalizan 4.114 cargos que sumados a los 127.626 consignados en el cuadro, completan 131.766 cargos presupuestados para el personal civil.

8 Ver Artículo 1° de la Ley.

9 Por caso, personal de la A.F.I.P., A.N.S.E.S., Lotería Nacional S.E., Vialidad Nacional etc.

10 Huelga recordar grupos sin derecho a negociación colectiva, al menos por ahora, y los que conservan

Para sumar mayor complejidad, debe señalarse la existencia de varias decenas de regímenes escalafonarios, de carrera administrativa y salariales. Como se enunciará más adelante, en el ámbito del propio CCTG, se registran más de 30 regímenes diferentes.

### 3.2. Del Personal Extrapresupuestario y Contratado

Otros contingentes no tienen cargos ni salarios financiados por el Presupuesto Nacional. Algunos están alcanzados por el CCTG, como se aprecia en el Cuadro<sup>11</sup>. Además, se debe añadir la existencia de Personal Contratado bajo relación de dependencia laboral a término fijo<sup>12</sup>.

El próximo Cuadro ofrece una mirada global, sin contar a las Universidades Nacionales.

**Personal Civil del Poder Ejecutivo Nacional de Entidades Presupuestarias y Extra presupuestarias (2014)**

PERSONAL SEGÚN ESTÉ COMPRENDIDO EN EL CCTG-APN Y EN EL PRESUPUESTO	CARGOS PRESUPUESTADOS			PERSONAL OCUPADO				
	Perma-nente	Transi-torio	Total	Perma-nente	Transi-torio	Con-tratado	Subto-tal	Total
COMPRENDIDO CCTG	97.521	6.720	104.244	67.935	5.713	56.389	62.102	130.037
En Presupuesto	94.282	5.962	100.244	64.825	4.955	56.155	61.110	125.935
Extra Presupuesto	3.239	758	3.997	3.110	758	234	992	4.102
NO COMPRENDIDO	111.828	762	112.590	104.924	145	13.891	14.036	118.960
En Presupuesto	26.820	562	27.382	20.728	33	9.082	9.115	29.843
Extra Presupuesto	85.008	200	85.208	84.196	112	4.809	4.921	89.117
<b>TOTAL</b>	209.251	7.482	216.550	172.859	5.858	70.280	76.138	248.997

estatutos propios (vgr. Personal del Servicio Exterior de la Nación).

11 S.E. Casa de Moneda, Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, Educar S.E. e Instituto de Obra Social del Ejército.

12 El financiamiento de los contratados se registra como un monto en el Inciso I del Presupuesto Nacional y no como un "cargo". De allí que la jurisdicción o la entidad descentralizada puede contratar tantas personas como ese monto y los topes fijados por el artículo 7° último párrafo del Decreto N° 2.345/08 y el artículo 156 del CCTG Dto. N° 214/06, respectivamente, le permitan.

### 3.3. Estimación de empleados de la Administración Nacional

Consecuentemente, alrededor de 249.000 personas<sup>13</sup> ejercen funciones civiles en el ámbito del P.E.N. Clasificadas según las modalidades de vinculación laboral con la Administración<sup>14</sup> se puede reconocer la existencia de Personal Designado en cargo de Planta Permanente y bajo sus respectivos regímenes de estabilidad laboral (o personal “de carrera”)<sup>15</sup>, Personal Designado Transitoriamente en un cargo de Planta Permanente<sup>16</sup>, Personal No Permanente designado en cargo presupuestado de Planta Transitoria y Personal No Permanente bajo contratos con relación de dependencia laboral a término fijo (sea por los regímenes de la Ley de Empleo Público por los Artículos 93 y 99 de la LCT).

Según este criterio, el personal de carrera representa el 69,4 %, los restantes mantienen vínculo laboral a término. De lo anterior se pueden apreciar algunas cuestiones relevantes:

- La importancia cuantitativa del personal alcanzado por el CCTG (52,2%), no solo entre quienes revistan en cargos presupuestarios sino entre los 249.000 funcionarios;
- El peso del personal no comprendido por este Convenio representa el 47,8%, y el peso del personal no financiado por el Presupuesto Nacional es del 37,4%;
- El porcentaje significativo (28%) de personal contratado bajo relación de dependencia a término fijo, aunque dentro del CCTG (130.037 personas) trepa al 43%.

13 Estas cifras se aproximan estrechamente con las informadas por el INDEC en una serie de datos sobre todo el Sector Público Nacional entre el 2009 y el 2013. Conforme con éste, de los 709.714 empleados, le debemos descontar 242.820 del personal docente y no docente de Universidades Nacionales así como el personal militar y de seguridad. Ello arroja una cantidad de 266.754 empleados. Cuadro INDEC accesible en [www.indec.mecon.ar/ftp/cuadros/economia/h2013\\_070201.xls](http://www.indec.mecon.ar/ftp/cuadros/economia/h2013_070201.xls)

14 No aludiremos en esta ocasión a numerosas personas que prestan servicios bajo el concepto de horas cátedra, horas censales u horas electorales. En el caso de las primeras, horas cátedra, su número es importante en especial en el ámbito de los institutos educativos de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

15 Sea de la Ley de Empleo Público o de la LCT a término indeterminado.

16 El que puede ser personal de carrera en cargos de niveles superiores o personal interino o de confianza. Los estudios efectuados por la ONEP para cargos simples (no ejecutivos) en el ámbito del SINEP muestran que el uso de este tipo de designaciones se restringe a unas 1.100 a 1.400 personas, la mitad en Migraciones y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y, de manera creciente, en el reciente Ministerio de Seguridad, desprendimiento de aquél en buena medida. Ver Informes Técnicos “Algunas características acerca del Personal con Designaciones Transitorias aprobadas por Decretos emitidos durante el 2014 en cargos de Planta Permanente sin Funciones Ejecutivas encuadrados bajo el Sistema Nacional de Empleo Público – Decreto N° 2.098/08 y modificatorios. Abril 2015”. Otros Informes semejantes están disponibles para los años 2011, 2012 y 2013. ONEP – SsGYEP – SGCA \_JGM – Buenos Aires Argentina.

- En síntesis, la dotación de cargos del personal comprendido por el CCTG supone alrededor de un 27% de los cargos presupuestados; un 30% del total de cargos del P.E.N. y un 76% de los cargos civiles presupuestados de este Poder.

### 3.4. Personal comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG)

Este Convenio alcanza a todos los trabajadores bajo relación de dependencia laboral, sea por término indeterminado o a plazo fijo, en las jurisdicciones ministeriales y entidades que se detallan en su Anexo I<sup>17</sup>, quiénes tienen carreras o escalafones aprobados, o a aprobar, por convenios colectivos de trabajo sectoriales según se autoriza en el Anexo II.

En el cuadro puede apreciarse el impacto cuantitativo (63%) del personal con convenios sectoriales vigentes. En este total, un 40,6% del Personal Estable y un 86,8% del Contratado están alcanzados por esos convenios.

17 Queda alcanzado el personal de la Presidencia de la Nación y de todos los ministerios y de diversas entidades, casi todas descentralizadas, a saber: Administración de Parques Nacionales, (ex) Comité Federal de Radiodifusión, Sindicatura General de la Nación, Biblioteca Nacional, Fondo Nacional de las Artes, Institutos Nacionales de Cine y Artes Audiovisuales, del Teatro, Central Único Coordinador de Ablación e Implante, de Rehabilitación Psicofísica del Sur, de Asociativismo y Economía Social, de Asuntos Indígenas, Contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, de Investigación y Desarrollo Pesquero, de Semillas, de Tecnología Agropecuaria, de Tecnología Industrial, de Vitivinicultura, del Agua, Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica, Centro Nacional de Reeducación Social, Hospitales Nacionales “BALDOMERO SOMMER” y “PROFESOR ALEJANDRO POSADAS”, Servicio Nacional de Rehabilitación, Colonia Nacional “DR. MANUEL MONTES DE OCA”, Superintendencias de Servicios de Salud, y de Seguros de la Nación, Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Comisión Nacional de Actividades Espaciales, Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares, Geográfico Nacional, Obra Social del Ejército, Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, Teatro Nacional CERVANTES, Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, Tribunal Fiscal de la Nación, Dirección General de Fabricaciones Militares, Tribunal de Tasaciones de la Nación, Servicio Geológico Minero Argentino, Caja de Retiro, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal, Dirección Nacional de Migraciones, Dirección del Registro Nacional de las Personas y Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud “DR. CARLOS G. MALBRÁN”. Así también entidades cuyo personal se rige por la Ley de Contrato de Trabajo tales como Instituto Nacional de la Propiedad Industrial, Comisión Nacional de Regulación del Transporte, Comisión Nacional de Energía Atómica, Comisión Nacional de Comunicaciones, Ente Nacional Regulador de la Electricidad, Ente Nacional Regulador del Gas, Organismo Regulador de Seguridad de Presas, ex Órgano de Control de Concesiones Viales, Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos, Casa de Moneda Sociedad de Estado, EDUC.Ar.SE.

Como se concentrará la atención sobre el personal del Sistema Nacional de Empleo Público (S.I.N.E.P.), es clave considerar la trascendencia en ese vasto conglomerado laboral. En efecto, representa el 50% de la Población conveniada y casi el 80% de los que cuentan con CCTS. El cuadro también permite al lector apreciar por las fechas de los decretos que instrumentaron los acuerdos sectoriales, la intensa acción desde el 2006 hasta el 2010<sup>18</sup>.

La trascendencia de este universo de trabajadores está más allá de su volumen absoluto o relativo en el total de los 249.000 funcionarios civiles considerados. Es también funcional pues atienden a toda la Administración Central, a buena parte de la Descentralizada, incluidos entidades reguladoras de concesiones y servicios públicos, a dos Sociedades de Estado y a un ente público no estatal. Junto a ello, la diversidad de funciones que ejecutan, de especializaciones y profesiones involucradas, y de ocupaciones y puestos de trabajo ejercidos, desde los más sencillos hasta los de extrema complejidad e impacto.

18 A la fecha del presente se encontraban en avanzado estado de negociación, los correspondientes al Personal Civil y Docentes Civiles de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, y de la Autoridad Regulatoria Nuclear. Resalta el primero por el volumen del personal implicado, segundo colectivo por su número en más de 20.000 trabajadores además de las derivaciones que se comprenderán al tener en cuenta la naturaleza de las dependencias en las que se desempeñan. El segundo por la calidad profesional y técnica de alta especialización en el marco de uno de los más exitosos programas de la política nuclear argentina.

**Personal en Convenios Colectivos de Trabajo Sectoriales al amparo del Convenio Colectivo de Trabajo General para la APN según Modalidad de Vinculación (2014)**

CONVENIO COLECTIVO DE TRABAJO SECTORIAL	Decreto N°	MODALIDAD DE VINCULACIÓN LABORAL					
		Personal Permanente		Personal No Permanente		Total	%
		Con Estabilidad	Designado Transitorio	Planta Transitoria	Contratado		
Serv. Nac. de Sanidad y Calidad Agroalimentaria	40/06	1.944	-	18	2.638	4.600	5,6
Inst. Nac. de Tecnología Industrial	109/07	616	-	66	-	682	0,8
Inst. Nac. de Tecnología Agropecuaria	127/07	4.619	-	2.527	-	7.146	8,7
Orquestes, Coros y Ballet Nacionales	973/08	243	-	29	-	272	0,3
Sistema Nacional de Empleo Público	2.098/08	16.864	4.116	555	43.890	65.425	79,7
Inst. Nac. de Cine y Artes Audiovisuales	1.032/09	332	-	-	112	444	0,5
Profesional del Equipo de Salud	1.133/09	878	22	-	2.060	2.960	3,6
Sindicatura General de la Nación	1.714/10	368	4,0	-	230	602	0,7
<b>SUBTOTAL (1)</b>		25.864	4.142	3.195	48.930	82.131	100,0
<b>TOTAL CCTG-APN (2)</b>		63.692	4.243	5.713	56.389	130.037	
<b>% (1/2)</b>		40,6	97,6	55,9	86,8	63,2	

### 3.5. Otros proveedores de servicios personales

También debe mencionarse la existencia de quienes prestan algún tipo de servicio en o para la Administración Pública Nacional pero sin relación de dependencia laboral y que, por ende, no son sus empleados en estricto sentido<sup>19</sup>.

Siguiendo un orden de prelación por su mayor “cercanía” en su relación con la Administración, se menciona a las contrataciones autónomas regidas por el Decreto N°

19 En tal sentido quedan excluidos del presente trabajo sin perjuicio de lo cual se analizarán cuestiones vinculadas.

2.345/08<sup>20</sup>; las locaciones de obra a título personal<sup>21</sup>, las que no pueden prever pagos de periodicidad mensual<sup>22</sup>, y las contrataciones autónomas anudadas con los proyectos de financiamiento externo<sup>23</sup>.

**Contratados bajo el régimen del Decreto N° 1184/01, según Sexo (2.004-2.008)**

SEXO	2004		2005		2006		2007		2008	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Mujeres	7.816	49,2	7.398	50,7	2.498	47,0	2.093	46,7	1.417	45,5
Varones	8.085	50,8	7.240	49,3	2.810	53,0	2.392	53,3	1.699	54,5
<b>TOTAL</b>	<b>15.901</b>	<b>100,0</b>	<b>14.602</b>	<b>100,0</b>	<b>5.299</b>	<b>100,0</b>	<b>4.485</b>	<b>100,0</b>	<b>3.116</b>	<b>100,0</b>

Se encuentran también personas que entregan prestaciones como contratadas por entes cooperadores<sup>24</sup> o en el marco de convenios de asistencia técnica a través de universidades<sup>25</sup>. La juridicidad de dichas prestaciones se recostará en la aplicación ad peddem litterae de los respectivos regímenes.

### 3.6. Síntesis

En esta sección se ha ofrecido:

- Una estimación cuantitativa del personal civil de referencia para este trabajo en la

20 Un reciente estudio efectuado con ocasión del registro de funcionarios con discapacidad certificada al mes de junio de 2014 revela que la cantidad de personas contratadas bajo locación de servicios autónomos eran 3.063 personas, incluyendo con organismos internacionales, además de otros 1.489 bajo locaciones de obra y 1.873 en otras modalidades. Sistema de información para el control del registro y actualización de los cargos y contratos desempeñados por Personas con Certificado Único de Discapacidad - Decreto N° 312/10 -Resolución ex S.G.P. N° 56/10 - Resolución S.G.C.A. N° 498/12. Situación del cumplimiento de la Jurisdicciones Ministeriales y Entidades Descentralizadas alcanzadas por la obligación establecida en el artículo 8° de la Ley N° 22.431 y su modificatoria N° 25.689. Primer Semestre del 2014. Oficina Nacional de Empleo Público, Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina.

21 Decretos Nros. 1.023/01 y 893/12.

22 Artículo 6° del Decreto N° 2.345/08.

23 Banco Mundial, P.N.U.D., etc.

24 Vgr. Leyes Nros. 23.283 y 23.412.

25 Como se mencionó anteriormente, en el Presupuesto Nacional se registra la situación del personal de Residencias Médicas reguladas por la Ley N° 22.127. La situación de los denominados Pasantes no se corresponde estricto sentido como prestaciones laborales a tenor de lo establecido en el artículo 12 de la Ley N° 26.427 que los regula.

dotación de cargos y personas empleadas por la Administración Pública dependiente del P.E.N.;

- Una visualización del personal comprendido en el CCTG y dentro de él, de quienes se encuentran comprendidos por Convenios Colectivos Sectoriales y, en particular, los del S.I.N.E.P., como población sobre la que se centra buena parte de los análisis posteriores.

Esta apretada visión de los “sujetos” de la cuestión, permite ahora profundizar en algunas de sus características relevantes.

### 3.7. Brechas y desafíos del Personal Conveniado

El panorama ofrecido en la sección anterior refleja entre muchos factores, las consecuencias de la detención de los procesos de concursos y de la prohibición legal de disponerlos para cubrir cargos vacantes y financiados. Por otra parte, explica en parte la proliferación de personal contratado.

Con la aparición del ex Sistema Nacional de la Profesión Administrativa en 1991, se inició un período intenso de llamados a concursos bajo una regulación que aseguraba en buena parte, los debidos principios del ingreso a la función pública.

Esos concursos, y en general la política de Personal, se celebraron en una Administración estragada por la denominada Reforma del Estado bajo la inspiración neoliberal del conocido Consenso de Washington<sup>26</sup>. En este contexto, la recomposición de la tecno burocracia civil<sup>27</sup>, en especial de la Administración Central ahora reducida a en su expresión cuantitativa, fue un objetivo compartido por una de las entidades gremiales del sector (U.P.C.N.) y la gestión del Dr. Carlos S. Menem. Ello se materializó con la sanción de un moderno régimen de carrera y escalafón (SINAPA) en cuyos órganos centrales y delegaciones jurisdiccionales se integraron representantes de ese gremio<sup>28</sup>.

26 Si bien la presentación y análisis de esa reforma excede en mucho al presente artículo, deben retenerse medidas tales como la transferencia de los servicios educativos y sanitarios a las provincias junto con su personal, pero sin los suficientes recursos, la venta y/o concesión de empresas y servicios públicos al sector privado, la desregulación de varios ámbitos de la economía y la sociedad, así como la aparición de los entes reguladores para afrontar el control de esos servicios o concesiones públicas, y cuyo personal, además, fue encuadrado en la LCT. La reducción cuantitativa del personal y la mengua de responsabilidades y acciones desde el Estado ante el mercado y la sociedad fueron evidentes.

27 Usamos este término en su sentido estrictamente profesional o académico.

28 Recién en enero de 2001, por Decreto N° 106, se incorporó la Asociación Trabajadores del Estado en dichos órganos.

A diferencia de otras épocas se procedió con una fuerte inversión y esfuerzo para concretarlo.

Por otro lado, la instrumentación de un régimen de locación de servicios personales al amparo del (ahora) artículo 81 de la Ley Complementaria Permanente del Presupuesto Nacional N° 11.672 (t.o. 2014) se concretó con el Decreto N° 92 de 1995<sup>29</sup>.

La reducción del personal permanente en la Administración, la expresada vocación de insertar principios modernos de gestión pública, el intento de atraer personal gerencial del sector privado que contribuyera a dinamizar el funcionamiento del Estado y la relativa bonanza fiscal alimentaron la posibilidad de recomponer las dotaciones –ahora más pequeñas- y sus remuneraciones.

En materia de concursos, se instrumentó una buena cantidad aunque, después de 1995 por las derivaciones del llamado efecto Tequila, y más aún partir de 1998, ese impulso fue decayendo. Desde 1.999<sup>30</sup> se suspendieron a la espera del cambio de Gobierno previsto para diciembre de ese año. Desde el 2.000 se inició la prohibición para la cobertura de cargos vacantes<sup>31</sup> por ley anual del presupuesto, la cual se ha venido sucediendo ininterrumpidamente hasta la actualidad<sup>32</sup>.

La gestión del Dr. de la Rúa estuvo signada por cierta desconfianza de las acciones precedentes así como por un ambicioso, como inefectivo, Plan Nacional de Modernización del Estado (Decreto N° 103/01), la creación de figuras directivas al margen del régimen de Funciones Ejecutivas en la Administración Central (Gerentes de Programas Decreto N° 992/01), un régimen de Retiro Voluntario expresado en la Decisión Administrativa N° 5/00 y autorizado por el artículo 15 de la Ley N° 25.237<sup>33</sup>, la generalizada intimación obligatoria a jubilarse hacia los funcionarios públicos, la reducción del salario nominal en un 13% (Decisión Administrativa N° 107/01) y la profundización del régimen de locaciones de servicios personales (Decreto N°

29 Si bien más adelante se aludirá a la evolución de este régimen, su sanción obedeció, por un lado, al intento de reducir el costo de la intervención de organismos internacionales en la contratación de consultores y de personal de proyectos con financiamiento. Pero, por el otro, en una clara tendencia a la “flexibilización” laboral tan cara a los lineamientos de esa concepción neoliberal en la materia.

30 Decreto N° 455/99, artículo 4°.

31 En la jerga administrativa denominados comúnmente como “congelamientos”.

32 Ley N° 25.237 de Presupuesto nacional del año 2000 (artículo 22). Aunque en materia de “congelamientos” en los últimos 50 años se detectan numerosas medidas en este sentido.

33 Sus resultados detallados en cuanto al personal retirado y los costos fiscales que supuso, puede leerse en el Informe titulado “Retiro Voluntario del Personal de la Administración Pública Nacional. Decisión Administrativa N° 5/2000” -Dirección Nacional del Servicio Civil, Subsecretaría de Gestión Pública, Secretaría de Coordinación General, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina, Marzo de 2001.

1.184/01, sustitutorio del mencionado N° 92/95) lo que acentuó la “flexibilización laboral” y la retracción del peso cuanti y cualitativo del personal de carrera. Sin embargo, la reducción del gasto, y por ende el del Personal, no contribuyeron a evitar la más severa crisis fiscal que haya conocido el país en los últimos cincuenta años. En diciembre de 2001 se cerraba esa gestión presidencial en medio de los disturbios conocidos.

Han sido quince años de prohibiciones para la cobertura de vacantes de planta permanente. Será tarea de otros analistas determinar si ésta fue entonces una “política de Estado” o simplemente la reiteración cuasi automática de una normativa, una mera petición de principio cuyo enunciado asimilaría congelamiento de vacantes a ahorro presupuestario, casi un lugar común. Aunque claro está que, junto con ello, se incrementaban las partidas presupuestarias para atender contrataciones de personal con una proliferación de modalidades de vinculación de personas, muchas por fuera del régimen de empleo.

También debe señalarse que esa prohibición ni siquiera preveía reposición por bajas vegetativas del Personal y fue, no obstante, relativa en su ejecución. A ciertas excepciones legales, cada año más numerosas, se añadía la facultad otorgada al Jefe de Gabinete de Ministros para autorizar fundadamente la cobertura de dichas vacantes. Bastaba la iniciativa y su adecuada fundamentación por parte del titular del Ministerio o Entidad para procesar favorablemente la excepción a esa prohibición. Las veces en que así se procedió, esa Jefatura autorizó en numerosas ocasiones las coberturas respectivas. Por otra parte, la concentración de esta potestad en la Jefatura, que podría haber facilitado una planificación más precisa de cuántos funcionarios y de qué tipo se requería en el conjunto de la Administración y en cada entidad, tampoco fue aprovechada a tal fin. Habría que esperar hasta el año 2006 con el CCTG y al 2009 con la Decisión Administrativa N° 506/99, para observar algún atisbo en la materia. Consecuentemente, la invocación a esta “prohibición”, como se aprecia laxa, como causante de la creciente cantidad de personas contratadas, es poco sostenible o, cuanto menos, relativa. Más aún, si se reconoce la mejora en la situación fiscal y económica general del país, en especial a partir del año 2004. El incremento de contratados y partidas presupuestarias para abonar sus servicios debilita, sino desmiente, esa explicación.

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, diferencias de oportunidades en disfavor de mujeres, y más instruidas, en buena medida entre los contratados. Eso afectará en el mediano y largo plazo las capacidades organizativas y

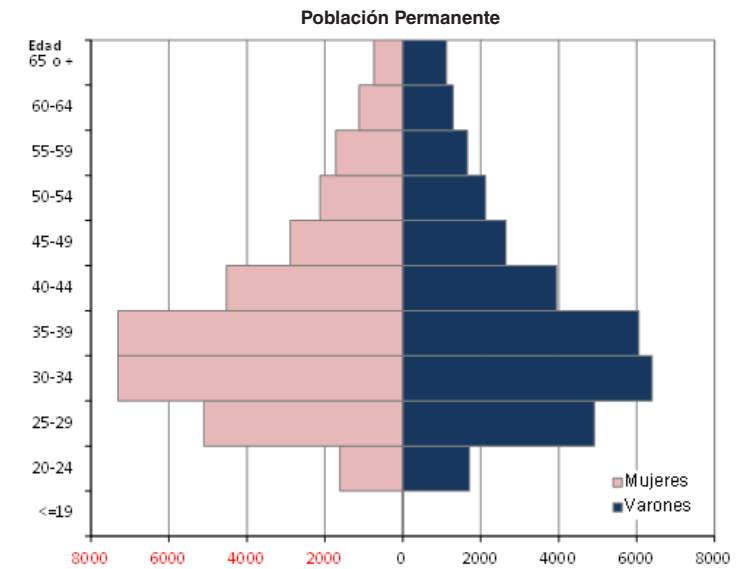
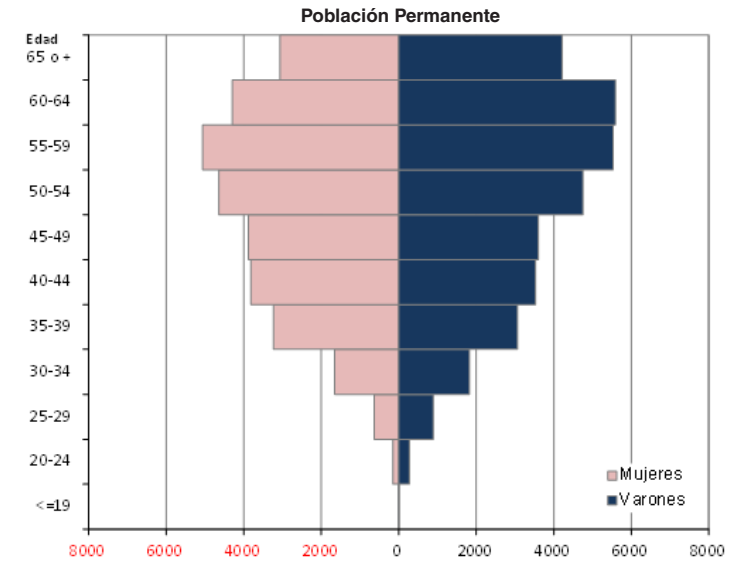
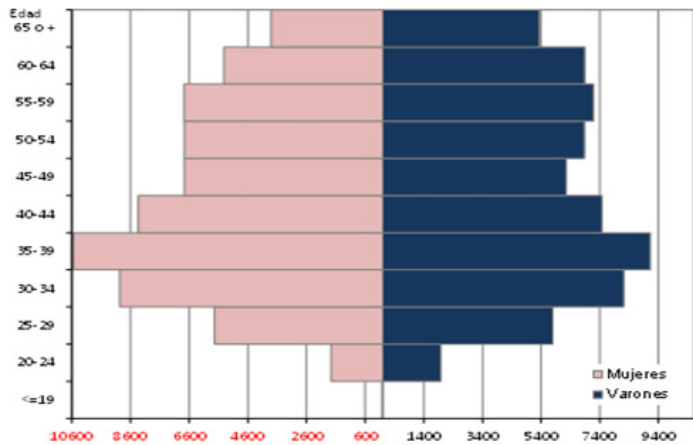
de gestión de la Administración Pública pero obliga en el corto, a razonar prácticas y dispositivos que faciliten la transmisión de la memoria institucional, y la atracción, retención e involucramiento de las nuevas generaciones de funcionarios. En el entretanto, habrá que encarar, como se está haciendo, la debida incorporación de estas últimas con los sentidos expuesto precedentemente.

### 3.7.1. Brechas estructurales entre el personal conveniado

Entre las consecuencias y efectos de estas medidas y circunstancias importa resaltar:

- El envejecimiento del personal permanente, en especial del elenco de profesionales, que se hace patente y crecientemente grave. Las pirámides expuestas grafican sin margen de duda, la profunda brecha generacional producida entre funcionarios de carrera y funcionarios transitorios y contratados.
- En un estudio sobre el personal del CCTG<sup>34</sup> registra como promedio de edad 44,9 años, la del personal permanente trepa a 51,1 mientras que la del contratado baja a 38,7 años. La Población Económicamente Activa Joven (hasta 44 años) en el funcionario, ocupa el 52%; de la que sólo un 15% se adjudica al personal estable.

Pirámides de Población del Personal comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo General de la Administración Pública Nacional (2014) Población Total



34 “Algunas características significativas del Personal comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo General de la Administración Pública Nacional al 30 de junio de 2014” Oficina Nacional de Empleo Público – Subsecretaría de Gestión y Empleo Público – Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa – Jefatura de Gabinete de Ministros – Buenos Aires Argentina – Marzo 2014.

• Ya en el 2006 entre los ex SINAPA<sup>35</sup>, la edad media era de 50 años, la de quienes contaban con nivel terciario de 46,3 años, ascendiendo a 51 años entre los universitarios y a 48,6 años entre profesionales con postgrado<sup>36</sup>. Dichos índices fueron acentuándose por el devenir de los años y la no ejecución de concursos. La edad media del Personal Permanente con estudios inferiores a secundario y la de quienes habían certificado Grado Universitario era más elevada que para los demás grupos educativos. En el personal no estable no se presentan diferencias tan acentuadas.

Contratados bajo el régimen del Decreto N° 1184/01, según Sexo (2.004-2.008)

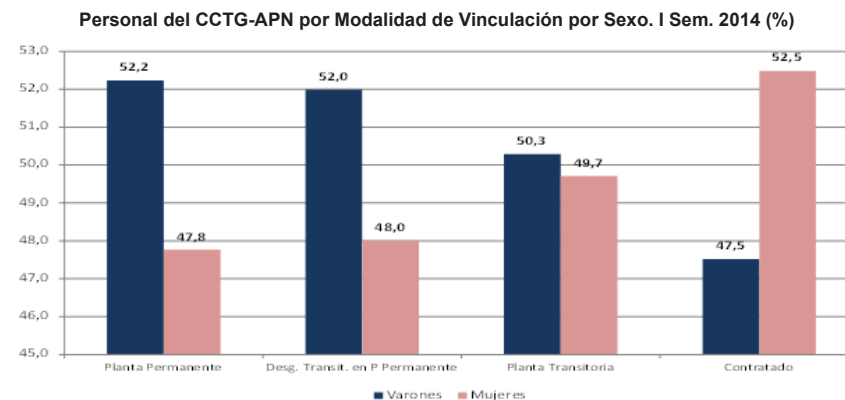
MÁXIMO NIVEL DE ESTUDIOS	EDAD			Total
	Media del Personal			
	Estable	No estable	Total	
Menor a Secundario	53,3	43,1	50,5	21.397
Secundarios	49,9	36,1	41,1	51.118
Terciarios / Univ. Pregrado	49,9	39,6	44,3	11.296
Universitarios de Grado	53,4	42,0	46,7	35.176
Universitarios de Posgrado	47,5	41,3	47,2	11.050
<b>TOTAL</b>	<b>51,1</b>	<b>39,0</b>	<b>44,9</b>	<b>130.037</b>

• El cuadro permite observar el mayor nivel educativo del personal no permanente. En el cuadro se ve el buen nivel educativo general (secundarios o más, pero también fuerte incidencia de terciarios o más, excepto postgraduados).

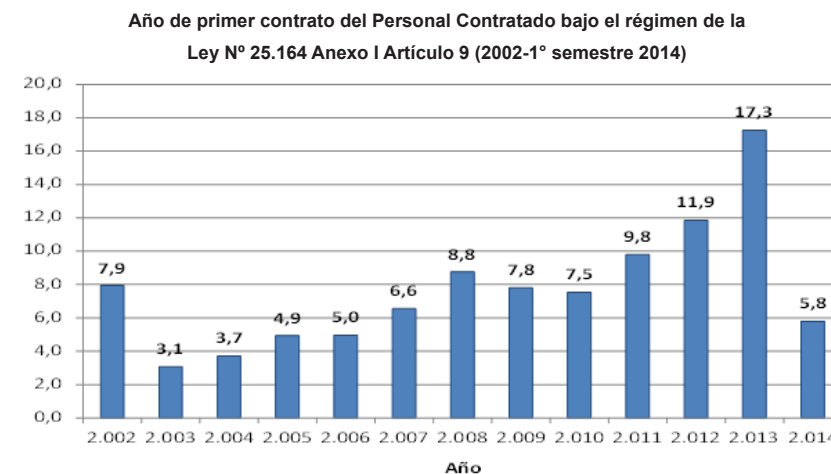
• Las mujeres son casi el 50% del total de referencia pero son mayoría entre el Personal Contratado. El próximo cuadro complementa la visualización de esta brecha por ser mujer, visualizada también antes con las pirámides de la población funcional actual.

35 Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (Decreto N° 993/91), actual SI.N.E.P. (Decreto N° 2.098/08).

36 Colección Estudios de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público “Profesionales en la Administración Pública Nacional: Situación del Personal Profesional de la Administración Pública Nacional comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo General (Decreto N° 214/06)” <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/docs/Profesionales.pdf>



• Cerca de la mitad (49%) de los funcionarios del CCTG es Personal de Carrera, un 3% está Designado Transitoriamente en un Cargo de Planta Permanente, 4% Designado en Cargos de Planta Transitoria, y el 44% restante está Contratado bajo relación de dependencia laboral a término (bajo la Ley N° 25.164 o bajo la LCT). Entre los contratados, un 55% firmó su primer contrato laboral a partir del 2010 y 4 de cada 5 continúa en la misma entidad y en su actual modalidad de relación laboral.



• Se registra también cierta brecha “geográfica” pues el grueso de los funcionarios están desplegados en la Ciudad de Buenos Aires y alrededores. En esa ciudad trabaja el 61% y en la Provincia de Buenos Aires, otro 19%. La “Reforma del Estado” de los 90 provocó que la presencia de funcionarios nacionales en las provincias quedara severamente reducida.

- Las necesidades de contar con mayor personal (en especial calificado, secundario o superior) se volcó sustancial y progresivamente en un Régimen de Contrataciones regido por el artículo 9º de la Ley de Empleo Público. Entre el 2007 y el 2014 se pasó de 19.837 a 54.260 contratados bajo ese régimen<sup>37</sup> mientras que las contrataciones autónomas (Decretos Nros. 1184/01 y 2345/08) se mantuvieron relativamente estables pasando en el período 2008/2014 de 3.116 a 3.334.

- La presencia de personal contratado puede atribuirse a diferentes factores concurrentes. Desde la mayor cantidad y densidad de las acciones de la Administración Pública, el envejecimiento y retiro del personal permanente, conjuntamente con el mencionado congelamiento de vacantes, hasta la creación de nuevas entidades. Mas también, para este grupo de personas han incidido acciones orientadas a asegurar derechos laborales y mutar del paradigma neoliberal hacia uno centrado en el trabajo decente mediante la disminución significativa del peso de las modalidades de locación de servicios personales autónomos. El cuadro permite ver la evolución desde el 2003, año en el que se pone en marcha la modalidad establecida por la Resolución ex SGP N° 48/02, complementaria del Decreto N° 1.421/2002 y de la Ley N° 25.164.

Personal Contratado Régimen Decreto N° 1421/2002 – Años 2003-2012

AÑOS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TOTAL	180	2.810	8.061	17.018	19.837	26.037	28.682	29.955	36.172	39.165

- Inversamente, desde el 2.006 se registra una merma significativa de los contratados bajo el régimen previsto por el Decreto N° 1.184/01, lo que refleja el impacto de los Decretos Nros. 707/05, 2.031/06 y 480/08 expresivos de una contundente política de reducir drásticamente las vinculaciones mediante locaciones de servicios (régimen de autónomos sin relación de dependencia laboral) heredadas desde, y a consecuencia, de la política iniciada en 1995. Consecuentemente se incrementa la cantidad de personas contratadas a tiempo determinado (sea bajo el régimen de la Ley Marco y, desde 2008, de la L.C.T.).

- El incremento de contratados, aún bajo un bienvenido sistema de relación de de-

pendencia laboral en desmedro de otras contrataciones sin esta relación<sup>38</sup>, significó la mejora significativa de una fuerza de trabajo que, aún con menos derechos que el personal permanente en lo que atañe a la carrera administrativa y al cobro de ciertos suplementos y adicionales propios de ésta, mejoró ostensiblemente sus condiciones laborales. En efecto, además de su inclusión en un régimen de trabajo decente, quedaron comprendidos por el CCTG y habilitados para participar en los concursos por no solo Convocatoria Abierta sino también por convocatoria General. La demora en éstos impulsó a que, por la gravedad del tema, se fuera desarrollando un sistema retributivo ad hoc que consagró beneficios paralelos a los de la planta<sup>39</sup> y en algunos casos superiores<sup>40</sup>.

- El gráfico evidencia el crecimiento de contratados con relación de dependencia laboral en detrimento de los locadores de servicios. Los contratados por el régimen del Decreto N° 1.184/2001<sup>41</sup> (hoy Decreto N° 2.345/2008) variaron desde 11.233 en 2002 a 3.772 en 2012<sup>42</sup>.

- La falta de convocatorias a selección también afectó la cobertura por esta vía de los cargos gerenciales, luego de la experiencia de la cobertura de más de 1.000 cargos ejecutivos en el SINAPA<sup>43</sup>. La totalidad de las Funciones Ejecutivas en el S.I.N.E.P. se instrumentaron mediante designaciones transitorias, tanto para personal permanente en cargos superiores como para nuevo personal, careciendo este último inclusive de los mencionados derechos de equiparación escalafonaría a los efectos retributivos del personal contratado o no permanente.

38 Decretos Nros. 707/05, 2.031/06 y 480/08 citados. Por estos decretos se dispuso que quiénes contaran con contratos sin relación de dependencia laboral podrían optar por celebrar nuevos contratos con relación de dependencia. El proceso contó con el consenso explícito de la UPCN y la ATE, pese a que con ello no se satisfacía el 15% de personal contratado acordado mediante el CCTG aunque sí el compromiso establecido por su artículo 160. Este proceso fue gradual comenzándose con quiénes percibían honorarios más bajos. Desde el 2008 el proceso se extendió a las entidades cuyo personal estaba alcanzado por la Ley de Contrato de Trabajo apelando a las propias figuras de esta Ley (cfr. Artículo 93 y ss.).

39 Vgr. Acta Acuerdo de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (S.I.N.E.P.) homologada por Decreto N° 39/2012.

40 Wegman, Marcelo V. “Consideraciones sobre el personal contratado través de los distintos regímenes legales. Claroscuros de una problemática creciente” Ponencia en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración (2003).

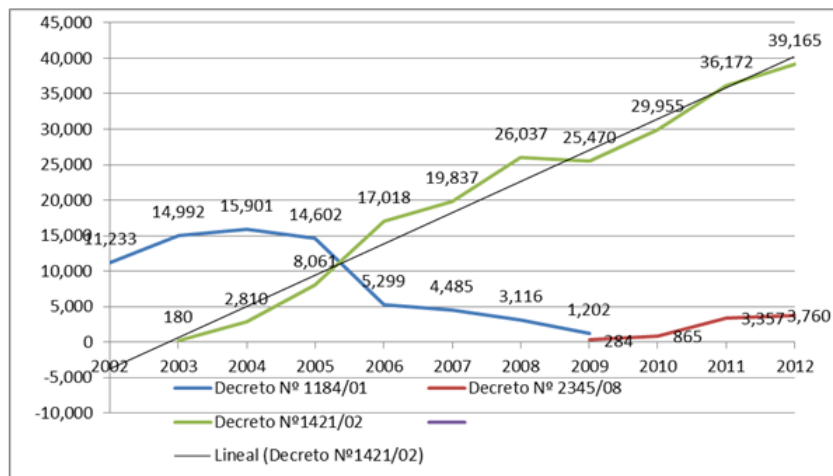
41 Continuator mejorado de régimen establecido por el Decreto N° 92 de 1995.

42 “Modalidades de contratación en el Sector Público Nacional” con Dra. María Amalia Duarte de Bortman - Revista de la Facultad de Ciencias Económicas EOIROS - Universidad de Buenos Aires – 2009- N° 18 - Argentina.

43 “Algunas Características de los Cargos incluidos en el Nomenclador de Funciones Ejecutivas del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa y de los Funcionarios designados al 30 de abril de 2006” - Oficina Nacional de Empleo Público - Oficina Nacional de Innovación de Gestión – Subsecretaría de la Gestión Pública – Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina, Mayo de 2006.

37 Véase: 1) “Informe del Personal Contratado bajo el Régimen del Decreto N° 1421/02, durante el año 2007.- Enero de 2008” en [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/cuerpo1/docs/informes/Informe\\_1421-02\\_01-08.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/cuerpo1/docs/informes/Informe_1421-02_01-08.pdf); 2) “Informe del Personal Contratado bajo el Régimen del Decreto N° 1184/01, durante el año 2007. - Enero de 2008”. [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/cuerpo1/docs/informes/Informe\\_1184-08.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/cuerpo1/docs/informes/Informe_1184-08.pdf); 3) “Nomina del personal contratado al 31 de diciembre 2014” [http://www.sgp.gov.ar/sitio/empleo/regimenes/contratados/listadocontratados/todos\\_los\\_contratos\\_anuales/index\\_main\\_rpc.html](http://www.sgp.gov.ar/sitio/empleo/regimenes/contratados/listadocontratados/todos_los_contratos_anuales/index_main_rpc.html)



Evolución de los contratados bajo Regímenes Decretos 1184/01; 2345/08 y 1421/02<sup>44</sup>

Fuente: Registro Central de Personas Contratadas (RCPC), Oficina Nacional de Empleo Público

• No sólo para cubrir cargos gerenciales sino la práctica de asignar funciones o niveles escalafonarios superiores se extendió a los cargos simples como respuesta de algunas jurisdicciones y entidades. Ello respondió en parte al “malestar” de cierto personal permanente que, ante la falta de concursos por el congelamiento masivo de vacantes, no tenía habilitada su promoción vertical de nivel escalafonario. Al percibir la relación desventajosa con los niveles salariales más permisivos asignados en los contratos, se pugnaba por escalar posiciones. Se llegó incluso en muchos casos dolorosamente irrisorios, en los cuales un organismo desplegabla toda la parafernalia burocrática para aprobar una designación transitoria en un nivel superior y descubrir que, al no cobrar los suplementos de la carrera, el resultado era peor al inicial, tal como debió destacarlo el Órgano Rector en varios casos<sup>45</sup>.

• La detención de las convocatorias a selección llevó al uso creciente de designaciones transitorias en cargos vacantes de Planta Permanente aunque es de reconocer que no representaron una cifra alarmante y, por otra parte, acotadas a unas pocas jurisdicciones.

Los datos ponen de manifiesto que la práctica reiterada de imponer congelamientos de vacantes no sirve para evitar Gastos en Personal pero, además y fundamental-

<sup>44</sup> La cantidad de contratos bajo el régimen del Decreto N° 1421/02 de 2003 y 2004, han variado de los consignados en informes anteriores debido a correcciones en la información suministrada por los organismos al Registro Central de Personas Contratadas.

<sup>45</sup> Dictamen ONEP N° 4346/14 (B.O. 15/04/14).

mente, ha provocado serias distorsiones en la organización del personal estatal, de su carrera administrativa, y hasta en el propio régimen de contrataciones que, concebido como un paso adelante por su desarrollo y requisitos<sup>46</sup>, terminó desbalanceándose al ser utilizado para cubrir espacios que por definición le eran extraños.

Además, el sistema de contrataciones concebido por el artículo 9° del Anexo de la Ley N° 25.164 e incorporado por el Convenio Colectivo de Trabajo General<sup>47</sup> adolece de la falta de un esquema de salida que dé razonabilidad y sustento a su gestión, por definición normativa transitoria o estacional, lo cual redundaba en la carencia de herramientas claras en el ordenamiento jurídico para disponer y reparar la baja del contrato. Precisamente, la ausencia de legislación sobre las condiciones, cuántum y recaudos de un derecho indemnizatorio a la baja incausada del contrato transitorio deja librado ese importantísimo aspecto a la vía jurisdiccional de los afectados y a la consecuente innovación casuística de los jueces<sup>48</sup>. A su vez, contribuye a la rigidez del sistema frente a las necesidades funcionales de la Administración.

En el Informe tomado de base para estas observaciones también puede leerse la estimación de la brecha entre cargos presupuestados y el personal ocupándolos. Ello refleja una vacancia total de 29.457 cargos presupuestados sin ocupar los que sumados a los 1.007 cargos de Plantas Transitorias daba una disponibilidad de 30.464 ofertas de empleo, cifra interesante frente a las 56.389 personas contratadas. En ese stock de cargos vacantes se estimaba la reducción del personal intímable para jubilación<sup>49</sup>.

Sintéticamente, en esta sección se ha dado cuenta de algunas de las más severas problemáticas que agitan al funcionariado civil de referencia.

- Así, las serias brechas generacionales, de sexo, nivel educativo y geográficas, que atraviesan al conjunto de empleados alcanzado por el CCTG;
- La brecha estructural que atraviesa a las anteriores entre el personal de carrera y el transitorios y contratado;

<sup>46</sup> Ver artículo 9° del Anexo del Decreto N° 1.421/02 y Resolución ex S.G.P. N° 48/02.

<sup>47</sup> Arts. 30 a 32 del CCTG (Decreto. N° 214/06).

<sup>48</sup> Vgr. Fallo Ramos, CSJN, citado en este trabajo. Reiterado en “Cerigliano, Carlos Fabián c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs. As. U. Polival de Inspecciones ex Direc. Gral. de Verif. y Control” ([HTTP://WWW.REVISTARAP.COM.AR/DERECHO/ADMINISTRATIVO/EMPLEO\\_PUBLICO/1ADM0079099920000.HTML](http://www.revistarap.com.ar/DERECHO/ADMINISTRATIVO/EMPLEO_PUBLICO/1ADM0079099920000.HTML)). Nasife, Rossana A. c/Ministerio de Trabajo de la Nación Estado Nacional s/Despido. 18-06-2014 Cám. Nac. de Apelaciones del Trabajo Sala VII: aplica indemnización art. 11 del Anexo de la Ley N° 25.164.

<sup>49</sup> 9.219 mujeres y 5.337 varones se encontraban en condiciones legales de jubilarse de los cuales el 83,4% era personal permanente. Interesa registrar que también otros 2.420 contratados también se encontraban en esa situación.

- Los impactos en la producción de estas brechas a consecuencia de la prohibición para la cobertura de vacantes dispuestas por las sucesivas leyes anuales del Presupuesto Nacional desde el 2000 a la fecha,
- La mejora de las condiciones de empleo de los contratados por el creciente abandono del paradigma neoliberal de contratación (sin relación de dependencia laboral) hacia uno centrado en el concepto de trabajo decente.
- Sin perjuicio de ello, la activación del papel y peso del Estado Nacional y de su Administración muestra en todo lo anterior, la presencia de un funcionariado civil de carrera que envejece y se retira, y una dotación creciente de personas jóvenes que suplementan (y hasta suplantán) las tareas de aquéllos. Ello impulsaría por vía de los hechos la necesidad de enfrentar este gravísimo cuello de botella. Para registrar esto último se dedicará la próxima sección.

## 4. Acciones para la recomposición del funcionariado civil: autorización para la cobertura de vacantes y convocatorias a concursos

Efectuada la reconversión hacia la contratación bajo relación de dependencia laboral según se ha analizado, y desestimulado el uso -así como luego reencausado- del régimen de contratos en carácter de autónomo<sup>1</sup>, se afrontó el desafío de iniciar la recomposición del Servicio Civil y la mejora de su régimen acorde con los valores constitucionales.

En el 2009 se procedió con la primera autorización para la cobertura, mediante concurso de 1.000 cargos presupuestados vacantes mediante Decisión Administrativa N° 506. Para ello se desplegaron múltiples acciones para aprobar y poner en funcionamiento los regímenes de selección necesarios. Entre ellos, la aprobación del régimen de selección del personal del SINEP<sup>2</sup> por Resolución ex SGP N° 39/10<sup>34</sup>.

Conforme a sus artículos 2° y 3° se estableció un Comité para la Coordinación de los Procesos de Planificación de las Dotaciones de Personal, presidido por el Jefe de Gabinete de Ministros e integrado por los titulares de la ex Secretaría de la Gestión Pública, y de las Subsecretarías de Presupuesto (Ministerio de Economía) y de Evaluación del Presupuesto Nacional (Jefatura de Gabinete de Ministros) para asegurar la provisión de cargos y de personal permanente. Cumplida su intervención, el Jefe

1 El retraso en la actualización de los montos de honorarios de los locadores de servicios personales deliberadamente desalentó la masiva utilización del régimen del Decreto N° 1.184/01. Con la aplicación de esos decretos se procedió a mejorar el encuadre legal y funcional de estos locadores y sus honorarios. En esta dirección se sancionó el Decreto N° 2.345/08 reorientando este tipo de modalidad hacia sus finalidades más genuinas.

2 En efecto, el 1° de diciembre de 2008 había entrado en vigencia la carrera administrativa del Sistema Nacional de Empleo Público (S.I.N.E.P.), Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial homologado por Decreto N° 2.098/08. Era continuidad pero también radical mejora del anterior SINAPA.

3 Dándose cumplimiento a lo ordenado por el artículo 4 de la Decisión Administrativa N° 506/09. Pero también para el resto de los colectivos laborales comprendidos en el Convenio Colectivo de Trabajo General se estableció que, mientras no contaran con su propio régimen específico adaptado al Título VI de ese Convenio, se debería utilizar el régimen de selección del S.I.N.E.P.

4 Según el artículo 7° y para asegurar transparencia, se creó la Cartelera Pública Central de Ofertas de Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros para difundir toda convocatorias, sin perjuicio de la difusión de las jurisdicciones y entidades convocantes. Para asegurar su cumplimiento, no se podía convocar sin certificación de la divulgación en dicha Cartelera.

de Gabinete de Ministros determinaba la identificación de los puestos de trabajo a ser objeto de convocatoria. La cobertura de cargos con funciones ejecutivas quedó excluida.

Por Decisión Administrativa N° 1.126 del 2012 se autorizó una nueva cobertura de otros 5.000 cargos vacantes y se reiteró la obligación de utilizar subsidiariamente el régimen de selección del S.I.N.E.P. en los ámbitos que carecieran de tal normativa, instruyendo a su vez a la pronta aprobación de esta última<sup>5</sup>.

Una innovación importante fue que, autorizada la cobertura de esos 5.000 cargos, el Jefe de Gabinete de Ministros delegó en el ex Secretario de Gabinete y Coordinación Administrativa la facultad para proceder a identificar qué cargos vacantes se consideraban autorizados, una vez recibidas las propuestas de jurisdicciones y entidades. Se buscaba con ello, acelerar las tramitaciones técnicas y procedimentales.

También para cargos transversales (“Auxiliar Administrativo”, “Asistente Administrativo”, “Responsable de Área Administrativa” y “Técnico de Gestión Administrativa”) se facultó a dicho Secretario a disponer convocatorias centralizadas o agrupadas entre varios ministerios y/o entidades descentralizadas.

Asimismo, se dispuso un arqueo de todos los cargos ocupados, permanente o transitoriamente, y vacantes para disponer bases de datos sólidas que permitieran blanquear toda la situación de ofertas de empleo público potenciales así como del personal contratado.

Finalmente, por Decisión Administrativa N° 609 del 2014 se volvió a autorizar la cobertura de otros 7.500 cargos vacantes del S.I.N.E.P. y se dieron por autorizados los que hubieran quedado vacantes, por cualquier causal, en atención al cese definitivo de la relación de empleo de sus titulares con posterioridad al 1° de enero de 2014, dando instrucciones muy precisas para informar y disponer su pronta convocatoria.

Se avanzó en favor de las personas con discapacidad definiendo por primera vez el régimen de reserva de puestos de trabajo conforme a la Ley N° 22.431 y la integra-

5 Para acelerar la puesta en marcha de estas disposiciones se instruyó a las jurisdicciones y entidades a remitir la información en 30 días hábiles junto con la solicitud de autorización para la cobertura. Se acentuaba la indicación de convocar a concurso todos los cargos vacantes autorizados (Artículo 3°, los cargos del Agrupamiento Científico Técnico debieron ser convocados en 90 días corridos y por Artículo 11, los cargos con designaciones transitorias también debieron ponerse en concurso). Asimismo (cfr. artículo 4°) se adoptaron medidas para dar cumplimiento al porcentaje (4%) del artículo 8° de la Ley N° 22.431 para la reserva de puestos para personas con discapacidad certificada, el uso del reglamento de concursos del S.I.N.E.P. y se obligaba, para los demás colectivos que no dispusieran de un reglamento de concurso propio, para que se los elaborara antes del 31 de marzo de 2013.

ción inmediata de esa reserva, entre ellos los que actualmente hubieran estado cubiertos por personas en esa condición, incluyendo los contratos celebrados, considerándolos automáticamente autorizados para su cobertura. Para ésta, se estableció que en los órganos selectores figure un experto a asignar por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a propuesta de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas con Discapacidad (CONADIS). Por primera vez, se estableció la posibilidad de designar veedores de entidades no gremiales ni estatales orientadas a la inclusión laboral de estas personas. Por el artículo 8° se dispusieron medidas para que, en las etapas del proceso de selección, se garantice plena accesibilidad y condiciones de ejecución de pruebas y entrevistas adaptadas a estos participantes<sup>6</sup>.

Como resultado a la fecha del presente, el gráfico revela la importante cantidad de cargos no ejecutivos puestos en concurso en el ámbito del exSINAPA/S.I.N.E.P. y permite apreciar cómo desde 2009 se registra un notable crecimiento quebrando la tendencia de los diez años desde el 2000.

En un informe oficial que daba cuenta de los concursos bajo el SINAPA<sup>7</sup> desde el 1° de enero de 1993 hasta el momento de entrada en vigencia el SINEP (1° de diciembre de 2008) daba razón de 9.826 procesos convocados, en especial en el Ministerio de Economía y Presidencia de la Nación, los que acapararon el 61% de ese total. Asimismo es de señalar que 8.050 cargos concursados eran cargos simples de lo que se deduce que 1.776 procesos correspondieron a cargos con funciones ejecutivas. Un 62% de esa actividad procedió mediante convocatorias Generales. Tomando solo a los cargos simples se puede afirmar que se concursaron 503 cargos por año en ese período.

6 Entre todas las acciones dispuestas se enfatiza la continuidad de las acciones en materia de selección del personal comprendido por el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, la prórroga de los cargos ya autorizados conforme la Decisión Administrativa N° 1126/12, la orden de convocar a los cargos de planta permanente con personal bajo designaciones transitorias, de la convocatoria inmediata de los cargos de planta permanente vacantes por ceses de la relación de empleo de sus titulares, caecidos desde el 1° de enero de 2014, el régimen de reserva de puestos de trabajo para personas con certificado único de discapacidad así como de cargos y contratos que se desempeñaban a la fecha del acto por personas con discapacidad así como la integración de especialistas en los Comités de Selección en los concursos de cargos bajo reserva así como de veedores de entidades de la sociedad civil especializadas en esta problemática. Pero también y para encarar la solución definitiva del cumplimiento del cupo legal, se ordenó la elaboración y aprobación de un Plan Trienal en cada Jurisdicción Ministerial y Entidad Descentralizada para lograrlo mediante acciones e inversiones correspondientes. Finalmente es destacable la mejora en el Registro Central de Ofertas de Empleo Público (Resolución de la ex Secretaria de la Gestión Pública N° 103/10), de la Cartelera Central de Oferta de Empleo Público y la puesta a disposición del Sistema de Pre inscripción y Seguimiento Electrónico a cargos en convocatoria.

7 “Los procesos de Selección de Personal en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa Decreto N° 993/91 T.O. 1995 Características Significativas de los procesos convocados entre el 1° de enero de 1993 y el 30 de noviembre de 2008” ONEP – Subsecretaría de Gestión y Empleo Público - Secretaría de la Gestión Pública – Jefatura de Gabinete de Ministros – Octubre de 2009.

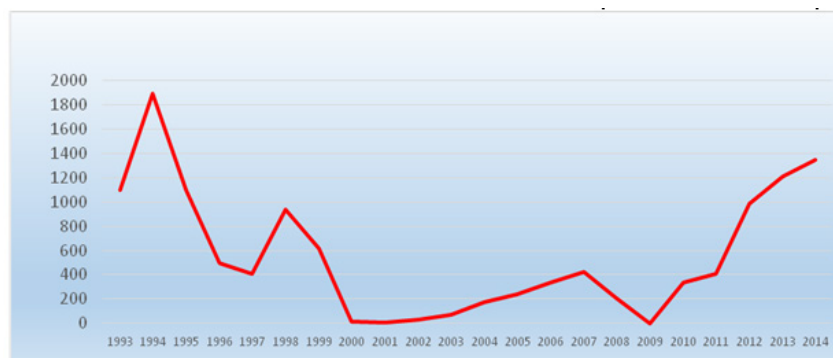
En el nuevo marco del SINEP se han convocado a concurso al 30 de junio de 2014, 3.381 cargos del SI.N.E.P. y 1.940 cargos de otros escalafones, con designaciones efectuadas en poco menos de la mitad<sup>8</sup>. Tomando el período (5 años y medio) se desprende una media de 780 cargos concursados por año. El 41% fue mediante convocatoria Abierta.

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<sup>9</sup> refleja que:

- 18.571 cargos fueron autorizados para su cobertura, 15.699 del SI.N.E.P.
- 6.801 cargos fueron convocados, 4.292 en el ámbito del SI.N.E.P.
- 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.

Si bien desde el 2009 se han autorizado convocatorias de manera sostenida y creciente, aún no son del todo suficientes para resolver las distorsiones apuntadas.

Cargos simples convocados SINAPA – SI.N.E.P. (Período 1993 – 2014)



Estas habilitaciones para cubrir vacantes de un modo masivo y poco habitual, en aplicación de la máxima constitucional, despertaron urgencias, expectativas e inte-

<sup>8</sup> Fuente: Boletín Oficial de la República Argentina.

<sup>9</sup> “Informe de la gestión de la autorización y convocatoria para la cobertura de cargos vacantes financiados en el ámbito del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional Decreto N° 214/06 2009-2014” ONEP – Subsecretaría de Gestión y Empleo Público – Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa – Jefatura de Gabinete de Ministros – Buenos Aires – Argentina- 2015.

reses de trabajadores y entidades gremiales que pusieron y ponen en tensión con la normativa, incluida la de naturaleza paritaria o convenial que las misma entidades habían colegislado.

Generaron y generan aprensiones de la opinión pública en general y de la prensa y partidos políticos en especial, en el medio de los debates propios de la campaña electoral en curso. Aun comprendiendo estas circunstancias, recelos, ansiedades y expectativas cruzadas, se expone en la próxima sección cómo la progresiva institucionalización de estas cuestiones se ha venido abriendo camino hasta un punto de maduración que parece no solo inevitable sino necesario y conveniente para los intereses ciudadanos, para la Administración Pública y para cualquier Gobierno democrático de ahora en más. Se aborda a continuación la evolución del capital normativo y procedimental acumulado.

## 5. Construcción del marco institucional y normativo del empleo público

### 5.1. Presentación

En esta sección se da cuenta de la formación del marco jurídico y doctrinario que sustentan los actuales procesos de selección y la inspiración que ha guiado el diseño y puesta en ejecución de los regímenes de concurso hasta el momento.

Se puede afirmar, y aspiramos a probar, que aún con las vacilaciones y asechanzas de las que luego daremos cuenta, el período 2002 al 2014 se ha caracterizado por un proceso continuo de mejora institucional y organizativa<sup>1</sup> que permite albergar la esperanza de un definitivo abandono de prácticas espurias en materia de ingreso, contratación y promoción del funcionariado civil.

Junto con ello, nos proponemos demostrar que no hay otro camino legítimo en términos políticos, ni legal en términos gremiales y procedimentales, que el ingreso al régimen de estabilidad laboral propia previsto por la Constitución Nacional (artículo 14 bis) y ratificado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2007), mediante concursos abiertos a la ciudadanía en un marco de igualdad ante la ley y de oportunidades y de trato, que permitan constatar fehacientemente la idoneidad de cada futuro funcionario. En otras palabras, que ya no hay atajos posibles, soluciones mágicas, voluntaristas, facilistas, o corporativas que hagan tolerable ni aceptable, el ingreso de funcionarios bajo el régimen de carrera basado en el patronazgo, el partidismo, el nepotismo, el “amiguismo”, etc.

Si la Administración Pública es la administración de los recursos, acciones, servicios y políticas de todos los ciudadanos, sus funcionarios, que también lo son, deben proceder de esa fuente inagotable de talentos, capacidades y vocaciones de servicio público que anida en el seno de la ciudadanía. Si además, la República les confiere la estabilidad protectora para la ejecución de sus funciones, ésta es más una responsabilidad que una conquista corporativa, abierta a la posibilidad de todos los que demuestren capacidad o idoneidad y merecimiento para ella.

<sup>1</sup> Para una conceptualización de la función pública bajo estas dos dimensiones, institucional y organizativa, véase 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.

Si por otro lado, la gestión efectiva de la Administración depende en creciente medida del involucramiento laboral de sus funcionarios, la consecuencia de ello para la sociedad es críticamente estratégica. Por un lado, porque este proceder se ajusta a la legitimidad constitucional y democrática que caracteriza la vida institucional del país desde 1983. Por otro, porque el impacto de errar en la selección de los funcionarios sobre la gestión pública se proyectará por muchísimos años, así como lo hará el acierto en ella. Finalmente, y en no menor medida, porque el desprestigio social de la profesión administrativa sólo puede ser revertido mediante la demostración y compromiso efectivo con estos valores constitucionales y con una gestión eficaz de los asuntos públicos. Mucho más cuando, en el ejercicio de la autoafirmación del colectivo gremial de funcionarios, ello ha sido asumido consciente y libremente en los convenios colectivos celebrados y ante la sociedad en el Prólogo del CCTG.

*“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:*

- *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.”*

Para ello se expondrá el andamiaje que sustenta esta política. En primera vuelta, se presentan los antecedentes durante el período entre la reforma constitucional de 1957 y la de 1994. Nos referiremos muy apretadamente a la historia de los intentos de poner en marcha diversos estatutos y escalafones, aplicables al personal de la Administración actualmente alcanzado por el S.I.N.E.P. Desde el Decreto-Ley N° 6.666/57 (Ley N° 14.467) y su Escalafón aprobado por el Decreto N° 9.530/58, al Estatuto sancionado por el Decreto Ley N° 20.172 y consecuente Escalafón aprobado por el Decreto N° 1.428/1973, para concluir con el dispuesto por Ley N° 22.140 de 1980, reglamentada por el Decreto N° 1.797/80, antecedente de la actual Ley N° 25.164 y su reglamentación.

Los esfuerzos por recomponer el régimen y el empleo público durante la Reforma del Estado de los 90 obligan a considerar al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA – 1.991) con sus avances relativos como referente obligado del actual Sistema Nacional de Empleo Público (S.I.N.E.P.).

En paralelo, se deben retener los avances en la progresiva institucionalización del régimen de negociación colectiva para el personal civil de referencia, por ser, como se ha dicho, característica distintiva en materia de Función Pública en la Región Iberoamericana.

En segunda vuelta, se sostiene que, a partir de la reforma constitucional de 1994, se puede reconocer una etapa cualitativamente superior que impulsa un proceso catalizador cada vez más acelerado en estas cuestiones. Así, la sanción de la Ley N° 25.164 de 1999 y su reglamentación (Decreto N° 1.421 de 2002), la instrumentación de los dos Convenios Colectivos de Trabajo General (1999 y 2006), el acuerdo con los ocho primeros Convenios Colectivos de Trabajo Sectorial, todos al amparo de la Ley N° 24.185 (1992), de los reglamentos de concursos y los más que trascendentes avances de la actual Corte Suprema de Justicia en la consolidación de este andamiaje así como de los dictámenes de los Órganos competentes en estas materias. La efectiva puesta en ejecución de dicho andamiaje a través de miles de concursos demuestran el paso a una etapa que deja atrás los meros intentos normativos o teóricos y atajos y oscurantismos para burlar el derecho a la igualdad de todo ciudadano a ingresar y al deber de las Autoridades de turno de constatar la idoneidad.

El actual estado de la legislación nacional instrumenta acabadamente la evaluación de la idoneidad como requisito de ingreso y pone en pie de igualdad a todos los

ciudadanos. Es el resultado de una construcción desarrollada a través de años y que comportó, comporta y debería seguir comportando, un cambio profundamente cultural y político gremial, que aún debe asentarse<sup>2</sup> en las prácticas y en las ideas de actores políticos, gremiales y funcionariales concernidos. Pero, también, de la vigilancia de una ciudadanía activa sobre estas cuestiones pues en definitiva, la Administración, y el empleo en ella, es cuestión de todos; de la República en su sentido más profundo y de un país serio que nos debemos materializar en favor de nuestros hijos.

## 5.2. De antecedentes y circunstancias a partir de 1957

La importancia de asegurar el principio de igualdad en el acceso al empleo público mediante la comprobación fehaciente de la idoneidad de los postulantes se engarza necesariamente con el derecho a la estabilidad propia consagrado por la reforma constitucional del año 1957.

### 5.2.1. Constitución Nacional de 1957: derecho a la estabilidad y a la Carrera Administrativa del Empleado Público

Tal como lo destacó la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso Madorrán<sup>3</sup> (1997), los fundamentos de los constituyentes ofrecen de manera clara e indubitable el perfil acabado de la naturaleza que la Constitución Nacional asigna al empleo

<sup>2</sup> “La burocracia, en definitiva, una institución reciente en los estados democráticos, construida en un proceso de larga duración, puede ser vista como el espejo en el que, en cada momento de su historia, se refleja la sociedad de la que ella surgió “ (pág. 22), y “La historia de la institucionalización de la burocracia muestra que ella se ha efectuado a tropezones, ritmada por las resistencias persistentes de los políticos, incluso de los mismos funcionarios. Si bien el abandono de las prácticas del pasado no es siempre completo, globalmente se admite que la organización de una función regida por normas impersonales que los agentes autonomizan con relación a quienes están en el poder político es la más racional en función de su finalidad. Ya se ha reconocido, en efecto, el principio de que la imparcialidad de la administración y su necesaria neutralidad al servicio del interés general sólo se pueden lograr si la función pública no es tributaria de los juegos políticos; lo cual no significa que la acción de la administración escape al control de los representantes de la nación, ni que su relativa independencia sea sinónimo de irresponsabilidad. Además, el imperativo de imparcialidad no deja de tener consecuencias sobre los derechos y las obligaciones de los agentes: a la neutralización de la intervención de los políticos corresponde la neutralización política de los funcionarios, lo cual se traduce en su sumisión a obligaciones particulares y en la limitación de algunos de sus derechos.” (págs. 179 y 180). 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.

<sup>3</sup> CSJN. Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación. Buenos Aires, 3 de mayo de 2007.

público. En este fallo, la Corte dejó atrás su propia jurisprudencia que admitía la sustitución de la estabilidad por una indemnización<sup>4</sup>. El fallo es contundente. En efecto, sostiene:

*“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 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”, íd.) 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”.*

Esto último pues, si bien es cierto que el Artículo 14 bis comprende al trabajo “en sus diversas formas”, lo cual entraña tanto al que se desarrolla dentro del campo de la actividad privada como de la pública, no es menos importante que encuentre explicación precisamente en distinguir entre los mentados ámbitos, para los cuales se prevé un diferente grado de estabilidad en el empleo.

Y ello guarda fundamento en los argumentos del Poder Constituyente. En efecto, tal criterio fue puesto de manifiesto por el convencional Carlos A. Bravo, miembro de la Comisión Redactora y secretario de la Subcomisión de Derechos Sociales y Gremiales, en oportunidad de expresarse a propósito del despacho propuesto por la mayoría, que auspiciaba los dos pasajes en juego y que, a la postre, resultaron sancionados.

*“La estabilidad -sostuvo-, 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*

4 CSJN, Enrique, Héctor Máximo v. Provincia de Santa Fe 1965 (Fallos 261:336).

*del agrado de sus superiores, los que deben acatar la decisión del tribunal administrativo al que recurrió el empleado<sup>5</sup>... 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, ps. 1243 y 1337/1338, respectivamente).*

Se trata de la existencia, según lo observó esta Corte, “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).

Hasta Madorrán, la jurisprudencia con inicio en Enrique (Fallos 261:336), daba por satisfecha la garantía del artículo 14 bis acerca de la estabilidad del empleado público con el pago de la indemnización ante un distracto sin causa, e inclusive no exigía mayor fundamentación que la alegación de “razones de servicio” por la normativa expulsiva.

*“5) Que el voto disidente de los jueces Aberastury y Zavala Rodríguez en el caso “Enrique v. Provincia de Santa Fe”, aporta a la cuestión otra concluyente perspectiva en línea con la anterior. Señalaron, en tal sentido, que 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** (destacado no original).*

5 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).”

6 CSJN Fallos 300:1259 y “Girardini de Brovelli, Marta S. C/ Provincia de Santa Fe” 01/10/1985 Fallos 307:1858.

Si esto no hubiera sido así, a lo que ni el texto ni los antecedentes dan sustentación, habría sido suficiente el pasaje anterior relativo a la protección contra el despido arbitrario, que no otra cosa es la estabilidad en sentido impropio” (Fallos 261:336, 347, considerando 6; en igual sentido, voto del juez Belluscio, en “Romero de Martino v. Caja Nacional de Ahorro y Seguro”, Fallos 307:539, 547, consid. 6).”

Si el derecho indemnizatorio era suficiente para reparar la baja discrecional del empleado público, no se vislumbraba cuál era la diferencia entre la “protección contra el despido arbitrario” y la “estabilidad del empleado público”. Precisamente de ello vino a dar cuenta nuestro Máximo Tribunal con Madorrán: “...Parece incuestionable que este último razonamiento tiene un peso sólo levantable mediante el quiebre de elementales pautas de exégesis normativa, pues requerirá concluir en que la Constitución Nacional, nada menos que en la formulación de derechos fundamentales, ha incurrido, en un mismo artículo y no obstante el empleo de palabras diferentes y extrañas a la sinonimia, en enunciados superfluos por repetitivos. Y ello, incluso, a pesar de que, por un lado, dicha formulación es fruto de una cavilosa y debatida elaboración del constituyente, y, por el otro, la “excepcional significación, dentro de las relaciones económico-sociales existentes en la sociedad contemporánea, hizo posible y justo” que a las materias sobre las que versó el Artículo 14 bis “se les destinara la parte más relevante de una reforma constitucional” (Fallos 252:158, 163, consid. 7 y sus citas). Cabe preguntarse también, ¿en qué quedarían la “prolija enumeración de derechos”, las “concisas y severas disposiciones [que] consagran principios trascendentes en materia laboral”, los “enunciados que tienen por sí solos clara definición”, mentadas por el miembro informante de la Comisión Redactora, convencional Lavalle (“Diario de sesiones...” cit., t. II, p. 1060) Luego, un método de exégesis que conduzca a restar efecto útil a una expresa cláusula constitucional, o a vaciarla de contenido (Fallos 304:1524 [10], y otros), amén de poco recomendable en lo general, resulta de imposible aplicación en la cuestión sub examine.

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, consid. 3). No fue por azar que este precedente se originó en el contexto de los derechos sociales de la norma citada; tampoco es por ese motivo que la justicia social se ha integrado expressis verbis, en 1994, a la Constitución Nacional (Artículo 75.23; “Aquino”, cit., ps. 3777/3778).”

Pero además la clara distinción entre empleo público y privado enraiza en razones de índole práctica y hasta de buena administración.

“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)” (el destacado es nuestro).

Resaltamos esta última identificación de los destinatarios de tal garantía, el pueblo, pues volveremos al tratarlo acerca del ingreso en igualdad de oportunidades y de trato.

Con este fallo se cerró entonces un ciclo en la gestión de tan importante derecho y abre otro en el que la estabilidad, ahora “propia”, sea 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, jurídica y laboralmente en la efectiva gestión del rendimiento laboral en las entidades estatales en beneficio de la ciudadanía.

### 5.2.2. De estatutos, escalafones y regímenes de carrera en el período. Balance de un incumplimiento sistemático para el ingreso

Si la Constitución desde 1957 consagró esos principios, la legislación ha venido definiendo y dando contenido de manera creciente al concepto de idoneidad y a cómo comprobársela. En sucinto recorrido de los diversos estatutos y escalafones aprobados, todos por Gobiernos Militares como se verá, todos sin mayor reglamentación en materia de ingreso, todos desmentidos por normas, aún de menor calibre, de esos propios Gobiernos y, sobre todo, especialmente, de la carencia casi total de acciones para dar cumplimiento a la manda constitucional.



### 5.2.2.1. Primer Estatuto y Escalafón Decreto Ley N° 6.666/57 y Decreto N° 9.530/58

El Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública Nacional<sup>7</sup> aprobado por Decreto-Ley N° 6.666 del 17 de febrero de 1957 (cfr. artículo 1 ), ratificado por Ley N° 14.467<sup>8</sup>, había establecido en su artículo 3° como requisito de ingreso, la necesidad de acreditar la idoneidad, mientras que su reglamentación (Decreto N° 1.471 de 1958) fijó los concursos de oposición para las clases superiores (A y B), exámenes de competencia y suficiencia para los técnicos y administrativos y acreditación de aptitud y competencia para los obreros y personal de servicios.

Entre sus Considerandos hacía referencia a buscar dar "... término a los procedimientos discrecionales sin razón valedera en una materia que evidentemente requiere sujeción legal para no afectarse legítimos derechos tanto desde el punto de vista de la Administración como de sus servidores" (cfr. Considerando 2 ).

Con esta medida se declaraba pomposamente que "...la Revolución Libertadora concretaba su reiterado propósito de lograr, de una vez por todas, la dignificación de la administración pública y, con ello, la de quienes la integran y le dedican sus esfuerzos..." (cfr. Considerando 3 ). El artículo 9° daba plazo de 30 días para que el Poder Ejecutivo Nacional reglamentara sus prescripciones.

Sin embargo, dicha previsión fue suspendida a los cuatro meses<sup>9</sup>.

7 Dicho Estatuto fue factura de una Comisión creada por el Decreto N° 6.131 del 5 de abril de 1956. Resulta interesante la lectura de sus Considerandos. En efecto, el Gobierno de la Revolución declara "que es obligación ...la dignificación de la Administración Pública; que es mandato democrático asegurar que en adelante los servidores del Estado no se conviertan en instrumentos de política; que es necesario establecer en forma orgánica y legal los deberes y derechos de los servidores del Estado para que la dignificación deseada se convierta en realidad". Más interesante es observar que en su artículo 1°, junto con integrantes en representación de los diversos ministerios, también figuran dos representantes, uno de la Unión del Personal Civil de la Nación y otro de la Asociación Trabajadores del Estado. La Comisión dependía directamente de la la Presidencia de la Nación (artículo 3°).

8 También se aludía a "Que en orden a la estabilidad condicionada (subrayado no original) que se asegura al personal, cabe señalar que, por constituir el núcleo central de este estatuto (cfr. considerando 4°)... Aun así, su artículo 3° declaraba que hasta que se sancionara el régimen escalafonario preanunciado "... solamente podrá nombrarse personal en los cargos inferiores...", aclarándose en el artículo 5°, que el estatuto comprendía "...solamente a las personas cuyo desempeño sea de carácter permanente". También la igualdad de remuneraciones prevista quedaba supeditada a la aplicación paulatina y conforme a las disposiciones del Tesoro Nacional (artículo 3°).

9 Por Decreto Ley N° 13.769 del 29 de octubre de 1957. Interesa citar los fundamentos de este Decreto. Por el primer Considerando se aduce que la demora en el escalafón en preparación "...impone en el ínterin, la necesidad y conveniencia de contemplar situaciones administrativas que deben ser solucionadas de inmediato, para no resentir la normal atención de los servicios a cargo del Estado" y que ello impli-

Posteriormente, y por las numerosas disposiciones (aclaratorias e interpretativas) de la entonces Secretaría de Hacienda, como órgano rector del momento, se debió dictar el 27 de abril de 1960 el Decreto N° 4.520 para validarlas y para interpretar el artículo 5° del Decreto N° 6.666/57 por lo que se reputó "que todos los nombramientos... invisten carácter permanente, salvo que expresamente se señale lo contrario en el acto por el cual se efectúa la designación, o que ello surja de la Partida Presupuestaria con la que se atienda el pago de haberes"<sup>10</sup>.

El Escalafón sancionado mediante Decreto N° 9.530 del 7 de noviembre de 1958 entró en vigencia el 1° de noviembre y alcanzaba a todo el personal civil que no contara con otro escalafón. Su artículo 10 facultaba únicamente al P.E.N. para efectuar designaciones al margen del régimen instituido por el decreto, cuando razones especiales y de carácter circunstancial que hagan a la conducción de los planes de gobierno lo justificara. Ello aplicaba para la categoría inicial de la Clase A, Conducción Superior. Transcurridos tres años de desempeño efectivo y consecutivo, esas personas podrían participar de los concursos de oposición (en los que sólo podían participar quienes se encontraban en esta Clase). Algo semejante determinaba para las designaciones en las restantes Clases, las que no tendrían el carácter permanente indicado por el artículo 5° del Decreto N° 6.666/57.

Preveía Clases y Grupos y la carrera del trabajador era su progreso dentro de ellos desde la categoría inferior a la inmediata subsiguiente. En el caso de la Clase A era anual y automática y, en el resto, por un sistema de módulos según puntajes de la calificación anual que se acumulara.

Los concursos para cubrir vacantes en los grupos debían ser convocados a los trabajadores del propio Ministerio o Secretaría de Estado y, sólo fracasado éste, por

caba "...el ingreso de nuevos agentes al servicio del Estado, surgen inconvenientes para la provisión de los cargos jerárquicos, especializados o técnicos que, por su propias características, no pueden sujetarse estrictamente a la norma contemplada por el artículo 3° del Decreto Ley N° 6.666 de 1957". De ello se impone la suspensión de su aplicación (artículo 1°) "...hasta tanto se determine por vía reglamentaria los cargos inferiores de las carreras correspondientes", y se autoriza el Poder Ejecutivo o a las autoridades competentes para designar al personal... "con sujeción únicamente a las disposiciones pertinentes del Decreto Ley N° 23.573 de 1956." Dicho de otro modo, lo que pomposamente eran objetivos de ese Gobierno Inconstitucional, por su exclusiva responsabilidad cual era la de dictar la reglamentación para el ingreso, se justificaba con este incumplimiento, ingresos de personal de manera ilegítima.

10 Por artículo 4° se reemplazó el segundo párrafo de la reglamentación del artículo 5° del Estatuto disponiendo el respectivo pronunciamiento para que "se confirme el agente que hubiera obtenido calificación favorable" o se cancelara en casos de desfavorable durante el período de prueba. Asimismo, disponía que el Tribunal de Cuentas suspendiera la liquidación de haberes a partir del séptimo mes desde el nombramiento hasta tanto se hubiera emitido el acto confirmatorio, lo cual lleva a que la omisión o tardanza de la Administración castigaba al empleado público y nada prevía para el funcionario obligado a emitir el acto y causante de la demora en la calificación.

convocatoria abierta. Ello no aplicaba directamente a las vacantes de la Clase A para la que se preveía concursos de antecedentes en los que sólo se podían presentar sus integrantes.

Su artículo 29 preveía los medios de divulgación de las convocatorias: por lo menos dos, incluido el Boletín Oficial, para concursos cerrados a un Ministerio o Secretaría. Exigía antelación de 15 días hábiles, excepto para Clases E y F. El artículo 32 obligaba a la aprobación por el respectivo Ministro o Secretario de Estado, de las normas, condiciones y temas de concurso (en los descentralizados, por su titular), el que estaría a cargo de una Junta Examinadora de 3 miembros, 2 de los cuales debían pertenecer a la especialidad del cargo a proveer<sup>11</sup>. Poco y nada se registró en concreto.

#### 5.2.2.2. Segundo Estatuto y Escalafón Ley N° 20.172 y Decreto N° 1.428/73

El 22 de febrero de 1973, a tres meses de la entrega del Gobierno, la Dictadura Militar aprobó un nuevo estatuto –Ley N° 20.172- sustituyendo el del Decreto N° 6.666/57, con vigencia a partir del 1° de mayo, es decir a 25 días de la nueva Gestión. Tanta improvisación y apuro se expresaba en el artículo 6° por el que disponía que la reglamentación del Estatuto sustituido continuaba rigiendo en lo que no se opusiera al nuevo ordenamiento<sup>12</sup>.

Disponía que el Personal Permanente se incorporaba a la carrera (artículo 3°) “...la cual está dada por el progreso del mismo (refiere al agente) dentro de los niveles escalafonarios”. El artículo 10 establecía que el ingreso “...se hará previa acreditación de la idoneidad”, por el nivel inferior del agrupamiento respectivo, excepto en puestos superiores cuando no hubiera candidatos competentes “...una vez cumplido el proceso de selección pertinente”<sup>13</sup>. El artículo 15 reconocía el derecho a la estabilidad, a la igualdad de oportunidades en la carrera, y a la capacitación, entre otros<sup>1415</sup>.

11 El artículo 55 establecía la prioridad en el nombramiento de viuda o hijo de agente fallecido, en la primera vacante que se produjera en el Grupo para los que reunieran los requisitos de ingreso indispensables.

12 Conforme a su artículo 1°, este estatuto comprendía a quienes prestaban servicios remunerados, por lo que en su artículo 5° alcanza también al Personal de Gabinete, Contratado y Transitorio.

13 Fijaba un período de prueba de seis meses de servicio efectivo con nombramiento provisorio, “...al término de los cuales se transformará automáticamente en definitivo cuando el agente haya demostrado idoneidad y condiciones para las funciones del cargo conferido. En caso contrario, y no obstante haber aprobado el examen de competencias y requisitos de admisión, quedará revocado el acto que dispuso el ingreso.”

14 Es sumamente curioso que un Gobierno de facto sancionara el inciso i) del artículo 111 que impedía el ingreso a quien “...tuviera actuación pública contraria a los principios de la libertad y de la democracia, de acuerdo con el régimen establecido por la Constitución Nacional.”

15 Finalmente, por el artículo 88 se facultaba a designar a la viuda o hijo del agente fallecido “... directamente sin prueba de selección en un cargo vacante de nivel inferior de la especialidad y condiciones

El mismo 22 de febrero de 1973 se sancionaba el Decreto N° 1.428 estableciendo el “Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública Nacional” alcanzando a quienes se encontraban bajo el régimen del Decreto N° 9.530/58, al que se lo derogó en todo lo que no se opusiera al nuevo. Su entrada en vigencia era el 1° de mayo de 1973, previendo 24 categorías (del 1 al 24) y 4 agrupamientos con promociones de carácter automático (artículo 8 ) por antigüedad (y en algunos casos, además, por la edad).

El régimen de ingreso y concurso (artículos 11 inc. 3, 12, 14, 16, 20, 21, 24, 25, 28, 29, 32, 33, 34 y 51 a 90) no tuvo aplicación.

Por Decreto N° 4.887 del 23 de mayo de 1973 se debieron complementar y modificar aspectos del Decreto N° 1.428/73 (artículos 2° y 3°) y, más grave aún, se cargó al Gobierno Constitucional, cuyo mandato comenzaba dos días después, con una Comisión establecida por el Decreto N° 3.770 de 1971, la que tendría por 90 días, facultades para interpretar el nuevo escalafón, para dictar normas aclaratorias (artículo 4°), y hasta para modificar o suprimir la nómina de oficios que el decreto había aprobado por su artículo 1°.

Llama la atención la sanción del Decreto Ley N° 20.507 (24 de mayo de 1973), un día antes de la entrega del Gobierno, por el que, por su artículo 1°, facultaba al Poder Ejecutivo Nacional a “... suspender por un lapso determinado, las normas convencionales, legales o reglamentarias que regulan el nombramiento del personal civil de la Administración Pública por razones especiales y de carácter circunstancial que hagan a la conducción de planes de gobierno o particulares motivos de especialización o antecedentes o cuando el ordenamiento y transformación racional administrativa así lo aconsejen”. Esos nombramientos debían ser propuestos por los ministros, secretarios de la Presidencia de la Nación y titulares de entidades descentralizadas “... luego de comprobada la idoneidad de los candidatos”<sup>16</sup>.

Esta facultad, imprudente por inoportuna, luce arbitraria y carente del debido fundamento legal y de legitimidad con relación a los agentes supuestamente beneficiarios de la medida. Además, un Gobierno de facto ordenaba a que sólo el Poder Ejecutivo podría usarla para cubrir la mitad de las vacantes existentes (cfr. artículo 3°) o las que se crearan o produjeran para ser cubiertas según esa ley, limitación que no se aplicaría, ni más ni menos, a las dos categorías superiores del Escalafón aprobado por el Decreto N° 1.428/73.

que posee el postulante. El nombramiento tendrá lugar, cuando se reúnan los requisitos exigidos para el ingreso.” Típica cláusula de defensa corporativa, más allá de la sensibilidad social que pudiera comportar.

16 Los empleados así designados solo adquirirían su estabilidad después de tres años de su nombramiento “sin perjuicio de lo cual serán considerados con iguales derechos que el personal permanente en cuanto se refiere a la carrera, a cumplir 6 meses continuos desde su ingreso.” La confusión conceptual que ello supone es manifiesta.

Previsiblemente, el Gobierno Constitucional, por Decreto N° 255<sup>17</sup> del 14 de junio de 1973, derogó el Estatuto y el referido Escalafón (artículo 1°), reponiendo la vigencia del Decreto Ley N° 6.666 de 1957 y sus reglamentos excepto el escalafón, ya derogado, aprobado por el citado Decreto N° 9.530/58 (cfr. artículo 3°).

Debe señalarse la reiteración de la fórmula del artículo 4° por el que los Ministros, Secretarios de Estado, Titulares del Tribunal de Cuentas de la Nación, Procuración del Tesoro y autoridades competentes de la Administración Descentralizada fueron autorizados "... para efectuar designaciones y promociones en las vacantes existentes o que en adelante se produzcan... hasta la categoría 21 inclusive. Estas designaciones quedarán firmes si no fueran observadas por el Poder Ejecutivo dentro de los 45 días hábiles, computados desde la fecha de comunicación del nombramiento a la Secretaría General de la Presidencia de la Nación. Las designaciones y promociones en la categoría 22, 23, y 24 serán realizadas por el Poder Ejecutivo."

Dicho en otras palabras, el ingreso irrestricto y, encima, supeditado a una observación presidencial.

Pero también es llamativo lo establecido en su artículo 5° que disponía que "El personal designado con anterioridad al presente Decreto que no hubiese adquirido aun la estabilidad en el cargo y el que fuera designado en el futuro, adquirirá esa estabilidad al año de su nombramiento"<sup>18</sup>.

Se hacía patente la improvisación y el atasco normativo y procedimental en estas materias y, en especial, en el ingreso a la función pública y en la promoción del funcionario. No sorprende que ese artículo 4° quedara derogado tres meses después, Decreto N° 1.526 de 1973, disponiendo al mismo tiempo que el Decreto N° 9.530 de 1958 tuviera aplicación supletoria "...cuando resulte imprescindible para completar o aclarar las disposiciones del Escalafón implantado por el Decreto N° 1.428 de 1973". Un verdadero galimatías.

Nueve meses después, el Decreto N° 1.776 del 10 de junio de 1974 establecía, de acuerdo con su segundo considerando, que hasta tanto se aprobara el nuevo estatuto escalafón "...que regirá para dicho personal corresponde atender el dictado de normas vinculadas con el ingreso y promoción con el objeto de establecer un régimen transitorio que permita a las autoridades facultadas para resolver sobre esas materias, la adopción de decisiones con el dinamismo requerido por las particulares circuns-

17 En el Visto puede leerse "la necesidad de establecer un régimen legítimo que regule la relaciones del Estado con el personal civil del mismo y garantice la estabilidad en el empleo". Destacado no original.

18 Interesa recoger el contenido del artículo 6° pues disponía una comisión en la Secretaría General de la Presidencia de la Nación integrada con las entidades gremiales representativas del personal civil para proponer la modificación del estatuto aprobado por el Decreto N° 6.666 de 1957.

tancias actuales que imponen la necesidad de continuar aceleradamente la reorganización de las estructuras administrativas y la adecuada integración de los cuadros."

Por su artículo 1° se mantenía con carácter transitorio desde el 14 de junio de 1974, categorías, agrupamiento, sueldos, adicionales y otros conceptos dispuestos por el Decreto N° 1.428/73 y se mantenían algunos artículos entre otros a "... las restantes normas relativas expresamente a la promoción automática de categoría -suspendiéndose de éstas las condiciones de aprobación de exámenes o pruebas de competencia- y en los artículos 1°, 2° y 3° Decreto N° 4.887 del 23 de mayo de 1973".

Por su Artículo 2°, se facultaba transitoriamente a las autoridades con atribuciones para resolver designaciones o promociones, a disponer la cobertura de las vacantes existentes y las que se produjeran en los agrupamientos funcionales con las personas que revistando o no en la Administración Pública Nacional y cumplan, en este último caso, con los requisitos generales indispensables para su admisibilidad, acrediten, a su juicio, la idoneidad requerida para el desempeño de esos cargos, sin perjuicio del previo cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Decreto N° 386<sup>19</sup> del 26 de noviembre de 1973." Por último, por el artículo 4° se convalidaban las medidas dictadas por "...las autoridades previstas en el artículo 2° con el encuadre en las disposiciones contenidas en este decreto."

Más sencillo, los procesos de selección del ordenamiento escalafonario aprobado por el Decreto N° 1.428/73 estuvieron suspendidos por imperio de lo dispuesto en el Decreto N° 255/73 modificado por su similar N° 1526/73, suspensión continuada por el Decreto N° 1.776/74.

Las graves circunstancias que atravesó el país a partir del Golpe Militar del 24 de marzo de 1976 tornaron vacuas todas estas disposiciones pero las restricciones para las designaciones se mantuvieron por efectos del citado Decreto N° 386/73.

### 5.2.2.3. Tercer Estatuto Ley N° 22.140 y Decreto N° 1.791/80

El 13 de enero de 1980 se sancionó el "Régimen Jurídico Básico de la Función Pública" por Ley N° 22.140, fijándose que, a partir del 30 de abril de ese año, como requisito para el ingreso a la planta permanente, la "Idoneidad para la función o

19 Desde su vigencia se prohibió la designación del personal permanente o transitorio, con excepción del diplomático, seguridad y defensa, militar, sanitario, de gabinete, de investigación científica técnica, jetauras, y obras y servicios públicos (artículo 2°), y según el artículo 3°, el que fuera requerido fundamentalmente en cuyo caso procedería por resolución conjunta entre la Secretaría de Hacienda y el Secretario Técnico de la Presidencia.

cargo mediante los regímenes de selección que se establezcan<sup>20</sup>. Su reglamentación, aprobada por Decreto N° 1.797 del 1° de septiembre de 1980, establecía que el escalafón debía contener un “Régimen de selección para ingreso y promoción<sup>21</sup>”.

Pese a una factura normativa más prolija y consistente, aunque con incrustaciones propias de la “Doctrina de la Seguridad Nacional”<sup>22</sup>, tampoco fue vehículo real para la sanción ni para la aplicación efectiva de un régimen de concursos ni de carrera administrativa. La propia carencia del ejercicio regulatorio del P.E.N. en la materia, justificaría ingresos y promociones arbitrarias.

Posteriormente, los sucesos de la Guerra de Malvinas y la creciente descomposición del régimen militar fueron condiciones poco favorables para estas cuestiones.

Lo farragoso de esta exposición reproduce esta compleja madeja legal y reglamentaria. Maraña que no sólo expresaba confusión conceptual sino que ocultaba maniobras y medidas seudo jurídicas para, una vez declarado los derechos respectivos, proceder a su prolija excepción para “legalizar” nombramientos espurios y arbitrarios. O para apelar al apuro, la urgencia o la necesidad impostergable de cubrir funciones o puestos de trabajo y justificar, indebidamente, este tipo de designaciones.

### 5.2.3. Evolución en los Gobiernos Constitucionales desde 1983

Habría que esperar al Gobierno Constitucional del Dr. Raúl Alfonsín para empezar a vislumbrar el desatascado de esta maraña así como para quebrar la parálisis en estas materias.

#### 5.2.3.1. Acceso y promoción del Cuerpo de Administradores Gubernamentales

En este tortuoso proceso de construcción merecen destacarse las modalidades legales para convocar y seleccionar ciudadanos que acrediten idoneidad, mediante el Estatuto y Escalafón para el Cuerpo de Administradores Gubernamentales por Decreto N° 2.087 de 1987. Sus integrantes están llamados a cubrir funciones de planeamiento, asesoramiento, organización, conducción o coordinación de nivel superior aunque, a diferencia de las concepciones clásicas sobre los Cuerpo de funcionarios, no tienen reservados puestos de trabajo sino destinos que les asignaría la conducción política.

20 Artículo 7° inc. a).

21 Artículo 6° inc. 2).

22 Ver por casos, inciso g) del artículo 8° e inciso g) del artículo 33.

Para su constitución se convocó a la ciudadanía para rendir exámenes de ingreso al Curso de Formación, al que solo podría acceder una cantidad pequeña de postulantes mediante sucesivas pruebas de diverso calibre y profundidad<sup>23</sup>.

El Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG) se organizó y ejecutó desde la propia Administración (en el Instituto Nacional de Administración Pública - INAP) con una duración no menor a dos años incluyendo pasantías. En las dos primeras Convocatorias duró 30 meses y en las últimas dos, 24<sup>24</sup>.

Para acceder a este Programa, los postulantes debieron someterse a una serie de exámenes rigurosísimos. En primer lugar, exámenes de conocimientos generales, capacidad de razonamiento, comprensión de textos, y análisis y síntesis de situaciones. Quienes los superaron, debieron continuar con un curso eliminatorio de tres meses, de cuatro asignaturas vinculadas al perfil buscado, entrevistas personales y una valoración conceptual<sup>25</sup>.

Al inicio del curso de formación, debieron firmar un compromiso de prestación de servicios en la Administración por un mínimo de 6 años de modo que quienes no cumplieran con esa obligación, debían resarcir económicamente los gastos incurridos.

En la primera convocatoria se registraron 2.491 aspirantes pero se presentaron 1.596. Poco más de la mitad, 838, aprobaron el primer examen y sólo 723 se presentaron al segundo. Sólo 184 pudieron aprobar este último, y sólo los primeros 60 se incorporaron al PROFAG. Las cifras revelan la amplitud de la convocatoria y su receptividad en la sociedad pero también la severidad de las pruebas selectivas. Estas características se mantendrían en convocatorias posteriores según<sup>26</sup> puede observarse.

23 Ver “El Cuerpo de Administradores Gubernamentales y su inserción en la Administración Pública”, Ing. Rafael C. Minsky, en Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental N° 9, Buenos Aires, Argentina, 1997.

24 Conforme al Artículo 4° del referido Decreto, “La selección de aspirantes a ingresar al Cuerpo de Administradores Gubernamentales se efectuará mediante el procedimiento que, al respecto, establezca la Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la Nación, el cual, como exigencia mínima, deberá contemplar la asistencia a un curso de formación de carácter teórico y práctico y la aprobación de los exámenes y demás sistemas de evaluación que se determinen.” Y se establecía (artículo 12) que “El Instituto Nacional de la Administración Pública dictará las normas referentes a los programas, el reglamento académico y demás aspectos vinculados con el contenido de los cursos que se establezcan de conformidad con lo previsto en el artículo 4° del presente estatuto.”

25 En las dos últimas convocatorias, el curso eliminatorio fue reemplazado por entrevistas y pruebas psicológicas así como de integración grupal.

26 Se agradece al A.G. Dr. Daniel Piemonte, Coordinador General del C.A.G., por el suministro de las estadísticas.

NÚMERO DE CANDIDATOS	1° Promoción	2° Promoción	3° Promoción	4° Promoción	TOTAL
Total registrados	2.491	840	2.506	3.317	9.154
Presentados 1º examen	1.596	553	1.614	2.099	5.862
Aprobados 1º examen	838	321	405	594	2.158
Presentados 2º examen	723	296	383	(*) 821	1.402
Aprobados 2º examen	184	180	133	100	597
Ingresados a PROFAG (**)	60	62	75	30	227

(\*) Incluye aspirantes que rindieron en la convocatoria de 1.989, que fue suspendido, y a los que se les reconoció el derecho de rendir el segundo examen. (\*\*) Luego de aprobar las baterías de exámenes, entrevistas y talleres, según la promoción

También puede observarse el “origen” de los ingresantes. Casi la mitad de los 134 varones eran funcionarios así como los dos tercios de las 93 mujeres.

PROMOCIÓN	HOMBRES			MUJERES			TOTAL
	Funcionarios	No funcionarios	Total	Funcionarios	No funcionarios	Total	
1º	20	13	33	10	17	27	60
2º	20	15	35	11	16	27	62
3º	26	28	54	5	16	21	75
4º	2	10	12	4	14	18	30
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>66</b>	<b>134</b>	<b>30</b>	<b>63</b>	<b>93</b>	<b>227</b>

Si bien los funcionarios presentaban edad media más elevada que la de los no funcionarios, la edad promedio general era un tanto superior a los 30 años.

GRUPO ETARIO	PROMOCIONES											
	1°			2°			3°			4°		
	Funcionarios		Total	Funcionarios		Total	Funcionarios		Total	Funcionarios		Total
	SI	NO		SI	NO		SI	NO		SI	NO	
20-24	1	3	4	1	5	6	0	7	7	0	2	2
25-29	9	13	22	8	7	15	13	15	28	2	7	9
30-34	9	10	19	7	10	17	18	18	36	3	11	14
35 ó +	11	4	15	15	9	24	0	4	4	1	4	5

Sus profesiones, variadas como expresión del proyecto institucional, muestra preponderancia relativa, aunque decreciente, de abogados y economistas, y, en la 3º promoción, un ingreso importante de ingenieros y profesionales en Ciencias Agrarias.

TÍTULOS	1°		Total	2°		Total	3°		Total	4°		Total
	Funcionario			Funcionario			Funcionario			Funcionario		
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO		
	Abogacía	6	8	14	5	6	11	4	8	12	4	7
Economía	5	2	7	8	6	14	3	13	16	1	2	3
C. Polít. y RR II	3	3	6	0	4	4	1	3	4	0	2	2
Sociología	2	1	3	1	3	4	1	0	1	0	2	2
Otras Cs. Sociales	1	2	3	6	3	9	3	3	6	0	5	5
Ingenier. y Sistemas	4	4	8	5	2	7	13	8	21	1	3	4
Arquitectura	3	2	5	1	5	6	1	3	4	0	1	1
Cs. Exactas	3	2	5	2	0	2	3	1	4	0	1	1
Cs. Agrarias	0	4	4	1	1	2	4	2	6	0	0	0
Cs. Salud	1	2	3	1	1	2	0	1	1	0	1	1
Terciarios	2	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0

Su Régimen de Promoción establece que, para el paso de grado, deben acreditar una antigüedad mínima de permanencia en el Grado de cada uno de los 3 Niveles Escalonarios, y la calificación adecuada por desempeño anual (la que incluye la obligación de actividades de actualización profesional).

Para el ascenso, promoción de Clase, se debía acreditar las condiciones para promover de Grado y actividades de formación. Para ello, se facultaba al exSecretario de la Función Pública establecer su régimen de calificaciones, el cuadro anual de promociones de grado y el cuadro de promociones de clase.

El Cuerpo subsiste pero no se ha vuelto a convocar para incorporar nuevos integrantes. Ello ha causado que, junto con el régimen de retiro voluntario del año 2000, el Cuerpo haya quedado reducido a la mitad de sus integrantes, quienes a su vez, presenta edades avanzadas.

### 5.2.3.2. Acceso y promoción en los profesionales del Arte de Curar

Avanzada la gestión del Presidente Dr. Carlos S. Menem, interesa mencionar la Carrera del Personal Profesional de los Establecimientos Hospitalarios y Asistenciales e Institutos de Investigación y Producción del Ministerio de Salud, aprobada por el Decreto N° 277 del 14 de febrero de 1991. Antecedente de ideas que se irían abriendo paso con el SINAPA en un ámbito personal mayor. Entre sus características

relevantes merecen destacarse las siguientes.

- En primer lugar incluía a personal del Escalafón del Decreto N° 1.428/73, el que debía acreditar matrícula nacional profesional (si correspondiera al ejercicio respectivo) y títulos universitarios incumbentes al arte de curar.

El ingreso, solo por concurso (artículo 4° inciso c), procedía a través de la Categoría Inicial o “E” (salvo excepciones acotadas) aplicable también para el acceso a las funciones jerarquizadas (artículos 5° y 11 inciso b), respectivamente). Estas últimas pueden considerarse como antecedente de las funciones ejecutivas del SINAPA pues abarcaban desde el cargo de Director, Director Asistente o Subdirector, Coordinador, Jefe de Departamento, de Servicios hasta Jefes de Sección en esos Establecimientos.

- En segundo lugar, la promoción vertical por Categorías (desde la E hasta la A) procedía de manera automática cuando el profesional llegaba al último Grado de la categoría que revistaba. La promoción horizontal, o por grados, procedía por antigüedad calificada con tiempos fijos para acceder al cambio.

- En tercer lugar, los concursos podían ser “... internos, generales o abiertos pero podían ser de antecedentes y/u oposición según lo que se establezca en el respectivo llamado de acuerdo con las características de las vacantes a cubrir” (artículo 38).

En los Internos solo podían participar los profesionales del establecimiento hospitalario o instituto de investigación y producción donde estuviera la vacante a concursar, y para cubrir cargos de Director Asistente o inferior.

En los concursos Generales podían participar profesionales de este ámbito escalafonario para cubrir puestos de Director o para aquéllos que no se hubieran podido cubrir por convocatoria Interna (ver artículos 38 a 43). Finalmente, las convocatorias Abiertas al público se usaban para cubrir cargos de Categoría Inicial y en los que no se hubieran podido cubrir por las convocatorias anteriores.

- La autoridad facultada para designar debía convocar al menos dos veces al año (cfr. artículo 45) y, en ese acto, especificar las bases, la clase, el temario general y demás características del procedimiento a seguir. La Junta Examinadora se integraba con 3 miembros de categoría o función jerarquizada, según correspondiera, igual o superior al cargo concursado. Para cargos E, D y C, al menos uno debía ser especialista en la orientación del cargo y junto con otro integrante, eran nominados por sorteo entre los profesionales del Establecimiento. El tercero debía ser profesional concursado a ser designado por el titular de este establecimiento.

En los cargos B o inferiores a Director, dos de los integrantes surgían de sorteo entre profesionales que no pertenecieran al Establecimiento y el tercero era nominado por

el Ministerio de Salud. Para los cargos A y de Director, la Junta era integrada por dos Directores y un representante del Ministerio de Salud.

La Junta elaboraba los exámenes y los calificaba así como a los antecedentes de los postulantes para elaborar un orden de mérito puntuado. Por el artículo 49 facultaba el ejercicio de la veeduría gremial más representativa del sector profesional y cuyas observaciones debían ser contestadas por escrito mediante acta.

- Finalmente, se estableció una Comisión Permanente de la Carrera Profesional en el Ministerio de Salud (artículo 89) constituida por el titular de la Subsecretaría de Políticas de Salud y Acción Social, un representante de la ex Secretaría de la Función Pública, dos Directores de Establecimientos que hubieran accedido por concurso, elegidos por sorteo, y dos representantes de la entidad gremial más representativa del sector profesional. En cada establecimiento se constituía una Delegación en la que esa entidad designaba un veedor.

Como se observará, buena parte de estos institutos fueron perfeccionados en el SINAPA.

### 5.2.3.3. Ingreso y promoción en la carrera del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa

Con el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), Decreto N° 993 del 27 de mayo de 1991, el ingreso por concurso para acreditar idoneidad empezó a tener aplicación masiva, efectiva y sistemática. Algunas de sus características más relevantes eran:

- Se articulaba todos los cargos presupuestados<sup>27</sup> en tres Agrupamientos, con solo seis Niveles Escalafonarios (desde el A o superior, al F). Asimismo los clasificaba según fueran o no, asignados al ejercicio de funciones ejecutivas. Es relevante señalar que se reconocía formalmente la conveniencia de dotar a la Administración Pública de funcionarios de carrera<sup>28</sup> para el ejercicio directivo en la amplia escala prevista por el SINAPA.

<sup>27</sup> Excepto en el Agrupamiento Especializado, con sólo dos niveles escalafonarios, los más elevados.

<sup>28</sup> También importa enfatizar sobre la decisión adoptada desde el Poder Ejecutivo Nacional por la que los cargos ejecutivos quedaron destinados para ser cubiertos por personal de carrera. En efecto, aún cuando la convocatoria fuera Abierta y que los ciudadanos pudieran competir por ellas, el simple transcurso del período de prueba los transformaba en funcionarios bajo régimen de estabilidad laboral. Ello supone, por un lado, la posibilidad de una rigidización en los cargos directivos pero también, por otro, de un resguardo importante para la actuación con la imparcialidad y neutralidad debidas en el ejercicio de las facultades propias. Ello se complementaba con el derecho a la estabilidad en el ejercicio del puesto por un período de cinco años, con posibilidad de extenderlo a siete en caso de calificaciones sobresalientes.

- Más trascendente fue la definición de éstos pues comprendía cargos de jefaturas intermedias y también superiores de Dirección Nacional o General. Medida ésta, casi inédita en el país.

Las funciones ejecutivas fueron asignadas a cargos de Nivel A o B, excepcionalmente de Nivel C, y según su trascendencia en las políticas públicas a su cargo, valoradas en 5 niveles de criticidad (I a V) con suplementos salariales importantes. Originalmente fueron establecidas en un Nomenclador sancionado por el Decreto N° 994/91, en el cual se fueron incorporando<sup>29</sup> progresivamente más de 1.000 puestos.

- Todo el personal ingresaba y progresaba en el régimen de carrera a partir del Agrupamiento y Nivel Escalonario correspondiente al cargo concursado mediante los procesos de selección<sup>30</sup> y promoción establecidos.

La promoción del funcionario podía efectuarse en dos direcciones: en sentido vertical o de ascenso concursando por un cargo de mayor nivel escalonario al que poseía, o dentro del propio nivel del cargo ejercido, mediante la promoción de grado u horizontal obtenible por las calificaciones por desempeño destacado y la satisfacción de determinada cantidad de créditos (u horas) de capacitación.

El Título III del SINAPA reglamentaba los sistemas de selección para la cobertura de cargos simples y ejecutivos, especificándose el procedimiento para los primeros mediante la Resolución ex S.F.P. N° 481/94<sup>31</sup>.

### 5.2.3.3.1. De los regímenes de selección

Debe distinguirse la existencia de dos modalidades diferentes según se tratara del ingreso al Agrupamiento Especializado o a los otros dos Agrupamientos.

#### 5.2.3.3.1.1. DEL ACCESO AL AGRUPAMIENTO ESPECIALIZADO

En este Agrupamiento solo se desarrolló la Carrera de Economista de Gobierno, la que tuvo un régimen específico aplicable a un grupo reducido de funcionarios (esta-

<sup>29</sup> La incorporación de estos cargos era tramitado por Resolución Conjunta entre la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública. Actualmente, las facultades para aprobar incorporaciones al Nomenclador así como su actualización por reasignación u homologación están dispuestas por la norma anual distributiva del presupuesto (vgr. Decisión Administrativa N° 1/2015, art. 7°).

<sup>30</sup> O en el Nivel correspondiente al cargo ejercido al momento de su encasillamiento si ya revistaba como personal permanente en el anterior escalafón.

<sup>31</sup> Que substituyó a la primera Resolución SFP N° 30/92, modificada por sus similares 14/93 y 47/94. La Resolución N° 481/94 fue modificada por la N° 76/99 para adecuar la gestión de estos procesos a las personas con discapacidad certificada.

blecido por el Decreto N° 1.921/1994 y modificado por Decisión Administrativa N° 202/1995). Pese a esto, vale resaltar algunas características.

En primer lugar, se procedió mediante prueba de selección por convocatoria Abierta a la ciudadanía con títulos de grado universitario de disciplinas afines a las funciones a desempeñar.

En segundo lugar, los que superaban esa prueba fueron incorporados a estudios de Maestría en cuatro universidades nacionales (dos privadas y dos estatales), con un sistema de becas. Esto es, mediante un régimen de curso concurso que operaba bajo coordinación del ex Instituto Superior de Economistas de Gobierno, creado por el citado Decreto N° 1921/94 y disuelto por Decreto N° 427 del 29 de mayo de 2000<sup>32</sup>.

Cabe reflejar cierto paralelismo con la metodología usada para la selección de los Administradores Gubernamentales con la diferencia vista que, en éstos, el curso era organizado por la Administración Pública (PROFAG - INAP)<sup>33</sup>.

Su régimen de asignación de destinos preveía la reserva de cargos, en especial en el Ministerio de Economía y en el Banco Central de la República Argentina. Sí bien esta característica es distintiva de un “Cuerpo” de funcionarios, los economistas en sentido estricto, no lo eran<sup>34</sup>.

Su ingreso por el Nivel B se complementaba con una promoción al Nivel A mediante un régimen de selección reservado a ellos mismos.

#### 5.2.3.3.1.2. DEL ACCESO A LOS CARGOS CON FUNCIONES EJECUTIVAS

El régimen de selección para cubrir estos cargos se estableció en el decreto aprobatorio del SINAPA, sin remisión explícita a Resolución complementaria alguna<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> El análisis de las causas de la escasa efectividad de esta experiencia excede el marco de análisis del presente. Pero vale rescatar la importante inversión en la recomposición de cuadros administrativo profesionales de alto nivel de exigencia académica en clara inspiración de lo expresado para el Cuerpo de Administradores Gubernamentales y, en especial, del Cuerpo Diplomático cuyo Instituto del Servicio Exterio de la Nación, creado en 1963, aún sigue en funcionamiento.

<sup>33</sup> Esta característica distintiva también constituyó una experiencia poco usual en la Administración, con la salvedad de reclutamiento del Cuerpo de Guardaparques Nacionales, y de la convocatoria y capacitación en la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado (o que lo integrarán mediante proceso de selección del escalafón correspondiente al organismo de que se trate), conforme a lo establecido por el Decreto N° 754/94 y cuyo funcionamiento exitoso se mantiene a la fecha.

<sup>34</sup> El Cuerpo de Administradores Gubernamentales no tenía prevista esta reserva como sí la tiene el Cuerpo de Guardaparques Nacionales.

<sup>35</sup> Aunque tampoco la prohibía pues la Secretaría de la Función Pública quedó facultada para dictar normas complementarias, interpretativas y aclaratorias. No obstante, nunca se reglamentó.

Como se anticipara interesa rescatar que la convocatoria era Abierta a todo postulante, funcionario o no<sup>36</sup>.

- El órgano de selección de cinco miembros era designado por el titular de la jurisdicción o entidad en la que se encontraba el cargo, mediante resolución conjunta con la ex Secretaría de la Función Pública. Debían ser funcionarios o ex funcionarios de reconocido prestigio y probidad, miembros destacados de academias nacionales, Consejos, Colegios Profesionales, docentes o especialistas universitarios, e integrado por el funcionario ejecutivo del cual dependiera el futuro empleado. Preveía veeduría sindical y del entonces Consejo Nacional de la Mujer.

El Comité tenía como atribución (artículo 39) identificar candidatos que reunieran los requisitos<sup>37</sup>, establecer la metodología para evaluarlos, los contenidos de la prueba de selección y demás procedimientos a aplicar, y merituar los antecedentes curriculares así como los resultados de la evaluación aplicada. Finalmente, proponía a la autoridad una terna de candidatos. La autoridad podía designar a cualquiera de los ternados o, de entender que ninguno cubría adecuadamente el perfil, podía previo informe fundado, declarar desierto el concurso y efectuar nueva convocatoria (artículo 42).

- Por el 2º párrafo del artículo 40 “La evaluación antedicha podrá incluir estudio de antecedentes, entrevistas, u otros procedimientos que el Comité considere de utilidad adoptar”, y por el artículo 41 se facultaba para que el Comité pudiera recibir colaboración de firmas especializadas en la búsqueda y selección de personal directivo, proceder mediante convocatorias por la prensa o cualquier otro procedimiento que considerara adecuado.

- De la lectura de estas características se desprende que, sin perjuicio del avance en materia de cobertura mediante mérito y capacidad, de su Convocatoria Abierta y de la integración de los Comités de Selección por no funcionarios, la falta de regulación detallada de los procesos y la mera confianza depositada sobre la integridad y experticia de dichos Comités para asegurar la calidad de la comprobación de méritos e idoneidad, incrementaba las probabilidades de prácticas defectuosas o distorsivas. La restricción a una terna no ordenada admitía la posibilidad legal de designar a quien no fuera el mejor<sup>38</sup>, es decir a quién no tuviera el mayor puntaje.

36 Interesa resaltar el artículo 37 por la cobertura de funciones ejecutivas con niveles asignación del menores al V, pues ella debía efectuarse por el sistema selección general y con las normas para cubrir cargos simples. Pero este tipo de cargos y concursos no se implementaron.

37 Importa señalar que el comité de selección junto con la autoridad del área respectiva eran responsables de determinar el perfil de requisitos para cubrir dicha función ejecutiva así como establecer la orientación de la gestión a desplegarse desde el cargo concursado para mejor identificación de los candidatos consonos tales requerimientos.

38 Incluso se llegó a admitir la conformación de ternas de dos.

- Pese a estas debilidades, el avance institucional y organizacional que supuso fue enorme y trascendente. En primer lugar, la autolimitación del P.E.N. al someterse a un proceso abierto de evaluación de candidatos. En segundo lugar, por el reconocimiento unilateral de dicho Poder a respetar la estabilidad en el ejercicio temporal<sup>39</sup> del cargo salvo causales específicamente determinadas. En tercer lugar, porque dichos cargos podían ser ocupados por funcionarios de carrera. Si el seleccionado no era funcionario, éste adquiriría estabilidad una vez pasado el período de prueba. Completaba estos avances, la importante retribución que recibían estos directivos.

- El régimen tuvo aplicación y más de 1.000 funcionarios fueron seleccionados mediante este tipo de procesos según se documenta en un Informe oficial<sup>40</sup>. Sin embargo fue perdiendo progresivamente impulso a tal punto que en el 2000, mediante la Ley del Presupuesto N° 25.237, quedó severamente cuestionado.

#### 5.2.3.3.1.3. DEL ACCESO A CARGOS SIMPLES SIN FUNCIONES EJECUTIVAS

Para la selección de personal para cargos ‘simples’, o sin funciones ejecutivas, se aplicó un régimen de estricto concurso (cfr. Resolución ex SFP N° 481/94).

1. Contemplaba un Órgano de Selección integrado en parte, por personas externas al organismo convocante<sup>41</sup>, pero no necesariamente externas a la Administración Pú-

39 Esa estabilidad estuvo fijada en cinco años, prorrogables por otros dos en el supuesto que se obtuvieran calificaciones sobresalientes en la evaluación del desempeño del cuarto y quinto año. Durante este término sólo podía desplazarse al funcionario en el supuesto de a) por razones disciplinarias, b) por una una calificación “Deficiente”, o c) cuando se disolviera la unidad de la cual es titular, por reformulación de la estructura orgánica que no implique la creación de otra unidad con responsabilidad primaria y acciones similares o equivalentes.

En estas circunstancias, el titular del cargo con función ejecutiva perdía automáticamente dicha función y el suplemento correspondiente a su ejercicio.

40 “Algunas características de los cargos incluidos en el Nomenclador de Funciones Ejecutivas del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa y de los funcionarios designados al 30 de abril de 2006” – Oficina Nacional de Empleo Público - Oficina Nacional de Innovación de Gestión – Subsecretaría de la Gestión Pública – Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina, Mayo de 2006.

41 La Delegación Jurisdiccional de la Comisión Permanente de Carrera se constituía como Órgano de Selección, integrándose por el titular de la Unidad de Recursos Humanos o por su delegación, un especialista de dicha unidad con disciplinas profesionales de Administración de Personal, Administración, Psicología Laboral, Relaciones del Trabajo o equivalentes, en Sociología con Orientación en Personal u otro profesional que acredite capacitación o experiencia específica en Selección de Personal, el titular de la Dirección Nacional, General o equivalente a la que pertenezca la vacante o cuando fuera puesto en directa dependencia de autoridad política, se integrará con ésta o con quién designe, un representante de la Procuración del Tesoro de la Nación en cargos del Cuerpo de Abogados del Estado, un representante de la ex Secretaría de la Función Pública para niveles A y B, un especialista afín al cargo de nivel A, B, o C y derecho al Adicional por Mayor Capacitación. Las entidades gremiales podían efectuar observaciones en actas y ser respondidas por escrito por el órgano. Podían asistir a la prueba de oposición y a las reuniones



blica, el contenido de las convocatorias y su difusión obligatoria con por lo menos diez días de anticipación a la inscripción de aspirantes, mediante el Boletín Oficial, Cartelera oficial y lugares visibles de la jurisdicción o entidad y, en los sistemas abiertos, en al menos un medio gráfico de circulación nacional, sin perjuicio de la utilización de otros medios de comunicación masiva.

La convocatoria, efectuada por el titular de jurisdicción o entidad descentralizada (artículo 22), desembocaba en la designación de "...un órgano colegiado, cuyas características se fijarán por resolución del (entonces) Secretario de la Función Pública de la Presidencia de la Nación", con la necesaria participación del representante de dicha Secretaría para cargos de niveles A y B (artículo 23).

Este órgano (cfr. artículo 26) determinaba los procedimientos específicos, los que debían guardar relación con los requisitos del cargo, para evaluar antecedentes y resultados de la aplicación de los instrumentos de selección, y para determinar la calificación de los aspirantes. Debía producir el orden de mérito y elevarlo a la autoridad que designaría a los candidatos.

Generaba un orden de mérito provisorio que, notificado a los interesados, podía ser objeto de rectificación según las observaciones que recibiera. La autoridad convocante resolvía el orden de mérito definitivo que, notificado según Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, podía o no ser objeto de recurso administrativo. Con la resolución definitiva de los recursos se procedía con la designación.

2. Otro aspecto trascendente se relaciona con las fuentes de reclutamiento (o Tipo de Convocatoria), pues ello regula la apertura al público en las ofertas de empleo, así como el grado de competitividad entre candidatos que trae como consecuencia. También se relaciona con el interés de la Administración por aumentar las probabilidades de contar personal entre los mejores trabajadores disponibles.

Originalmente, se previeron tres tipos de convocatoria: "Interna" (en la que sólo podían participar funcionarios de la propia unidad en la que se encontraba la vacante), Generales (trabajadores de la Administración Nacional, Provincial, o Municipal de planta permanente, y, por los transitorios o contratados de la jurisdicción en la que se encontraba el cargo), o Abiertas (al público). Por el Decreto N° 2.807 del 29 de diciembre de 1992, a poco más de año y medio del SINAPA, se derogaron las convocatorias "internas", removiendo un obstáculo para la debida apertura al público de las ofertas de empleo, para reducir la posibilidad de riesgos de cooptación de vacantes, y para fomentar una mayor competencia entre candidatos. Observese que las convocatorias Generales comportaba una amplitud enorme al considerar a todos

---

en las que se determinara la calificación de los aspirantes.

los funcionarios públicos en el país<sup>42</sup>.

3. El proceso de selección se ejecutaba con etapas excluyentes y en un orden sucesivo: 1º Evaluación de Antecedentes; 2º Evaluación Laboral mediante Entrevista; 3º Evaluación Técnica, y, 4º Evaluación de Personalidad, siendo la primera la única obligatoria.

El Órgano de Selección podía determinar la realización o no de la evaluación laboral y/o de la evaluación técnica. Esta simple expresión "y/o" en el texto legal fue causa de una grave debilidad en la calidad de estos procesos evaluadores de la capacidad técnica profesional de los candidatos<sup>43</sup>. Al admitirse que fuera posible evaluarla mediante entrevista podía prestarse, y de hecho se prestó en ocasiones, a cierto grado de subjetividad. Por otro lado, al no estar determinado el peso relativo de cada etapa se aumentaban los riesgos de una mayor subjetividad al posibilitar que la evaluación laboral y la evaluación técnica tuvieran un peso menor en la calificación final, si se resolvía dar especial énfasis a la entrevista laboral.

#### 5.2.3.4. Avances y déficits del régimen de selección del SINAPA

Un rápido balance sobre esta normativa y su aplicación a los concursos bajo el SINAPA permite constatar que:

1. Quedó evidenciada la posibilidad cierta de instrumentar un régimen de concursos en el núcleo de las jurisdicciones ministeriales y de las entidades descentralizadas de la Administración Nacional y ponerlo en ejecución en escala masiva. Los números ofrecidos en la sección correspondiente permite comprobar este aserto. Durante 1993 y 1998 se efectuaron miles de convocatorias, concursos y designaciones.

2. Es destacable el intento de llevar a la alta dirección administrativa los principios de comprobación fehaciente de la idoneidad, tal como se constata con el régimen de acceso a los cargos con funciones ejecutivas<sup>44</sup>. Si bien no era un régimen de concursos en estricto sentido, puede rescatarse al menos tres avances. En primer lugar, la base conceptual, político, gremial y normativa de restringir la facultad discrecional del P.E.N. para efectuar designaciones de hasta Directores Nacionales. En segundo

<sup>42</sup> Aproximadamente más de 1 millón de empleados.

<sup>43</sup> La última frase del artículo 19 del Anexo I de la Resolución establecía que "...podrá realizarse conjuntamente con la Entrevista Laboral."

<sup>44</sup> "Algunas características significativas del régimen de funcionarios ejecutivos en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa de la Administración Pública Federal Argentina" -Eduardo A. Salas, en Revista de Administración Pública N° 2 -Profesionalización de la función pública - Oficina Nacional de Administración Pública.- Santo Domingo de Guzmán - República Dominicana - 2007.

lugar, de exigir idoneidad comprobada a candidatos convocados mediante llamados abiertos a la ciudadanía, aún cuando el P.E.N. podía designar a cualquiera de los ternados e incluso declarar desierto el proceso. En tercer lugar, la ejecución de dichos procesos en cantidades como nunca antes ni después se efectuaran (hasta ahora) y, además, la restricción para la remoción de estos funcionarios a determinados causales, antes del término acotado en el que se le reconocía su estabilidad para el ejercicio puesto directivo, .

3. La organización de concursos por etapas que, finalmente, fueron secuenciadas de manera cada vez más estricta, aunque el débil diseño normativo generó brechas que podían afectar la calidad de los procesos. La ausencia de ponderación, o de rangos de ponderación de puntajes a asignar en cada etapa, facilitó la posibilidad de un mayor peso de aquellas más dependientes de consideraciones “subjetivas”. El principal defecto se evidenció con la admisión legal por la cual la evaluación técnica podía hacerse juntamente con la entrevista personal.

4. La relativa endeblez de la normativa referida a la constitución de los órganos de selección que hacía reposar la calidad de los procesos en la exclusiva “calidad” de los integrantes sin asegurar firmemente y por principio, la debida contraposición de intereses y perspectivas.

5. El diseño y ejecución de un régimen de curso concurso al más alto nivel académico que, en continuidad con experiencia del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, mostraba la posibilidad cierta de acentuar la calidad de los concursos y del reclutamiento de personal altamente especializado y profesional, sin perjuicio de reconocer la endeblez que luego se vivenció en la carrera de los Economistas de Gobierno y que dura hasta el presente.

Avances y logros relativos, aprendizajes y reajustes en la marcha, todo lo cual puede ser concebido como un “capital” que fundamentaría los progresos posteriores en el SINEP<sup>45</sup>.

### 5.2.3.5. Vaivenes interpretativos de los regímenes de selección

La aplicación de dicha normativa –Estatuto Ley N° 22.140 y SINAPA- estuvo sujeta a vaivenes, en especial hacia el final de los 90 cuando se autorizaron designaciones sin proceso de selección durante un determinado período<sup>46</sup>. Si bien el Órgano Rec-

tor de Empleo Público interpretó que no otorgaban derecho a la estabilidad en el empleo<sup>47</sup>, la Procuración del Tesoro de la Nación entendió que sí tuvieron aptitud a dicho efecto y que la estabilidad solamente no alcanzaba a la función ejecutiva. Resulta interesante releer los términos de esta postura para tener un panorama de lo que han sido, y continúan siendo, los esfuerzos políticos, jurídicos e intelectuales para hacer efectiva la instauración del ingreso por concurso a la planta permanente<sup>48</sup>.

47 Mediante Dictamen ONEP N° 531/02 (B.O. 15/05/02) se señaló que el Jefe de Gabinete de Ministros exceptuó la observación del sistema de selección vigente pero carecía de atribuciones para otorgarle los efectos que pretende el reclamante, los que sólo podrían derivarse de un posterior cumplimiento de los recaudos legales previstos a tal fin, concluyendo que éste no tenía estabilidad.

48 PTN Dictamen N° 291/2002 (<http://www.ptn.gov.ar/Dictamenes/242-345.pdf>), que expresaba:

“1. Si bien considero que resulta inconveniente el uso de normas de excepción que autorizan a designar personal al margen de las de carácter general, no puedo desconocer que desde la sanción de la Ley N° 22.140 (25-I-80) hasta la entrada en vigencia del Decreto N° 993/91, aprobatorio del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa -SINAPA-, los procesos de selección del ordenamiento escalafonario aprobado por Decreto N° 1428/73, (B-0. 26-2-73) estuvieron suspendidos por imperio de lo dispuesto en el Decreto N° 255/73 (B-0. 3-7-73), luego modificado por su similar N° 1526/73 (B.O. 16-lo-73), suspensión más tarde mantenida por el Decreto N° 1776/74 (B-0. 18-6--74).

Es decir que, durante el período transcurrido entre el inicio de esa suspensión y la vigencia e implementación del Decreto N° 993/91, la totalidad de los agentes designados en la Administración Pública Nacional ingresaron sin concurso previo.

Más aún, después de la vigencia del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa -SINAPA- la lectura del Boletín Oficial informa acerca de ocasiones en las que, distinto personal ingresó a la Administración Pública sin cumplimentar con el régimen de selección. Ello así, por cuanto las excepciones a los procedimientos de selección implicaron también la dispensa al requisito del ingreso por concurso para adquirir la estabilidad en el empleo previsto en los artículos 6° y 7° de la reglamentación de la Ley N° 22.140.

El artículo 7° referido disponía que “ El ingreso a la Administración Pública nacional se hará con arreglo a los requisitos establecidos por el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, los que habrán de acreditarse de la siguiente forma, sin perjuicio de las normas particulares que dicten las autoridades competentes, de acuerdo con la naturaleza especial de las funciones:

a) la idoneidad, se acreditará mediante los regímenes de selección a los que se hace alusión en el punto 2, del artículo 6°;...”

Este último artículo preveía que el escalafón básico constituía el ordenamiento general para el personal permanente, el cual debía necesariamente contener, entre otros institutos, un régimen de selección para el ingreso y promoción.

Cabe observar que el Escalafón aprobado por Decreto N° 993/91 regula para la cobertura de vacantes dos tipos de procedimientos de selección, según que el ingreso se produzca en cargos con o sin función ejecutiva (ver Títulos II y III).

Es del caso puntualizar que, si bien la sujeción a los regímenes de selección debe ser la regla para acceder a los distintos cargos, una excepción al sistema previsto en el ordenamiento escalafonario general, como ocurrió en el presente caso, implicó -reitero- la excepción al procedimiento de acreditación de idoneidad para el ingreso a la Administración Pública como personal permanente.

Nótese que, a contrario sensu, no está regulado un procedimiento de selección para la incorporación de personal no permanente, razón por la cual, el sostener que una designación enmarcada en un acto de excepción como el analizado, no genera expectativa a la estabilidad en el empleo, implicaría afirmar que

45 “Algunas experiencias y enseñanzas derivadas del proceso de rediseño gestión del servicio civil en Argentina” Eduardo A. Salas en “Servicio Profesional de Carrera” Volumen 2 N° 4- México – 2° semestre de 2005.

46 Decretos Nros. 1336/98 (artículo 3°) y 330/99, y Decisiones Administrativas Nros. 98/99 y 114/99.

Pero, posteriormente, la misma Procuración se expresó claramente en cuanto a que las designaciones con excepción al Título de Selección del SINAPA no confieren derecho a la estabilidad, en un caso de limitación de una designación con tal excepción en la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación<sup>49</sup>, mediante Dictamen N° 55/11.

El Alto Órgano Asesor del Poder Ejecutivo Nacional señaló que “para incorporarse al régimen de estabilidad es necesario previamente haber ingresado a la Administración Pública Nacional por medio de un proceso de selección previsto en el Título III, Capítulos I y II del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)...es por ello que no resulta viable que el recurrente haya invocado a su favor las previsiones del artículo 17 de la Ley N° 25.164, toda vez que ellas se encuentran dirigidas, justamente, al personal comprendido en el régimen de estabilidad, es decir, aquel que superó favorablemente los mecanismos de selección antes mencionados”.

Y ya en el marco del S.I.N.E.P. en concordancia con el Convenio Colectivo de Trabajo General homologado por Decreto N° 214/06, ha concluido que “*la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 establece que el régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese, a cargos pertenecientes al régimen de carrera, por los mecanismos de selección previstos en la normativa vigente al efecto. En armonía con dicha pauta directriz, la designación del personal en cargos de carrera, sin la aplicación de aquellos sistemas de selección, no reviste, en ningún caso, carácter de permanente, ni genera derecho a la incorporación al régimen de estabilidad. Tales conceptos se ven, asimismo, reafirmados por la negociación colectiva celebrada en el Sector Público, plasmada con carácter general o marco, en el Convenio Colectivo de Trabajo General, homologado por Decreto N° 214/06. En definitiva, las designaciones transitorias en cargos de la planta permanente sin cumplir con los procesos de selección no otorgan al personal así designado el carácter de permanente y es éste último el único que tiene acceso al régimen de carrera*<sup>50</sup>”.

Destacó asimismo la aplicación del sistema de selección para la promoción vertical en la carrera<sup>51</sup> en los siguientes términos: “*Al igual que en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), en el actual S.I.N.E.P. el acceso a los niveles superiores en la promoción vertical de la carrera, requería la previa sustanciación de los procesos de selección correspondientes (cfr. Dict. 273:272)*” (resaltado no original).

En síntesis, la solidez de la normativa, la firmeza en su interpretación y los avances concretos en la ejecución de los concursos son saldos favorables que se engazarían, como veremos, con los avances a lograr por la vía negociadora.

las normas que posibilitaron la excepción carecían totalmente de sentido”.

49 Efectuada por el artículo 2° del Decreto N° 1.505/05.

50 Dictámenes PTN Nros. 131/10 y 157/10. Y en el mismo sentido el N° 146/10.

51 Dictámenes PTN Nros. 105/11 y 121/11.

#### 5.2.4. Sobre la evolución normativa en negociación colectiva

Otra dimensión clave a considerar, aunque sea apretadamente, es la acumulación de normas y experiencias en materia de negociación colectiva en el Sector Público en el período. En efecto, también a partir del artículo 14 bis de la Constitución Nacional quedó consagrado para los gremios, el derecho a la negociación colectiva sobre la base del precedente de la Ley N° 14.250 (1953).

La Argentina adhirió a los distintos Convenios Internacionales de la O.I.T. en estas materias. Por Ley N° 11.594 del 2 de julio de 1956 se adoptaron los Convenios 18, 28, 31, 68, 88, 90, 95 y, en lo concerniente, al 98 sobre la aplicación de los principios de sindicación y de negociación colectiva.

El Convenio N° 87 sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación, fue adoptado por Ley N° 14.932 del 15 de diciembre de 1959.

El Convenio N° 151 sobre protección de los derechos de sindicación y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública, fue ratificado por Ley N° 23.328 del 3 de julio de 1986.

Por Ley N° 23.544 del 22 de diciembre de 1987, se ratificó el importante Convenio N° 154 sobre fomento de la negociación colectiva.

Además, deben sumarse las Leyes Nros. 23.929 de 1991 sobre negociación colectiva de los docentes, 24.447 de negociación del Personal de las Universidades Nacionales, y 24.600 de 1995 para la negociación del personal del Congreso Nacional.

Esta tendencia se da tanto a nivel de la Administración Nacional como también de la Provincial<sup>52</sup>. En efecto, 16 de las 24 provincias, incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuentan con legislación específica en la materia.

El país va madurando entonces, las bases institucionales, legales y reglamentarias para dar cabida a la participación de los trabajadores organizados en estas materias.

En efecto, de manera bastante inédita para la Región, la Argentina apuesta a una profunda democratización de las relaciones laborales en el seno de un Estado<sup>53</sup> que se pretende empleador ejemplar del trabajo decente.

52 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 – En especial, Capítulo III.

53 Ver “La negociación colectiva en la Administración Pública. Un camino a seguir” Conferencia Internacional del Trabajo – 102° Reunión 2013 – O.I.T. – Ginebra – Suiza.

### 5.2.5. Síntesis y balance provisional del período

Se ha recorrido la evolución normativa y las experiencias registradas desde 1957, fecha en la que la Constitución Nacional legisló sobre el empleo público, y se ha dado cuenta de los estatutos y escalafones, con especial referencia a cuestiones de selección para el ingreso y promoción de la población tomada como referencia en este trabajo: aquélla comprendida por el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (Decretos Nros. 68/99 y 214/06), y en particular, por el SINEP.

Hemos (de) mostrado los pronunciamientos normativos sobre el ingreso mediante selección por idoneidad y cómo luego la regulación específica de sus procesos quedó sin reglamentar. Por tal circunstancia los concursos no se efectuaron durante décadas. Circunstancia que, paradójicamente, fue usada como excusa, artificio o estrategia para continuar legalizando ingresos al régimen de estabilidad por vía de “excepciones” y contrarias al espíritu y letra de la manda constitucional.

Se han ofrecido datos de cómo al final de los períodos de un Gobierno se activaba la producción legislativa en materias estatutarias y escalafonarias, así como en las excepciones para su cumplimiento efectivo, en meses, o aún en días, previos al entrega del Gobierno a la nueva gestión. Caso emblemático durante 1973, cuando en medio de la salida de la dictadura militar traspasó un paquete de normas sancionadas a las apuradas al Gobierno Constitucional del Dr. Héctor J. Cámpora.

Así un Gobierno que se va con designaciones sin proceso concursal, cree cumplir con quiénes reclutó durante su gestión, y a quiénes les desconoció o les demoró el reconocimiento oportuno de sus derechos (a concursar en pie de igualdad), y deja a su sucesor la amarga tarea de anular nombramientos, despedir trabajadores para neutralizar a los empleados que “hereda”, y nombrar en paralelo a los que cree de su confianza.

Pero también se ha dejado constatado la reversión inicial de estas prácticas a partir de la experiencia en democracia, de concursos abiertos y exigentes en grado desconocido en el ámbito civil, como lo fue la constitución del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Y, a partir del ex SINAPA y del Escalafón aprobado para el personal del arte de curar (Decreto N° 277 y 993 de 1991), cómo se inauguró un activo período de regulación de concursos que, por primera vez, se pusieron en ejecución en escala masiva.

Se ha dado cuenta de la evolución de la legislación que, en lo que concierne al presente trabajo, da lugar a la sanción de la Ley N° 24.185, llamada a tener significativa proyección en la etapa actual, y que junto con la Ley N° 25.164, cimenta y madura este largo proceso de institucionalización. Se ha resaltado esta característica democratizadora de las relaciones laborales en el sector público argentino manifestada por la ratificación legal de los convenios internacionales de la OIT, y por la sanción y

ejecución de leyes de negociación colectiva para funcionarios públicos de diferentes jurisdicciones, incluido el Congreso Nacional.

Finalmente, hemos (de) mostrado que el concepto e interpretación del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, y la contribución decisiva en estas cuestiones a esperar de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Todo lo cual proyecta una nueva etapa que, en la próxima sección, intentaremos profundizar no sólo en lo tocante a los fundamentos que hacen a la consolidación, esperamos definitiva, del proceso de construcción de un servicio civil acorde a las necesidades e intereses del pueblo argentino en el siglo XXI, sino con su materialización plena.

## 5.3. Marco institucional, normativo y organizacional del ingreso y promoción de funcionarios nacionales a partir de 1994

En esta sección se exponen, en primer lugar, las prescripciones y características de la doctrina actual aplicable para dejar sentados los principios y valores institucionales que deben ser definitivamente preservados. Con este norte, se presentan los avances legislativos, convencionales, reglamentarios y procedimentales para vehicularlos en los procesos de selección. Si en la sección anterior se dejó constancia del largo y vacilante proceso de maduración, en ésta se pretende dejar demostrado que la Administración Pública Nacional cuenta ahora con todos los elementos para asegurar sin rodeos, plena y efectivamente, el ingreso de todo ciudadano(a) a la función pública de manera debida.

### 5.3.1. Constitución Nacional con su reforma de 1994

En una sección previa se recordó el contenido del artículo 14 bis en lo referido al derecho a la estabilidad del empleado público y sus diferencias en cuanto al otro referido a la “protección del trabajador por despido arbitrario” y a cuyo análisis remitimos al lector.

En síntesis, lo que el máximo Tribunal dejó sentado es que “la estabilidad consagrada por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional en beneficio de los empleados públicos [...] es la llamada absoluta (su violación acarrea la nulidad de la cesantía y la reincorporación forzosa del empleado)”; que esta garantía tiene plena operatividad aun cuando no exista norma que la reglamente, y que los “empleados públicos no dejarán de ser tales porque pasen a regirse total o parcialmente por el derecho laboral privado, por lo que serán inválidos los convenios colectivos e inconstitucionales las leyes que dispongan que a aquéllos se aplicará el régimen de estabilidad impropia vigente para los trabajadores privados, por cuanto se los estaría privando así de la estabilidad absoluta que garantiza la Constitución Nacional (Artículo 14 bis)”. La contundencia del fallo es manifiesta.

Pero importa recordar especialmente que el artículo 16 de la Constitución consagra el principio de igualdad que, en lo referido a nuestra materia, dispone expresamente que *“La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad”*.

La idoneidad tiene tres aspectos: técnico, psicofísico y moral (CSJN, Fallos: 321:194) y en esta ocasión nos referimos al primero, el técnico, como “sinónimo de aptitud, o sea disposición específica para hacer algo también específico”. Como lo ha señalado González Calderón “el requisito de la idoneidad, por oposición al favoritismo”<sup>54</sup>.

Idoneidad, igualdad de oportunidades y de trato, así como no discriminación, configuran pilares constitucionales irrenunciables para el acceso a la estabilidad propia del funcionario público<sup>55</sup>. Este último, en tanto ciudadano, queda comprendido por el derecho al trabajo, y éste como constitutivo de la dignidad de la persona sobre la que pivotea el conjunto de derechos que consagra la Constitución. Su inclusión o encuadre en el marco de los derechos humanos fundamentales impone obligaciones erga omnes por lo que tanto el Estado como los particulares deben abstenerse de generar situaciones discriminatorias. En lo concerniente a no discriminación por causa o motivo alguno merece recordarse el artículo 43<sup>56</sup>.

Estabilidad que no es solo permanencia en el cargo sino que está asociado a haberlo

54 Ver doctrina: Linares Quintana, Segundo V. “Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional” (1977) T.4. Ed. Plus Ultra p. 314 y ss. Midón, Mario A. R. “Consideraciones en torno a la Idoneidad y el Empleo Público”. LL 1983-A-920y ss. Quiroga Lavié, Humberto “Constitución de la Nación Argentina” (2007) Ed. Zavalía p. 85 y ss. Ramella, Pablo A. “Derecho Constitucional” (1982) Ed. De Palma p. 452/454. Villegas Basavilbaso “Derecho Administrativo” T. III Ed. Tea (1951) p. 363/391.

55 Sin perjuicio de su anclaje en el artículo 16, también es apelable el 75 en su inciso 23 (“Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.”). En gran medida ello encuentra receptáculo en la Ley N° 23.592 (cfr. “Artículo 1°.- Quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional, será obligado, a pedido del damnificado, a dejar sin efecto el acto discriminatorio o cesar en su realización y a reparar el daño moral y material ocasionados. A los efectos del presente artículo se considerarán particularmente los actos u omisiones discriminatorios determinados por motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos.”).

56 “Artículo 43.- Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva...”

obtenido por concurso y al derecho a promover en un régimen de carrera basado también en la idoneidad continua demostrada y en los méritos relativos del desempeño laboral. Es decir al mantenimiento y/o elevación de dicha idoneidad a través de la capacitación y entrenamiento, la constatación periódica del desempeño, al menos acorde en tanto débito laboral a la remuneración recibida a cambio, así como a la posición escalafonaria alcanzada. Pero también la exigencia de mantener esa idoneidad bajo pena de perder la condición de funcionario<sup>57</sup>.

En materia de designación de funcionarios habrá que volver a registrar que el artículo 100 inciso 3, faculta taxativamente al titular de la Jefatura de Gabinete de Ministros<sup>58</sup> según reza “Efectuar los nombramientos de los empleados de la Administración, excepto los que corresponda al Presidente”. Dicha facultad es integrante de la referida en el inciso 1) por la que el titular de esa Jefatura debe “Ejercer la administración general del país” pues el P.E.N. tiene reservada la facultad de ser “...responsable político de la administración general del país” (artículo 99 inciso 1).

57 Ello remite al diseño y aplicación de condigno régimen y procedimiento disciplinario, aspectos que exceden el marco del presente artículo. Ver más adelante en las causales de cesantía previstos por la ley.

58 Por Decreto de Necesidad y Urgencia N° 491/02, esta facultad fue remitida al titular del P.E.N. En un Considerando se afirmaba que “deviene imprescindible que el Poder Ejecutivo Nacional, en su carácter de responsable político de la Administración Pública Nacional reasuma el control directo e inmediato de todas las designaciones”. Esta superconcentración era explicable en el medio de la crisis severísima del 2001-2002, aunque luego dió paso a un progresivo realismo delegando parcialmente designaciones y contrataciones (ver Decreto N° 601/02). De la misma manera, por Decreto N° 577/2003 y modificatorios, solo las contrataciones al máximo nivel o categoría escalafonaria o de Responsable de Proyecto quedaron en manos del Jefe de Gabinete de Ministros después de una tortuosa zaga de modificaciones y atascos en la gestión de los contratos. Si el Decreto N° 491/02 estuvo motivado en las severísima crisis de diciembre de 2001, su mantenimiento pronto quedó infundada ante la evidente mejora en las condiciones socio económicas, y por ende fiscales. Estas cuestiones son relevantes para nuestro objeto pues constituyeron, y constituyen aún, una traba y costo adicional y superfluo en la gestión efectiva de los procesos de selección. La concentración de las designaciones en el P.E.N. demoró y demora el reconocimiento del derecho del ciudadano ganador de la titularidad de un cargo, posterga el inicio del periodo de prueba impidiéndole acceder al régimen de estabilidad y desprotege a la propia Administración al demorar el ingreso del trabajador y de contra con su labor de manera rápida. Por otro lado, mantiene el desconocimiento de la facultad del Jefe de Gabinete de Ministros y sobre exige las energías del P.E.N. No es infrecuente tampoco observar que, al momento de ser notificado, el interesado haya encontrado otro trabajo, con lo cual se recarga administrativamente todo, sea por proceder con la designación del ciudadano siguiente en el orden de mérito, o para declarar desierto al concurso si no hubiera otro. Desde la gestión motivacional, para el candidato ganador que hubiere sido contratado, esta demora no es más que otro sinsabor y, desde la gestión política administrativa, genera efectos contraproducentes por la antipatía subsecuente o por la percepción del dextrato correspondiente para asegurarle este derecho. Cabe recordar que, con anterioridad al Decreto N° 491/02, la facultad de designar personal se encontraba en los ministros y secretarios ministeriales (cfr. art. 1° inc. a) del Decreto N° 101/85) y titulares de organismos descentralizados (por su norma de creación), con las presiones que el advenimiento del Jefe de Gabinete de Ministros trajo por imperio de la reforma constitucional de 1994 (véase Decreto N° 977/95, en especial art. 13).

### 5.3.1.1. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

Nuestro máximo Tribunal en el caso Madorrán<sup>59</sup>, al ordenar la reincorporación del actor ilegítimamente cesanteado de la actual Administración Federal de Ingresos Públicos señaló en términos elocuentes: “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”.

Por otro lado, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso Ramos<sup>60</sup>, persona contratada en el Ministerio de Defensa en exceso del límite temporal legalmente permitido quien fuera dado de baja, 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. 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 8° de nuestra Carta Magna y 29 de la ley N° 24.156). Al respecto, cabe recordar que la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 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 N° 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,

59 CSJN. Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación. Buenos Aires, 3 de mayo de 2007.

60 Buenos Aires, 6 de abril de 2010. “Ramos, José Luis c/ Estado Nacional (Min. de Defensa - A.R.A.) s/ indemnización por despido”.

tenía derecho a la estabilidad en su cargo” (el destacado es nuestro)<sup>61</sup>.

Importa destacar que en Madorrán, su distracto se produjo en un organismo estatal bajo el derecho individual y colectivo privado. La Corte menciona entre los argumentos constitutivos del derecho del agente público, el acatamiento al artículo 16 de la Constitución en ocasión del ingreso del trabajador, al presumir, creemos *iuris tantum*, “que si ha sido respetada, como es debido, la condición de idoneidad que exige esta cláusula para la admisibilidad en los empleos”.

Otro precedente de la Corte ratificó la divisoria de aguas, dejando claro que el ingreso a la planta permanente requiere concurso revocando la reincorporación ordenada por el a quo de un trabajador interino, en los siguientes 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 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<sup>62</sup>.”

### 5.3.2. Tratados internacionales con jerarquía constitucional

En la Constitución de 1994 se ha reconocido jerarquía constitucional a ciertos Tratados Internacionales suscriptos por la Argentina (cfr. Artículo 75 inciso 22). 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 1°, 2° pero, en especial, el 7° 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 21° 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

61 Criterio reiterado en “González Dego, María Laura c/ Ministerio de Trabajo Empleo y Formación de Recursos Humanos y otro s/ Despido” (5/4/2010).

62 Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema, Olavarría y Aguinaga Jesús María c/ Administración Federal de Ingresos Públicos. s/ Recurso Extraordinario. Sentencia del 8 de Mayo de 2007.

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.*

*2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”*

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 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. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier condición social.”

### 5.3.3. Carta Iberoamericana de la Función Pública

Interesa también rescatar que el país suscribió en el 2003, la “Carta Iberoamericana de la Función Pública<sup>63</sup>, a impulso del Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD), entidad intergubernamental integrada por los gobiernos de Iberoamérica, y especializada en cuestiones de gestión pública.

La Carta, inspirada en las nuevas realidades de la Región con la consolidación de los regímenes democráticos en Latinoamérica, sostiene la trascendencia de un servicio civil “... que asegure la gobernabilidad democrática, el desarrollo económico y la equidad social”. Si bien no es un documento mandatorio es una pieza de consenso y consentimiento de los gobiernos nacionales. Atento a ello, puede tenerse como una antecedente válido más del esfuerzo de Argentina en procura de un régimen basado en el mérito.

63 Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”) Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.

La Carta ofrece un amplio catálogo de acciones y requisitos para satisfacer un régimen de empleo público acorde, y de prácticas y valores culturales consecuentes para asegurarlo según las realidades y posibilidades de cada país. La convergencia con los esfuerzos del país se hace evidente por lo que no sorprende que el Gobierno Argentino la suscribiera sin reserva alguna.

En materia de selección (Capítulo 4° “Acceso al Empleo”), estos principios son la (cfr. Punto 20): a) Publicidad en la difusión de las convocatorias que permitan ser conocidas por todos los candidatos potenciales; b) Libre concurrencia sobre la base de requisitos generales de acceso sin más restricciones que el perfil de competencias requeridas para el ejercicio del puesto; c) Transparencia en la gestión de los procesos y en el funcionamiento de los órganos selectores; d) Especialización de estos órganos mediante la cualificación profesional de sus integrantes en el conocimiento de la tarea y en el manejo de los instrumentos de selección; e) Garantía de imparcialidad de dichos órganos e integrantes; f) Fiabilidad y validez probadas de los instrumentos para verificar las competencias de los aspirantes; g) Elección del mejor candidato según mérito y capacidad; h) Eficacia de los procesos para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del puesto y, i) Eficiencia y agilidad de los procesos sin perjuicio del respeto a todas las garantías exigidas.

Sugiere instrumentos como el análisis de la información biográfica y la valoración de méritos y referencias, la aprobación de pruebas de conocimiento (orales o escritas), de aptitudes o capacidades cognitivas, de pruebas físicas; de ejercicios y simulaciones demostrativos de la posesión de habilidades y destrezas, de pruebas psicométricas, de exámenes médicos, entrevistas de selección, cursos selectivos de formación, y de períodos de prueba o de prácticas (cfr. Punto 21).

Acentúa la necesidad de proveer garantía eficaz de la profesionalidad e imparcialidad de los órganos mediante la acreditación de su cualificación y la independencia de sus miembros, sea del poder político o de otros grupos de interés, su no incompatibilidad por razones de interés directo, y la posibilidad de recusación por causa justa, por concernidos con interés legítimo. También admite medidas de acción positiva para asegurar los principios de igualdad, no discriminación, igualdad de género e inclusión de minorías necesitadas de especial protección.

En defensa del ingreso, pero también de la promoción de los funcionarios, establece que: “24. Los principios y criterios adoptados por esta Carta en cuanto al acceso al empleo público son de aplicación, sin perjuicio de las adaptaciones necesarias, a cualquier supuesto de incorporación a un puesto de trabajo, ya sea desde el exterior del sistema público o desde el interior del mismo, mediante procesos de movilidad o promoción.”

La Carta también aborda un régimen de Alta Dirección Pública<sup>64</sup>, que guarda estrecha convergencia interesante con lo que se venía regulando y aplicando en el ex SINAPA para el acceso a los cargos con funciones ejecutivas. En lo concerniente a su reclutamiento y selección por (cfr. punto 55) “La naturaleza de la función directiva pública exige, para la garantía de su profesionalidad, regulaciones específicas.” y recomienda que “... las regulaciones de la función directiva deberán incorporar: exigencias de cualificación profesional que definan las competencias precisas para el desempeño de los cargos, así como los medios de acreditación de las mismas; reglas de acceso al cargo que garanticen la profesionalidad mediante la utilización de criterios de capacidad y mérito, haciendo asimismo posible el nivel de confianza requerido en cada caso por la naturaleza de la función.”

En materia de relaciones laborales (cfr. punto 47) considera el derecho de los empleados públicos a la defensa de sus intereses, al mutuo respeto a las responsabilidades de cada parte, y, “c) En lo que respecta a la fijación de las condiciones de trabajo, deberá estarse a lo que disponga la legislación nacional de aplicación en cuanto a los elementos de aquéllas que deben ser objeto de negociación y los que corresponden a las normas jurídicas o a facultades de decisión unilateral del empleador público.”

En síntesis, la Carta no es un documento de cumplimiento obligatorio, pero sí lo es compromisorio y, en todo caso, ilustrativo de la posición internacional que la Argentina decidió adoptar ante los países iberoamericanos.

#### 5.3.4. Situación constitucional en los estados provinciales

Buena parte de las provincias argentinas (16 de 24) consagra la garantía de igualdad e ingreso por idoneidad al empleo público, y además la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las Provincias de Córdoba, Chaco, Chubut. Entre Ríos, Formosa, La Rioja y Neuquén expresamente exigen la sustanciación de concurso.

Los textos constitucionales establecen:

- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: “Se reconocen y organizan las carreras por especialidad a las que se ingresa y en las que se promociona por concurso público abierto” (artículo 43).

<sup>64</sup> En el Punto 53 puede leerse “Los requerimientos de profesionalidad de la Administración que son consustanciales a la función pública se extienden a la franja directiva o gerencial de los sistemas político-administrativos. Esta Carta entiende por tal aquel segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria.”

- Buenos Aires: “Corresponde al Poder Legislativo:...Organizar la carrera administrativa con las siguientes bases: acceso por idoneidad” (artículo 103).

- Córdoba: “El ingreso a la Administración Pública se hace por idoneidad, con criterio objetivo en base a concurso público de los aspirantes, que asegure la igualdad de oportunidades. La ley establece las condiciones de dicho concurso, y los cargos en los que por la naturaleza de las funciones, deba prescindirse de aquél” (artículo 174).

- Catamarca: “Todos los habitantes de la Provincia son admisibles a los empleos públicos sin otras condiciones que su buena conducta y capacidad” (artículo 47).

- Corrientes: “Los empleos públicos se concederán a todas las personas bajo el sistema del mérito, de acuerdo a las condiciones de la Ley de Servicios Civil que dictará la Legislatura” (artículo 24).

- Chaco: “La ley ...determinará, las bases y tribunales administrativos para regular su ingreso, por concurso o prueba de suficiencia” (artículo 70) y “Corresponde a la Cámara de Diputados:...organizar el régimen de ingresos y ascensos sobre la base del concurso público de antecedentes y oposición, bajo sanción de insanable nulidad” (artículo 119).

- Chubut: “Los empleos públicos para los que no se establece forma de elección o nombramiento en esta Constitución o en leyes especiales son provistos por concurso de oposición y antecedentes que garantiza la idoneidad para el cargo” (artículo 67).

- Entre Ríos: “Todos los habitantes son admisibles en los empleos públicos provinciales, municipales y comunales o de otros organismos en los que tenga participación el Estado, sin más requisito que la idoneidad, sin perjuicio de las calidades especiales exigidas por esta Constitución. Sólo serán designados y ascendidos previo concurso que la asegure, en igualdad de oportunidades y sin discriminación. En ningún caso, las razones étnicas, religiosas, ideológicas, políticas, gremiales, sexuales, económicas, sociales, fundadas en caracteres físicos o de cualquier otra índole, serán motivo para discriminar o segregar al aspirante” (artículo 36).

- Formosa: “Todos los habitantes de la Provincia, sin distinción de sexos, son admisibles en los empleos públicos, sin otra condición que la idoneidad... Aquellos cuya elección o nombramiento no prevea esta Constitución, serán designados previo concurso de oposición y antecedentes que aseguren su idoneidad para el cargo conforme con las leyes respectivas” (artículo 89).

- Jujuy: “Todos los habitantes, sin otras condiciones que las acreditadas por su idoneidad y méritos, son admisibles por igual en los cargos y empleos públicos, conforme a esta Constitución y la ley” (artículo 25 inc. 2).



- La Pampa: “La idoneidad será la única condición para el desempeño de cargos y empleos públicos. No podrá exigirse para ello adhesión o afiliación política alguna” (artículo 27).
- La Rioja: “Admisibilidad en los empleos. Todos los habitantes son admisibles en los empleos públicos sin más requisitos que la idoneidad y el domicilio en la provincia. La designación se efectuará por concurso público de oposición y antecedentes que garanticen la idoneidad para el cargo conforme lo reglamente la ley” (artículo 44).
- Mendoza: “Todos los argentinos son admisibles a los empleos públicos de la Provincia, sin otras condiciones que su buena conducta y capacidad, en todos aquellos casos en que esta Constitución o la ley no exijan calidades especiales” (artículo 30)<sup>65</sup>.
- Misiones: “Todos los habitantes son admisibles en los empleos públicos sin más requisitos que la idoneidad” (artículo 75) y “La Legislatura dictará el estatuto del empleo público que garantizará los siguientes derechos básicos: preferente admisión por concurso,...” (artículo 77).
- Neuquén: “Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país” (cfr. artículo 21 inc. 2) y “Los empleados públicos, provinciales y municipales, serán designados por concurso de antecedentes y oposición, previa prueba de suficiencia” (cfr. artículo 156).
- Río Negro: “La idoneidad y eficiencia son condiciones para el ingreso, ascenso y permanencia de los agentes públicos. A esos efectos, la ley instrumenta el régimen de concursos de oposición y antecedentes” (artículo 51).
- Salta: “Todos los habitantes de la Provincia son admisibles en los empleos públicos sin otra condición que la idoneidad” (artículo 29) y “El ingreso se produce mediante sistemas objetivos de selección.” (artículo 64).
- Santa Cruz: “La idoneidad será la única condición para el desempeño de cargos y empleos públicos, quedando expresamente prohibido exigir para ello afiliación política alguna” (artículo 32).
- Santa Fe: “Todos... pueden, asimismo, tener acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, según los requisitos que se determinen” (artículo 14).
- San Juan: “Todos los habitantes sin discriminación alguna pueden acceder a los

<sup>65</sup> Ver artículo de los mismos autores respecto del tema en la Provincia de Mendoza <http://www.diariouno.com.ar/mendoza/Opinion-una-administracion-publica-mendocina-para-todos-y-de-todos-20151105-0090.html>

empleos públicos sin más requisitos que la idoneidad. El acceso a los cargos técnicos y administrativos está sujeto a la realización de concursos” (artículo 45).

- San Luis: “Todos los habitantes de la Provincia, sin distinción de sexo son admisibles en los empleos públicos sin otra condición que la idoneidad. Los empleos públicos para los que no se establece otra forma de elección o nombramiento en esta Constitución o en las leyes especiales son provistos por concurso de oposición y antecedentes que garanticen la idoneidad para el cargo. A estos empleados se les reconoce el derecho a la estabilidad, a la sede o lugar de residencia para su desempeño cuando la exigencia del servicio lo permita, al escalafón y a la carrera administrativa, esta última según se reglamenta en la ley respectiva” (artículo 23).
- Santiago del Estero: “Todos los habitantes de la Provincia son admisibles en los empleos públicos sin otra condición que la idoneidad” (artículo 20).

Quedan patentes los derechos y exigencias en materia de ingreso y promoción de funcionarios, provinciales y nacionales, así como los compromisos con origen internacional que el país ha acompañado, en la próxima sección se analiza cómo ello se plasma concretamente en la Administración Pública Nacional.

### 5.3.5. Legislación federal y su reglamentación

En el orden jurídico argentino, las garantías y principios constitucionales se gozan conforme las leyes que reglamentan su ejercicio, las cuales no pueden alterar la esencia de los mismos<sup>66</sup>.

Se trata entonces de dar contenido al requisito de “idoneidad”, única condición para acceder en condiciones de igualdad al empleo público. Pues si la comprobación fehaciente de la idoneidad, en sus diferentes aspectos, es omitida para regular, o para implementar fácticamente, el acceso al empleo público, la igualdad de los habitantes desaparece con ella.

El orden jurídico federal argentino establece que para acreditar ese saber hacer específico, plasmado en un conjunto de requisitos de estudio y experiencia en los perfiles de las diferentes categorías escalafonarias, en condiciones de igualdad entre los ciudadanos y potenciales aspirantes, es imprescindible sustanciar un proceso de selección –concurso- tanto para el ingreso al régimen de estabilidad como para la promoción vertical a categorías y/o cargos superiores.

<sup>66</sup> Cfr. Artículo 28 de la Constitución Nacional.

### 5.3.5.1. Ley N° 24.185. Negociación colectiva para la Administración Pública Nacional

La Ley N° 24.185 de negociación colectiva en la Administración Pública Nacional, declara innegociable el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa.

*“ARTICULO 8º- La negociación colectiva regulada por la presente ley será comprensiva de todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, tanto las de contenido salarial como las demás condiciones de trabajo, a excepción de las siguientes:*

- a) La estructura orgánica de la Administración Pública Nacional;*
- b) Las facultades de dirección del Estado;*
- c) El principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa...”*

Su reglamentación (Decreto N° 447/93) establece en su artículo 5°, entre otras materias negociables:

*“En el Convenio General, el Estado empleador y las asociaciones sindicales con personería gremial y ámbito de actuación nacional, establecerán el ámbito de la negociación colectiva, su articulación en distintos niveles y sectores y las materias a negociar en cada uno de ellos. Mediante el Convenio Colectivo de Trabajo General las partes podrán establecer, entre otras materias que en ejercicio de la autonomía colectiva decidan incluir, lo siguiente: ...”*

*c) Las materias que deleguen para el tratamiento de los Convenios Colectivos de Trabajo del nivel sectorial y las de negociación exclusiva en el nivel general, tales como la estabilidad en el empleo, remuneraciones limitadas a las partidas presupuestarias, escalafones, condiciones de ingreso del personal, concursos y promociones, calificaciones, régimen horario, licencias, movilidad funcional, régimen disciplinario, capacitación, extinción de la relación de empleo e indemnizaciones, entre otras...”*

### 5.3.5.2. Ley N° 25.164. Marco de Regulación del Empleo Público Nacional

La Ley Marco<sup>67</sup>, en su artículo 4° b), determina como requisito para el ingreso la previa

<sup>67</sup> Su reglamentación se efectuó en agosto del 2002 por Decreto N° 1.421 aunque su preparación se inició en los primeros meses del año 2000. En efecto, el 9 de diciembre de 1999 por Decreto N° 1.596 (que no fue publicado en el Boletín Oficial), una gestión que entregaba al día siguiente la Administración del país, regla-

acreditación de condiciones de idoneidad para el cargo mediante los regímenes de selección que se establezcan y, en su artículo 8°, que el régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan.

- El ingreso a la función pública implica acreditar requisitos y no estar incurso en ciertos impedimentos (ver artículo 5°). En su Artículo 4° “El ingreso a la Administración Pública Nacional estará sujeto a la previa acreditación de las siguientes condiciones: a) Ser argentino nativo, por opción o naturalizado. El Jefe de Gabinete de Ministros podrá exceptuar del cumplimiento de este requisito mediante fundamentación precisa y circunstanciada de la jurisdicción solicitante. b) Condiciones de conducta e idoneidad para el cargo, que se acreditará mediante los regímenes de selección que se establezcan, asegurando el principio de igualdad en el acceso a la función pública. El convenio colectivo de trabajo deberá prever los mecanismos de participación y de control de las asociaciones sindicales en el cumplimiento de los criterios de selección y evaluación a fin de garantizar la efectiva igualdad de oportunidades. c) Aptitud psicofísica para el cargo.”<sup>68</sup>

- Resalta el papel que la ley asigna a los sindicatos, los que deben actuar como valedores en resguardo de los principios de transparencia e igualdad de trato y oportunidades en favor de todos los ciudadanos, sean afiliados o no pero, también, a quienes aún no son estrictamente expresado, funcionarios públicos. También destaca la apertura de la función pública a extranjeros.

- La declaración de la nulidad absoluta de toda designación efectuada en violación a lo expuesto, debe ser impulsada por el órgano rector de empleo público (ex Secretaría de Gabinete) conforme al Artículo 6°, “Las designaciones efectuadas en violación a lo dispuesto en los artículos 4° y 5° o de cualquier otra norma vigente, podrán ser

---

mentaba una ley marco como la N° 25.164. En ninguno de sus considerandos se hace alusión a esas circunstancias, por todos conocidas, ni tampoco a urgencias que pudieran haber meritudo tal decisión. Tampoco alude a consulta alguna con actores necesariamente implicados. Por otra parte, esa improvisación provocó que 21 artículos quedaran sin reglamentación alguna. En otros tres, la mayoría de sus incisos tampoco fueron reglamentados. Ello reflejaba una escasa preparación técnico jurídica, ausencia de consulta o acuerdo en su factura. No sorprende entonces que por Decreto N° 69 del 18 de enero de 2000 se lo derogara tanto por su contenido deficitario y/o parcial como por su falta de publicación en el Boletín Oficial atento a su carácter de acto administrativo de alcance general. Así como en 1973 se procediera con la misma improvisación por un Gobierno de facto, la historia se repetiría ahora con un Gobierno Constitucional.

<sup>68</sup> El cumplimiento de las exigencias de los artículos 4° y 5° fueron extendidas al personal contratado y transitorio por el artículo 9° del decreto reglamentario en su inciso b) “Con carácter previo a la contratación, se deberán establecer los perfiles necesarios y los requisitos que deberán acreditar los contratados para la prestación del servicio de que se trate, conforme el régimen que establezca la autoridad de aplicación. En todos los casos deberá darse cumplimiento a lo prescripto en los artículos 4° y 5° de la presente reglamentación.” Esta interesante cuestión no es abordada en el presente. El artículo 30, segundo párrafo, del CCTG también refiere a esta exigencia.

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.<sup>69</sup> Complementariamente, la reglamentación (Decreto N° 1.421/02) asegura tales recaudos al determinar en su artículo 8° que “La designación de personal ingresante en la Administración Pública Nacional en cargos de carrera sin la aplicación de los sistemas de selección previstos por los escalafones vigentes, no reviste en ningún caso carácter de permanente, ni genera derecho a la incorporación al régimen de estabilidad”<sup>70</sup>.

- Procedido el ingreso como personal bajo el régimen de estabilidad, ésta se adquiere satisfechos los requisitos exigidos durante el período de prueba<sup>71</sup>, sobre el que volveremos. Este tipo de personal es definido en el Artículo 8° de la Ley en estos términos “El régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera cuya financiación será prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto”.

- De allí que este personal tenga derecho a un régimen de promoción bajo ciertos principios “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” (segundo párrafo del citado artículo 8°).

- Adicionalmente, por el artículo 18, se prevé el derecho a la igualdad de oportunidades en el desarrollo vertical de la carrera administrativa, al garantizar la aplicación de mecanismos de los sistemas de selección para acreditar idoneidad. En efecto, “El personal tiene derecho a la igualdad de oportunidades en el desarrollo de la carrera administrativa, a través de los mecanismos que se determinen. 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 obsérvese el rol asignado a los sindicatos en contribuir con la debida veeduría, en la verificación del mérito y la idoneidad relativas de los candidatos y a su compulsión en condiciones de igualdad.

69 Texto receptado en el propio CCTG.

70 En tal sentido, véase Dictámen PTN N° 157/10 antes comentado.

71 En el caso del personal bajo la L.C.T. ello está plasmado en el artículo 92 bis.

En un estudio doctrinario sobre el estado actual de nuestra legislación federal y provincial a la luz de la Constitución Nacional, Alfonso Buteler<sup>72</sup> ha señalado con razón que el artículo 16 de la Constitución Nacional no puede analizarse de una manera aislada, sino que debe ser interpretado juntamente con el artículo 75, inciso 23 que dispone la obligación del Congreso de legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y con los tratados internacionales citados supra que poseen jerarquía constitucional. “Es decir ya no sólo se trata del deber de las autoridades públicas de asegurar la igualdad formal del artículo 16, sino también su faz substancial en la cual el concurso tiene mucho que ver”. “La garantía de idoneidad debe ser interpretada armónicamente con el derecho constitucional a la igualdad de oportunidades... Se advertirá que el concurso no sólo permite encarrilar jurídicamente a la selección del más apto, sino, también, posibilita la participación de todos los ciudadanos o interesados que pretendan acceder al empleo público que se busca cubrir; derecho que entendemos sería vulnerado con una designación directa”.

De tal modo, concluye que “la realización del concurso es obligatoria desde dos planos de análisis. Por un lado, es una exigencia que recae sobre la persona jurídica pública estatal de elegir al candidato más idóneo, y, por otro, es un derecho de los ciudadanos como corolario del derecho constitucional a la igualdad y no discriminación”.

Tanto más, aportamos aquí en coincidencia, cuando en el ámbito de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164, el concurso es el medio consagrado y vigente para cumplir con la manda de nuestra Ley Suprema, por lo cual, la obligatoriedad de su realización ya no puede ponerse en duda<sup>73</sup>.

Por otra parte, el personal bajo la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744<sup>74</sup> en el ámbito del CCTG tiene similar normativa paritaria o convencional aprobada, tal como se analizará con ocasión de éste.

Del mismo modo, los organismos con convenio colectivo de la Ley N° 14.250 tienen en sus respectivos textos paritarios como requisito para el ingreso, la necesidad de comprobar la idoneidad técnica mediante, por lo general, la sustanciación de concursos o sistemas de selección comprobatorios de tal recaudo fundamental. Estándar cualitativo al que, interesa subrayar, expresamente ha aludido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como se menciona en el presente. Por ello, esa suerte de cláusula transitoria, pseudo programática, que algunos textos convencionales incorporan para expresar que dejan la definición del procedimiento de concurso a un órgano

72 Alfonso Buteler “Los medios de selección de empleados públicos” en Revista de Derecho Público - Año 2012 - 1. Empleo público. Ed. Rubinzal-Culzoni, páginas 154-156.

73 En coincidencia con A. Buteler op. cit. Páginas 157 in fine y 163-164.

74 Véase artículo 81 de la Ley en cuanto al derecho a la igualdad de trato.

paritario constituido, que pocas veces llega a completar su cometido, carecen de entidad para soslayar la Constitución Nacional y, por ende, resulta inexcusable la obligatoriedad de sustanciar en el Estado un procedimiento objetivamente válido de comprobación de idoneidad y compulsión de postulantes debidamente anoticiados de las convocatorias.

#### 5.3.5.2.1. Período de prueba. Requisitos. Jurisprudencia.

Efectuada la designación emergente del concurso sustanciado, la adquisición de la estabilidad está sometida a un período de prueba de doce meses de prestación de servicios efectivos, incluyendo las vacaciones o licencia anual ordinaria, durante el cual debe acreditarse la comprobación de la idoneidad a través de evaluaciones del desempeño a los seis y a los once meses de servicios, el cumplimiento de metas y objetivos establecidos, y la aprobación de las actividades de formación<sup>75</sup>, de conformidad con la Resolución de la ex Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa N° 384/14.

El artículo 17 de la Ley establece "... c) La ratificación de la designación mediante acto expreso emanado de la autoridad competente con facultades para efectuar designaciones, al vencimiento del plazo establecido en el inciso a). Transcurridos 30 días de vencido el plazo previsto en el inciso citado sin que la Administración dicte el acto administrativo pertinente, la designación se considerará efectuada, adquiriendo el agente el derecho a la estabilidad...La estabilidad en el empleo cesa únicamente cuando se configura alguna de las causales previstas en la presente ley."

De no aprobar esos requisitos<sup>76</sup>, su designación será dejada sin efecto mediante acto debidamente fundado y circunstanciado.

Se recuerda que la Corte Suprema de Justicia ha limitado la discrecionalidad de la Administración durante el período de prueba para revocar el nombramiento de un empleado sin expresar las razones que lo justifican, declarando ilegítimo tal acto<sup>77</sup>, en consonancia, se destaca, con la nueva redacción del Convenio Colectivo de Trabajo General, homologado por Decreto N° 214/06, en su artículo 25<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> Establecido por el artículo 17 del Anexo de la Ley N° 25.164 y su reglamentación aprobada por Decreto N° 1.421/02.

<sup>76</sup> No nos referimos al requisito previsto en inciso b), la obtención del certificado definitivo de aptitud psicofísica.

<sup>77</sup> Fallo: CSJN "Schnaiderman, Ernesto H. v. Estado Nacional -Secretaría de Cultura y Comunicación de la Presidencia de la Nación" del 08/04/2008.

<sup>78</sup> "Durante el período de prueba la designación del agente alcanzado por la Ley N° 25.164 podrá ser cancelada en cualquier momento por la autoridad competente de quien dependa, debiendo expresar en

Por otra parte, interesa consignar la presencia de funcionarios con designaciones transitorias en cargos gerenciales o ejecutivos que, habiendo ganado por concurso un cargo simple no gerencial, permanecieron o fueron designados nuevamente en dichos cargos ejecutivos. Frente a ello se planteó la cuestión acerca de si la prestación efectiva de servicios en estas últimas podía ser considerada como período de prueba para el cómputo del plazo previsto en el artículo 17 del Anexo de la Ley N° 25.164.

Consultado el Órgano Rector con relación a la incumbencia entre ambos perfiles, se expidió teniendo en cuenta los requisitos y especialidad exigidos para el cargo subrogado, a efecto de determinar si el ejercicio de las funciones asignadas transitoriamente podían ser consideradas. De modo que, en los casos en los que no hubiera relación entre ambos cargos, el involucrado pueda si así lo considera, decidir sobre continuar en el cargo directivo transitorio o tomar posesión del obtenido por concurso para iniciar el plazo de doce meses para adquirir el derecho a la estabilidad<sup>79</sup>.

Se entiende que la evaluación que el titular de la unidad organizativa debe realizar, como requisito para que el ingresante pueda adquirir el derecho a la estabilidad, "sobre la acreditación de la idoneidad requerida y su pertinencia con el perfil del cargo" concursado sólo es factible si entre ambos hubiera vinculación entre las funciones desempeñadas. Por ejemplo, en el caso en que el cargo gerencial del mismo nivel escalafonario supervise en línea jerárquica al puesto concursado y tenga asignadas acciones que comprenden a las del inferior, o bien medie entre ambos una identidad similar de naturaleza y función, y de la que se desprende que las competencias laborales y/o saberes para su ejercicio sean las mismas o similares, según surja del análisis fundado que se efectúe.

Ahora bien, si la prestación del servicio efectivo, es decir del cumplimiento de tareas que exigen las competencias laborales específicas al puesto concursado, es una de las mejores formas, y última chance, de asegurar que la persona será capaz de ejercer esas tareas, ello no puede ser sustituido por una práctica laboral que, por más meritoria que fuera, no exige demostrar esas competencias que, además, no fueron acreditadas concurrentemente en el proceso de selección correspondiente.

Aceptar el criterio inverso llevaría por caso in extremis a absurdos, pues habiendo competido con otros postulantes por la mejor capacidad demostrada, luego es asignado a un puesto de trabajo diferente o de mayor nivel escalafonario sobre la base de un acto discrecional y unilateral de quien lo propicia y resuelve la designación transitoria en ese puesto. Constituiría además un argucia para negar la igualdad de

el acto la causa que justifique la medida en los términos previstos por el quinto párrafo del artículo 17 del Anexo del Decreto N° 1421/02. La cancelación de la designación no dará derecho a indemnización alguna".

<sup>79</sup> Vgr. Dictamen ONEP N° 3.666/14.

trato hacia otros que, habiendo sido bien meritados en el concurso pudieron haber quedado fuera de la designación por falta de plazas vacantes. Si luego la Administración deja la plaza concursada sin ser efectivamente ocupada con el seleccionado por estar desempeñando otra función de perfil diferente y, al mismo tiempo, obturando el orden de mérito para que tome el cargo el siguiente en el mismo, ello configura un proceder indebido y discriminatorio.

De allí que solo si el Órgano Rector definiera fundadamente que se trata de cargos del mismo nivel escalafonario y competencias concurrentes, asimilables o contenidas por el superior, podrá tomarse el tiempo de ejercicio del cargo subrogado como prestación de servicio efectivo.

En cambio, en supuestos en que no se constate relación entre dichos cargos, no existirá manera de tener por cumplidos los doce meses de servicios efectivos y, en tal caso, el titular de la unidad organizativa no podrá materialmente producir informe válido sobre el desempeño efectivo del cargo concursado, por lo que, se reitera, quedaría a opción del ingresante continuar en el cargo con función ejecutiva o bien tomar posesión del ganado por concurso. Nótese que la calificación del desempeño laboral se sustenta en el informe del superior inmediato y es realizada por funcionario con rango no inferior a Director Nacional/General del que dependa el ingresante, funcionarios éstos a quienes no compete definir si el otro cargo al concursado es atinente o no a dicho efecto.

Al respecto, se destaca que, tal como lo establece el artículo 3º de la Ley N° 19.549, el ejercicio de su competencia resulta obligatoria para el Órgano Rector, en el caso para analizar la correspondencia de perfiles en virtud de sus incumbencias, teniendo vedado prorrogar o derivar dicha definición objetiva, por ejemplo, a otros funcionarios ajenos o aún interesados en la cuestión o que su responsabilidad sea efectuar el precitado informe pero no evaluar y mucho menos definir si el desempeño transitorio en otro cargo resulta pertinente.

### 5.3.5.3. 1º Convenio Colectivo de Trabajo General Decreto N° 66/1999

Sobre estos fundamentos, la legislación argentina y su puesta en ejecución comenzaron a evolucionar rápida e incisivamente<sup>80</sup>.

La crisis financiera generada alrededor del denominado efecto “Tequila” (1995) impuso una serie de restricciones que, entre otras, afectaron el gasto público y, en

80 “Algunas características significativas del régimen de negociaciones colectivas del Sector Público Nacional de la República Argentina” 1º y 2º entrega - Revista Argentina del Régimen de Administración Pública Nros. 295 y 297 - año 2003 Buenos Aires Argentina.

particular, el Gasto en Personal. Impuesta su reducción, se aplicó un régimen de retiro forzoso, aunque en la práctica buena proporción del ahorro se financió con la eliminación de los cargos vacantes.

Entre las medidas para esta nueva “Reforma del Estado” se registró la elaboración de un nuevo marco estatutario mediante la remisión de un proyecto del Poder Ejecutivo al Congreso Nacional en sustitución de la Ley N° 22.140. Las demoras en el tratamiento del proyecto se encontraron con el impulso hacia la reapertura<sup>81</sup> de las negociaciones con la UPCN<sup>82</sup> y la ATE durante 1998<sup>83</sup>.

Como se ha visto, la Ley previó que los institutos integrantes del régimen de carrera fueran determinados mediante acuerdo paritario. En esta materia, importa resaltar los acuerdos que se lograron desde el Primer Convenio Colectivo de Trabajo General, homologado por Decreto N° 66/99, en los temas abordados. Importan no sólo por el valor intrínseco de sus regulaciones sino, especialmente, por haber sido establecidas en la modalidad participativa con las entidades sindicales representativas y, consecuentemente, por el nivel de consenso y legitimación alcanzado tanto para el Estado empleador como para la parte gremial.

1. En materia de ingresos, requisitos, impedimentos y nulidades, el Convenio Colectivo anticipó lo que el Congreso Nacional establecería mediante la Ley de Empleo Público analizada. En efecto, en el Título II “Condiciones de Ingreso” se establecía como mínimas, la nacionalidad (aunque exceptuable), las condiciones de conducta, la “idoneidad para el cargo función” (inciso c del artículo 10) y la aptitud psicofísica correspondiente.

El artículo 12 especificaba que “Las designaciones efectuadas en violación a lo dispuesto por los dos artículos anteriores o por 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.”

2. Entre los principios de la función pública (artículo 15), además del sometimiento

81 En los primeros meses de 1993 se dio inicio a las negociaciones una vez reglamentada la Ley N° 24.185 por Decreto N° 447/93. Sin embargo, esas negociaciones quedaron suspendidas en buena medida motivado por las cuestiones de representatividad gremial.

82 Esta entidad sindical había sido declarada mayoría en la conformación de la voluntad de la parte gremial (72%) una vez firme la compulsa de afiliados con cotizantes efectuada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley N° 24.185 y consagrada por Resolución de la Subsecretaría de Relaciones Laborales N° 42 de 1998. Esta proporción a la fecha no fue modificada.

83 Sobre la segunda parte del año, la ATE se retiró de las mesas negociadoras por lo que el texto se terminó acordando sólo con la UPCN.

pleno a la Constitución y a la ley, se reconocía la “Igualdad, mérito y capacidad” (inciso b) y el ingreso por los sistemas de selección como condición para gozar de estabilidad (artículo 18). Entre los derechos del personal permanente establece la estabilidad (artículo 31 inciso a) pero también la igualdad de oportunidades en la carrera (inciso c).

3. No obstante, se encuadraba al personal comprendido por la LCT solo en las cláusulas referidas a Ingreso, Deberes y Prohibiciones (2º párrafo del artículo 1º), aunque, por su artículo 22, el Estado empleador quedaba facultado a modificar el régimen de empleo del personal “que carezca de estabilidad laboral por estar encuadrado en las normas de la Ley de Contrato de Trabajo”<sup>84</sup>.

4. En lo tocante a Carrera Administrativa se dedica todo un Título (VI “Carrera del Personal” ver artículos 42 a 66), llamado a tener significativo impacto posterior. Primero, porque en lo sustancial se mantuvo inalterado en el actual 2º CCTG, lo cual revela los profundos consensos alcanzados. Segundo, porque asegura una unidad de doctrina y de homogeneidad en el diseño y acuerdo de los escalafones y carreras específicas a ser negociadas sectorialmente. Todos éstos deberán asegurar el efectivo cumplimiento de tales principios y características.

5. Como se ha visto, una complejidad que afecta al régimen de función pública se relaciona con las decenas de regímenes escalafonarios, de carrera y salariales existentes. Esta dispersión es fruto de variados factores, modas administrativas, intereses corporativos, paradigmas diferentes en el tiempo, ausencia de una política central, etc. Con esta primera formulación no se ensayó una radical centralización uniformadora sino que se apostó a una progresiva convergencia de diseños surgidos de principios y parámetros como los que se detallan a continuación.

6. En el Capítulo I, Principios Generales, se establece en primer lugar, la finalidad laboral última “La carrera del personal estará orientada a facilitar la incorporación y el desarrollo de los recursos humanos que permitan a los órganos del PODER EJECUTIVO NACIONAL cumplir con efectividad sus objetivos y responsabilidades” (Artículo 42).

En segundo lugar, los principios declarados son “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 indivi-

<sup>84</sup> A la luz del referido fallo Madorrán, la expresión del Convenio es a todas luces, obsoleta. Habría que esperar hasta el Decreto N° 106/14 para que se verificara la primera decisión al respecto y a favor del personal de la Comisión Nacional de Valores.

dual, y, 6.-La asignación de funciones acorde con el nivel de avance del agente en la carrera”.

- Consagra la promoción horizontal, además del clásico ascenso o promoción vertical. La promoción horizontal (en cada Nivel o Categoría Escalafonaria) “... exigirá como mínimo una cantidad de calificaciones adecuadas del desempeño del agente y la acreditación de las competencias laborales o actividades de capacitación que se acuerdan en los respectivos convenios sectoriales” (artículo 45), mientras que la promoción vertical de Nivel o Categoría se efectuará conforme a los mecanismos de selección y/o merituación (en el actual CCTG Decreto N° 214/06, artículo 54) y requisitos aplicables al cargo o función que se aspire.

- Resalta lo acodado por el Artículo 47 (actual artículo 55 del CCTG) cuyo texto dice así “En ningún caso podrá convenirse que sólo la permanencia del agente en el servicio dé lugar a su promoción”, pues supone abandonar el paradigma de la mera antigüedad como criterio de promoción en los clásicos escalafones y carreras de otrora. Habiéndose declarado como principio que el funcionario es un sujeto activo de su carrera (ver artículos 43-5, actuales 51-5) esta cláusula supera todo concepto “pasivo” en la misma (transcurso del tiempo) para exigir al empleador y al empleado, una intensa aplicación de energías para el trabajo diligente e idóneo por ambas partes.

7. En cuestiones de Selección se dedica un Capítulo (III), ya que ella deberá realizarse (Artículo 48, actual 56 del CCTG) “... mediante sistemas que aseguren la comprobación fehaciente de la idoneidad, méritos, competencias y actitudes laborales adecuadas para el ejercicio de las funciones”, es decir, por la ponderación comprobada de antecedentes no sólo laborales, académicos y actitudinales, sino por su valoración integral, debiendo calibrarse específicamente las “competencias laborales” duras entre candidatos. Tan clave fue considerado este asunto que, en el artículo 52 (actual art. 60), se prescribe que los procesos de selección del personal<sup>85</sup> deberán contemplar formas de evaluación objetiva de antecedentes, experiencias relacionadas con el cargo, conocimiento, habilidades y aptitudes (incluidos cursos de formación habilitantes para el ingreso).

- Se especifica la gestión de los perfiles de requisitos, sea para facilitar la postulación de trabajadores con discapacidad, como de perfiles comunes de requisitos mínimos para comprobar un conjunto básico de conocimientos, habilidades y aptitudes, para cubrir cargos vacantes de naturaleza funcional similar o equivalente, de manera de evitar discriminaciones entre postulantes. Se reitera el respeto a los principios de

<sup>85</sup> El Estado empleador aprobará los regímenes respectivos (cfr. artículo 8º de la Ley N° 24.185) previa consulta a las entidades sindicales signatarias de los convenios para asegurar el cumplimiento de las garantías consagradas, pero también de la manda legal analizada en el artículo 4º y 18 de la Ley de Empleo Público. Lo acordado es un mecanismo de consulta y no de co legislación.

igualdad de oportunidades, publicidad y transparencia, en especial a la igualdad de trato por razones de género o de discapacidad, **“como así también la debida competencia entre los candidatos”** (resaltado no original). Para asegurar transparencia y publicidad las convocatorias, se debe divulgar todas las ofertas disponibles, quedando comprometidas las entidades gremiales como agentes auxiliares de difusión.

- La fuentes de reclutamiento es otro punto crucial. Asegurar apertura o cerrazón en las ofertas de vacantes al funcionariado y a la ciudadanía. Ello se vincula con reducir posibilidades de captura de los cargos públicos por parte de los funcionarios, experiencia ampliamente documentada en la bibliografía profesional. En este sentido, el CCTG impide el cierre o restricción de las fuentes cuando ya estaban “abiertas” al público y evita que, en las convocatorias exclusivas para funcionarios (o Generales) se cierren aún más<sup>86</sup>. Así por el artículo 54 (actual artículo 62) *“No podrán restringirse por convenio sectorial, las disposiciones vigentes que establecen convocatorias abiertas al público para ciertas categorías o niveles escalafonarios. El ámbito de las convocatorias que no sean abiertas, abarcará como mínimo al personal comprendido en el respectivo convenio sectorial.”*

8. El principio de mérito se materializa por el artículo 53 (actual artículo 61) pues “La designación de personal se ajustará al orden de mérito aprobado. Cuando se trate de la selección de aspirantes a cargos directivos, de conducción o de coordinación superior, se podrá acordar en los respectivos convenios sectoriales, cláusulas que posibiliten a la autoridad competente escoger entre los candidatos de una terna.”

9. La calidad de los órganos selectores es crucial, por lo que se buscó asegurar la no discriminación en su integración, por razón de género y, por el otro, el cierre a integrantes de una misma jurisdicción. En cargos técnicos, profesionales o directivos se exige la presencia de jurados especialistas que no pertenezcan a la Administración. En el artículo 56 se obliga a la integración de órganos de selección para cargos gerenciales o que requieran títulos técnicos y/o profesionales, con “... representantes de academias nacionales, consejos, colegios o asociaciones profesionales, o especialistas de reconocido prestigio pertenecientes o no, a universidades o centros de investigación, nacionales o extranjeros, afines a la especialidad requerida. En ningún caso los órganos de selección estarán integrados exclusivamente por personal de la jurisdicción de la que dependa el cargo a cubrir, entendiéndose por jurisdicción a la Jefatura de Gabinete de Ministros, al Ministerio, Secretaría de la Presidencia de la Nación u organismo descentralizado. Al menos uno de los integrantes de los órganos de selección deberá ser mujer”; esto último mejorado en el actual artículo 64 al sustituirla por: “ni por más de un 60% de personas de un mismo sexo.”

<sup>86</sup> En este sentido recoge una tradición iniciada en 1992 cuando en el marco del antecesor régimen del SINEP se prohibieron las denominadas convocatorias “internas” a los funcionarios de la misma unidad organizativa en la que se encontraba la vacante.

10. También se especifica la veeduría de las entidades sindicales (artículo 55, actual 63) para fiscalizar los procesos y dejar constancia en acta de sus observaciones, las que deberán ser elevadas al titular de la jurisdicción o entidad para su consideración previa a la decisión final.

Sobra resaltar la importancia institucional y organizacional del diseño y aplicación de un régimen de reclutamiento y selección del personal estatal. En lo institucional, para asegurar los principios de idoneidad y mérito así como, con igual énfasis, el de igualdad (artículo 16 de la Constitución Nacional) y no discriminación por motivo alguno, que hacen a la esencia del pacto republicano. En lo organizacional, porque la estabilidad laboral exige extremar los recaudos para seleccionar a los ciudadanos más competentes posibles, en tanto llamados a ser uno de los actores claves para el desempeño y efectividad de una dependencia estatal.

El Convenio fue objeto de una serie de medidas judiciales durante los primeros meses de 1999 por lo que su aplicación quedó suspendida. Resueltas estas cuestiones, sobre la mitad de ese año, se procedió a iniciar su aplicación y a la constitución de la primera comisión negociadora sectorial del entonces Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (cfr. Resolución de la Secretaría de Trabajo N° 99), manifestación de la voluntad en avanzar en la aplicación de estas normas.

Sin perjuicio de ello, volvió a evidenciarse la activación y apuro en el tratamiento de estas cuestiones sobre el final de un mandato presidencial. En efecto, el 10 de diciembre de 1999 estaba previsto el cambio de Gobierno, y el 15 de septiembre el Congreso Nacional sancionaba la Ley N° 25.164. Habría que esperar, en materia de Convenio Colectivo, al año 2005.

Consecuentemente, este CCTG tuvo una aplicación incipiente y escasa en la realidad concreta del funcionariado y de la Administración, sin perjuicio de enfatizar en el logro que supuso por ser expresión de una primera negociación de envergadura, del efectivo cumplimiento de la ley, del consenso y acuerdo alcanzado más allá de los méritos relativos de sus contenidos.

#### 5.3.5.4. 2° Convenio Colectivo de Trabajo General Decreto N° 214/06

La situación del país y de la Administración Pública durante el 2.001, y más sobre sus días finales, es conocida. En ese clima de tensión y zozobra, revertido a partir de mediados del año 2.002, poco podía avanzarse en estas cuestiones.

Recién en el 2.005 se retomaron las decisiones de avanzar en la negociación de un nuevo convenio colectivo general que contará con la legitimación originaria de ambas entidades sindicales signatarias (UPCN y ATE). Ello desembocó en el vigente

Convenio Colectivo de Trabajo General, instrumentado en febrero de 2006 por el Decreto N° 214<sup>87</sup>.

Un rápido contraste con su antecesor muestra significativos avances tanto en nuestro objeto como en otros cuyo análisis detallado excede los límites del presente. Sin perjuicio de mencionar algunas de las mejoras significativas, luego se profundizará en los temas centrales. Entre esas mejoras pueden señalarse:

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.
2. El pleno reconocimiento del derecho a negociar todas las materias al personal comprendido por la Ley de Contrato de Trabajo, al que en el 1° Convenio General sólo se le admitía la negociación en tres asuntos.

Decreto N° 214/2006	Decreto N° 66/99
<p>ARTICULO 1º. El presente Convenio Colectivo de Trabajo General será de aplicación para todos los trabajadores bajo relación de dependencia laboral con las jurisdicciones y entidades descentralizadas detalladas en el Anexo I del presente.</p> <p>Al personal regido por la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (T.O. 1976 y sus modificatorias en adelante Ley de Contrato de Trabajo) le será de aplicación las normas del presente convenio con las salvedades que se formulan para cada Instituto en particular.</p>	<p>ARTICULO 1º. El presente Convenio Colectivo de Trabajo será de aplicación para todos los trabajadores de la Administración Pública Nacional que pertenezcan a las jurisdicciones y entidades que se enuncian en el Anexo I del presente.</p> <p>El personal comprendido en el ámbito de aplicación que esté regido por la ley de Contrato de Trabajo, sus modificatorias y las que se dicten en su reemplazo que pertenezcan a los organismos que se mencionan en el Anexo I <u>se le aplicará exclusivamente las prescripciones contenidas en los artículos correspondientes a Ingreso, Deberes y Prohibiciones.</u></p>

3. La dispersión de regímenes escalafonarios, de carrera y salariales reconocidos en su Anexo II, con aptitud para ser negociados sectorialmente, es otro motivo de preocupación que llevó a acordar la unificación oportuna de varios de ellos conforme se expresa en su artículo 8°. Como muestra de esta voluntad, mediante el Decreto N° 106/14, el sectorial previsto para el personal de la Comisión Nacional de Valores se integró en el SINEP y, además, por primera vez en la historia del CCTG, ese personal dejó de regirse por la LCT y pasó a regirse por la Ley de Empleo Público.

4. 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

87 Eduardo A. Salas “Algunas reflexiones en torno al proceso negociador del Segundo Convenio Colectivo de Trabajo General” - Escenarios para un nuevo contrato social - N° 12 - mayo 2006 Año IV - Editorial de la Unión del Personal Civil de la Nación - Buenos Aires Argentina.”

tratamiento de las denuncias efectuadas. Se recordará que antes sólo poseía carácter de Comisión Asesora.

5. La constitución de una fuente de financiamiento paritario del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (artículo 77). Este Fondo, autorizado a crearse por el PEN (artículo 43 de la Ley de Empleo Público<sup>88</sup>), fue establecido por su Decreto reglamentario N° 1.421/02. La medida está llamada a tener trascendente proyección pues la inversión en formación, capacitación, entrenamiento y desarrollo del personal tiene un eje subsidiario de soporte financiero y de gestión como parte de las acciones de mejoras del régimen de carrera. Pero su financiamiento recién se configuró por el artículo 77 del Convenio mediante el aporte del 0,2% de las remuneraciones brutas, mensuales, normales, habituales y permanentes del personal del convenio, porcentaje a integrar por partes iguales entre los signatarios. Para ello se constituye una Comisión paritaria de administración y gestión del Fondo (artículos 74 y 75)<sup>89</sup>.

6. 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<sup>90</sup>, sin perjuicio de mantener lo acordado en autocomposición en el seno de la Co.P.A.R., mediación y arbitraje (artículos 83 a 105).

7. En Derechos se añade la dimensión psicosocial y la ausencia de violencia labo-

88 El artículo 44 de esta reglamentación estableció que “la función asignada al Fondo de Capacitación Permanente y Recalificación Laboral... comprenderá 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”.

89 La Comisión cumple lo dispuesto en el Capítulo X del Anexo de la Ley N° 25.164 y Decreto reglamentario N° 1421/02, y está integrada por 5 representantes titulares y suplentes por el Estado empleador y por la parte gremial. Sus funciones abarcan desde contribuir con la identificación de las necesidades y demandas de formación y capacitación del personal, con la formulación de líneas de capacitación orientadas a preparar y/o fortalecer las capacidades laborales del personal para la utilización más efectiva de las nuevas tecnologías de gestión y programar, coordinar y evaluar acciones de capacitación por sí o por terceros, administrar los recursos financieros y dictar las regulaciones para la asignación de esos recursos a las actividades que apruebe, entre otras. 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.

90 La ley sancionada en diciembre 22 de 1958, establecía por su Artículo 1° que “Los conflictos de intereses cuyo conocimiento sea de la competencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se sustanciarán conforme a las disposiciones de la presente ley.”, para lo cual conforme al artículo 2° “Suscitado un conflicto que no tenga solución entre las partes, cualquiera de éstas deberá, antes de recurrir a medidas de acción directa, comunicarlo a la autoridad administrativa, para formalizar los trámites de la instancia obligatoria de conciliación.” Subrayado no original.



ral entre las condiciones y medio ambiente de trabajo digno<sup>91</sup>. En estas cuestiones, además, se recargan las obligaciones del Estado empleador con la incorporación de los incisos i) y j) de su artículo 33<sup>92</sup>. Aparece plenamente inscripto en el texto, lo referente al principio de no discriminación e igualdad de oportunidades y de trato, lo que será objeto de una prolija y detallada regulación en los nuevos artículos 115 a 120 integrantes del Título VIII y su inclusión en la definición de las condiciones de trabajo (ver artículo 115, inciso a) punto 2).

8. El derecho gremial a contar con información conforme a lo establecido en la Recomendación OIT N° 163, para mejor proveer a sus funciones negociadoras y de seguimiento de lo acordado.

9. 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 159<sup>93</sup>). 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.

10. En lo concerniente a las cuestiones relacionadas con la estabilidad, el ingreso y la promoción del funcionario de carrera, el nuevo convenio registra invariantes claves, las que predicen de procesos y legitimidades elaboradas y mantenidas en estos años, así como mejoras significativas.

a) En materia de Ingreso especifica la acreditación de las condiciones de conducta e idoneidad asimilando su texto al de Ley de Empleo Público. Ello ratifica que, por la extensión de las materias negociadas para el personal bajo la LCT, también se les aplica<sup>94</sup>.

91 Ver artículo 115, a) punto 2, “2) La naturaleza de los agentes físicos, químicos, biológicos y psicosociales presentes en el ambiente de trabajo y sus correspondientes intensidades, concentraciones o niveles de presencia.”

92 “i. Velar por el buen clima de trabajo, absteniéndose y/o haciendo cesar, cualquier hecho de discriminación, violencia y/o acoso de cualquier índole mediante el uso del cargo, autoridad, influencia o apariencia de influencia.

j. Dispensar a todos los trabajadores igual trato en idénticas situaciones.”

93 Lo cual a su vez cumple con el artículo 9, segundo párrafo, de la Ley de Empleo Público, “...El personal contratado en esta modalidad no podrá superar en ningún caso el porcentaje que se establezca en el convenio colectivo de trabajo, el que tendrá directa vinculación con el número de trabajadores que integren la planta permanente del organismo.”

94 Entre los impedimentos se añade el artículo 12 inciso i).

- Se mejora la redacción para personal de la Ley de Empleo Público reingresante, asegurándole estabilidad automática sólo en caso de retornar antes de los cinco años, en un cargo de nivel igual o inferior al que tuvieran previamente<sup>95</sup>.

- Se mantiene constante la nulidad de toda designación en violación a las condiciones e impedimentos para el ingreso y se la reafirma mediante el último párrafo del artículo 19 que reza así, “La designación de personal en cargos de carrera sin la aplicación de los sistemas de selección establecidos de conformidad con los principios convenidos en el presente convenio no reviste en ningún caso carácter de permanente ni genera derecho a la incorporación al correspondiente régimen de estabilidad.”

- De manera convergente, por el artículo 42 se refuerzan estos principios al amparar a los funcionarios que fueron trasladados o transferidos desde fuera del ámbito del convenio colectivo, con la estabilidad prevista en éste, siempre que se certificara su ingreso en el origen “... mediante la aplicación de sistemas que acredite la idoneidad para el desempeño del cargo”.

b) En materia de Estabilidad se debe resaltar lo concerniente a la ampliación del derecho a la permanencia temporalmente acotada en el ejercicio de cargos directivos (gerenciales o críticos) que el Estado determine, y a los que se acceda por concurso abierto a la ciudadanía y se hubiese pactado un término para su ejercicio de hasta cinco años. Por un lado se ratifica esta estabilidad funcional, receptado desde el SINAPA, se la acota a un período “vencido el cual deberá realizarse el proceso de selección correspondiente” (último párrafo del artículo 21). También las causales de pérdida de estabilidad se mantuvieron (redefinición del estructura organizativa, desempeño inadecuado o sanción disciplinaria de como mínimo diez días).

En cambio, se extendió esta estabilidad funcional a la titularidad de los cargos de jefatura a los que se accediera en sistemas de selección “que acrediten la idoneidad bajo igualdad de oportunidades entre los trabajadores” (convocatoria general).

- Lamentablemente el texto mantiene una expresa diferenciación entre la estabilidad del personal bajo la Ley N° 25.164 y la del personal bajo la Ley de Contrato de Trabajo. En el artículo 20 sólo se predica sobre la estabilidad de aquéllos así como en la mencionada estabilidad funcional (artículo 21), en el reingreso (artículo 14) y en los principios ordenadores de la función pública. En el inciso c) del artículo 16 se establece “... Estabilidad en la relación de empleo, siempre que se revistara como personal permanente de acuerdo con el régimen provisto en la Ley N° 25.164. Queda exceptuado de este principio, el personal que rige sus relaciones de trabajo por la

95 Eso es cónsono con la trascendencia de la estabilidad basada en la idoneidad y el mérito. La cláusula evita que, quien siendo funcionario de carrera por haber demostrado idoneidad para un cargo, pudiera reclamar la estabilidad reingresando por un cargo de mayor nivel sin transitado por el período de prueba.

Ley de Contrato de Trabajo”, cuando en el anterior texto sólo se refería a “estabilidad en la relación de empleo”<sup>96</sup>.

- En materia de causales de Egreso (artículo 38) se enumera prolijamente los de quienes se desempeñan bajo la Ley de Empleo Público mientras que “la relación de empleo regulada por la ley de contrato de trabajo se extinguirá de conformidad con las prescripciones de dicha normativa” sin mayor reserva ni limitación expresa. A estos últimos empleados se les exige, no obstante, concurso de ingreso, acreditación del servicio efectivo durante el término establecido en la LCT y la aprobación de la capacitación y las evaluaciones de su desempeño. Pese a ello entendemos que la doctrina asentada por la Corte Suprema de Justicia en el comentado fallo Madorrán deja obsoleta esta cuestión.

c) En materia de Régimen de Carrera se había anticipado cómo buena parte del contenido del Título VI se mantuvo inalterada. Así lo da cuenta la redacción de los artículos 50 a 53; 55 a 57; 59; y 61 a 63, todos en cuestiones de selección. En estas sólo se mejoraron algunos aspectos tales como:

- artículo 54, para la promoción vertical se especifica que “se efectuará conforme a los mecanismos de selección y/o meritución, y requisitos aplicables al cargo o función a la que se aspire”<sup>97</sup>.
- artículo 58, para no discriminar a través de los perfiles de requisitos, (“El Estado empleador establecerá perfiles comunes que contengan los requisitos mínimos y que tengan por objeto comprobar un conjunto básico de conocimientos, habilidades y aptitudes, para cubrir cargos vacantes de naturaleza funcional similar o equivalente”).
- artículo 60, para establecer la previa consulta a las entidades sindicales para la aprobación del reglamento de concursos.
- en la integración de los comités de selección, para la que se mejoró la redacción original inintencionadamente discriminatoria, por una redacción neutra por la que en ellos, no debe haber más del sesenta por ciento de personas de igual sexo.

<sup>96</sup> En el artículo 26, la protección del empleado estatal afectado por medidas de reestructuración alcanza al personal de la ley de empleo público pero no menciona a aquellos comprendidos por la ley de contrato de trabajo.

La previsión está en consonancia con el artículo 23: “Las partes acuerdan que el personal comprendido en el presente convenio o que se incorpore en el futuro y se rija por la Ley de Contrato de Trabajo, mantendrá dicha condición, salvo decisión expresa del Estado empleador o que se dieran los supuestos previstos en el último párrafo del artículo 3° del Anexo de la Ley N° 25.164.

<sup>97</sup> Que reiteramos declara que no es materia de negociación “el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa”.

#### 5.3.5.4.1. Convenios colectivos de trabajo sectoriales

El Convenio de Trabajo General tiene jerarquía por sobre los convenios colectivos de trabajo sectoriales<sup>98</sup>, por lo que éstos en consonancia han establecido para el ingreso a la carrera, para el acceso a funciones ejecutivas o de jefatura, y para la promoción vertical, el requisito ineludible de selección o concurso<sup>99</sup>.

Así, lo fijan de manera consistente todos los Convenios en vigencia hasta el presente: para el personal del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) homologado por Decreto N° 127/06<sup>100</sup>, del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) homologado por Decreto N° 40/07<sup>101</sup>, del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) homologado por Decreto N° 109/07<sup>102</sup>, de Coros, Orquestas y Ballets homologado por Decreto N° 973/08<sup>103</sup>, del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) homologado por Decreto N° 2.098/08<sup>104</sup>, del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) homologado por Decreto N° 1.032/09<sup>105</sup>, del Personal Profesional de los Establecimientos Hospitalarios y Asistenciales e Institutos de Investigación y Producción dependientes del Ministerio de Salud homologado por Decreto N° 1.133/09<sup>106</sup> y de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) homologado por Decreto N° 1.714/10<sup>107</sup>.

#### 5.3.5.4.2. Balance provisional de las mejoras del 2° CCTG

En apretada síntesis, el 2° CCTG incluyó completa e integralmente al personal com-

<sup>98</sup> Tal como, de acuerdo con el artículo 5° del Decreto N° 447/93 reglamentario del artículo 6° de la Ley N° 24.185, lo define el propio Convenio Colectivo de Trabajo General en sus artículos 5° y 9°: E en 5°, se establece que “En todos los supuestos de conflictos de normas entre el Convenio Colectivo General y los Convenios sectoriales, será de aplicación la norma vigente en el Convenio Colectivo General, al que se le reconoce jerarquía superior” y por el artículo 9° que “Podrán ser objeto de la negociación colectiva sectorial la estructura de la carrera, el escalafón, las materias remitidas y las no tratadas por el presente convenio y todas las modalidades sectoriales de institutos emergentes del convenio general”.

<sup>99</sup> Capítulo 2 La negociación de los convenios colectivos sectoriales. Experiencias en el diseño de regímenes de carrera funcionaria” en autoría con Hugo J. Spairani en “La negociación colectiva en el Sector Público” - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – Argentina y Organización Internacional del Trabajo - 2004 - Buenos Aires - Argentina.

<sup>100</sup> Arts. 9 b), 33 y cc.

<sup>101</sup> Arts. 42, 47, 56 y cc.

<sup>102</sup> Arts. 9°, 30 y cc.

<sup>103</sup> Arts. 8°, 9°, 23, 27 y cc.

<sup>104</sup> Arts. 19, 21, 33 y cc.

<sup>105</sup> Arts. 24 a 26 y cc.

<sup>106</sup> Arts. 37, 39, 40 y cc.

<sup>107</sup> Arts. 16, 26, 29 y cc.

prendido sin distinciones por su régimen de empleo (Ley de Empleo Público y L.C.T.) en todas las materias negociables.

Tiene aplicación efectiva y se ha continuado incorporando personal de otras o nuevas entidades, de conformidad con el artículo 1° de la Ley N° 24.185 (por ejemplo Casa de Moneda S.E.; Hospital Nacional Profesor Alejandro Posadas; EDUCAR S.E. etc.).

Se insertó en el plexo convenial un Prólogo declarativo de contundentes compromisos para el servicio público e inspirador obligado para la interpretación del texto y para su aplicación, ante eventuales lagunas o silencios. El texto se alineó completamente a lo prescrito por la Ley N° 25.164.

Deja abierta la posibilidad de unificar Convenios Colectivos Sectoriales para albergar bajo un mismo régimen a empleados de distintas entidades con regímenes salariales y escalafonarios diferentes buscando homogenizar en todo lo relativo a estos temas.

Amplía el alcance y protección de las condiciones y medio ambiente de trabajo así como todo lo concerniente al principio de igualdad de trato y no discriminación en la búsqueda de erradicar del ambiente laboral toda manifestación de violencia laboral. Asegura el financiamiento conjunto de las actividades de capacitación y desarrollo del personal en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Empleo Público pero extendiendo, asimismo, su acción al personal bajo la L.C.T.

En lo que nos concierne, se ratifican los principios liminares establecidos en el 1° CCTG en materia de Carrera Administrativa. De lo anterior se desprende que:

a. el CCTG viene sirviendo de marco que asegura una unidad de doctrina que homogeniza la igualdad de derechos implicados en la diversidad de colectivos laborales y entidades comprendidos;

b. si los CCTS abarcan al momento al 63% (cfr. sección 3.4), puede decirse que en la totalidad del ámbito institucional se han asegurado los instrumentos legales, y se verá también los reglamentarios y procedimentales, para efectuar los concursos. En el resto, la aplicación subsidiaria del régimen de concursos del SINEP pone a resguardo los derechos de los ciudadanos a ingresar y de los funcionarios a ascender, sin posibilidad de atajos, sofismas argumentales o estratagemas falsamente jurídicas para obviar los procesos de selección y mantener situaciones irregulares.

#### 5.3.5.5. Sistema Nacional de Empleo Público Decreto N° 2.098/08

A partir del 1° de diciembre de 2008, el personal del anterior SINAPA pasó a revistar en el nuevo escalafón y régimen de carrera establecidos en el Sistema Nacional de

Empleo Público, Convenio Sectorial instrumentado por el Decreto N° 2.098/08.

Importa reseñar sus características principales, y también de cara al régimen suplantado, sus avances relativos pues configuran buena parte de las apuestas estratégicas en materia de empleo público para el Estado como empleador y, asociativamente, para las representaciones sindicales.

Tampoco debe olvidarse el impacto funcional que este personal tiene sobre la gestión de la Administración toda vez que su desempeño aporta a la gestión de los ministerios y de buena parte de las entidades descentralizadas y además de ser un colectivo que agrupa a la mayor cantidad de empleados.

#### 5.3.5.5.1. Régimen escalafonario

En este componente, las partes acordaron mejorar su diseño a partir de las enseñanzas derivadas de la aplicación del SINAPA. Por un lado se reconocía la necesidad y conveniencia de adaptarlo mejor a la realidad de una dotación crecientemente tecnificada y profesional y, por el otro, de la acentuación de las exigencias de mayores requisitos de acceso a la carrera. Para ello:

1. Se establecen 4 agrupamientos (a los tres del SINAPA, se añadió el “Profesional” desprendido del anterior Agrupamiento “General”) para dar mejor cuenta de las especificidades en la dirección y gestión de la carrera del personal universitario. También se amplió conceptualmente el alcance del Agrupamiento Especializado para trascender la sola inclusión de los Economistas de Gobierno. Se previó la existencia de “Orientaciones” a decidir en cada Agrupamiento para ir avanzando progresivamente en las adaptaciones para distintos núcleos de funcionarios según profesión, función, o finalidades específicas como por ejemplo, el personal técnico informático, el personal técnico sanitario, etc.

2. Se mantienen los seis Niveles Escalafonarios como en el SINAPA, pero se redefinieron para fortalecer y elevar sus requisitos mínimos para el acceso a los cargos correspondientes. El Agrupamiento General no alcanza a los cargos de nivel A pero, en el caso de los Agrupamientos Profesional y Científico Técnico sólo comprenden cargos de niveles A a D, éste último como Nivel Inicial<sup>108</sup>.

<sup>108</sup> En el Agrupamiento Científico Técnico sólo puede revistar personal con grado universitario por lo cual aquéllos que venían revistando allí en el SINAPA fueron reubicados en el nuevo Agrupamiento General.

AGRUPAMIENTO ESCALAFONARIO	NIVEL ESCALAFONARIO					
	A	B	C	D	E	F
GENERAL						
PROFESIONAL						
CIENTÍFICO TÉCNICO						
ESPECIALIZADO						

Esta mayor diferenciación estructural se acompañó salarialmente por la asignación de un suplemento diferenciado por el personal de los Agrupamientos Especializado (50%), Científico Técnico (40%) y Profesional (35%) sobre la Asignación Básica del Nivel. Para el personal técnico del Agrupamiento General se estableció un Suplemento por Capacitación Terciaria del 25% de los niveles A, B, C y D.

En cuanto a los requisitos, las partes acordaron un mejoramiento y profundización mayor a partir de la exigencia de título completo de estudios secundarios conforme a la nueva Ley de Educación Nacional. El próximo cuadro da cuenta de ello. De una simple lectura, se podrá apreciar que en los dos niveles más altos pasa a exigirse especialización de posgrado (Nivel A) o actividades de formación de ese calibre o equivalentes (Nivel B).

En las exigencias de experiencia laboral previa, se establecen términos posteriores a la titulación o, cuando fuera admisible términos menores, la complementación de mayores años de ejercicio laboral total relacionado con la especialidad requerida<sup>109</sup>.

En el Agrupamiento General se reconocen los estudios secundarios con orientaciones técnicas compensándolos con menores exigencias en experiencia laboral previa. Ello sobre la base de la mayor duración de estos estudios respecto del Bachillerato y la especialización focalizada de la formación recibida. En el Nivel D de este agrupamiento, se procura también atraer estudiantes universitarios quienes, por lo que más adelante se refiere al cambio de Agrupamiento, quedan en una situación expectante de continuar sus carreras profesionales, una vez titulados<sup>110</sup>.

NIVEL ESCALAFONARIO	NIVEL EDUCATIVO	OTRAS CERTIFICACIONES ACADÉMICAS	EXPERIENCIA LABORAL	OTROS Experiencia adicional de
A	Título de grado universitario no inferior a 4 años	Especialización avanzada de postgrado.	6 años después de la titulación.	3 años en dirección de equipos de trabajo para funciones ejecutivas o de jefatura.
B Profesional	Título de grado universitario no inferior a 4 años.	Especialización por cursos de postgrado y/o publicaciones o investigaciones en entidades reconocidas.	3 años después de la titulación.	2 años en dirección de equipos de trabajo para funciones ejecutivas o de jefatura.
B	Título universitario o terciario no inferior a 3 años.	Especialización por cursos de postgrado y/o publicaciones o investigaciones en entidades reconocidas.	6 años.	2 años en dirección de equipos de trabajo para funciones ejecutivas o de jefatura.
C Profesional	Título de grado universitario no inferior a 4 años.			2 años en dirección de equipos de trabajo o entrenamiento validado por el INAP para funciones ejecutivas o de jefatura.
C	Título universitario o terciario no inferior a 3 años.		3 años después de la titulación o de 6 en total.	1.2 años en dirección de equipos de trabajo o entrenamiento validado por el INAP para funciones ejecutivas o de jefatura. 2. Secundario más 10 años de experiencia y autorización Co.P.I.C.
D Profesional	Título universitario de grado no inferior a 4 años.			1 año en jefatura o supervisión de equipos de trabajo o entrenamiento validado por el INAP para funciones de jefatura o supervisión de equipos de trabajo.

109 Wegman, Marcelo V. Aportes a la profesionalización del servicio civil en el gobierno federal de la República Argentina a través de la negociación colectiva XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 9 - 12 nov. 2010 ([HTTP://SIARE.CLAD.ORG/FULLTEXT/0065640.PDF](http://siare.clad.org/fulltext/0065640.pdf)).

110 Las reglas de encasillamiento del personal SINAPA en este nuevo escalafón también apuntaron en la misma dirección. El personal que venía revistando en Niveles F, E y D pero que contaran con título de grado universitario para los que se les pudiera asignar puestos de trabajo que exigieran el ejercicio profesional correspondiente, fueron alojados en el Agrupamiento Profesional y, en los casos de personal de Niveles F y E, ascendidos a Nivel D. En sentido inverso, los empleados sin título o de grado universitario

que venían desplegando tareas de apoyo técnico en el Agrupamiento Científico Técnico fueron asignados al Agrupamiento General manteniéndoles su retribuciones originales.

NIVEL ESCALAFONARIO	NIVEL EDUCATIVO	OTRAS CERTIFICACIONES ACADÉMICAS	EXPERIENCIA LABORAL	OTROS Experiencia adicional de
D	1. Título universitario o terciario no inferior a 2 años. 2. Título secundario.		1. 3 años después de la titulación o de 6 en total para secundario. 2. La mitad de dicha experiencia con secundario técnico de más de 5 años. 3. Se exige experiencia acreditando 2 años de carrera universitaria.	1 año en jefatura o supervisión de equipos de trabajo o entrenamiento validado por el INAP para funciones de jefatura o supervisión de equipos de trabajo.
E	Título secundario.		1. 6 meses (o de capacitación específica). 2. No exige experiencia con secundario técnico de más de 5 años.	6 meses en supervisión de equipos de trabajo o entrenamiento validado por el INAP para funciones de supervisión de equipos de trabajo.
F	Título secundario.			Conocimientos y capacidades para las tareas.

### 5.3.5.5.2. Régimen de Carrera Administrativa

En esta cuestión se aprecian numerosas innovaciones y mejoras<sup>111</sup>.

1. En promoción horizontal o promoción “de grado” se uniformó la cantidad (3) de calificaciones anuales de desempeño laboral exigibles<sup>112</sup>, frente a la diversidad de criterios del anterior Sistema<sup>113</sup>.

111 Salas, Eduardo A. y Wegman, Marcelo V. “Experiencias y tendencias recientes en materia de carrera administrativa en la administración pública nacional de la Argentina” XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4-7 de noviembre de 2008

112 Aunque se puede promover de grado con solo dos calificaciones máximas en el supuesto que se detalla. Para distribuir los incentivos a un mayor número de empleados con calificaciones superiores, se planteó la obligación del empleado beneficiado de optar entre percibir la bonificación por desempeño destacado del año o a acortar la espera para la promoción de grado, reduciendo de tres a dos las calificaciones necesarias (ver artículo 26 último párrafo).

113 En efecto en el SINAPA se podía promover de grado en una, dos o tres calificaciones anuales y sus consecuentes créditos de capacitación según el nivel escalafonario y grado alcanzado por el trabajador.

2. Se introdujo el concepto de “grado extraordinario” por el cual un empleado puede continuar promoviendo mientras dure su relación de empleo. En el SINAPA, esta promoción estaba acotada hasta el grado 10 por lo que la carrera horizontal quedaba estancada al llegar a este grado.

3. Más novedoso fue el establecimiento de una promoción “por Tramo”, lo que constituye el reconocimiento público del mayor dominio competencial que el trabajador alcance en su puesto, función, oficio, tecnicatura o profesión. No es de carácter obligatorio, toda vez que el funcionario debe postular a someterse a un procedimiento público, fehaciente y acreditativo de ese mayor dominio. Sólo puede postularse una vez recorrido parte de la escala de grados. El concepto es que estos grados se obtienen por el ejercicio y la experiencia laboral acumulada en varios años junto con la capacitación recibida. Se fijaron dos Tramos (Intermedio y Avanzado, postulables a partir de los grados 4 y 8, respectivamente) a partir del Tramo Inicial o Básico<sup>114</sup>. Es decir que, si la promoción de grado se produce cada 2 ó 3 años, ello supone el ejercicio laboral de 12 y 24 años, respectivamente, aunque puede reducirse extraordinariamente a 8 y 16 años si se diera el supuesto antes descripto.

La promoción de Tramo comporta el cobro de un adicional del 15 y del 30%, respectivamente, sobre el salario base del Nivel Escalafonario del trabajador.

4. También es novedad, la regulación del “Cambio de Agrupamiento”. Aplica al empleado que, revistando en el Agrupamiento General, obtuviera un título de grado universitario (licenciatura) lo que lo habilita a solicitar su pase al Agrupamiento Profesional o al Científico Técnico. Este pase podrá ser concedido si la Administración requiriera sus servicios pero en el marco de un respeto al principio de la igualdad de oportunidades (cfr. artículo 32). En efecto, de haber dos o más postulantes y una cantidad menor de cargos, éstos deberán competir entre sí para determinar cuál de ellos cambia de Agrupamiento.

Se incorpora una herramienta útil para, en primer lugar, satisfacer necesidades de la organización para contar con personal más cualificado y, además, hacerlo mediante un sistema de movilidad interna que aproveche las capacidades y competencias existentes y adquiridas por los trabajadores. Asimismo, dado que los Agrupamientos Profesional y Científico Técnico comienzan en el Nivel Escalafonario D, se prevé que si el postulante revistara en un Nivel inferior, se lo habilita para su ascenso al Nivel D. Ello se configura como un poderoso incentivo para el trabajador, usualmente joven, que mantenga estudios universitarios pues no solo promueve de Nivel sino que se le acopla el Suplemento por el Agrupamiento al que se incorpora.

114 Esta modalidad de acreditación está fundada en el concepto de meritación previsto como se ha visto, en el convenio colectivo de trabajo general en su Título VI de la carrera. Todo ello ha sido regulado por las Resoluciones SGP Nros. 24/11, 321/12, 574/13 y 163/14.

Como se anticipó, en el caso que hubiera más postulantes para el cambio de Agrupamiento que la cantidad requerida por la organización, se establece una compulsa de valoración de méritos, transparente y en condiciones de igualdad, con veeduría gremial. En esa valoración se da mayor ponderación a quienes han acreditado condiciones para promover de Tramo<sup>115</sup> y evaluaciones de desempeño no inferiores a Bueno, cuyo régimen ha sido aprobado por la Resolución ex SGP N° 40/2010. El Régimen también establece una prueba escrita anónima, y el puntaje obtenido es luego ponderado por 1, 1,25 ó 1,50, según que el postulante reviste, respectivamente, en los Tramos General, Intermedio o Avanzado. Si el empleado hubiera obtenido calificación inferior a BUENO en los cinco ejercicios previos, se le descontarán cinco puntos por cada calificación referida<sup>116</sup>. En este procedimiento se establece el previo dictamen favorable del Órgano Rector de Empleo Público<sup>117</sup> lo que ha permitido evitar casos en los cuales la función a desempeñar no requería de título de grado alguno, o el acreditado no era el exigido para desempeñar la función, haciendo que los procedimientos no pudieran prosperar<sup>118</sup>.

115 Ver artículo 30 del SINEP y Resolución SGyCA N° 321/12 y modificatorias.

116 Ver arts. 10 a 12 de la Resolución SGCA N° 40/10 op. cit.

117 Artículo 13.

118 “El artículo 11 del SINEP prevé “El personal queda comprendido en uno de los siguientes Agrupamientos:...b) Profesional: cuando fuera seleccionado para desarrollar puestos o funciones que exijan necesariamente acreditar la posesión de título de grado universitario correspondiente a carreras con ciclo de formación de duración no inferior a CUATRO (4) años reconocidas oficialmente, no incluidos en los DOS (2) agrupamientos establecidos en los incisos c) y d) del presente artículo, comprendidos en los niveles escalafonarios A, B, C y D (el resaltado en nuestro). Dado que a la agente se la designó en un cargo de Responsable Administrativo y que conforme el artículo 11 inciso b) del SINEP se requiere para revistar en el agrupamiento profesional que la agente fuera seleccionada para desarrollar puestos o funciones que exijan necesariamente acreditar la posesión de título de grado universitario, la medida no puede prosperar, ya que el citado puesto no requiere necesariamente título profesional de abogado” Dictámenes ONEP N° 3654/10 (B.O. 19/01/11), N° 2915/12 (B.O. 24/04/11), N° 914/13 (B.O. 19/03/14) y N° 1157/13 (B.O. 20/11/13).

“No corresponde propiciar el cambio de Agrupamiento solicitado por la causante, toda vez que las funciones que la misma desempeñará en el Departamento Infracciones y Control de Emisoras, de la Dirección de Control de la Dirección Nacional de Supervisión y Evaluación de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual de la Presidencia de la Nación no exigen necesariamente la posesión del Título de Licenciado en Terapia Ocupacional” Dictamen ONEP N° 3772/10 (B.O. 9/02/11).

“Se observa que las funciones del puesto de trabajo de “Asesor especializado en la redacción de actos administrativos” objeto del cambio de agrupamiento de autos y especificadas a fojas 58 no exigen necesariamente (conforme artículos 11 y 32 del SINEP) la titulación de Profesora en Filosofía, por lo que no es viable la solicitud de cambio de agrupamiento en cuestión” Dictamen ONEP N° 531/11 (B.O. 24/04/11).

“Las necesidades de personal y las tareas detalladas no son coincidentes con las acciones de la Dirección de Informática (lugar de prestación de servicios del puesto de Diseñador Gráfico), por lo tanto, el cambio de agrupamiento de autos no puede prosperar.

Sin perjuicio de ello, el titular de la unidad organizativa a cargo de las acciones de Personal, en su caso, deberá dar cumplimiento al artículo 7° del Anexo I de la Resolución SGP N° 40/2010, derivando la solicitud

5. Para los ascensos de Nivel Escalafonario (o promoción vertical) se mantuvo el régimen de concursos cuyas principales prescripciones están fijadas en el texto del Convenio como base para la regulación detallada por Resolución de la que luego se da cuenta.

Para evitar un eventual impacto negativo de esta regulación, se aseguró un régimen de asignación de Grado cuando el funcionario ascendiera al Nivel superior mediante una fórmula que permite reconocer un grado en el nuevo nivel alcanzado por cada dos o tres de los adquiridos en el Nivel anterior, según este último fuera inmediato inferior al nuevo o no, respectivamente, y siempre que las tareas del nuevo cargo superior fueran contiguas o relacionadas con las ejercidas en el cargo inferior. Ello fundado sobre el entendimiento de la experiencia laboral acumulada en el cargo anterior es aplicable parcialmente al nuevo, así como la capacitación recibida es en buena medida aplicable al desempeño en éste<sup>119</sup>.

Con el mismo sentido y fundamento, el régimen ordinario de promoción de Tramo Escalafonario permite también reconocer el nuevo Tramo para quien ascienda de Nivel, modificación introducida por el Decreto N° 274/13, y de conformidad con la Resolución ex SGCA N° 321/12 y modificatorias.

### 5.3.5.5.3. Régimen de concursos

Resueltos los procesos de encasillamiento del Personal en el Escalafón del SINEP, se estuvo en condiciones de avanzar más rápidamente en materia de concursos<sup>120</sup>. Sobre fines del 2009 se autorizó la cobertura de 1.000 cargos, como se ha señalado, mediante la Decisión Administrativa N° 506/09. En su artículo 4° se ordenó elaborar

del causante a consideración de los titulares de las demás unidades organizativas, cuyo requerimiento de personal efectuado de acuerdo con lo establecido en el artículo 1° del Anexo I de la citada Resolución no hubiera podido ser íntegramente satisfecho” Dictamen ONEP N° 1349/14 (B.O. 7/01/2015).

119 En el ex SINAPA, el empleado que ascendía era automáticamente ubicado en el grado inicial del nuevo nivel, fuera cual fuera su avance en los grados del cargo del nivel inferior. Y ello generaba dos consecuencias desestimulantes: a) el retroceso salarial que podía implicar al pasar a una remuneración menor a la alcanzada por el nuevo nivel, y, b), la percepción de la injusticia para con el empleado que hubiera desplegado una carrera horizontal extendida. Por un lado, el más veterano se sentía igualado con uno no tanto y, por el otro, el régimen emitía señales contradictorias pues, por una mano estimulaba la progresión pero por la otra, no lo hacía en forma proporcionada. Si bien el salario efectivamente percibido nunca era inferior al que venía cobrando, por aplicación del Decreto N° 5.592/68, la diferencia en el nuevo sueldo podía llegar a postergar por algunos años los incrementos derivados de las promociones de grado en el nuevo nivel.

120 Debe recordarse que también procedían estas acciones, una vez finalizadas las acciones relatadas en materia de modificación de la modalidad de contratación bajo dependencia laboral de miles de locadores de servicios personales (ver último Decreto al respecto N° 480/08) y a la mejora del régimen de estos últimos (Decreto N° 2.345/08).

una propuesta de Régimen de Selección, lo que se concretaría con la Resolución ex SGP N° 39/2010.

Hasta ese momento sólo se contaba con el régimen analizado del SINAPA, cuya aplicación para el SINEP procedía por cláusula transitoria prevista en su artículo 120. También se dispuso, para la cobertura de cargos en los restantes escalafones y entidades comprendidas en el Anexo II del CCTG<sup>121</sup>, que se debería usar ese régimen mientras no contaran con uno propio y específicamente adaptado al Título VI, Capítulos I, II y III del Convenio. Dicho de otra manera, todos los colectivos laborales contaban desde entonces con un reglamento de concurso vigente, sea porque el que tenían se adaptaba al CCTG, o porque el que tenían no había sido adaptado aún o no lo tenía sancionado. En estos supuestos debían usar el del SINEP. Esta disposición no distinguía tampoco, como no debía hacerlo, entre personal bajo la Ley de Empleo Público de quiénes estaban bajo la L.C.T.

Sólo quedó excluida la cobertura de cargos con funciones ejecutivas hasta la sanción de la Resolución ex SGyCA N° 468/14.

Las prescripciones principales se encuentran inscriptas en el texto del Convenio lo cual refleja los profundos acuerdos en la materia así como en los mayores estándares de exigencias y requisitos para ser admitidos en un Nivel Escalonario y para asegurar los principios del mérito y la igualdad. Complementó operacionalmente la citada Resolución N° 39/10 y sus modificatorias. A continuación se destacan las principales características en aplicación.

1. El régimen, consagrado en el Título IV del SINEP, regula el ingreso y ascenso de

121 Ver artículo 7°. Estos ámbitos de negociación sectorial son Comisión Nacional de Actividades Espaciales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Cuerpos de Guardaparques Nacionales y Administradores Gubernamentales, Personal Embarcado de la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, y Embarcado del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, y de Tecnología Industrial, Orquestas, Coros y Ballet Nacionales, Profesional de Establecimientos Hospitalarios y Asistenciales e Institutos de Investigación y Producción del Ministerio de Salud, Sindicatura General de la Nación, Sistema Nacional de Empleo Público, Personal Civil y Docentes Civiles de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, del Instituto de Obra Social del Ejército, de Investigación y Desarrollos de las Fuerzas Armadas, del Instituto Nacional de la Propiedad Industrial, de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, de la Comisión Nacional de Energía Atómica, de la Comisión Nacional de Comunicaciones, de los Entes Nacionales Reguladores de la Electricidad y del Gas, de los Organismos Reguladores de Seguridad de Presas y del Sistema Nacional de Aeropuertos, del (ex) Órgano de Control de Concesiones Viales, de la Superintendencia de Riesgos de Trabajo, del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, de la Comisión Nacional de Comercio Exterior, de la Dirección General de Fabricaciones Militares, de la Administración de Bienes del Estado, de Sociedad del Estado Casa de Moneda, y de EDUC.AR Sociedad del Estado.

funcionarios y el procedimiento para acceder a puestos de jefatura y con funciones ejecutivas (artículo 33).

Prescribe la modalidad del concurso de oposición y antecedentes, incluyendo la de curso selectivo o Curso Concurso, para comprobar y valorar "...fehacientemente la idoneidad y las competencias laborales de los candidatos...y asegurar el establecimiento de un orden de mérito o terna, según corresponda" (artículo 34).

Si se recuerda lo normado en el SINAPA, puede advertirse el rotundo avance que comporta el reconocimiento de la selección del personal directivo mediante concurso, modalidad no contemplada antes para los cargos ejecutivos (y ahora extendido a las jefaturas con estabilidad funcional temporalmente acotada).

2. En el artículo 33 también se inscriben dos regímenes de valoración de méritos: para la Promoción de Tramo y para el Cambio de Agrupamiento. Ello guarda orientación y relación consonas con la expresada exigencia de que estos regímenes (los de selección y los de valoración) estén diseñados y aplicados para la comprobación fehaciente de las idoneidades y competencias exigibles.

3. El procedimiento selector debe contemplar específicamente la instrumentación del cupo legal en favor de las personas con discapacidad, sobre lo que se volverá.

4. En el mediano plazo, y para estandarizar perfiles de requisitos y exigencias a los candidatos, está previsto la elaboración de un Nomenclador de Puestos y Funciones, buscando promover la mayor igualdad de oportunidades y de trato entre postulantes<sup>122</sup>. Para fortalecer esta última se determina que las Bases del Concurso<sup>123</sup> deben estar a disposición de los postulantes con el perfil especificado del puesto, sus tareas

122 Si bien la intervención de la ONEP contribuyó mucho a estandarizar perfiles, especialmente de aquellos puestos de trabajo "transversales", aún queda más por hacer. También obra un Manual para la elaboración de estos perfiles el que, junto con la capacitación impartida, la asistencia técnica al momento de prepararlos y el debido dictamen del órgano rector, ha contribuido a reducir las probabilidades de caer en el ajuste de los perfiles a los candidatos. Así por el artículo 6° según texto sustitutorio de la Resolución SGCA N° 467/2012, el puesto no incorporado a ese Nomenclador obliga a la autoridad convocante a elevar descripción de responsabilidades y acciones, perfil de requisitos y competencias laborales exigidas y demás informaciones necesarias y cuando sea exigible título de grado universitario, o terciario, la fundamentación de la pertinencia del o los títulos requeridos necesariamente para su desempeño por sus respectivas incumbencias, para el dictamen de la SGCA. Ello pues "Sólo podrá convocarse el cargo que cuente con la denominación y el perfil de requisitos dictaminados favorablemente por la (ex) Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa ...o incorporado al referido Nomenclador, y cuya oferta haya sido inscripta en el Registro Central de Ofertas de Empleo Público". Este registro se establece en dicha resolución junto con un código de identificación que permite la trazabilidad y seguimiento de la evolución del proceso selectivo.

123 Cfr. Artículo 19 del Anexo I de la Resolución SGCA N° 39/10, modificado por la Resolución SGCA N° 468/14.

y responsabilidades, detalle de todas las exigencias establecidas para la valoración de la idoneidad en términos de requisitos mínimos, conocimientos, habilidades y demás competencias laborales cónsonas con esas tareas y responsabilidades, puntajes y ponderadores de las actividades, pruebas y/o asignaturas con sus respectivos temas y modalidades de ejecución a realizar y aprobar los postulantes admitidos. Los títulos técnicos y profesionales deberán ser aquéllos con incumbencia directa en el ejercicio de las tareas.

El instituto de “Bases del Concurso” y su detalle preciso es la primera vez que se instrumentaba en este colectivo laboral.

En este sentido, el órgano de selección queda supeditado a la verificación de los requisitos y competencias laborales definidas en el Perfil, debiendo focalizarse en las maneras o modos de comprobación. A diferencia de lo que ocurría en buena medida en el SINAPA, en el que el órgano quedaba facultado a establecer dicho perfil.

5. Se fijan cuatro etapas a desplegar en un orden rígido y excluyentes por su ejecución sucesiva mediante la evaluación<sup>124</sup>:

1º) de Antecedentes Curriculares y Laborales declarados bajo juramento y junto con las debidas certificaciones presentadas por los aspirantes<sup>125</sup>.

2º) Técnica sobre los conocimientos o saberes, y, habilidades y capacidades para aplicarlos a situaciones laborales concretas del puesto (saber hacer<sup>126</sup>). Etapa con un peso del 60% en la ponderación total del candidato<sup>127</sup>. Por el artículo 52, esta segunda etapa “...se realizará mediante al menos UNA (1) prueba de evaluación de aplicación práctica y UNA (1) prueba escrita de evaluación de conocimientos, formuladas por el Comité de Selección...”, acentuando la calidad del procedimiento apreciativo

124 Conforme al artículo 21 de la Resolución SGCA N° 39/10, modificada según Resolución Resolución ex SGyCA N° 468/14, se procedió a objetivar mejor el peso de cada etapa de modo que “La Evaluación mediante Entrevista Laboral tendrá un peso ponderador no mayor al VEINTE POR CIENTO (20%) en el supuesto de cobertura de cargos comprendidos en los alcances de los artículos 19 y 21 del SINEP. En los restantes casos, dicho peso será no mayor al QUINCE POR CIENTO (15%)”. De esa manera se buscaba evitar que la etapa, con su mayor carga de subjetividad, tuviera un mayor peso.

125 El artículo 45 de la Resolución N° 39/10 modificada por la 468/14 precisó más estrictamente la manera de considerar y apreciar los títulos académicos exhibidos por los postulantes, entre ellos los de procedencia extranjera.

126 En el caso de aspirantes a funciones ejecutivas, deben elaborar un proyecto de gestión institucional bajo directivas de las autoridades superiores de las que dependerá y de las acciones y responsabilidades asignadas legalmente al puesto de trabajo (artículo 38).

127 Si estas pruebas fueran por escrito deberán ser anónimas mediante clave de identificación convencional para asegurar la imparcialidad en su calificación. Motivo por el cual se establece que el aspirante que se identificara en ellas, quedará excluido sin mayor dilación.

de ambas dimensiones: los saberes y las habilidades para aplicarlos<sup>128</sup>.

3º) Mediante al menos una Entrevista Laboral, la adecuación del candidato al puesto (competencia relacionales y actitudinales) así como ajustar la ponderación de los antecedentes de la primera etapa<sup>129</sup>.

4º) del Perfil Psicológico, etapa que en ciertos casos puede no realizarse si así se anunciara en la convocatoria. En el 2.013 por Decreto N° 274, se atemperó la obligación de realizarla, por cierto costosa. Se restringió su uso obligatorio para la cobertura de cargos de Nivel Escalonario A, B, y C (cuando en este caso, comporte jefatura). Motivó esta cuestión la probabilidad elevada de que los empleados de mayor jerarquía escalonaria supervisen personal puesto a su cargo, por lo que se consideró importante la detección preventiva de rasgos de personalidad inadecuados para ello.

Otros motivos pueden justificar que se la establezca obligatoria cuando, por caso, el empleado deba interactuar con el público, con menores, en situaciones especialmente estresantes, de atención al paciente, etc. o equivalentes.

Todo lo cual guarda vínculo con lo acordado en materia de erradicación de un ambiente de trabajo sano, libre de violencia y otras formas de acoso.

6. Se fija plazo de 60 días, con otros 15 adicionales eventuales, a partir de la fecha de cierre de la inscripción. Para ello se asignará personal capacitado específicamente, el que podrá ser relevado de sus tareas para permitir el cumplimiento de sus intervenciones.

Por otro lado se establece un Registro Central de Especialistas en Procesos de Selección de Personal Público<sup>130</sup>, a completar con personas debidamente acreditadas en estas cuestiones para integrar los órganos de selección mediante sorteo<sup>131</sup>.

7. El órgano de selección debe conformarse con al menos cinco integrantes (artículos 39), recusables o excusables conforme a los artículos 17 y 30 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, de los cuales algunos deben ser expertos con relación al puesto, ajenos al organismo convocante.

128 Según el artículo 53 adoptado según Resolución SGCA N° 467/12 se admitió la posibilidad de efectuar esas pruebas mediante programas informáticos con certificación de seguridad.

129 Esto último en razón que los antecedentes fueron evaluados en la 1º etapa solo mediante la certificación documental por lo que cabe plantear su ajuste en una apreciación cara a cara con el declarante.

130 Creado por el artículo 34 de la Resolución N° 39/10, modificada por Resolución SGCA N° 468/14.

131 Si bien el registro aún no se implementó, se ejerció una intensa acción de capacitación y entrenamiento tanto del personal de la ONEP como de las unidades de personal jurisdiccionales. La participación del personal de la ONEP en cada Comité de Selección suplía en buena medida esta carencia.



8. Un avance relevante es la apertura en las fuentes de reclutamiento (o tipos de convocatoria). En efecto, la Convocatoria Abierta a la ciudadanía se utiliza para la cobertura de cargos de niveles E y F del Agrupamiento General, de todos los Niveles de los Agrupamientos Profesional y Científico Técnico, de nivel B del Agrupamiento Especializado, para las funciones ejecutivas y, además, de concursos declarados desiertos.

Se podrá reservar un 30% de estas vacantes por modalidad Abierta, sin las funciones ejecutivas, para que puedan ser convocadas por la modalidad General, de manera de estimular los concursos de ascenso<sup>132</sup>. Resalta esta apertura respecto del SINAPA pues además de mantener convocatorias Abiertas para los cargos ejecutivos, se avanza en la casi total apertura de los cargos de naturaleza profesional.

Será por Convocatoria General, el resto de las vacantes de la que sólo podrá participar personal de carrera y el transitorio y contratado comprendido en el SINEP.

9. La divulgación de convocatorias corresponde, en todos los casos, mediante publicación en el Boletín Oficial pero, en las Convocatorias Abiertas, se agrega la publicación por al menos dos días, en al menos dos diarios de circulación nacional, con una antelación no inferior a diez días corridos al inicio de la inscripción (art. 46 segundo párrafo)<sup>133</sup>.

Se estableció una Cartelera Pública Central de Ofertas de Empleo Público (gráfica y página WEB) de la Jefatura de Gabinete de Ministros, sin perjuicio de carteleras oficiales (gráficas y página WEB) de cada jurisdicción.

10. El órgano de selección elevará la propuesta de orden del mérito o terna resultante dentro del cual, la autoridad competente podrá designar al ganador. En las funciones ejecutivas y de jefatura podrá designar entre los tres mejores candidatos meritados en orden, siempre que se hubiera anunciado este criterio en la convocatoria. De no haber sido anunciado, es obligatorio designar según orden de mérito resultante. En todos los casos el orden de mérito y la terna tendrán vigencia por seis meses, debiendo el designado a asumir el cargo antes de los treinta días de notificado.

11. Las características de la selección mediante curso concurso establecen que éstos solo pueden reemplazar las etapas segunda y tercera. Si de la primera evaluación de antecedentes laborales y académicos, la cantidad de personas supera la cantidad de plazas para el curso, se debe efectuar un examen escrito de conocimientos para lograr el orden de prelación para ingresar a la actividad.

<sup>132</sup> Motivó este parecer, la conveniencia de alentar a los funcionarios estables a competir entre ellos y no siempre con personas externas al SINEP.

<sup>133</sup> Por el artículo 21 de la citada Resolución N° 39/10, modificado por la Resolución SGCA N° 467/12 se dispuso la posibilidad de efectuar pre inscripciones en línea mediante un aplicativo (CONCURSAR) programado al efecto.

12. A igualdad de puntaje se da preferencia a personas con discapacidad certificada, en segundo término a quienes revisten en Tramos más elevados y, por último, a quienes sean empleados de la Administración Pública Nacional (artículo 44).

13. A las referidas veedurías gremiales del sector respectivo, se ha añadido la veeduría del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para cumplimiento del artículo 8° de la Ley N° 22.431 y modificatoria, junto con la Comisión Nacional Asesora respectiva. Pero también, y con imaginables proyecciones al futuro, la posibilidad de designar veedores de organizaciones no estatales o personalidades relevantes. En concursos bajo reserva de puestos para personas con discapacidad<sup>134</sup>, estas veedurías deben contar con el parecer de la Comisión.

14. Con una visión de más largo plazo, se estableció que las convocatorias y su preparación tengan un cronograma anual estandarizado. Para este fin, se establece que las jurisdicciones y entidades deban remitir información de las vacantes a cubrir antes del 10 de febrero y del 15 de julio de cada año de manera que, procesadas y dictaminadas por el órgano rector, las propuestas respectivas se puedan convocar durante marzo o septiembre.

También se establece la posibilidad de aunar la divulgación de las convocatorias en cada una de esas dos ocasiones no sólo para ahorrar costos de publicidad (sobre todo en las convocatorias Abiertas) sino también para asegurar mayor divulgación y transparencia frente a la ciudadanía. El volumen de convocatorias dispuestas desde el 2010 tornó inconveniente proceder de esa manera por lo que en la mayoría de los casos, se convocó de forma extraordinaria según las jurisdicciones o entidades tuvieran disponibles las actuaciones y equipos de trabajo para iniciar los procesos de selección.

<sup>134</sup> Por Decisión Administrativa N° 609/14 ya comentada se estableció por su artículo 3° que un puesto se encuentra bajo el régimen de reserva ...cuando la designación de su titular proceda bajo convocatoria a proceso de selección en el que sólo puedan participar personas con Certificado Único de Discapacidad o demás certificados de discapacidad vigentes, expedidos por Autoridades competentes en el marco de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 3° de la Ley N° 22.431” y se disponen diversas fuentes de cargos para integrar esa reserva.

Por el artículo 7°, se dispone que en los órganos selectores para cubrir cargos bajo el régimen de reserva... deberán estar integrados con 1 experto a asignar por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a propuesta de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas con Discapacidad (CONADIS)” y que “...se podrá proceder con la designación de veedores a ser nominados por organizaciones no gubernamentales orientadas a la inclusión laboral de las personas con discapacidad avaladas ante la referida Comisión Nacional. Por último por el artículo 8° se establece que “...se deberán adoptar los ajustes razonables en el marco de la Ley N° 26.378, que garanticen la plena accesibilidad, para asegurar oportunamente las condiciones de ejecución de las pruebas y entrevistas adaptadas a los participantes que acrediten los Certificados referidos en Artículo 3° de la presente, así como en el supuesto que personas con discapacidad certificada actúen como integrantes de los órganos selectores o en carácter de veedores”.

#### 5.3.5.5.4. Medidas recientes para el personal no permanente

También debe considerarse especialmente una serie de modificaciones efectuadas al SINEP para promover la participación de miles de empleados contratados y transitorios en los procesos de selección. Incluyó al personal designado transitoriamente en un cargo de planta permanente que se postulara en el mismo cargo en el que se desempeñaba siempre que hubiera estado en esa situación por tres años. Con ello se reconocía que no cabía designaciones de confianza de último momento. Pero también, y para asegurar igualdad de oportunidades y de trato, se extendía esta facilidad a personal no permanente del ámbitos comprendidos por el CCTG y no solo del SINEP. En todos los casos, el interesado debía presentarse a concursar un cargo del mismo o superior nivel escalafonario<sup>135</sup>.

En el abordaje del que se ha dado de cuenta acerca de la brecha estructural generada por la no realización de los concursos. Era esperable que, mejorada la calidad jurídica y laboral de los trabajadores mediante el pase de su condición de autónomos a trabajadores dependientes laborales, luego trajera consecuencias y presiones para su ingreso al régimen de estabilidad. Ello no se haría esperar pues a la presión derivada de la necesidad objetiva de la Administración por recomponer la dotación de su personal permanente, se le sumó la presión de miles de empleados, algunos contratados desde años y muchos otros más recientemente bajo el calor de las políticas estatales más activas de las últimas gestiones gubernamentales.

Este desafío debía, y debe, ser enfrentado sin lesionar los derechos de todas las partes involucradas. Así, por un lado, debía, y debe quedar a salvo la comprobación fehaciente de la idoneidad y el mérito de todos y cada uno de los ciudadanos que aspiren a ingresar a la función pública. Por el otro, de promover las posibilidades de quienes ya venían trabajando para la Administración.

Los derechos de unos no debían ser asegurados a costa del derechos de todos los demás.

Ello descarta desde el empleador como de las entidades sindicales, los “pases a Planta” automáticos o directos. Si bien alguna de esas entidades reclamó por tal solución, buscando por vía del Congreso una ley que eximiera del cumplimiento de otra Ley N° 25.164<sup>136</sup>, tampoco dejó de sostener y participar en la ejecución de los

concursos y de acompañar las modificaciones de la que se da cuenta luego. Por otra parte, el propio personal contratado fue receptando que la manera de acceder a su contrato no necesariamente implicaba la debida comprobación de idoneidad y que la repetición de sus contratos les daba experiencias y aprendizajes laborales, con las ventajas que ello deriva para un concurso, pero que no supe dicha comprobación y menos el respeto a la igualdad de oportunidades de otros ciudadanos que por no acceder a dichos contratos<sup>137</sup>, carecían de tales ventajas.

Para atender esta problemática se dispusieron algunas facilidades para promover la participación del personal no permanente:

- a) el cupo de hasta el 30% de los cargos convocables por modalidad Abierta que podían ser convocados por modalidad General permitió ampliar ofertas de empleo, tanto para el ascenso del personal permanente como también para ingreso de contratados y transitorios;
- b) el mayor reconocimiento de los Grados escalafonarios usados para la equiparación de las remuneraciones del personal contratado y transitorio que registrara contrataciones consecutivas de más de tres años en tal carácter, incentiva el atractivo de concursar pues, además de la sustancial seguridad de la estabilidad laboral, se le suma la no pérdida o la menor pérdida posible, en la remuneraciones que perciben como contratados;
- c) la posibilidad de participar en los concursos que exigían como requisito mínimo título secundario a personal contratado que no contará con el mismo<sup>138</sup>, permitiéndole, en caso de triunfar en el concurso, mantener su situación transitoria por hasta tres

<sup>137</sup> Sobre las vías de acceso a los contratos habría mucho por analizar pues las hay de diversas calidades, motivaciones y ocasiones. Sobre estas cuestiones hay una tendencia a atribuir casi exclusivamente ese reclutamiento a los actores políticos o gremiales cuando por experiencia de los autores, responde a una variedad de situaciones. Muchas, incluso, con ausencia de amiguismos, influencias, etc. Pero que, en ningún caso, eximen del cumplimiento del principio de publicidad, transparencia e igualdad de oportunidades y de trato. Sorprende pues, y mucho, ciertas recomendaciones o denuncias incluso de entidades financieras internacionales cuyo reclutamiento y selección de consultores adolece del debido cumplimiento de lo que luego exigen a la Administración (véase por caso el procedimiento de la selección por ternas de recomendados).

En otro orden, regístrese que tanto en la Ley de Empleo Público como en el propio CCTG se exige al Personal No Permanente satisfacer los requisitos y no impedimentos de sus artículos 4° y 5°. En los CCTS se han añadido cláusulas que apuntan a instrumentar mecanismos más simples de ofertas de contratos públicos para vehiculizar estos principios. Hasta el momento no fueron diseñados ni puestos en ejecución.

<sup>138</sup> Con este mismo criterio se permitió excepcionalmente que el personal permanente pudiera ascender por concurso al nivel B del Agrupamiento General en el que se exigiera título terciario (cfr. artículo 131). Las mayores exigencias vistas para los requisitos mínimos de acceso a los niveles escalafonarios del SINEP con específica referencia a aquéllos del Agrupamiento General motivó también una franquicia mediante la reducción del 50% de la experiencia laboral para postularse a los concursos respectivos (cfr. artículo 130).

<sup>135</sup> Ver artículos 128 en adelante del SINEP conforme al Decreto N° 274/2013. Algunas de estas medidas abarcaron situaciones derivadas de las vacantes autorizadas entre el 2011 y el 2014 con posibilidad de prórroga por un año más según facultad asignada por el artículo 134, lo que se efectivizó por Resolución SGCA N° 515/14. Ello en atención y respeto a la nueva gestión a asumir el 10 de diciembre de 2015.

<sup>136</sup> Y como se ha visto del propio Convenio Colectivo General y Sectorial firmado. Ley que por otra parte, y a la luz de lo analizado, sería inconstitucional.

años, término en el que debían completar esos estudios. Sólo si se titulan ingresan al régimen de estabilidad pues en caso contrario, quedarán desvinculados. Con esta fórmula se albergó la situación de contratados, especialmente de los más antiguos pues a la época de sus inicios contractuales no se exigía título secundario completo como ahora. También se albergaba casos cuyos contratos fueron autorizados excepcionalmente. Se emitía además una fuerte señal sobre la necesidad y conveniencia, inexorable, de completar estudios formales<sup>139</sup>.

Se puede percibir fácilmente el desarrollo importante en las garantías de universalidad, transparencia y aplicación de herramientas evaluatorias en relación al régimen de selección del SINAPA. Ello obedece a un proceso de años de maduración, que continúa, a través de la adquisición de experiencias que es ineludible para que resulte posible introducir primero, divulgar y lograr que los actores –áreas de Personal, postulantes, entidades gremiales y autoridades- hagan propio un método concursal para seleccionar y promover al personal, antes que a protagonistas iluminados. Tanto más cuando el actual sistema de concursos rige, además de por la imposición de la Ley N° 25.164, como resultado de la co-legislación con las entidades gremiales a través de los convenios colectivos -general y sectoriales- que asientan sus pautas y requisitos, y en el rol consultivo previo a dichas entidades para la aprobación del procedimiento de selección<sup>140</sup>.

Resolución ex S.F.P. N° 30/92	Resolución ex S.F.P. N° 14/93	Resolución ex SGCA N° 481 de 1994	Sistema Nacional de Empleo Público
Establece etapas excluyentes y en orden sucesivo.	Establece etapas excluyentes y sucesivas pero faculta al órgano de selección para decidir su orden.	El órgano de selección decide el orden de las etapas, las que serán excluyentes y sucesivas. Solo la primera será obligatoria pero el Órgano determinará la realización obligatoria de la Evaluación Laboral y/o de la Evaluación Técnica	Los procesos de selección se realizarán mediante concursos de oposición y antecedentes, pudiendo preverse curso-concurso...En todos los casos el proceso deberá estar integrado por las siguientes etapas. Cada etapa se dará por aprobada o desaprobada siendo las mismas excluyentes en orden sucesivo.

139 Ello se acompaña de ciertas franquicias a usar en la jornada de trabajo para cursar o estudiar y del apoyo concreto de las entidades gremiales para acompañar a los trabajadores en este tránsito.

140 Cfr. artículo 60 del CCTG.

141 En convocatoria Interna o General, se considerará además, última calificación del desempeño y antigüedad en la Administración Pública Nacional.

142 Ídem nota al pie anterior.

143 No prevé lo determinado conforme a la Nota al Pie anterior.

Resolución ex S.F.P. N° 30/92	Resolución ex S.F.P. N° 14/93	Resolución ex SGCA N° 481 de 1994	Sistema Nacional de Empleo Público
Evaluación Global (mediante entrevistas para valorar cualidades generales de los aspirantes con relación a los requerimientos del puesto. Asimismo, relevamiento del desarrollo laboral, educación formal y no formal, y demás características de los postulantes. <sup>141</sup>	Evaluación de Antecedentes según los formularios de inscripción y el currículum vitae. <sup>142</sup>	Evaluación de Antecedentes según los formularios de inscripción y el currículum vitae. <sup>143</sup>	a) Evaluación de Antecedentes Curriculares y Laborales a partir de las declaraciones en carácter de declaración jurada, y las certificaciones que deberán presentar los postulantes.
	Entrevista Laboral, al menos una, evaluativa de la adecuación de la formación, experiencia laboral y características de los aspirantes.	Evaluación Laboral al menos una entrevista valorativa de la adecuación de la formación y experiencia laboral con relación a los requerimientos del puesto. Por al menos dos entrevistadores.	c) Evaluación mediante Entrevista Laboral a través de al menos UN (1) encuentro para valorar la adecuación del aspirante con relación a los requerimientos del puesto.
Evaluación Técnica (analiza conocimientos y habilidades así como capacidad para aplicarlos en situaciones concretas.	Evaluación Técnica, de conocimientos y habilidades así como capacidad para aplicarlos en situaciones concretas. Para cargos de Nivel F, el órgano de selección puede decidir su realización.	Evaluación Técnica mediante pruebas para determinar conocimientos, habilidades y capacidad para aplicarlos a situaciones concretas según requerimientos típicos del puesto. Sus contenidos se definían sobre la base de lo propuesto por el integrante especialista en casos de cargos nivel A, B, y C exigentes de títulos profesionales. Por el artículo 19 se establece que esta etapa podrá efectuarse conjuntamente con la Evaluación Laboral.	b) Evaluación Técnica por las que se apreciarán los conocimientos, habilidades y capacidades para aplicarlos a situaciones concretas según los requerimientos típicos del puesto. as pruebas técnicas escritas deberán ser anónimas debiendo utilizarse una clave convencional de identificación que permita individualizar a cada uno de los postulantes sólo después de su evaluación. Los aspirantes que se hubieran identificado en sus exámenes escritos serán eliminados del proceso de selección. En todos los casos se deberán instrumentar evaluaciones de conocimientos y habilidades cuyos resultados deberán tener ponderación no inferior al 60%.

Resolución ex S.F.P. N° 30/92	Resolución ex S.F.P. N° 14/93	Resolución ex SGCA N° 481 de 1994	Sistema Nacional de Empleo Público
Evaluación de Personalidad, si lo decidiera el Órgano de Selección para determinar si perfil de personalidad se adecua a requerimientos del puesto).	Evaluación Psicológica, si lo decidiera el Órgano de Selección, por la administración de pruebas que permitan establecer los rasgos de personalidad se adecúan a los requerimientos del puesto.	Evaluación de Personalidad si lo decidiera el Órgano de Selección, por la administración de pruebas que permitan establecer los rasgos de personalidad se adecúan a los requerimientos del puesto de trabajo.	d) Evaluación del Perfil Psicológico a cargo de profesional matriculado, preferentemente del ámbito público. Esta etapa será optativa en los procesos de selección que se sustancien para la cobertura de cargos del Agrupamiento General de los Niveles F a C sin la Función de Jefatura contemplada en el Capítulo VIII del Título II del presente Régimen Escalafo-nario, debiéndose anunciar con la difusión de la convocatoria si se llevará o no a cabo. En caso de no haberlo anunciado, se entenderá que se optó por cumplir la presente etapa.

### 5.3.5.6. Otros regímenes de concursos en el ámbito del CCTG

La aplicación subsidiaria del régimen descrito en otros colectivos laborales presentaba algunos problemas de adaptación que se sumaban a la esperable resistencia a poner en juego las vacantes por parte de algunas entidades. De allí que se decidiera profundizar esta línea de acción mediante las Decisiones Administrativas Nros. 1.126/12<sup>144</sup> y 609/14<sup>145</sup>.

A la importante cantidad de cargos vacantes autorizados para cubrir se le sumaron otras prescripciones para garantizar que los concursos para el ingreso con regímenes sectoriales diferentes al del S.I.N.E.P. preservaran los recaudos obligatorios de un sistema de concursos. Así se mantuvo la continuidad de la aplicación supletoria del Régimen de Selección del S.I.N.E.P., pero también se dieron precisas instrucciones a los Titulares de entidades cuyo Personal no contaba con Régimen de Selección acorde con el CCTG, para que elevaran en plazos precisos, y para el dictamen previo favorable del titular de la Secretaría de Gabinete los proyectos de sus nuevos regímenes de concursos, una vez oída la veeduría gremial correspondiente. Con dicho dictamen procedería la aprobación por acto conjunto entre ambos titulares.

144 Artículo 5°.

145 Por el Artículo 12 se extendieron los plazos para aprobar estos regímenes de selección específicos.

Al cierre del presente trabajo se encuentran en vigencia los regímenes de selección de diversos colectivos laborales, incluso de algunos bajo la Ley N° 20.744 (por ejemplo Instituto Nacional de Propiedad Industrial, Ente Nacional de Regulación de la Electricidad) y con anterioridad a la firma de sus convenios colectivos sectoriales.

La lista da cuenta de los regímenes aprobados:

- Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Resolución Conjunta SENASA N° 89/08 y SGP N° 16/08)
- Instituto Nacional de Tecnología Industrial (Resolución Conjunta SGP e INTI N° 161/09 y 988/09).
- Guarda parques Nacionales (Resolución Conjunta N° 1/09 y N° 30/09)
- Sindicatura General de la Nación (Resolución Conjunta N° SGP N° 97/09 y SI-GEN N° 108/09)
- Profesionales de la Salud e Investigación de los Hospitales Nacionales (Resolución Conjunta Ministerio de Salud N° 2328/10 y SGCA N° 311/10)
- Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (Resolución Conjunta SGYCA N° 37/12 e INCA N° 555/12)
- Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (Resolución Conjunta Nros. 42 y 10/14)
- Organismo Regulador de Seguridad de Presas (Resolución Conjunta N° 435/14).
- Ente Nacional Regulador de la Electricidad (Resolución Conjunta N° 9 y N° 117/15).
- Comisión Nacional de Actividades Espaciales Resolución Conjunta N° 148 (481) del 13 de mayo de 2014.
- Dirección General de Fabricaciones Militares Resolución Conjunta N° 248 (372) del 7 de agosto de 2013.

Todo ellos dan expresa cuenta de los requisitos establecidos por el CCTG para efectuar la selección del personal mediante sistemas que aseguren la comprobación fehaciente de la idoneidad, méritos, competencias y actitudes laborales adecuadas y según se diera cuenta en una sección previa.

A tenor de estas resoluciones y considerando los datos del personal comprendido por el CCTG, se puede afirmar que cerca del 75% de dichos empleados pueden ser beneficiarios de los procesos de selección reglados. Otra muestra más y elocuente del progresivo armado del andamiaje institucional y organizativo efectuado en los últimos años.

Razones cada vez más potentes y concretas para asegurar el ingreso debido a la Administración Pública y para descartar por ilegítimas ilegales cualesquiera otras modalidades o cualesquiera sean los motivos que se invoquen.

### 5.3.5.7. De los órganos de gestión del Régimen de Empleo Público

Todo este andamiaje jurídico y procedimental requiere ser acompañado por un dispositivo organizativo, informático y de recursos logísticos importante así como de una dotación de personal técnico y profesional especializado y dedicado a estos asuntos. Sin esto último, las probabilidades de efectividad y sustentabilidad de esta política se reducen por lo que, en su momento, deberá prestarse la atención debida y la inversión suficiente para estas acciones.

En el período reciente son observables las urgencias por no demorar más las acciones vehiculadoras de los concursos, sobreimpusieron su lógica a una más sosegada obtención de recursos y preparación puntillosa del personal abocado. En materia informática se avanzó con un aplicativo diseñado desde la Administración que facilitó la gestión de miles de postulantes, su recepción documental y el seguimiento de las diversas etapas. En materia de logística se dispusieron medios y locales que facilitaron una atención personal razonablemente acorde y digna para el volumen de personas movilizadas. En materia de preparación del personal se hicieron esfuerzos importantes pero no del todo suficientes.

Por otro lado, es conveniente reiterar la importancia de contar con un sistema transversal y coordinado de Unidades Organizativas a nivel jurisdiccional. Además de las conveniencias mencionadas debe destacarse el fuerte impacto llamado a tener por directivos, profesionales y técnicos especializados jurisdiccionales en estas temáticas. Por un lado, sería ocioso reiterar la conveniencia de contar con estas personas y con capacidades organizativas para la aplicación y ejecución estricta y efectiva de las normas y procedimientos respectivos. Si bien ello es parte de la “infraestructura” básica de la adecuada administración del Personal, por el otro, no agota la trascendencia y el protagonismo institucional, así como gerencial, de las políticas del conjunto llamados a tener.

En efecto, estos funcionarios contribuyen a instalar, asistir, capacitar, recordar y/o exigir el cumplimiento cabal de los principios que legitiman y motivan el régimen

de empleo adoptado. En este caso, en especial en las cuestiones concernientes a los procesos de selección. De allí que sean protagonistas y responsables inmediatos para la consolidación de los concursos, y para su ejecución impoluta además de eficiente y eficaz. Ello hace necesario asegurar la mejor y más elevada ubicación de estas Unidades de Personal en la estructura de la jurisdicción o entidad, con la jerarquía apropiada, su reporte expedito a la autoridad superior, y con personal en cantidad y profesionalidad adecuada. Pero, sobre todo, con la protección debida para preservarlos de la “captura” sectorial, gremial o coyuntural pero también con la estricta responsabilización y supervisión por el cumplimiento de las acciones a su cargo<sup>146</sup>.

En todo esto juega un papel estratégico complementario la configuración de una red de vinculación con el órgano rector.

A nivel de autoridades superiores, por la articulación entre la ex Secretaría de Gabinete y su Subsecretaría respectiva, y los Secretarios o Subsecretarios de Coordinación Administrativa o sus equivalentes, sea de jurisdicciones ministeriales como de entidades descentralizadas, para asegurar el ejercicio efectivo de las facultades del Jefe de Gabinete de Ministros (artículo 100 inciso 1 de la Constitución Nacional) como responsable de la administración general del país. Más importantemente como ámbito de elaboración de consensos y acciones así como de coordinación interinstitucional consistentes en el acatamiento a las directrices del P.E.N. en estas cuestiones, expresadas en los decretos que instrumentan los Convenios Colectivos de Trabajo así como en las reglamentaciones consecuentes.

A nivel de las unidades organizativas a cargo de las acciones de Personal, esa red se conecta con la ex Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, usualmente a través de la ONEP, complementando un diseño organizativo de mínima para asegurar condiciones de posibilidad de una política efectiva, coherente y ajustada a derecho en estos asuntos.

Si a nivel de la organización del Estado empleador opera esta red, a nivel conveniado debe recordarse la existencia de otros órganos derivados de los Convenios Colectivos de Trabajo General y Sectoriales. Así en todos ellos, las Comisiones Permanentes de Aplicación e Interpretación de cada Convenio son especialmente importantes y exigen una consecuente presencia de Autoridades Superiores y funcionarios de la Administración. Así también las Comisiones mencionadas en materia de Condicio-

146 Va de suyo la necesidad de una alta profesionalización de la dotación proporcionada de funcionarios en cada jurisdicción o entidad. En efecto también, puede observarse en muchos casos, el contrasentido de estructuras organizativas que prevén direcciones generales o direcciones para administrar recursos financieros, presupuestarios, de mantenimiento del patrimonio o de servicios generales cuando al mismo tiempo, las unidades organizativas a cargo de la gestión del Personal son ubicadas con rangos y jerarquías menores.

nes y Medio Ambiente de Trabajo (CYMAT) así como de Igualdad de Oportunidades y de Trato (CIOT) y sus Delegaciones en cada Ministerio y Entidad.

En los próximos párrafos se abordarán algunas de estas cuestiones.

### 5.3.5.7.1. Del Órgano Rector de Empleo Público

En el orden normativo y procedimental, el artículo 2° del Anexo de la Ley N° 25.164 delegó en el Poder Ejecutivo Nacional el establecimiento del Órgano Rector del Empleo Público, lo cual recayó en la ex Subsecretaría de la Gestión Pública<sup>147</sup> por la reglamentación de este artículo.

Sus competencias se encuentran asignadas por el Decreto N° 357/02 que le establece sus objetivos:

- Entender en la formulación e implementación de las políticas de modernización de la gestión de Personal de la Administración Pública, de la normativa aplicable en materia de empleo público, su interpretación y control de aplicación.
- Entender en los procesos de resolución de conflictos individuales o colectivos, relativos a dicho Personal.
- Representar al Estado Nacional en las Convenciones Colectivas de Trabajo en las que el Estado Nacional sea parte.
- Intervenir en el análisis y aprobación de las medidas relativas a la política salarial y a los sistemas de incentivos del empleo público.

En su estructura organizativa se inserta la Subsecretaría de Gestión y Empleo Pública en la que se posiciona la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP).

La creación de esta Oficina se remonta a enero de 1958<sup>148</sup>, como órgano de asesoramiento técnico para los temas que atañen al empleo público sea proponiendo y/o dictaminando sobre la normativa como aportando soluciones a casos de aplicación de esas

147 Actual Secretaría de Gabinete.

148 Por Decreto N° 860/58 se estableció la Dirección General del Servicio Civil. Su actual denominación como Oficina Nacional de Empleo Público fue establecida en el 2001 por el Decreto N° 889. Históricamente, debe recordarse el Decreto Legislativo N° 797 del 24 de enero de 1958 por el que se asignó al entonces Ministerio de Hacienda, las facultades de órgano rector en materia de empleo público. Posteriormente esas facultades fueron alojadas en la Presidencia de la Nación, en el Ministerio del Interior y, con la nueva Constitución de 1994, en la Jefatura de Gabinete de Ministros.

normas mediante dictámenes técnico-jurídicos<sup>149</sup>. Por otra parte, interviene en cuestiones técnicas referidas al diseño y/o aplicación de tecnologías propias de la gestión del Personal en todas sus dimensiones, incluidas las de selección. Consecuentemente asiste a las Autoridades en la mejor gestión de los procesos negociadores, general y sectoriales, y en la reglamentación detallada de los aspectos derivados de estos acuerdos.

Asimismo, facilita la divulgación de esa normativa tanto para uso del Personal y de el área organizativas jurisdiccionales a cargo de estas materias, como para la transparencia hacia la ciudadanía en general. Esto último motiva desde hace años, la publicación de sus dictámenes por Internet y por el Boletín Oficial. También se capturan, registran y actualizan datos del Personal y sus circunstancias lo que facilita la apreciación de los impactos de las políticas, regulaciones y acciones y la elaboración de Informes Técnicos que rinden cuenta a la ciudadanía de cuántos y qué características tienen los empleados nacionales, y cómo van evolucionando. También recientemente se comenzaron a explorar sistemáticamente sus aspectos más cualitativos (opiniones, expectativas, valores y demandas, etc.). En todas estas cuestiones participa de la capacitación y asistencia técnica del personal jurisdiccional de esas unidades a cargo de las acciones de Personal.

Importa contar con un órgano que asuma la definición centralizada del sistema normativo y de los criterios de gestión de la carrera del personal, pues en él radica la mayor probabilidad de mantener independencia de criterio e imparcialidad para preservar su accionar de posibles interferencias provenientes de intereses particulares o sectoriales. También para asegurar probabilidad de coherencia y consistencia de las políticas y acciones en el corto y mediano plazo. Que la doctrina vaya sedimentando soluciones previsibles, adecuadas y útiles para la gestión estratégica del Personal es cuestión crítica para la ejecución de las responsabilidades y tareas a cargo de las Unidades Organizativas de Personal de ministerios y entidades. La doctrina y la asistencia técnica, así como la capacitación del funcionariado involucrado<sup>150</sup>, contribuye a generar una comunidad de práctica técnico profesional asociada con estas políticas. Los múltiples roles del órgano rector en materia de selección y concursos se pueden resumir en lo siguiente.

#### 1. ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA Y SU TRADUCCIÓN OPERATIVA

La Secretaría de Gabinete con asistencia de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, determina la orientación estratégica en la que debe desarrollar tareas la

149 Pueden verse sus competencias en el Decreto N° 624/03 y modificatorios.

150 En materia de Capacitación, la Secretaría a través de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, cuenta con el Instituto Nacional de la Administración Pública creado por Ley N° 20.173 (1973) como entidad descentralizada, siendo transformado en Dirección Nacional por Decreto N° 889/2001. Caba recordar su antecesor con la creación de la Instituto Superior de Administración Pública en 1959 (cfr. Decreto Ley N° 4.027 del 1° de abril de 1958).

ONEP, en respuesta a la directrices del Jefe de Gabinete de Ministros y por su intermedio del (a) titular del Poder Ejecutivo Nacional. Especialmente, esta Oficina contribuye a la formulación de nueva normativa, en la mejora y actualización de la existente, en la iniciativa, gestión y consenso de contenidos de los procesos de negociación colectiva, en el monitoreo de la aplicación de políticas y normas para corregir desvíos y en especial para detectar necesidades y oportunidades de mejoramiento. Complementariamente, proyecta influencia por sus trabajos y anteproyectos para la inspiración y diálogo con demás autoridades y con los representantes sindicales en la preparación de los acuerdo a lograr y demás acciones consecuentes.

## 2. REDACCIÓN DE ANTEPROYECTOS TÉCNICOS PARA REGLAMENTAR LO ACORDADO

Los Convenios prevén que el Estado Empleador dicte la reglamentación que instrumenta su aplicación, con consulta previa a los sindicatos signatarios (de sistemas de selección, evaluación del desempeño, carrera administrativa, etc.) a través de las Comisiones paritarias. Supone elaborar propuestas, conjunta o unilateralmente, la argumentación legitimadora y la articulación de perspectivas o iniciativas de todos los actores concernidos. Por ejemplo, a nivel del Convenio General, la incorporación o exclusión de Personal a su ámbito requiere consulta a la Comisión Negociadora; la aprobación de los regímenes de concurso y de evaluación del desempeño por consulta en los órganos paritarios de interpretación y aplicación para asegurar cumplimiento a las garantías consagradas (artículos 60 y 67). A nivel del S.I.N.E.P., se establece consulta para establecer Orientaciones en cada Agrupamiento (artículo 12), para el Nomenclador Clasificador de Puestos y Funciones y el Directorio Central de Competencias Laborales y Requisitos Mínimos de Puestos y Funciones (artículo 16), para la aprobación del Régimen de Valoración de Méritos para el Adicional por Tramo (artículo 30) y para el Cambio de Agrupamiento, (artículo 32), de los Regímenes de Selección, Evaluación y de Capacitación y Desarrollo del Personal (artículo 53), del Nomenclador de Funciones Específicas para el pago del suplemento (artículo 87), de los Regímenes de Bonificación por Servicios a Terceros (artículo 90), de Productividad (artículo 91) y por Innovación y Mejoras al Servicio Público (artículo 92). De igual modo se procede en los demás Convenios Sectoriales.

## 3. DICTÁMENES INTERPRETATIVOS Y ACLARATORIOS

El Órgano Rector emite dictámenes interpretativos y aclaratorios vinculantes en las actuaciones sobre los temas relacionados con el empleo público sea por consulta de organismos como por el cumplimiento normativo que establece su intervención entre los recaudos procedimentales (artículo 7° inc. d) de la Ley N° 19.549). Se busca asegurar la aplicación de una doctrina homogénea para solucionar cuestiones de gestión que originan consultas o controversias y, al propio tiempo, hacerla pública y conocida para administradores y gestores del personal<sup>151</sup>. Como sucede con todos

151 Cfr. artículo 2° del Anexo del Decreto N° 1.421/02 y los Decretos Nros 357/02 y 624/03.

los organismos de la Administración, la Ley N° 19.549 establece que el efectivo ejercicio de la competencia asignada por las leyes es obligatorio<sup>152</sup>. En este sistema de responsabilidades y acciones se especifican las directamente vinculadas con la selección del personal.

## 4. ASISTENCIA AL SECRETARIO TÉCNICO DEL COMITÉ PARA LA COORDINACIÓN DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN DE LAS DOTACIONES DE PERSONAL

La identificación y autorización de cargos para concursar debe ser precedida por la intervención del referido Comité para la Coordinación de los Procesos de Planificación de las Dotaciones de Personal (Decisión Administrativa N° 506/09). El titular de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público actúa como Secretario Técnico para lo cual cuenta con la asistencia de la ONEP. El Comité constituyó un primer intento de vehicular esfuerzos para fortalecer la planificación y coordinación de las estimaciones de necesidades cuantitativas y cualitativas de Personal en cada ámbito y del conjunto de la Administración. Así debe intervenir en la determinación de las necesidades funcionales a cubrir con las vacantes de planta permanente y en la estimación de las requeridas en ejercicios presupuestarios venideros, así como en la estimación del volumen y características de las necesidades de personal permanente y no permanente (artículo 160 del CCTG).

## 5. IDENTIFICACIÓN DE LOS PUESTOS DE TRABAJO

Autorizada la cobertura de 5.000 vacantes (Decisión Administrativa N° 1.126/12), los titulares de jurisdicciones y entidades debieron remitir detalle de los puestos a la Secretaría de Gabinete para que resolviera su identificación como condición a su convocatoria. Lo mismo se efectuó en el 2014 (Decisión Administrativa N° 609) para otras 7.500 vacantes. En ambas ocasiones, la ONEP asistió en a los organismos en la formulación de los perfiles y a emitir el dictamen para el proyecto de resolución<sup>153</sup>.

## 6. GESTIÓN DE LOS PLANES ANUALES DE OFERTAS DE EMPLEO PÚBLICO

Según el artículo 5° del Régimen de Selección del S.I.N.E.P., antes del 10 de febrero y del 15 de julio de cada año, cada jurisdicción o entidad eleva la propuesta de vacantes a ser cubiertos para el dictamen del Órgano Rector. Se procuran regularizar convocatorias en el mediano plazo y ahorrar costos de divulgación. Sin embargo, por

152 Cfr. su artículo 3°.

153 La instrumentación de esta nueva metodología procuró ahorrar tiempo y descargar la centralización de detalles en el accionar del titular de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Este autorizó una cantidad de cargos y delegó en la Secretaría de Gabinete para resolver la denominación, y perfiles exigibles de los puestos de trabajo de las jurisdicciones y entidades que lo solicitaran. Ello contribuyó a promover a que cada una de éstas apurara sus trabajos de estimación de cantidades y perfiles en función de sus necesidades de trabajo, a que contaran con una vía expedita para tramitar convocatorias, y preservando coordinación general y homogeneidad de denominaciones y perfiles. Las tareas técnicas y de asistencia quedó en gran medida a cargo de la ONEP.

las urgencias y el volumen de las Decisiones Administrativas mencionadas, no tuvo principio de ejecución. Se pretendía también mayor transparencia hacia la ciudadanía e interesados en general, acostumbrando a que la Administración convocará siempre en las mismas épocas del año asegurando previsibilidad en la opinión pública.

#### 7. ASESORÍA Y DICTAMEN SOBRE DENOMINACION Y PERFIL DE REQUISITOS DE LOS PUESTOS DE TRABAJO

Para la convocatoria sigue una adecuada formulación de perfiles homogéneos para denominar, describir y requerir en puestos iguales o asimilables. En ello también se juegan principios de transparencia e igualdad y, si bien está previsto el uso de puestos nombrados hasta tanto el Nomenclador no esté vigente, se estableció la intervención previa del Órgano Rector por Dictamen vinculante<sup>154</sup>. Las tareas de reformulación de propuestas de denominaciones y perfiles y la emisión del proyecto de dictamen así como el trabajo con las Unidades de Personal recayó en buena medida en la ONEP. En efecto, la tendencia a especificar puestos y perfiles puede conducir a reintroducir barreras en las oportunidades de empleo, en especial, para quienes no están próximos al puesto de trabajo a concursar. La dialéctica entre persona y puesto de trabajo se tensa al máximo en el intento de subsumir el puesto de trabajo al perfil de la persona, mucho más en un contexto de numeroso personal contratado y agremiado. Pero sobretodo, injusta para el ciudadano que no labora en la Administración Nacional.

#### 8. ASIGNACIÓN DEL CUPO DE RESERVA DE PUESTOS DE TRABAJO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Por artículo 8º de la Ley N° 22.431 y 4º de la Decisión Administrativa N° 1.126/2012, el Órgano Rector, además de llevar “Sistema de Información para el Control del Registro y Actualización de los Cargos y Contratos desempeñados por personas con discapacidad certificada”<sup>155</sup> debe contribuir al cumplimiento del 4% de reserva de puestos. Esta reserva establece procesos de selección en los que solo pueden participar personas con Certificado de Discapacidad. La verificación de esta previsión en cada autorización de cobertura corresponde al órgano rector<sup>156</sup>.

#### 9. REGISTRO CENTRAL DE OFERTAS DE EMPLEO PÚBLICO

Identificado cada cargo y aprobado su perfil de requisitos y competencias, se le asigna un código de identificación y se lo incluye en el Registro Central de Ofertas de Empleo Público dependiente de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público<sup>157</sup>.

154 Artículo 6º del Anexo de la Res. SGP N° 39/10.

155 Creado por la Resolución SGP N° 56/2010 por imperio del Decreto N° 312/10.

156 Cfr. artículos 3º y 6º de la Decisión Administrativa N° 609/2014.

157 Conforme Resoluciones aprobatorias de diversos regímenes de selección; Resoluciones Nros. 39 para el S.I.N.E.P., artículo 6º; Conjunta Nros. 89/2008 y 16/2008 para el SENASA, artículo 3º; Conjunta Nros. 161/09 y 988/09 para el INTI, artículo 3º; etc.).

La trazabilidad se ve facilitada y promueve, además, del control necesario, mayor transparencia y seguridad en los procedimientos. También facilita el seguimiento de estos últimos, sus avances o demoras así como la registración estadística.

#### 10. DIVULGACIÓN DE CONVOCATORIAS (CARTELETA FÍSICA Y WEB DE OFERTAS DE EMPLEO PÚBLICO)

La divulgación en la Cartelera Pública Central de Ofertas de Empleo Público (gráfica y página Web) de la Jefatura de Gabinete de Ministros es obligatoria<sup>158</sup>; así como en las Carteleras de cada jurisdicción o entidad convocante, y en el Boletín Oficial. En las Convocatorias Abiertas se exige anuncios de por al menos dos días en dos diarios de mayor circulación nacional. La verificación de estas prescripciones queda a cargo del Órgano Rector.

#### 11. ATENCIÓN DE CONSULTAS DEL PÚBLICO INTERESADO

Los interesados pueden consultar la normativa que regula la selección, los Formularios requeridos, las Bases del Concurso, los currículum del Comité de Selección y demás información en las unidades de Personal y en la página WEB de la dependencia convocante. El órgano rector colabora orientando las consultas a esa dependencia o evacuando las consultas si correspondiera<sup>159</sup>.

#### 12. ASIGNACIÓN DE REPRESENTANTES COMO INTEGRANTES DE COMITÉS DE SELECCIÓN

El Órgano Rector designa un integrante en cada Comité de Selección (Cfr. Resolución ex S.G.P. N° 39/10, artículo 29) y, en otros, para cargos directivos, de jefatura y aquéllos con competencia en materias de Personal<sup>160</sup>. Se asegura la presencia de un especialista en Selección y de la normativa aplicar pero, en especial, de los valores a preservar en los concursos. Al provenir desde fuera de la dependencia convocante, por responder al órgano rector<sup>161</sup>, cuenta con mayor probabilidad de mantener y asegurar imparcialidad, neutralidad e igualdad de trato entre candidatos. Buena proporción de estos integrantes proceden de las unidades del órgano rector.

158 Vgr. Resoluciones Nros. 39 para el S.I.N.E.P., artículo 16; Conjunta 89/2008 y 16/2008 para el SENASA, arts. 22 y 24; Conjunta 161/09 y 988/09 para el INTI, arts. 22 y 24; etc.

159 Vgr. Resoluciones Nros. 39 y modif. para el S.I.N.E.P., artículo 20; Conjunta 89/2008 y 16/2008 para el SENASA, artículo 22; Conjunta 161/09 y 988/09 para el INTI, artículo 22; etc.

160 Ver también en Resoluciones Conjunta Nros. 89/2008 y 16/2008 para el SENASA y 161/09 y 988/09 para el INTI, artículo 22; etc.).

161 Más recientemente, y en procura de agilizar los procesos de selección pero también de avanzar en la homogeneización se ha instrumentado la facultad de ese órgano rector para organizar centralizadamente concursos para puestos transversales, constituyéndose como responsable de todo el procedimiento. O, también, de coordinar la unificación de los procesos entre dos o más jurisdicciones o entidades consultar artículo X de Res. N° 39/10.



### 13. CAPACITACIÓN DEL PERSONAL JURISDICCIONAL Y DE COMITÉS DE SELECCIÓN

A través del Foro de Directores de Personal se asiste directivos, personal y jurados que se desempeñan en los concursos mediante jornadas de intercambio de experiencias, capacitación y entrenamiento específico. Esta capacitación se ha extendido también a veedores y profesionales representantes gremiales.

### 14. ASISTENCIA TÉCNICA EN ELABORACIÓN DE GRILLAS DE PONDERACIÓN DE ANTECEDENTES, PRUEBAS TÉCNICAS Y GUÍAS DE ENTREVISTA

La experiencia evidencia la necesidad de homogeneizar, sin quitar facultades a los Órganos de Selección, métodos de formulación y aplicación de las grillas de ponderación de antecedentes, de las guías metodológicas para las entrevistas, para la evaluación de las pruebas técnicas y de conocimientos.

### 15. DICTAMEN EN EXPEDIENTES DE DESIGNACIÓN DE INGRESANTES

Concluido la selección, el Órgano Rector dictamina en el expediente mediante el cual se tramita el proyecto de acto (usualmente) decreto de designación. Procede con la verificación del cumplimiento cabal de las etapas y de cada requisito y exigencia que deben sustentarlas (declaraciones juradas, título habilitante si fue exigido, convocatoria y divulgación efectuadas, asignación de adicionales y suplementos escalafonarios etc. (cfr. Decreto N° 624/03). Este control configura la última verificación de que el proceso ha sido desarrollado de forma legal y que las observaciones o reclamos fueron satisfactoriamente atendidas. En estas cuestiones interviene mayormente la ONEP. Siendo una de las intervenciones previas a la firma del PEN, este control se hace crítico para asegurarle el mayor respaldo y seguridad a este acto.

### 16. REGISTROS ESTADÍSTICOS Y E INFORMES TÉCNICOS DE LOS PROCESOS

El Órgano Rector periódicamente formula a través de la ONEP, y publica informes estadísticos y técnicos sobre procesos autorizados, convocados, concluidos y los que tienen designación en planta permanente efectuada. Permite el seguimiento de las actuaciones, facilita su impulso, evidencia inconvenientes o cuellos de botella.

### 17. IMPULSO, ASISTENCIA TÉCNICA Y DICTÁMENES EN RESOLUCIONES CONJUNTAS DE RÉGIMENES DE SELECCIÓN

La aprobación de los regímenes de selección a través del Órgano Rector, conforme a lo establecido por artículo 8° del Anexo del Decreto N° 1.421/02, y del 60 del CCTG, ha sido especialmente impulsado por las Decisiones Administrativas Nros. 506/09, 1126/12 y 609/14. Con ello se asegura el cumplimiento de los parámetros mínimos, homogéneos y comparables de procedimientos y recaudos que promuevan y garanticen los principios de transparencia, publicidad e igualdad (cfr. Título VI del CCTG). La aprobación y divulgación de estos regímenes es precedida por el trabajo conjunto con las áreas de Personal para incorporar necesidades específicas y experiencias así como por la asistencia y capacitación permanente por el Órgano Rector.

### 18. PUBLICACIÓN EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICTÁMENES

La divulgación de la doctrina del Órgano Rector desde hace años (1998) e ininterrumpidamente hasta el presente mediante el Boletín Oficial, los días miércoles y en su página WEB, facilita a todos los actores herramientas útiles de gestión para la aplicación de los criterios aprobados y, a su vez, garantizar públicamente que las soluciones obedecen a la aplicación razonada y ecuaníme del plexo normativo frente a situaciones similares o asimilables, antes que a otras razones ajenas a tales propósitos. Con ello se fomenta la transparencia y equidad. Así para citar algunos ejemplos más relevantes se relatan algunos de estos dictámenes.

Así se ha dictaminado reiteradamente que aunque los actos administrativos de designación no consignen el carácter transitorio y excepcional de designaciones en la planta permanente sin proceso de selección o concurso, las designaciones son inhábiles para adquirir estabilidad. *“La circunstancia de que la medida no consignara que las designaciones excepcionales se efectuaban con carácter transitorio con un plazo para sustanciar los respectivos concursos, no modifica la naturaleza de la relación de empleo público que está definida por la siguiente normativa: Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 y su decreto reglamentario N° 1421/02 y el Convenio Colectivo de Trabajo homologado por Decreto N° 66/99. Las promociones a cargos vacantes superiores, dentro del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, están equiparadas al ingreso en cuanto al cumplimiento de los mecanismos de selección para acreditar idoneidad que permita su cobertura. Los agentes promovidos por el Decreto N° 1648/02 a cargos de mayor nivel escalafonario no adquieren estabilidad en los mismos, atento a que dichas promociones se efectuaron con carácter de excepción a la norma vigente en la materia, sin perjuicio de conservar la estabilidad en los cargos de los cuales eran titulares”* (Dictamen ONEP N° 2522/02, B.O. 11/12/02).

*“El régimen de selección aludido tanto por la Ley N° 25.164 y su reglamentación como por el Convenio Colectivo de aplicación está dado, en el ámbito del sub exámine, por el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, aprobado por Decreto N° 993/91 (T.O. 1995). En tanto el Poder Ejecutivo Nacional no es competente para exceptuar a la Ley N° 25.164 y al citado Convenio Colectivo, la Reglamentación de la Ley N° 25.164 aprobada mediante Decreto N° 1421/02 establece que las designaciones como las propuestas en el presente no confieren derecho a la estabilidad. De aprobarse el proyecto como se propone, las designaciones no tendrían carácter de permanente”* (Dictamen ONEP N° 2104/02, B.O. 2/10/02).

*“Dichos extremos legales supra señalados, conocidos por el interesado, al inhabilitar el acceso a la estabilidad y permanencia, tornan esencialmente transitoria a su designación discrecional con excepción a la normativa de jerarquía superior (artículo 31 de la Constitución Nacional) que establece las condiciones ineludibles para adquirir el derecho a la estabilidad en la planta permanente de la Administración Pública Nacional.*

*Las excepciones, tanto expresas como implícitas, a las normas de jerarquía superior (Ley N° 25.164 y Convenio Colectivo de Trabajo General citado) efectuadas por una norma de rango inferior (decreto) sólo pueden ser admisibles de manera transitoria y por las razones que justificaron su dictado, pero no resultan idóneas para consagrar –ni invocar a su amparo– un derecho (estabilidad) al margen de los requisitos y condiciones que dichas normas superiores han fijado al reglamentar, para el empleo público, la idoneidad establecida en el artículo 16 de la Constitución Nacional al consagrar el derecho a la igualdad ante la ley y para el acceso a los empleos, pues, de sostenerse lo contrario, importaría lisa y llanamente su sustitución para el caso particular con la aquiescencia del interesado”. (Dictamen ONEP N° 2348/14, B.O. 19/11/2014).*

*“Sólo si se cumplieron los requisitos para el ingreso a la planta permanente o régimen de estabilidad de la Administración Pública, el agente habrá ingresado de acuerdo a la Ley N° 25.164 y estará en condiciones para adquirir el derecho a la estabilidad según lo establece el artículo 17 de su Anexo; ya que si antes no se ha verificado el cumplimiento de los requisitos de nacionalidad, condiciones de conducta e idoneidad acreditada por los regímenes de selección pertinentes y aptitud psicofísica para el cargo (cfr. artículo 4°), se tratará, según lo dispone la propia Ley en el artículo 6 de su Anexo, de una designación efectuada en violación a lo dispuesto en el artículo 4° y podrá ser declarada nula, cualquiera sea el tiempo transcurrido, sin perjuicio de la validez de los actos y de las prestaciones cumplidas durante el ejercicio de sus funciones”. (Dictamen ONEP N° 263/08, B.O. 20/08/08).*

Tales preceptos son aplicables por imperio de la Constitución Nacional y del CCTG a los organismos cuyo personal se rige por la Ley N° 20.744. En una designación propuesta: *“no surge acreditado el cumplimiento de los requisitos para el ingreso impuestos por el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, homologado mediante el Decreto N° 214/06; motivo por el cual deberán implementarse las acciones necesarias para cumplir dicha normativa”. (Dictamen ONEP N° 4136/06, B.O. 4/04/07).*

### 5.3.5.7.2. De los órganos jurisdiccionales

El análisis institucional y organizativo así como la evaluación de las capacidades de las Unidades en materias de Personal excede los marcos estrechos del presente, pero no se puede dejar de insistir sobre esta cuestión clave para la viabilidad y sustentabilidad de las políticas de concursos (y de Personal en general y más en un ámbito paritario). En lo coyuntural además, por la historia de los últimos años en los que los concursos prácticamente habían cesado desde 1999 hasta el 2009, lo que llevó a la pérdida de saberes y personal experimentado. Estas cuestiones serán abordados en ocasión posterior.

Nótese que si bien está prevista la convocatoria a concurso centralizadamente por

la Jefatura de Gabinete de Ministros para puestos de trabajo transversales<sup>162</sup>, mayoritariamente hasta el presente éstas han sido efectuadas, y gestionadas, por cada jurisdicción ministerial u organismo descentralizado, lo cual ha supuesto una acentuada y acelerada necesidad de formación del personal de dichas unidades, que han respondido a la altura de la demanda, haciendo punta en la instrumentación de las herramientas imprescindibles ya mencionadas.

De sus buenas prácticas, interrogantes y experiencias se nutre el Organismo Rector para implementar soluciones fácticas y adecuaciones normativas que se van revelando como necesarias al llevar adelante los procesos concursales.

162 Cfr. Art. 13 inc. a) i) del Anexo Resolución SGP N° 39/10 y modificatorias op. cit.

## 6. Hacia un balance de conclusiones generales

### 6.1. Una síntesis global

Próximos al final de este estudio esperamos haber ofrecido suficientes elementos para que el lector haya podido:

1. Obtener una apreciación del volumen de los empleados de la Administración Pública Nacional y de sus características principales pero, en especial, de las profundas brechas estructurales que amenazan gravemente la efectiva gestión pública a cargo de estos empleados. Específicamente, hemos alertado sobre el envejecimiento del personal de carrera así como el crecimiento del personal no permanente (contratado y transitorio), al menos del comprendido por el CCTG. Combinación problemática por sus tensiones políticas, gremiales y socio laborales y cuya adecuada resolución se ha empezado a encarar en los últimos años. A esta combinación han concurrido, por un lado, la prohibición legal para la cobertura de vacantes dispuesta en las Leyes anuales de Presupuesto, al menos desde el 2000 a la actualidad, y, por el otro, la falta de decisión política de implementar los concursos, auténtica solución de fondo, hasta el 2009. Nótese que si bien se exceptuaba reiteradamente al congelamiento, se realizaban designaciones transitorias (y sus prórrogas) y contrataciones buscando respuestas de corto vuelo. Finalmente, las circunstancias que afectaron al país especialmente a partir de diciembre del 2001 y que tendieron a normalizarse en el 2003, llevaron primero a mejorar las contrataciones laborales de quienes hasta ese entonces venían siendo contratados como autónomos sin relación ni derechos laborales y luego, a partir del 2010, con una ola masiva de concursos de ingreso de los que hemos dado cuenta.

2. Apreciar las acciones realizadas en materia de concursos de ingreso y ascenso del personal en el ámbito de la Administración Central y de buena parte de la Descentralizada alcanzada por el actual SINEP, sobre el que se ha centrado el foco de este artículo, aunque también de otros colectivos laborales alcanzados por el mencionado Convenio. Acciones desplegadas en dos etapas (1993-1998 bajo el ex SINAPA, y 2010-2014 y continúa a la fecha) que, por su volumen, se destacan nítidamente como avances siderales frente a la realidad carente de antecedentes desde la Reforma Constitucional de 1957. En efecto, entre 1993 y 2014 se documentaron más de 18.000 cargos autorizados para concursar y de más de 6.800 convocados en distintas fases de ejecución a la fecha.

3. Contemplar históricamente cómo se fueron estableciendo normas y procedimientos para permitir el ejercicio del derecho de la ciudadanía a ingresar a la función

pública y del derecho de los funcionarios a progresar en regímenes de carrera inspirados en el mérito, la idoneidad, y la igualdad de oportunidades y de trato. En esta visión se arrancó desde la consideración del derecho a la estabilidad propia y a la carrera administrativa, consagrado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y consolidado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir del fallo Madorrán, pasando por todos los estatutos y escalafones hasta la fecha.

4. Constatar cómo durante los gobiernos militares, que propiciaron y sancionaron buena parte de esa legislación, luego la dejaron incumplida o, cómo fue patente en la década de los 70, pretender aplicarla a último momento y a las apuradas buscando condicionar a meses (o días) de la entrega del Gobierno a uno constitucional.

5. Reconocer cómo sólo en democracia se ha ido acrecentando y afiando el aspecto normativo y los esfuerzos concretos para vehiculizar los derechos consagrados por los artículos 14, 14 bis y 16 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales con jerarquía constitucional en materia de empleo público. En lo que concierne, la sanción de las Leyes Nros. 24.185 y 25.164, por primera vez en los últimos 55 años sancionadas por el Congreso Nacional, y la normativa conveniada consecuente así como todos los reglamentos derivados, concursos y designaciones efectuados.

6. Comprobar las características pioneras y audaces del régimen de negociación colectiva para el personal de la Administración Pública Nacional, las que han convertido al país en un referente de avanzada en la Región Iberoamericana en materia de democratización de las relaciones laborales. Y todo ello a partir de leyes del Congreso Nacional, pronto replicadas o emuladas por los Estados Provinciales, y que ha dado lugar, en lo que nos concierne, a la refundación institucional, organizativa, procedimental y democratizadora de la gestión del servicio civil argentino, desguazado en gran medida por la reforma de cuño liberal de los años 90. Así también, la ratificación de todos los convenios internacionales de la OIT en la materia y en la adopción de una concepción basada en el concepto de trabajo digno y decente.

7. Registrar que en este proceso se acordaron dos convenios colectivos de trabajo general (Decretos Nros. 66/99 y 214/06) comprensivos de más de 130.000 trabajadores civiles, de varios convenios colectivos de trabajo sectoriales, que cubren el 63% de esa cifra, que establecen (y se cumplen) regímenes de carrera, que han abandonado definitivamente el criterio de la mera antigüedad como mecanismo de promoción del funcionario para asegurarla por medio de la capacitación permanente y la calificación de su desempeño laboral anual. Que, asimismo, se desplegaron y se desplegarán órganos paritarios llamados a profundizar el diálogo social y el compromiso de todos los actores en procura ya no solo de mejores condiciones de trabajo, sino de una gestión pública más efectiva.

8. Evaluar en dicho régimen que contempla, desde 1.991 a la fecha, una normativa

específica para el acceso por concurso de la ciudadanía a la titularidad de los altos puestos directivos (funciones ejecutivas), titularidad que cuenta con el derecho a la estabilidad en su ejercicio por términos temporales predeterminados (que se extendió en 2006 a las jefaturas intermedias) y que solo pueden ser removibles por causales determinadas expresamente. Normativa hoy reflejada en documento de organismos internacionales (Carta Iberoamericana de la Función Pública CLAD) o en valiosas experiencias de otros países (Alta Dirección Pública en Chile, Perú, etc.)

9. Focalizar sobre la progresiva construcción y consolidación de los regímenes de concurso como única modalidad válida para el ingreso y ascenso en la carrera administrativa para lo cual se ha recopilado y evaluado las experiencias que, desde el ex SINAPA hasta el actual SINEP, se han desarrollado y aún se siguen desarrollando.

10. Finalmente, atender la importancia de asegurar un adecuado andamiaje organizativo, como hemos también expuesto aunque de manera más apretada, que dé sustento a todo ello. En especial nos hemos centrado en las características y funciones trascendentes llamadas a ser ejercidas por el órgano rector en el marco de la Jefatura de Gabinete de Ministros a tenor con las facultades constitucionales (cfr. artículo 100) conferidas a su titular. Pero, también, de las unidades organizativas a cargo de las acciones de personal en jurisdicciones y entidades descentralizadas. Este andamiaje es más que nunca necesario cuando, como se ha expuesto, se debe contar con órganos paritarios establecidos en los convenios colectivos mencionados, aunque también para asegurar la más efectiva y cualitativamente superior administración y gestión de uno de los principales “activos” de la gestión pública requerida por el país, cuales son los trabajadores estatales.

En todo este recorrido histórico, normativo y doctrinario hemos razonado y fundamentado posturas y criterios que consideramos ajustados a los valores constitucionales más elevados pero también a las necesidades objetivas de la Administración Pública, y a la conveniencia de una gestión pública efectiva y de calidad que exige nuestro pueblo. Condensamos en los próximos párrafos, una serie de conclusiones y reflexiones que engloban lo expuesto para luego, finalmente, proyectar recomendaciones y sugerir líneas de acción concretas para consolidar el empleo público argentino.

## 6.2. Conclusiones y reflexiones finales

**1. No puede haber más ingresos al régimen de estabilidad sin concursos abiertos a la ciudadanía. Menos ahora que se ha afiatado el derecho a la estabilidad propia del empleado estatal y se cuenta con todos los instrumentos necesarios para hacerlo.**

**El derecho de estabilidad propia no es sólo garantía del empleado. Lo es también, esencial y primordialmente, de la sociedad en su conjunto pues, al otorgar este estatus laboral especial para asegurarse empleados competentes, honestos, austeros en el uso de los recursos públicos y apegados al cumplimiento de la ley, procura afianzar los intereses del Estado, la ejecución de las instrucciones de su Gobierno y la efectiva atención con imparcialidad y neutralidad de las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía. En especial de sus sectores más postergados.**

De la normativa constitucional, de los tratados internacionales, de las leyes y acuerdos paritarios que se han invocado, así como de los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, emana el requisito de comprobación fehaciente de la idoneidad en condiciones de igualdad entre todos los habitantes para el ingreso a la Administración Pública, tanto nacional como provinciales y municipales. Tal recaudo elemental exige para su cumplimiento la sustanciación de concursos transparentes, públicos y con convocatorias debidamente publicitadas que garanticen su cumplimiento cabal.

Se ha visto cómo en el orden nacional se ha ido avanzando en ese camino. Ante el artículo 16 de nuestra Constitución Nacional, asistimos al surgimiento y consagración definitiva de la legislación que impone al concurso como requisito ineludible para ser designado en la planta permanente de la Administración Pública Nacional de Argentina pero también de las resistencias manifestadas en gatopardismos, escamoteos, etc.

De tal modo, en la actualidad cualquier atajo, trampa o máscara para sustituir el proceso de selección viciará de nulidad el ingreso, no sólo frente a otros postulantes, sino ante la ciudadanía en general que tiene el derecho a ser convocada para demostrar su idoneidad para el acceso al empleo público que solventa con sus impuestos. Tal como lo señaló la Corte Suprema de Justicia de la Nación en Ramos<sup>1</sup>, “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 se estaría trastocando el régimen previsto por la Ley 25.164” la cual, se agrega, sanciona de nulidad tales violaciones (artículo 6°). Mientras que los organismos cuyo personal se encuentra regido por la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744, dentro o fuera del Convenio Colectivo de Trabajo General (Dto. N° 214/06), como fue extensamente desarrollado en el presente, carecen de facultad para soslayar la Constitución Nacional y, por ende, les resulta inexcusable la obligatoriedad de sustanciar un procedimiento objetivamente válido de comprobación de idoneidad y compulsas de postulantes debidamente notificados de las convocatorias.

<sup>1</sup> Buenos Aires, 6 de abril de 2010. “Ramos, José Luis c/ Estado Nacional (Min. de Defensa - A.R.A.) s/ indemnización por despido”.

Por ello, si dicha garantía de igualdad de todos modos se vulnerara, los particulares con derecho a poder postularse al empleo público y demostrar su idoneidad en condiciones de igualdad, y también el Defensor del Pueblo, tienen a su alcance las herramientas previstas por el artículo 43 de la Constitución Nacional<sup>2</sup>. Inclusive, se entiende que se encuentran habilitadas las entidades gremiales signatarias de los convenios colectivos mencionados que consagran al concurso como única metodología para el ingreso a la planta permanente.

Tal instrumento de autodefensa de la sociedad es, junto con la esperable actuación de sus organizaciones civiles en estos temas, la garantía más genuina de que las prácticas, la puesta en funcionamiento de los sistemas de selección consagrados por la normativa, cumplan su objetivo de servir para seleccionar al personal idóneo en un marco de igualdad y transparencia. Ello será posible a partir del conocimiento y la toma de conciencia de dichas organizaciones acerca de la importancia que tiene, para la construcción de una burocracia estatal capaz, responsable y eficiente, su reclutamiento a partir de concursos abiertos a la comunidad que permitan el ingreso de los más idóneos.

De igual modo, una ley formal que dispusiera el pase a planta de contratados –y desde ya un decreto de necesidad y urgencia- quedaría sometido a acciones declarativas de inconstitucionalidad (artículo 322 CPCyCN) interpuestas por todo aquél que tuviese una afectación, sea en un derecho subjetivo, como en un interés legítimo o incluso en un interés difuso<sup>3</sup>.

Debe entonces ponerse la lupa en las designaciones en la planta permanente sin concurso, comprensivas de todas las designaciones que no especifican su transitoriedad o disponen sin más promociones verticales a cargos vacantes, viciadas metodológicamente para sortear la normativa constitucional y todo el plexo legal reseñado. ¿Qué son sino un acto de autoridades públicas que en forma actual lesiona y restringe con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta el derecho a la igualdad y no discriminación de todos los ciudadanos argentinos de tener la posibilidad de acceder al empleo público si demuestran su idoneidad?

<sup>2</sup> Veral respecto “Amparo Colectivo, Legitimación del Defensor del Pueblo. Cosa Juzgada”, Jorge Luis Maiorano [http://www.jorgeluismaiorano.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=770:360-&catid=53:articulos-de-doctrina&Itemid=65](http://www.jorgeluismaiorano.com/index.php?option=com_content&view=article&id=770:360-&catid=53:articulos-de-doctrina&Itemid=65)

y “XXI Encuentro Argentino de Profesores de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional Néstor P. SAGÜÉS “La Cláusula de las Garantías. El Artículo 43 de la Constitución Nacional a veinte años de la Reforma de 1994” [www.aadconst.org.ar/archivos/art2900.bis.doc](http://www.aadconst.org.ar/archivos/art2900.bis.doc)

<sup>3</sup> Ver “La acción de inconstitucionalidad en Argentina. Un camino con luces”. Maximiliano Toricelli. ED 123-423. <http://www.profesorjimenez.com.ar/cdroms/7jornadasderproceconst21220803/exposiciones/Toricelli.pdf>. Afirma el autor: “En este sentido se presentan dos posibilidades distintas, plantear una acción de esta naturaleza sólo cuando la oscuridad de una norma nos lleve a afirmar su inconstitucionalidad; o cuando, pese a la contundencia de su redacción, se genere duda sobre su adecuación a la Carta Magna”.

Al respecto, se destaca que la determinación de evaluar la idoneidad mediante concurso o proceso de selección como requisito esencial para el ingreso a la planta permanente, y con efecto nulificante ante su omisión, fue prevista por el Congreso de la Nación (artículo 8° Anexo Ley N° 25.164) y por el Poder Ejecutivo Nacional (artículo 8° último párrafo del Anexo del Decreto reglamentario N° 1.421/02), previamente a que resulten incluidas por los CCTG y CCTS. En tal sentido, puede inferirse que la intención de las autoridades que lo representan en la negociación colectiva fue asociar a las entidades gremiales en la visión y decisión de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Nacional acerca de que el proceso de selección es el procedimiento que asegura la comprobación de la idoneidad en las condiciones de igualdad exigidas por la Constitución Nacional y los tratados internacionales con jerarquía constitucional mencionados en el punto 5.3.2 del presente artículo. Asimismo, el régimen de selección del SINEP –así como los otros vigentes- han sido aprobados por el propio Poder Ejecutivo Nacional a través de sus órganos competentes. Por lo tanto, el punto a considerar no será si el concurso deviene de una norma convencional, sino qué hace el PEN con la ley formal en vigencia: no tiene potestad para exceptuar la Ley N° 25.164 y su propio decreto advierte las consecuencias nulificantes de tal proceder.

Naturalmente, la protección concreta de dicho bien jurídico requiere básicamente que los ciudadanos se enteren de las ofertas de empleo para que puedan postularse si lo desean, y que luego el procedimiento permita la medición efectiva de las capacidades y competencias para el puesto, con perfiles objetivos y evaluaciones técnicas sobre temas y requisitos previamente publicitados. Ello se encuentra garantizado por los regímenes de selección en vigencia, los cuales ponen en un pie de igualdad a todos los postulantes y, asimismo, contemplan convocatorias generales y abiertas, previstas para dar cuenta tanto de la situación de los contratados y la necesidad de promoción vertical del personal permanente, como de la obligatoriedad constitucional y la necesidad organizativa de efectuar llamados al público en general.

Asistimos a la definición de un estándar compartido, logrado a través del tiempo, que la Administración –sus empleados, autoridades y entidades gremiales- y la sociedad toda ha incorporado. Por lo tanto, el ingreso por concurso abierto al régimen de estabilidad del empleo público no sólo es indisponible para legislaciones de inferior jerarquía –decretos, convenios colectivos, resoluciones-, sino que tampoco la ley formal podría abandonar dicho requisito sin ser tachada de inconstitucional. En efecto, la evaluación, compulsiva y acreditación transparente de las idoneidades de los postulantes, así como la garantía de la ciudadanía de tener habilitado su ingreso a la Administración en tales condiciones, no puede ser derogada ni sustituida por metodologías que objetivamente no den cuenta acabada de tales presupuestos, pues violarían la garantía de igualdad (artículo 16 CN y tratados internacionales con jerarquía constitucional mencionados supra) y no discriminación e igualdad real de oportunidades y de trato (artículo 75 inc. 23). La ley está aprobada, es de todos, los años por venir nos darán mejores experiencias en su defensa y aplicación transparen-

te y, seguramente, irá quedando en el olvido el voceo de demandas y arbitrariedades reñidas con la Constitución, las leyes y las normas paritarias.

**2. Se ha mostrado que la Administración Pública, el Gobierno, y el Estado en general, cuentan con todos los elementos legales, procedimentales, tecnológicos y con la suficiente experiencia, acumulados perseverantemente a lo largo de casi ya 60 años, para llevar adelante procesos de selección transparentes.**

Los últimos años han sido especialmente fructíferos y prometedores en materia de ingresos y de promoción en la carrera funcionaria. Realidades normativas pero también fácticas y concretas de las cuales se ha dado cuenta detallada y puntillosamente. Sin embargo, siempre están amenazadas por las tendencias entrópicas de estos sistemas y artefactos organizativos. Realidades culturales y de prácticas de actores concernidos que aún debe ser profundizadas y maduras pero que pareciera han comenzado a evolucionar pese a incidentes y resistencias coyunturales incapaces de revertir la tendencia.

En tal sentido, desde el 2009 se ha ido verificando la sustanciación de concursos de manera regular y creciente en sus alcances, en un esfuerzo por recuperar y mejorar la práctica de los procesos de selección que se había iniciado con el anterior SINAPA. Tales mejoras vienen impuestas por una nueva normativa. El desafío ha sido, y continúa siéndolo, su implementación sin trampas ni atajos indebidos. Luego de más de una década prácticamente sin convocatorias a concurso en el marco del congelamiento masivo de vacantes de planta permanente, el impulso iniciado en el 2009 se ha desplegado en un escenario caracterizado por:

- Importante número de contratados bajo la Ley N° 25.164 pugnando por ingresar con carácter preferente y mantener incólume la situación retributiva del contrato;

Personal permanente que ha carecido de oportunidades para postular a posiciones escalafonarias superiores, lo que requiere también de vacantes y concursos, y por lo tanto disputando posiciones con el personal contratado;

- La situación de las contrataciones a plazo fijo en los organismos regidos por la Ley N° 20.744, pues su artículo 93 impide celebrarlas por más de cinco (5) años frente a la máxima constitucional que requiere comprobar la idoneidad y la normativa que para garantizar tal principio ha establecido el procedimiento de concursos.

- Fuertes reclamos gremiales que oscilan entre un “pase a planta permanente de los contratados” a un -más responsable con los propios convenios colectivos de trabajo que han suscripto- reclamo de acelerar las convocatorias a selección y designaciones resultantes.

- La tensión previsible entre los “jefes” directos, quienes a veces suelen integrar el órgano selectivo, que aspiran a validar mediante el concurso a su personal contratado –y probado- durante años y los recaudos de igualdad e imparcialidad que deben cumplirse con todos los postulantes, en muchos casos provenientes de otros ámbitos públicos y privados.

- La tentación de las autoridades a privilegiar o favorecer a los “propios” pero también la contracara de actores de la oposición y de los medios de comunicación que, junto con la mera vocinglería ante lo anterior, no ejercen las acciones concretas para evitar abusos. En esa vocinglería inoperante mientras se siembra la desconfianza frente a todo concurso bien hecho, que los hay y muchos, tampoco se evitan los supuestamente mal hechos.

La situación descripta repercute desde ya en las autoridades políticas de los ministerios y jurisdicciones convocantes a procesos de selección y en la del Órgano Rector de Empleo Público, que recibe las inquietudes de las primeras. Sin embargo, los pedidos de “pase a planta” del personal contratado han quedado desvirtuados categóricamente por la normativa constitucional, legislativa y paritaria reseñada precedentemente que no deja lugar a dudas, y por las acciones emprendidas para llevar a cabo los concursos como medio legalmente necesario y culturalmente imprescindible para ingresar a la planta permanente del Estado.

Se cuenta entonces por un lado, un régimen de concursos que, como quedó expuesto, se encuentra integrado por el plexo normativo determinado por la Constitución Nacional y las Constituciones Provinciales. En el orden nacional por la Ley N° 25.164 y el Convenio Colectivo de Trabajo General homologado por Decreto N° 214/06 que consagran que las designaciones efectuadas sin concurso previo no revistan en ningún caso carácter de permanentes ni generarán derecho a la estabilidad; los Convenios Colectivos Sectoriales que establecen los escalafones o carreras administrativas con los presupuestos básicos que deben contener dichos procesos; y las resoluciones que aprueban los procedimientos selectivos.

**3. La puesta en práctica efectiva de dicho sistema requiere la planificación y ejecución de acciones que, con inteligencia y claridad de objetivos, impulsen los procesos de selección, puedan sortear presiones disociadas de las garantías establecidas, corregir errores sobre la marcha y arribar a la aprobación de los órdenes de mérito y designaciones consecuentes que consagren a quienes pudieron demostrar su mayor idoneidad relativa. Ello supone reforzar las capacidades gestoras de los órganos a cargo de la dirección y ejecución de estos procesos.**

**Todo ello conforma el marco en el que interactúan el Órgano Rector de Empleo Público y las Unidades de Personal en ministerios y entidades descen-**

**tralizadas. Sus ámbitos de competencias diferentes se complementan necesariamente para que el éxito de la empresa resulte tangible.**

La creación, desarrollo histórico y configuración actual del Órgano Rector de Empleo Público, como autoridad que aprueba la reglamentación necesaria, interpreta y clarifica con homogeneidad y sencillez el plexo normativo y despliega acciones para fortalecer y capacitar a las unidades de personal, resulta central en el impulso, vigencia, desarrollo y consolidación de los sistemas de ingreso por concurso, y crucial para asegurar imparcialidad y férreo apego a la normativa.

Su contraparte asociada, las Unidades de Personal constituyen a la vez su cliente y proveedor, ya que devuelven las dudas, críticas y realidades de cada ámbito de la Administración que, con sus especificidades, plantean necesidades y propuestas de soluciones concretas a los inconvenientes que la aplicación práctica genera a diario. Es importante transmitir el cambio y avance cultural que ha significado, así como el desafío que implicó y el crecimiento en organización y eficiencia que estas Unidades Organizativas debieron y deberán seguir demostrando. Nótese que se partió de la casi total ausencia de concursos y de la escasa práctica para llevarlos a cabo en un marco, además, de multitudinaria demanda intra y fuera del Estado por aquellos que los esperaban y demandaban para ingresar o para promover. Para dejar atrás, en definitiva, años de parches y precariedad.

El entrenamiento y capacitación de selectores y del personal de esas Unidades que deben asistir a los Comités de Selección, así como la sistematización e informatización de los procedimientos, fue desarrollándose, como suele suceder, mientras se implementaba. Aún con los consabidos traspiés y perfeccionamientos durante la marcha, las acciones cumplidas requirieron del concurso del Órgano Rector y las áreas de personal<sup>4</sup>.

Se dio cuenta de la cantidad de convocatorias realizadas hasta el año 2014 y si bien puede suponerse, la definición de perfiles y la elaboración de grillas de puntuación para evaluar los antecedentes de formación y laborales concentraron disputas varias para salvaguardar la ecuanimidad de los procedimientos, tales situaciones que no menguan la importancia del esfuerzo emprendido han sido y serán motivo de continuo desarrollo con el objetivo trazado en hacer que los concursos sean cada vez más transparentes y objetivos, tal como lo dictan las normas ya consagradas que deben aplicarse.

#### **4. La actuación en estos temas de las Autoridades Superiores ha sido, y debe**

<sup>4</sup> Por ello, si bien es un tema para otro trabajo, se destaca que las áreas de personal deben tener su correlato mínimo necesario en las estructuras organizativas, como direcciones separadas de la administración de haberes.

**ser, neurálgica para allanar resistencias y encauzar expectativas que, si bien justificadas por las razones que se aludieran, exceden el objeto y las posibilidades de un procedimiento de selección.**

**En la medida que el ingreso por concurso, respetando las garantías que las normas establecen, sea incorporado por la sociedad como presupuesto básico que necesariamente forma parte de nuestro sistema republicano y democrático, a los gobiernos tanto a nivel federal, provincial como municipal les resultará más sencillo, impulsar, aprobar y defender su aplicación en sus respectivos ámbitos.**

De tal modo, podrá formar parte de las bases compartidas de un programa de gobierno, ya que hacen a la conformación esencial de nuestras instituciones.

En ese sentido, decretos por lo que se efectuaron designaciones sin concurso no encuentran amparo en nuestro marco legal y dan cuenta de duplicidades en la actuación de los órganos asesores y decisores que debieron intervenir, y que deberían evitarse en el futuro, sin perjuicio del tratamiento que les corresponde como a todo acto viciado<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Así el Decreto N° 2507/14 (B.O. 24/12/2014) por el que se efectuó designaciones directas en la planta permanente de la Procuración del Tesoro de la Nación y queda al margen de la Constitución y las leyes. En su Considerando expresa “Que el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa ha sido uno de los aspectos claramente reservados al Poder Ejecutivo Nacional (artículo 8°, inciso c), de la Ley N° 24.185). Que en materia de empleo público, la idoneidad exigida, debe ser entendida conjugando siempre las necesidades concretas del servicio a cuya satisfacción debe propender. Que en tal sentido, las personas propuestas han desempeñado las funciones atinentes a los cargos involucrados con manifiesta idoneidad lo que determina la necesidad de su permanencia para asegurar la eficiencia en los servicios que presta ese Alto Organismo Asesor”. Dicha fundamentación adscribe al Dictamen de la propia Procuración del Tesoro de la Nación N° 277/08 (puntos II 1.1 y 1.2 y III 4.2.1, 4.2.2 y 6.4), en el cual -en resumen- se sostiene que: A) la evaluación de la idoneidad está excluida de la negociación colectiva (artículo 8° inc. c) de la Ley N° 24.185), por lo tanto es zona de reserva del PEN; y B) El PEN es el que puede evaluar cómo se prestan los servicios en base a sus necesidades en cada momento, en el caso evalúa que las prestaciones cumplidas por los contratados han demostrado idoneidad (ver en <http://ptn.gov.ar/dictámenes/noviembre%202008/267-304.PDF>). Al respecto, se reitera que la determinación de evaluar la idoneidad mediante concurso o proceso de selección como requisito esencial para el ingreso a la planta permanente, y con efecto nulificante ante su omisión, fue prevista por el Congreso de la Nación (artículo 8° Anexo Ley N° 25.164) y por el Poder Ejecutivo Nacional (artículo 8° último párrafo del Anexo del Decreto reglamentario N° 1.421/02), previamente a que resulten incluidas por los CCTG y CCTS. Antes bien, puede inferirse que la intención de las autoridades que lo representan en la negociación colectiva fue asociar a las entidades gremiales en la visión y decisión del PEN acerca de que el proceso de selección es el procedimiento que asegura la comprobación de la idoneidad en las condiciones de igualdad exigidas por la Constitución Nacional y los tratados internacionales con jerarquía constitucional mencionados en el punto 5.3.2 del presente artículo. Asimismo, el régimen de selección

**5. La democratización de las Relaciones Laborales en la Administración Pública comporta nuevas responsabilidades, roles y prácticas sindicales que configuran una nueva expresión del desafío de fomentar gobernanza y gobernabilidad democráticas.**

Especial consideración merece la actuación de las entidades gremiales signatarias de los convenios colectivos en la Administración Pública Nacional, por varios motivos.

Uno de ellos porque en virtud de la Ley N° 24.185, y también de los que permanecen bajo la égida de la Ley N° 14.250<sup>6</sup>, los gremios protagonizan nada menos que buena parte de la legislación de normas que rigen las relaciones laborales y la carrera administrativa de los empleados públicos en el orden nacional, sobre la base ineludible del respeto irrestricto del principio de idoneidad para el ingreso y promoción en la carrera funcionaria (ver inciso c) del artículo 8° de la Ley N° 24.185).

Un segundo motivo se desprende de los artículos 4° y 6° de la Ley N° 24.185 que han sentado el principio de la representatividad colectiva plural de los trabajadores del sector público. Si bien la Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social N° 255/03 determinó que la personería gremial que se otorgue a asociaciones sindicales representativas del sector público no desplazará las personerías preexistentes en el colectivo asignado, dicha responsabilidad recae principalmente en la Unión del Personal Civil de la Nación y en la Asociación Trabajadores del Estado. Pero también en otras organizaciones que concurren a suscribir los convenios sectoriales<sup>7</sup>.

Otro motivo central y novedoso deriva de la responsabilidad que la Ley de Empleo Público les asigna para velar por el respeto a los principios que deben presidir el ingreso a la función pública. Por el Artículo 4° del Anexo de la Ley, ese ingreso está sujeto a la previa acreditación de...”b) Condiciones de conducta e idoneidad para el cargo, que se acreditará mediante los regímenes de selección que se establezcan, asegurando el principio de igualdad en el acceso a la función pública. **El convenio colectivo de trabajo, deberá prever los mecanismos de participación y de control de las asociaciones sindicales en el cumplimiento de los criterios de selección y evaluación a fin de garantizar la efectiva igualdad de oportunidades**” así como en los procedimientos para el ascenso a cargos superiores (artículo 18

por el que se establece que “*El personal tiene derecho igualdad de oportunidades en el desarrollo de carrera administrativa, a través de los mecanismos que se determinen. 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*”).

Esto está llamado a tener significativas repercusiones pues toda conducta gremial, o de otros actores, reñida con esas obligaciones hace pasible el reclamo contra el incumplimiento de la norma y por ende del buen y estricto ejercicio de la capacidad de veeduría. Por el artículo 11 del CCTG, se comprometieron a ello pero extendiendo el valor consagrado en la Ley de Empleo Público, también a los colectivos laborales alcanzados por la L.C.T. al sostener que “El ingreso a las jurisdicciones y entidades comprendidas por el presente estará sujeto a la previa acreditación de ...b) Condiciones de conducta e idoneidad para el cargo que se acreditará mediante los regímenes que se establezcan para la selección o concurso, según corresponda, que aseguren el principio de publicidad, transparencia e igualdad de oportunidades y de trato en el acceso a la función pública. Las asociaciones sindicales ejercerán mediante las correspondientes veedurías previstas en el presente convenio, su participación y control del cumplimiento de los criterios de selección y evaluación para garantizar la efectiva materialización de los principios antes señalados”.

Es que, adicionalmente, estas entidades gremiales están llamadas legalmente a trascender la mera defensa corporativa de sus intereses y/o los de sus afiliados, o mejor aún, para conciliarlos con los intereses de todos los trabajadores, sean o no afiliados, para asegurarles el cumplimiento de este principio de igualdad de oportunidades y de trato<sup>8</sup>. Y más aún, el de todos los ciudadanos para asegurárselos en ocasión del ingreso a la función pública.

Todo lo cual, como se apreciará fácilmente, comporta profundos cambios axiológicos, conceptuales, culturales y de prácticas arraigadas en el ejercicio sindical, en buena medida inspiradas en la “defensa” frente al “ataque” de Autoridades o del Estado mismo. Defensa comprensible en consideración a la historia política y gremial del país en los últimos 50 años, pero ya no tanto al menos a la luz de los avances de los últimos 13 años.

En ese sentido, se han presentado las normas, los compromisos paritarios que estipulan en materia de concursos para el ingreso y promoción vertical, sobre principios y garantías, sobre constitución de los órganos selectores, sobre la obligación de rea-

del SINEP -así como los otros vigentes- han sido aprobados por el propio Poder Ejecutivo Nacional a través de sus órganos competentes. Por lo tanto, el punto a considerar no es si el concurso deviene de una norma convencional, sino qué hace el PEN con la ley formal en vigencia: no tiene potestad para exceptuar la Ley N° 25.164 y su propio decreto advierte las consecuencias de proceder como las designaciones en trato. En ello, reiteramos, se juega el principio de igualdad entre todos los ciudadanos, revisten o no como contratados.

6 Ver art. 3° inciso j) de la Ley N° 24.185.

7 Además, claro está, de aquellas que lo hacen por la Ley N° 14.250.

8 Así como ejemplo, en la ayuda técnica y/o académica que brindaron a los contratados para prepararse a las pruebas en los concursos en marcha.



lizar pruebas cuyo peso representa el 60% del total, en suma, de los recaudos que permiten cumplir con la máxima del artículo 16 de la Constitución Nacional, obra conjunta entre el Estado empleador y las entidades gremiales.

Por ello, se destaca, no es menor la responsabilidad central y la tarea por delante que tienen las entidades, con mayor peso obviamente en las de mayor envergadura y protagonismo, en la colaboración para que la aplicación efectiva del sistema normativo exprese cabalmente sus principios y garantías, en la centralización y uniformidad de sus criterios de acción de acuerdo con lo acordado, y en el compromiso de seguir legislando conjuntamente, corrigiendo y mejorando donde resulte necesario a partir de la experiencia, lo cual conlleva la necesidad de capacitar también cuadros técnicos a la altura del desafío y, en lo posible y compatible, desarrollando dicha tarea al margen de demandas coyunturales que aunque justificadas no deberían confundirse con los sistemas troncales del empleo público.

Por ello, al remontarnos al anterior Régimen Jurídico Básico de la Función Pública aprobado a través del Decreto Ley N° 22.140 por un régimen de facto militar y compulsar, en un rápido vuelo, las relaciones laborales de naturaleza estatutaria que imponía con las concebidas a partir de las Leyes Nros. 24.185 y 25.164, vislumbramos no sólo el avance sideral que se ha concretado en la institucionalización de relaciones laborales democráticas con los representantes de los trabajadores, sino en la responsabilidad conjunta de los actores que han logrado tal avance.

Lo anterior guarda también relación como manifestación de lo que aludiéramos en materia de gobernanza y gobernabilidad democráticas. En materia de gobernanza cabe el reconocimiento legal de las organizaciones sindicales como colegisladoras y veedoras celosas del cumplimiento genuino de las normas, ahora autoimpuestas en favor de todos. En el reconocimiento que se expresa en el propio Prólogo del CCTG cuando se sostiene, por ambas partes, que entre otras, buscan generar “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.”

**6. En lo que atañe al personal contratado se señala, especialmente teniendo en cuenta su incidencia cuanti y cualitativa, que las acciones desplegadas han respondido en buena parte a brindar respuesta a su problemática dentro de los cauces institucionales acordados.**

Para los “más antiguos” se ha hecho justicia y avance sustancial con el abandono de modalidades de contratación que no implicaban dependencia laboral. La concer-

tación de un tope del 15% de la cantidad de personal permanente como límite a la existencia de personal contratado, es un compromiso que, como resulta de las cifras brindadas, está aún incumplido pero en camino de satisfacerlo.

Para ellos y para los “más recientes” contratados, las autorizaciones para la cobertura de cargos financiados en una cantidad nunca vista les brinda la posibilidad de postular, aún en las Convocatorias Generales, contando, cuando fuere el caso, con los antecedentes de experiencia laboral que pueden marcar diferencias relativas en su favor. Por otra parte, la adopción de medidas coyunturales que apuntan a promover la participación en los concursos de los contratados, según se expuso en el punto 5.3.5.5.4 del presente a partir del año 2013.

Ello hace que en la arquitectura de las soluciones brindadas en ningún caso pudo, ni puede, escapar al requisito de concurso en un pie de igualdad con otros ciudadanos para ingresar a la planta permanente. No se puede conculcar entonces el derecho de todos, invocando en exclusiva el propio, tal como reza el artículo 16 de la Constitución Nacional. Mucho menos cuando la Administración como empleadora se ha dotado (por propia iniciativa política como en el SINAPA y ahora en conjunto con las entidades gremiales signatarias de los convenios) de los instrumentos y recursos para materializar los concursos.

Se juega en ello también, la propia dignidad del trabajador contratado pues, en efecto, el acceso al derecho a la estabilidad y a la carrera sólo puede fundarse en sus propios méritos comprobados fehacientemente y en compulsas equitativas con el resto de la ciudadanía y no a favores o presiones de nadie. En esto además de la dignidad como trabajador y como funcionario público, se compromete también la materialización y ejercicio de los derechos de una ciudadanía plena.

En suma, se reitera, el derecho de muchos no puede ser a costa del derecho de todos los demás.

**7. La estabilidad propia reconocida ahora plenamente al personal de carrera le exige, como nunca antes, un intenso involucramiento laboral en el servicio público.**

En efecto, superada intelectual y empíricamente la recomendación neoliberal de precarizar y flexibilizar las condiciones laborales al trabajador (público y privado) se impone el reconocimiento al derecho a la estabilidad, equivalente del deber y responsabilidad por una prestación individual y colectiva de la misma magnitud y calidad desprendidas del honor de servir al pueblo. Mucho más en nuestro colectivo funcionario donde este derecho ha tenido el contundente respaldo de la Corte Suprema de Justicia.

Varias acciones, integradas a la política que se ha reflejado, han removido condiciones de empleo, de carrera, salariales o laborales en general que podían jugar en contra de la satisfacción y el compromiso laboral, así como en la dignidad de la condición de empleado público. No sólo se ha logrado en materia de estabilidad y de carrera consecuente. También, y en el marco de este artículo, a que las vacantes a disputar por el personal permanente para su ascenso estuvieron bloqueadas desde hacía tiempo. Con ello quedó claramente reconocido que la ausencia de concursos y el congelamiento de vacantes también repercutió duramente en la posibilidad de su desarrollo. La inexistencia de oportunidades para acreditar mayores competencias dentro la especialidad, o de personal administrativo o técnico que concluyó estudios universitarios profesionales y durante años vio obturada su carrera administrativa son evidencias concretas de las mejoras emprendidas.

Por ello, a la vez que los sistemas de carrera, en plena ejecución, contemplan que un 30% de los cargos de convocatoria Abierta pueden ser efectuados por convocatoria General, facilita las probabilidad<sup>9</sup> mediante la aplicación del mecanismo selector para tamizar las promociones de los más idóneos, sistema que puede ser validado y legítimo de cara a la sociedad. La instrumentación del Cambio de Agrupamiento es otra medida orientada en el mismo sentido.

La ejecución de la promoción de Tramo y de Grado, en este caso sin límite por el reconocimiento del grado extraordinario, las mejoras salariales reales, los miles de horas de inversión en capacitación y entrenamiento son muestras sensibles de estos avances.

Todo ello es entonces, basamento real para una efectiva elevación del reconocimiento y prestigio de la profesión del administrador público ante la sociedad. Solo se logrará esto si la población percibe la entrega eficiente, eficaz y oportuna de los servicios directos e indirectos que demanda de la Administración Pública. Hace así a la configuración de una profesión cuyos principales cultores deben exigir, y exigirse, la máxima idoneidad y compromiso posibles. En esta cuestión juega un papel relevante, sino crítico, que el ingreso y ascenso sea por, lo que se viene reiterando una vez más, la comprobación fehaciente de las competencias laborales y méritos entre ciudadanos, funcionario o no, con iguales derechos y exigencias.

De allí que también jueguen un papel relevante en el cuidado de la aplicación genuina de los principios y de la normativa que analizamos. Y en la prestación de sus tareas, acorde con la carga extraordinaria de ser responsables de gestionar recursos públicos, de cuya efectividad se desprenderá el acompañamiento de la sociedad que asegure, además, que todos estos derechos beneficiosos son justificados y sustenta-

bles. Experiencias pasadas en el país y en muchos otros lugares, de prédicas y experimentos de neta inspiración neoliberal han sido especialmente dolorosas para el propio funcionariado público. Experiencia que debiera servir de escarmiento como para no prestar, por acción, deficiencia, omisión o inacción, argumentos que, no por aviesos, dejan de calar en sociedades que no encuentran razonable satisfacción a sus necesidades, intereses y aspiraciones por las que pagan salarios públicos. Sin perjuicios de los agoreros recurrentes a los ajustes en materia de Personal, privatizaciones en favor de las supuestas “eficiencias” del sector privado, etc.

**8. El servicio civil es (o debe ser) una cuestión de la sociedad y no sólo de los gobiernos. Cabe también plantear el papel llamado a jugar en esta cuestión por parte de los actores “menos directamente” implicados en la gestión del servicio civil o de la función pública, o, de la ciudadanía en genérica expresión. Esta última es “propietaria” y principal “accionista” de este vasto emprendimiento colectivo cuál es la Administración Pública. Vista ésta como uno de los vehículos principales de la gestión de los intereses y aspiraciones comunitarias, no necesariamente armónicos sino muchas veces conflictivas como es connatural a la convivencia social en democracia a través de las políticas, recursos y acciones públicas orientadas por su Gobierno, va de consecuencia directa que su calidad y efectividad siempre se desprende buena parte del éxito (o del fracaso) de esas políticas gubernamentales y por consecuencia de la Nación. En tanto tal, la cuestión excede en mucho, la preocupación exclusiva de una gestión gubernamental o de la transferencia o delegación completa desde la ciudadanía hacia esa gestión.**

Se podría argumentar estas cuestiones usando como similar la imagen que se desprende de la gestión y administración de un consorcio. En esta imagen, la ciudadanía como representada por los propietarios, la del Gobierno como la del administrador, y la función pública como el encargado y demás dependientes y servicios del edificio. Si se admite la imagen como suficientemente potente y analógicamente estrecha a la realidad comentada y como recurso de argumentación genuina cabe aceptar el encabezado de este acápite. La función pública plena y contundentemente es no solo una cuestión delegada en el Administrador del “consorcio” sino del conjunto de propietarios. Como los consorcistas no dejarán de prestar atención y supervisar la marcha de sus bienes y asuntos comunes a través de la estrecha vigilancia de su administración y de su “portero”, tampoco la sociedad, y sus expresiones organizadas<sup>10</sup>,

<sup>10</sup> Desde esta sociedad “civil” es alentador ver cómo desde ámbitos relativamente alejados de estas preocupaciones relativamente secundarias frente a los problemas nacionales más graves, se empieza a reconocer más explícita y públicamente el papel a jugar por la Función Pública. Así vease por caso el documento “Las elecciones, exigencia de compromiso ciudadano” emitido por los Obispos en la 170ª Comisión Permanente (16-18 de marzo de 2015) “Ciudadanos responsables en el seno de un pueblo” que, en su punto 4.2., deja leer que “el acceso al Gobierno no implique la designación o contratación adicional

<sup>9</sup> Cfr. Arts. 54 del CCTS SENASA Dto. N° 40/07 y 31 del SINEP Dto. N° 2098/08.

pueden delegar completamente esta cuestión vinculada con la elección apropiada y del adecuado desempeño efectivo de sus funcionarios públicos<sup>11</sup>. Entendida así, déjase ver que la administración pública, y en ella la función pública, no es entonces sólo cuestión del Gobierno, es también cuestión de los que aspiran a serlo (partidos políticos de oposición) pero 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.

En estas cuestiones juegan papel relevante los medios de comunicación no solo por el anuncio de desvíos o errores sino por la contribución al esclarecimiento ciudadano mediante sólidas informaciones debidamente fundamentadas tanto de lo correcto como de lo incorrecto que detectaran.

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

---

de personal perteneciente a un partido o sector. Es indispensable dotar a la Administración Pública de un cuerpo profesional y permanente de funcionarios que ingresen y asciendan en atención al mérito y no a las afinidades ideológicas.”

11 Estas cuestiones exceden en mucho los estrechos límites que nos hemos impuesto en este artículo. Pero, al menos, queremos ofrecer algunas reflexiones y ejemplos. En lo tocante a selección y al diseño de sus procedimientos, la Resolución ex SGCA N° 39/10 y modificatorias introdujo por primera vez, la posibilidad de acoplar en los concursos veedores de la sociedad civil a la par de los ya consagrados veedores gremiales. Así en el Artículo 38 se establece que “La autoridad convocante podrá disponer la invitación a organizaciones no gubernamentales u otras personas jurídicas sin fines de lucro, para que postulen 1 veedor ante el Comité de Selección. Asimismo, esa autoridad podrá designar como veedor a 1 persona de reconocido prestigio y probidad con antecedentes académicos o laborales atinentes a la especialidad del cargo a cubrir. En ambos supuestos, estas personas deberán declarar no tener relaciones técnicas, de fiscalización o de interés particular que pueda afectar su neutralidad al respecto. Los veedores según el presente artículo podrán asistir a las reuniones que celebre el Comité de Selección y, a solicitud de éste, asesorar u opinar para la mejor tramitación del proceso en cuestión. En todos los casos, asesorarán a la autoridad convocante sobre las cuestiones que permitan a ésta mejor proveer para la gestión transparente y competente del proceso al que fueran invitados”.

## 7. Recomendaciones para la consolidación del empleo público

Sobre la base del análisis y (esperamos) claridad en el intento de fundamentar la toma de posiciones que se ha efectuado, nos atrevemos a imaginar y simplemente enunciar grandes aspectos de acción y avance para un futuro próximo que está llegando.

1. PROFUNDIZAR Y CONSOLIDAR LA MATERIALIZACIÓN EFECTIVA DE UN ÁMBITO LABORAL ESTATAL CENTRADO EN LOS CONCEPTOS DE TRABAJO DIGNO Y DECENTE CON UN ESTADO EMPLEADOR EJEMPLAR que, a su vez, promueva por demostración, 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 que asolaron 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.

En esta línea, más allá de las mejoras puntuales de algunos de los instrumentos legales, convencionales y procedimentales que pudieran (y debieran efectuarse) parece más importante asegurar su enraizamiento en la cultura, el clima y las prácticas laborales de todos los actores concernidos en materia de empleo público. Como se ha visto, normas han habido y en cantidad, ahora se trata de asegurar realidades y mayores avances para servicios públicos más efectivos. De tales avances e inversiones se desprenden también precauciones correlativas y de la que se da mención más adelante.

En síntesis, la sustancial mejora de las condiciones laborales en el servicio civil, como plataforma de una gestión pública efectiva, innovadora y sensible a las grandes mayorías del país. A los derechos ampliamente reconocidos como se ha visto, corresponderá ahora prestigiar la profesión del administrador público a través de una dedicación e involucramiento activo, diligente, competente y efectivo por parte del personal estatal, cónsono con esa amplitud y profundidad de mejoras.

2. 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.

Pero, también, con una mirada de mayor horizonte temporal para asegurar una dimensión de los planteles, en términos de cantidades y cualidades, del personal a requerir para atender intereses y requerimientos de una Administración de los recursos, servicios y políticas públicas de todos los argentinos que siempre son de más largo plazo.

En esta cuestión, es necesario reivindicar la austeridad y prudencia en esas proyecciones de cara a las erogaciones que insumen esos planteles. En primer lugar, por la dolorosa experiencia argentina (pero no sólo argentina) de sobredimensionar personal y hacer insostenible la carga fiscal correspondiente. En segundo lugar, porque la efectividad (que incluye el concepto de eficiencia) de la gestión pública es no sólo un imperativo económico y financiero, el que hace a la competitividad global del país, sino de justicia social, toda vez que los salarios a pagar al Personal proviene de sus con ciudadanos a los que se deben y, en especial, de los aún nuestros sectores más pobres y excluidos. En tercer lugar, y de motivación no sólo coyuntural, por la arraigada idea en algunos actores poderosos del país del mero ajuste y achique del Personal ante posibles desbordes de esas erogaciones. 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.

3. NO MÁS INGRESOS AL RÉGIMEN DE ESTABILIDAD AMPARADO POR EL ARTÍCULO 14 BIS DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, SIN CONCURSOS Y EN TODO EL PAÍS. Siendo el concurso la única forma válida para el ingreso a la estabilidad prevista constitucionalmente, la satisfacción de las necesidades de Personal deben seguir tales procedimientos, reservando las contrataciones a los supuestos de estricta transitoriedad y/o estacionalidad para lo cual han sido concebidas.

Las prohibiciones para la cobertura de vacantes y la apelación a las contrataciones de personal acentuaron y acentúan los problemas y no generan auténtico ahorro presupuestario. A la postre, se multiplican las tipologías de personal, se lesionan las carreras administrativas, se acumulan los trastornos en la gestión de los servicios, se incrementa la conflictividad laboral, se desalienta al persona motivado, se pierden talentos por egresos al sector privado, se desatiende a la población, se deslegitima la acción del Gobierno, se erosiona la creencia en la democracia como forma eficaz de convivir en la República. Encima, se complica todo a la hora de normalizar el empleo público mediante los concursos requeridos para su impulso auténtico bajo la protección de nuestra Constitución Nacional.

En buena parte del ámbito de la Administración Pública dependiente del Poder Ejecutivo Nacional se ha documentado que ello ha sido, y está siendo, posible, así como los argumentos jurídicos y académicos que avalan esta postura. Razones de buena administración se han sumado a todo ello pero, en especial, reiteramos su imbricación con el pacto republicano que cimenta nuestra democracia. El derecho a ingresar a la

función pública es de todos los argentinos, no sólo de algunos, sin otro requisito que demostrar idoneidad en juego limpio con otro(a) argentino(a) (artículo 16).

En cuanto al estado de situación que el próximo gobierno recibirá en estas materias, se puede adelantar que se trata de un proceso en movimiento dado por las miles de convocatorias realizadas y sustanciándose, designaciones en curso y otras tantas efectuadas. Respecto de las primeras, será del caso compulsarlas con la planificación de gobierno aludida precedentemente. Sobre las designaciones efectuadas, muchas estarán transitando el período de prueba de 12 meses para adquirir estabilidad, por lo que se deberá constatar las acciones de acreditación que se desprenden del artículo 17 de la Ley N° 25.164 y sus reglamentaciones, analizadas en el presente trabajo. En todo caso será de verificar que el juego limpio haya sido tal.

Entendemos que el salto cualitativo dado a través de la incorporación del concurso como procedimiento esencial para ingresar a la planta permanente es ya un requisito afianzado en la Administración Pública Nacional, y que ello debe generalizarse en todas las provincias, municipios y Poderes de Estado pues los derechos consagrados por los artículos 14 bis y 16 de la Carta Magna no son sólo para unos pocos. Insistimos son de todos en toda la República. En esta cuestión la ciudadanía pero especialmente todos los actores políticos debieran acordar sobre esta cuestión de una vez por todas.

4. MEJORA DEL RÉGIMEN DE CONTRATACIONES DE PERSONAL TRANSITORIO Y DE SU USO ADECUADO. Aún sin la planificación razonable elemental, 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. Con tal planificación y/o con los concursos efectuados más aún, pues ello permitirá asegurar el efectivo cumplimiento de la cláusula legal y convencional de no superar una cierta cantidad de personal contratado

Pero, también, de mejorar en estos sentidos el sistema transitorio de contrataciones regido por el artículo 9° del Anexo de la Ley N° 25.164, tal como está previsto en los artículos 95 y 250 de la Ley de Contrato de Trabajo, a ser completado con un esquema indemnizatorio que fije las condiciones y montos, teniendo en cuenta la experiencia acumulada, la posibilidad de la “puerta giratoria” (cese en un organismo y recontratación en otro), etc., de modo de evitar con ello la rigidez para su gestión y la judicialización de las soluciones que deben provenir del orden jurídico.

Pero también dejamos sentado la necesidad de articular un procedimiento abreviado y simple de constatar idoneidad en igualdad de condiciones para contratar pues no sólo la ley y el convenio exigen acreditar condiciones de idoneidad sino que en estos últimos se ha acordado la instrumentación de un procedimiento para la comprobación fehaciente de la idoneidad.

Más aún del compromiso estatal de prohibir el uso de cualquier otra modalidad “en paralelo” o “paralelizada”. Por ello entendemos como modalidad “en paralelo”, las contrataciones con y a través de terceros (convenio de asistencia técnica, entes cooperadores, fundaciones), y por modalidades “paralelizadas” entendemos aquéllas que legalmente cobijadas para ser actuadas en el Estado son desvirtuadas en su finalidad y uso. Por caso, un pasante debe ser un ciudadano que aprende, y no tratado como un trabajador encubierto. En ello también se pone en juego el uso ajustado a la finalidad específica de la autorización que el Congreso Nacional al Poder Ejecutivo Nacional para establecer un régimen de locación de servicios altamente especializados y temporales (Decreto N° 2.345/08).

Dejando de lado las consideraciones sobre la supuesta “inevitabilidad” relativa del uso de las contrataciones de personal ante la falta de un régimen y fuentes de financiamiento genuino de la actividad política en general y de la partidaria en especial, entendemos necesario abordar la cuestión mediante su reconocimiento y tratamiento explícito y público. Ello plantea la necesidad de abordar la delimitación de los llamados cargos y contratos de confianza de aquéllos regulados por la Ley de Empleo Público o de Contrato de Trabajo en la cobertura de plantas permanentes o contrataciones temporales ordinarias. Al replanteo del denominado régimen de unidades retributivas para personal de gabinete debiera sumársele dos cuestiones mínimas: la existencia de cargos reservados en una proporción o cantidad razonable para evitar el desborde o presión sobre los otros contratos y la determinación de los puestos directivos sujetos a designaciones políticas, sobre lo que se volverá. Sintéticamente, a regular explícitamente la presencia y debida proporción de personal reclutado y designado en base a los principios de confianza.

5. DE LA REGULACIÓN DE LAS CARRERAS ADMINISTRATIVAS FALTANTES Y DE SU APLICACIÓN. Si bien en el ámbito del Convenio Colectivo de Trabajo General, más de la mitad de los funcionarios cuentan con carreras administrativas establecidas por convenios sectoriales (y otros por la vieja vía estatutaria, por caso, personal de investigación y de apoyo a la investigación científica y técnica) quedan aún otros colectivos laborales que no poseen régimen alguno todavía.

En ese orden, se encuentran pendientes los convenios colectivos sectoriales del 37% del personal (cfr. sección 3.4), correspondientes a las entidades por fuera de las consignadas en el punto 5.3.5.4.1. Su estudio y tratamiento permitirá contemplar las especificidades de dichos sectores y asegurará su mejor gestión, ya que la carencia de las normas actualizadas sobre carrera, escalafón y modalidades operativas los mantiene retrasados en relación a los sectoriales ya aprobados y genera ruido en una administración que debe ser articulada y consistente.

Se destaca que el abordaje debiera tener en consideración la posibilidad que brinda el artículo 8° del Convenio Colectivo de Trabajo General (Dto. N° 214/06) para

articular en un convenio sectorial el régimen del personal de dos o más de los organismos o escalafones, cuando las funciones o características laborales de éstos motivaran o justificaran su tratamiento unificado. Por ejemplo, respecto de los entes reguladores incluidos en su Anexo II.

Ello, asimismo y con la debida atención respecto de las entidades gremiales sectoriales, no excluye el abordaje sobre los convenios colectivos en vigencia y que pueden admitir –y eventualmente requerir– de acciones simplificadoras desde una concepción global.

Pero también, debieran actualizarse en aquellos colectivos laborales por fuera del Convenio Colectivo de Trabajo General (Decreto N° 214/06), toda vez que los principios de carrera estipulados en éste, se integran en la consecuencia del artículo 14 bis (cfr. Fallo Madorrán) y por lo tanto extensibles y aplicables a todo funcionario público.

Más importante en la coyuntura es asegurar el pleno y efectivo cumplimiento de las carreras, convencionalmente o no, establecidas. Complementario con ello se desprenden dos líneas de acción de alto impacto.

Por un lado, la búsqueda de una mayor equidad interna para el pago de puestos y funciones equivalentes al interior del Convenio Colectivo General (e idealmente de toda la Administración Pública Nacional) y, por el otro, en la construcción de un nomenclador de puestos que permita estandarizar perfiles competenciales transversales en toda la Administración para asegurar concursos de ingreso equitativos y homogéneos, así como el desarrollo de carreras especializadas que faciliten la movilidad de los trabajadores en todo el ámbito conveniado.

En otro orden, es necesario reflexionar sobre el tremendo avance que supuso y supone 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. Ello hace a una mejor clarificación conceptual y jurídica de cuáles puestos se está hablando, pero sobre todo de 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 serán sometidos a concurso (ver antecedentes, por caso, de 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).

Final y trascendientemente, 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. Ello comporta, en lo negativo, la mejora de los regímenes de calificación del desempeño para asegurar la fehaciente constatación de los débitos laborales pero también, junto con un aceitado procedimiento de investigación y disciplinario, para asegurar la salida expeditiva y justa del empleado incumplidor. Pero, en lo positivo, promover la redignificación y revalorización social de la profesión del trabajador estatal. Esto cobra significado estratégico a la luz de la renovación generacional en curso, de conformidad con la brecha generacional que describimos en el artículo. En especial de los hombres, y en particular de las mujeres, con calificaciones profesionales llamadas a proveer, en un futuro no muy lejano, los servicios de la calidad que exige y exigirá, una Administración Pública inteligente que requiere la Argentina del siglo XXI.

6. UNIVERSALIZACIÓN DE LA MEJORA Y APLICACIÓN DE LOS REGÍMENES LEGALES Y CONVENCIONALES. Dicha consideración también debe señalarse respecto de la subsistente ambivalencia que se desprende de la permanencia de organismos bajo la égida de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744, a tenor de su artículo 2° inciso a) a la luz del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, del Fallo Madorrán y de la especificidad de la Ley N° 25.164, que formaliza tales exclusiones<sup>1</sup>, las que hoy día no se comprende su razón de ser. En tal sentido, se resalta que el Decreto N° 110/2014, por el cual el personal de la Comisión Nacional de Valores pasó a regirse por la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164, señala un posible camino a seguir.

Con la mencionada orientación abarcativa, es del caso tener presente para analizar y encarar las acciones que se definan, el fallo Madorrán y la Ley N° 24.185 específica para las negociaciones colectivas que se celebren entre la Administración Pública Nacional y sus empleados, que en su artículo 3° inciso j) mantiene a los sectores que a la fecha de su sanción (11/11/1992) se encontraban incorporados al régimen de la Ley N° 14.250 en ese ámbito, hasta tanto que por acuerdo de las partes se optare por el sistema de empleo público.

En especial, en el Convenio Colectivo General resulta insostenible la discriminación textual entre empleados bajo el régimen de la Ley de Empleo Público y de la Ley de Contrato de Trabajo. En efecto, en éstos últimos, su discriminación en lo concerniente a su régimen de estabilidad propia y causales de egreso, en consonancia con el citado fallo Madorrán.

En un orden más amplio, 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.

1 Ley N° 25.164, Art. 3° penúltimo párrafo de su Anexo.

Atañe también a la relación político-gremial la posibilidad de abordar el Título VII del Convenio Colectivo de Trabajo General y en especial su Capítulo II “Mecanismos para la solución de conflictos colectivos laborales”, que permanece poco menos que inexplorado, no obstante brindar herramientas válidas de competencia específica para dicho ámbito. Se encuentra allí contemplado un sistema que puede brindar alternativas de acción y consenso, llegado el caso.

7. DE LA INTEGRACIÓN DE LAS ACCIONES GUBERNAMENTALES SOBRE EL PERSONAL. En general, la implementación de las acciones que en la materia encuentra canales idóneos para su aplicación eficiente en la Autoridad Superior del Órgano Rector de Empleo Público (actual Secretaría de Gabinete asistida por la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, de la Jefatura de Gabinete de Ministros) con su órgano Técnico, la Oficina Nacional de Empleo Público, a través de la comunicación y trabajo conjunto con los Subsecretarios de Coordinación de los Ministerios y los titulares de los organismos descentralizados, en virtud de su competencia sobre las áreas de personal.

Consideramos que ese vínculo debe ser enfocado especialmente pues constituye la forma recomendable para iniciar, sostener y supervisar la consecución de los programas de gobierno referidos al empleo público, en sus diversos aspectos.

En ese marco gubernamental, podrán inscribirse con orientación y prioridades definidas el imprescindible accionar conjunto y cotidiano de la Oficina Nacional de Empleo Público y las áreas de personal de toda la Administración Pública.

En tal sentido cabe instrumentar la jerarquización y tecnificación del personal técnico y profesional de cada una de las unidades organizativas a cargo de las acciones en materia de Personal y la formalización de una Red Institucional en cabeza del órgano rector.

En lo concerniente al tema de concursos, cabe recomendar la urgente constitución del Registro de Personal Selector Certificado con una amplia divulgación y convocatoria a integrarlo así como mediante invitación a organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos para que participen como veedores de la transparencia y genuinidad de los procesos. Esto ha sido ya iniciado acotadamente para los concursos bajo reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad certificada y en el reglamento del SINEP, por lo que un paso aún más audaz no debiera ser objeto de reparos significativos.

En cuestiones de logística hace recomendable la instrumentación definitiva, integral e integrada de un sistema de información de Personal tanto en sus aspectos registrales y estadísticos para el adecuado seguimiento de los impactos de las políticas a tomar, así como en todo lo concerniente al clima y cultura laboral.

Más en lo referido a las orientaciones generales en esta área de política pública, cabe

sugerir la instrumentación de una Comisión Asesora del Servicio Civil en la que puedan integrarse y/o expresarse diversos sectores concernidos en estas cuestiones, consecuentemente con lo que predicáramos acerca de que las cuestiones del servicio civil no son solo temas de un Gobierno ni de los gremios del sector sino de la Sociedad toda.

Finalmente cabe recordar en la consideración final de estas cuestiones, así como en la inspiración del tratamiento que le dimos, y abonando la esperanza puesta en una evolución inexorable hacia la Administración Pública correspondiente al país en serio que aspiramos a consolidar, la orientación declarada por Gobiernos y Trabajadores estatales organizados en el Prólogo que dieran a conocer a la sociedad con ocasión de su propio convenio colectivo de trabajo general al afirmar que buscan recomponer un servicio civil para:

“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.”

Que estas largas argumentaciones ayuden a los esfuerzos PARA EL SERVICIO CIVIL QUE MERECE UN PAÍS EN SERIO, empezando por LA CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO DE IGUALDAD DE TODO CIUDADANO A INGRESAR A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR CONCURSOS DE MÉRITOS Y CAPACIDADES de una vez y para siempre.

**Lic. Eduardo A. Salas**

- Licenciado en Ciencia Política (USAL) y en Administración (UBA)
- Fue Director de la Oficina Nacional de Empleo Público
- Autor de diversos artículos y ponencias

**Dr. Marcelo V. Wegman**

- Abogado (UBA)
- Magister en Abogacía del Estado
- Fue Director de Interpretación y Asistencia Normativa de la Oficina Nacional de Empleo Público
- Autor de diversos artículos y ponencias