



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

Vínculos laborables entre el Estado Nacional y sus Dependientes

AUTOR: FRANCISCO ESTEBAN ACKERMANN

DOCENTE DEL TALLER: MAG. CRISTINA ROLANDI

ABRIL 2023



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo persigue el objetivo de aunar criterios respecto a las vías jurídicas que utiliza el Sector Público Nacional para contratar personal en relación de dependencia. Para ello analizaremos la normativa que regula el empleo público y, en particular, las vías normales previstas en las leyes y decretos que regulan el acceso al empleo público. Asimismo tomaremos en consideración situaciones excepcionales que permiten la contratación de trabajadores en otras condiciones y, en ese supuesto, analizaremos sus derechos y los contrastaremos con los de los agentes que gozan de estabilidad en su puesto.

Por otra parte observaremos si en la práctica la Administración Pública Nacional contrata trabajadores con apego a la norma o, si por el contrario se utilizan las vías excepcionales en forma abusiva y, en este supuesto trataremos de determinar cuáles son los motivos de ese proceder y, por último abordaremos posibles propuestas de mejora.

PALABRAS CLAVE

Sector Público Nacional. Empleo Público. Gasto en Personal. Estabilidad del Empleo Público. Personal de Planta Permanente. Personal Contratado.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



INDICE

CAPITULO I – INTRODUCCIÓN	4
1.1 Fundamentación y planteamiento del problema	4
1.2 Objetivo	5
1.3 Metodología y técnicas a utilizar	5
1.4 Hipótesis	6
CAPITULO II - MARCO TEORICO	7
2.1 La estabilidad del empleo público	7
2.2 La estabilidad del Personal Contratado	8
2.3 Remuneración del Personal Contratado	11
CAPITULO III – DIAGNÓSTICO	16
3.1 El INAREPS	16
3.2 Relevamiento realizado	16
3.3 Análisis de la información relevada	18
3.4 La composición de la nómina en otros organismos de la APN	19
3.5 Base Integrada de Empleo Público (BIEP)	20
CAPITULO IV – PROPUESTA DE MEJORA	23
4.1 La idoneidad y el principio de igualdad	23
4.2 El equilibrio entre la política y la burocracia	24
4.3 Capacitación de los agentes públicos	26
4.4 Los Concursos en el ámbito de la APN	27
4.5 Conclusiones	29
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



CAPITULO I – INTRODUCCIÓN

1.1 Fundamentación y planteamiento del problema

El Gasto en Personal además de ser una parte sustancial de la composición presupuestaria del Sector Público Nacional es, asimismo, el que permite poner en funcionamiento el principal motor que tiene la Administración Nacional para satisfacer necesidades públicas. No es nada más ni nada menos que su gente.

Si bien en la legislación que regula el ingreso de personal a la planta del Estado Nacional está prevista lo que podríamos considerar la vía normal de contratación a su vez existen otros canales para situaciones transitorias y/o excepcionales respecto a los cuales cabría la posibilidad que fueran utilizados con fines para los cuales no fueron creados y, en esos casos, podrían generarse consecuencias perniciosas no sólo para el trabajador sino también para la propia Administración.

La Ley 25.164 constituye el marco de regulación del empleo en la Administración Pública. Dicha norma, contiene las bases que establecen las relaciones laborales entre el Estado empleador y sus dependientes, marcando notables diferencias con sus pares en el ámbito privado, siendo la estabilidad del empleo público su precepto más esencial.

Asimismo, la propia Ley de Empleo Público, prevé en su art. 9 la contratación de personal por tiempo determinado exclusivamente para la prestación de servicios de carácter transitorio o estacional, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente. Sin embargo, a pesar de ser un régimen excepcional, la administración utiliza esta vía como la normal para el ingreso de agentes, haciendo caso omiso al espíritu del legislador y transmutando una excepción en la regla.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



1.2 Objetivo

Este trabajo, pretende desarrollar un análisis acerca de cuál es la condición de los agentes contratados en el ámbito de la Administración Pública Nacional, planteando la disyuntiva entre si sus derechos son respetados, o si por el contrario se utilizan figuras jurídicas, que han sido creadas para otros fines.

Realizaremos un abordaje de la normativa al respecto, así como también de la jurisprudencia, que regulan la forma en que el Estado mantiene vínculos contractuales con sus dependientes, e intentaremos determinar si las diferentes modalidades de contratación son con derecho a ley y si se respetan de igual forma los derechos y garantías constitucionales para los agentes de planta permanente y los de planta transitoria.

1.3 Metodología y técnicas a utilizar

Inicialmente tomaremos como muestra la planta de personal del SAF 910 Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur Dr. Juan Otimio Tesone. Dicho organismo es un Hospital de Rehabilitación Psicofísica dependiente del Ministerio de Salud de la Nación, referente a nivel nacional en rehabilitación psicofísica. Se encuentra ubicado en la Ruta 88 km 1,5 de la ciudad de Mar del Plata y recibe pacientes de todo el país, atendiendo casos de amputados, lesiones medulares, parálisis cerebrales, entre otros cuadros.

Para ello se relevarán las cantidades de agentes de planta permanente y contratados al cierre de cada año (31 de diciembre) desde el 2013 al 2019 haciendo caso omiso respecto a la información correspondiente al período 2020 a 2022 puesto que, como consecuencia de la pandemia Covid-19, ingresaron trabajadores por cuestiones excepcionales y de fuerza mayor



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



y, en el caso de tomarlos en consideración, se desvirtuaría el análisis que pretendemos desarrollar.

Seguidamente procederemos a realizar un análisis cuantitativo de la composición de la planta y su evolución a lo largo de los años descriptos, considerando las variaciones en términos absolutos y relativos de modo tal que permitan en forma objetiva responder a la hipótesis que se plantea en la presente investigación.

Luego, para reforzar el análisis y que la muestra sea representativa, haciendo uso de bases de datos públicas respecto al empleo público, analizaremos la evolución de los regímenes de contratación en otros organismos pertenecientes a la Administración Pública Nacional.

1.4 Hipótesis

El Estado Nacional utiliza formas legales excepcionales para contratar agentes, haciendo caso omiso al espíritu del legislador y transmutando una excepción en la regla, lesionando los derechos de los trabajadores y a la vez perjudicándose a sí mismo.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



CAPITULO II - MARCO TEORICO

2.1 La estabilidad del empleo público

La Ley 25.164 constituye el marco de regulación del empleo en la Administración Pública. Dicha norma, contiene las bases que establecen las relaciones laborales entre el Estado empleador y sus dependientes, marcando notables diferencias de sus pares en el ámbito privado, ya que la ley 20.744 de Contrato de Trabajo no es aplicable, a excepción de situaciones no legisladas.

El precepto más distintivo de la ley de empleo público, y que es constitutivo de su esencia, es la estabilidad del empleo público. Pero la ley no hace más que receptor lo legislado por una norma de orden mayor, puesto que estamos en presencia de una garantía establecida en el artículo 14 bis. de nuestra Constitución Nacional, que consagra lo siguiente: “ *El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital y móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público.....*”

Por ello el artículo 17 de la Ley 25.164 establece que “*El personal comprendido en régimen de estabilidad tendrá derecho a conservar el empleo, el nivel y grado de la carrera alcanzado*”.

Ahora bien, aquellos sujetos alcanzados por la norma tienen derecho a la estabilidad propia. Es decir aquella que no puede ser reemplazada por una indemnización y que sólo puede ser invocada por las causales que la ley menciona. Este tipo de estabilidad, se diferencia



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



de la estabilidad impropia, de la cual goza todo trabajador, mediante la cual el empleador puede despedir sin justa causa pero debiendo abonar una indemnización.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación sentó jurisprudencia respecto a cómo debe interpretarse la estabilidad del empleo público en el fallo Madorrán, Marta Cristina c/Administración Nacional de Aduana s/reincorporación, interpretando que *"la estabilidad del empleado público" preceptuada por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional significa, a juicio de esta Corte y dentro del contexto en cuestión, que la actora no pudo válidamente ser segregada de su empleo sin invocación de una causa justificada y razonable, de manera que su reclamo de reinstalación resulta procedente.*

De esta manera, la Corte considera que la estabilidad del empleado público debe interpretarse en base a las previsiones de la estabilidad propia. Es decir, que no puede ser reemplazada por una indemnización, y sólo el vínculo puede romperse con una causa que lo justifique. Este criterio comenzó a aplicarse en la primera mitad del siglo XX, en lo que se conoció como constitucionalismo social, con el objeto de proteger al trabajador de las arbitrariedades que se cometían en aquellas oportunidades en las cuales asumían nuevos gobiernos, y los puestos de trabajo eran tratados como botines de guerra. Luego, en la reforma constitucional de 1949, el art. 14 bis, receptó estos principios incorporándolos a nuestra norma madre, junto a otros derechos y garantías referentes al derecho del trabajo.

2.2 La estabilidad del Personal Contratado

El artículo 9 de la Ley 25.164 establece que: *"El régimen de contrataciones de personal por tiempo determinado comprenderá exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente. El personal contratado en esta*



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



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. Dicho personal será equiparado en los niveles y grados de la planta permanente y percibirá la remuneración de conformidad con la correspondiente al nivel y grado respectivo. La Ley de Presupuesto fijará anualmente los porcentajes de las partidas correspondientes que podrán ser afectados por cada jurisdicción u organismo descentralizado para la aplicación del referido régimen”

El espíritu del legislador fue proveer al Estado la posibilidad de hacer uso, en aquellas situaciones en las cuales requiera de la prestación de servicios de carácter transitorio, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente. Por lo tanto ningún funcionario tiene facultades para nombrar empleados contratados sino es para la prestación de servicios de carácter transitorio, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente. Porque la realidad es que estaremos en presencia de una persona que presta servicios como trabajador para la Administración Pública, es decir, un empleado público.

La norma que prevé contratar agentes por un tiempo y para tareas determinadas es perfecta en sí misma. El problema surge cuando el Estado, a través de sus funcionarios, comienza a utilizar esta posibilidad, que es excepcional, como la vía normal para el ingreso de personal que luego será destinado a cumplir tareas de la planta permanente. Esto es lo que viene sucediendo en los últimos años en el ámbito de la administración pública, en donde existen organismos en los cuales, como veremos mas adelante, más de la mitad de su personal es “contratado”.

Los agentes contratados, que cumplen tareas de planta permanente, no sólo adolecen de la estabilidad en su empleo, garantía constitucional consagrada en el artículo 14 bis, sino que además, en mayor o menor medida, conviven bajo la amenaza de que su contrato no sea



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



renovado. Este supuesto, implica en realidad que el Estado empleador puede despedirlos sin justa causa, sin siquiera abonar la indemnización que por ley corresponde a cualquier trabajador. La realidad es que contratar agentes bajo la figura del art. 9 de la Ley 25.164, para que luego cumplan funciones de planta consiste en utilizar una figura legal de un modo contrario a los objetivos que llevaron a crearla.

Afortunadamente La Corte Suprema de Justicia de la Nación en fallos que seguidamente se transcriben ha sentado jurisprudencia respecto a cuál es la naturaleza jurídica de estos vínculos contractuales:

“Si bien el principio general establecido por el derecho administrativo permite que la administración contrate personal que carezca de estabilidad y lo organice de acuerdo con las características de sus servicios atendiendo a la transitoriedad del requerimiento, la solución de cada caso en particular está condicionada por la naturaleza de la vinculación del actor con la demandada y requiere, en consecuencia, el examen de la legislación que rige a ésta y de la conducta desarrollada por las partes durante la vinculación, ya que de ambos extremos puede resultar el carácter del empleo cuya terminación motiva el pleito. Carece de sustento la alegación de la demandada en el sentido de que se trató de “un convenio de duración limitada” si la relación laboral se extendió, sin solución de continuidad, durante veintiún años. CSJN “Bolardi, Guillermo c/ Estado Mayor General del Ejército. Instituto Geográfico Militar”

“Corresponde revocar la sentencia que rechazó la demanda interpuesta por el actor contra el Estado Nacional – Ministerio de Defensa-, a fin de que se le abone la indemnización prevista por el art. 245 LCT, salarios caídos y preaviso, en razón de que la Armada Argentina rescindió el contrato de locación de servicios celebrado bajo el régimen del decreto 4381/73, con fundamento en las restricciones presupuestarias impuestas por la ley 24.938, pues el comportamiento del Estado que le renovó el contrato durante veintiún años, tuvo aptitud para generar en aquél una legítima expectativa de permanencia laboral que merece la protección



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



que el art. 14 bis de la Constitución Nacional otorga al trabajador contra el despido arbitrario, siendo procedente el reclamo indemnizatorio. CSJN “Ramos, José Luis c/Estado Nacional (Min. de Defensa – A.R.A.) s/indemnización por despido”

“La doctrina del precedente “Ramos” (Fallos: 333:311) encuentra sustento en dos circunstancias fundamentales: por un lado, la relativa a que la naturaleza jurídica de una institución debe ser definida, fundamentalmente, por los elementos que la constituyen, con independencia del nombre que el legislador o los contratantes le atribuyan, y por otro, la atinente a que resulta una evidente desviación de poder la contratación de servicios por tiempo determinado con el objeto de encubrir vinculaciones laborales de carácter permanente, y alcanza además a todos los trabajadores que se encuentran ligados por un vínculo con la Administración nacional, provincial o municipal o la específica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CSJN “Cerigliano, Carlos Fabián c/Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. U. Polival.de Inspecciones ex Dirección General de Verificaciones y Control”

Por un lado los jueces reconocen estabilidad al empleado contratado bajo la modalidad del artículo 9 de la Ley 25.164, pero lo hacen con el alcance de los presupuestos dados para la estabilidad impropia. Es decir que, el agente puede ser despedido sin justa causa, en contraposición a su par de planta permanente, pero debiendo el empleador abonar la indemnización que por ley corresponde, puesto que la renovación indefinida de su contrato anual hace presuponer que hay un contrato de trabajo por tiempo indeterminado.

2.3 Remuneración del Personal Contratado

Los trabajadores “contratados” no sólo que no se hallan en un pie de igualdad respecto a la conservación de su puesto, cumpliendo tareas de planta permanente y esperando a que su



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



contrato sea “renovado al final del año”, sino que además ven truncadas sus posibilidades de acceder al régimen de carrera administrativa y limitada su remuneración como veremos a continuación. Ello se desprende del artículo 9 de la Ley 25.164, el cual establece que “el personal transitorio será equiparado en los niveles y grados de la planta permanente y percibirá la remuneración de conformidad con la correspondiente al nivel y grado respectivo”

El decreto N° 2098 del año 2008 homologó el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) que, debe decirse, no es el único convenio colectivo en el ámbito de la administración pública, pero sí es el más importante en cuanto a la cantidad de trabajadores que están bajo su órbita, por ello es representativo para el análisis que se pretende desarrollar.

El artículo 78 de la norma citada establece cual es el régimen retributivo instaurando que: *“De conformidad con el artículo 148 del Convenio Colectivo de Trabajo General, el personal percibirá las Asignaciones Básicas de su Nivel Escalafonario así como los Adicionales, Suplementos, Bonificación, Incentivos y Compensaciones que se establecen en el presente Convenio”*. Por lo tanto la remuneración está compuesta de la siguiente manera:

a) Asignación básica del nivel escalafonario: El personal revista en un nivel escalafonario que va desde el escalafón A hasta el escalafón F, en ese orden, de mayores a menores responsabilidades y complejidades a su cargo. Cada uno de los escalafones tiene asignadas una cantidad determinada de unidades retributivas, cuyo valor puede ir variando en la oportunidad que se homologuen actas acuerdo de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional

b) Adicional por grado. El artículo 18 establece una escala de DIEZ (10) grados para la promoción horizontal del personal en el nivel escalafonario para el que fuera seleccionado. De esta manera, a su ingreso revista en el nivel 0, y de ahí en adelante en base al régimen previsto



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



en el convenio puede ir promocionando de grado. A su vez cada grado de cada escalafón tiene asignadas una cantidad de unidades retributivas.

c) Adicional por tramo. El personal podrá promover dentro del nivel escalafonario en el que fuera seleccionado en tanto haya acreditado determinada capacitación, experiencia y demás competencias laborales. En base a ello podrá revistar en el tramo general (sin remuneración adicional), intermedio (percibiendo un 15% adicional a la remuneración básica) o avanzado (percibiendo un 30% adicional a la remuneración básica)

d) Suplemento por agrupamiento. El personal queda comprendido en uno de los siguientes agrupamientos. Agrupamiento General cuando fuera seleccionado para desarrollar puestos o funciones que comporten realizar tareas específicas. Agrupamiento profesional cuando fuera seleccionado para desarrollar puestos o funciones que exijan necesariamente acreditar la posesión de título de grado universitario. Y por último agrupamiento científico técnico cuando fuera seleccionado para desarrollar puestos o funciones que exijan necesariamente acreditar la posesión de título de grado universitario de generación, mejoramiento, innovación, difusión, transferencia y/o aplicación de conocimientos científicos avanzados. En el caso de revistar en el agrupamiento profesional el agente percibirá un suplemento equivalente al 35% de la remuneración básica, y un 40% en caso de pertenecer al agrupamiento científico técnico.

e) Suplemento por función ejecutiva y suplemento por jefatura. Es percibido por quienes hubieran sido seleccionados de conformidad con el Sistema de Selección Abierto en un puesto de trabajo que comporte la titularidad de una Unidad Organizativa de nivel superior a Departamento y percibirán ese suplemento.

f) Suplemento por función específica. Consiste en una suma comprendida entre el QUINCE POR CIENTO (15%) y el SETENTA POR CIENTO (70%) de la asignación básica del nivel escalafonario de revista del trabajador. Dicho suplemento será abonado al personal que haya sido seleccionado para ejercer la titularidad de un puesto de trabajo o función



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



incorporado a un Nomenclador fundado en razones de dificultad de reclutamiento de personal en el mercado laboral, en otras circunstancias laborales de particular criticidad o necesidad de servicio o en servicios técnicos específicos.

g) Bonificación por desempeño destacado. Consiste en una suma de pago única equivalente a la asignación básica del nivel escalafonario respectivo con más los adicionales por grado y por tramo, y los suplementos por función específica y agrupamiento, que perciba el trabajador a la fecha de cierre del período de evaluación, a ser liquidada dentro de los SEIS (6) meses siguientes a la fecha de cierre del proceso de evaluación pertinente al período considerado. Será percibida por hasta el DIEZ POR CIENTO (10%) del personal evaluado en cada Jurisdicción o entidad descentralizada.

h) Compensación por servicios cumplidos. Consiste en el pago de un monto no remunerativo al agente que, revistando bajo el régimen de estabilidad y habiendo reunido VEINTE (20) años de antigüedad en la Administración Pública Nacional, se acogiera al beneficio previsional. Este pago será equivalente a CINCO (5) meses de remuneraciones correspondientes a la situación de revista.

Como podrá observarse, es muy amplio el régimen de carrera administrativa y las posibilidades de acceder a las retribuciones previstas por la norma. Pero aquí debemos hacer un alto y decir que, exclusivamente, tienen acceso a ello los agentes de planta permanente. Los agentes de planta transitoria, que en realidad cumplen con funciones de planta permanente, mientras mantengan tal condición, únicamente van a poder percibir la asignación básica del nivel escalafonario y el adicional por grado. En tanto mantengan su condición de contratados no tendrán acceso a la carrera administrativa como así tampoco a percibir las siguientes remuneraciones: adicional por tramo, suplemento por jefatura, suplemento por función ejecutiva, suplemento por función específica, bonificación por desempeño destacado ni compensación por servicios cumplidos.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Asimismo se encuentran en una situación de precariedad laboral ya que pueden ser despedidos sin justa causa con el simple hecho de que su contrato no sea renovado una vez finalizado. Tengamos en cuenta que el empleado público, a diferencia del que cumple labores en el ámbito privado, no puede ser despedido sin justa causa. Pero el personal contratado, que como veremos más adelante cumple labores de planta permanente, no sólo puede ser despedido sin causa, sino que además no tiene derecho a indemnización alguna.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



CAPITULO III – DIAGNÓSTICO

3.1 El INAREPS

Retomando lo planteado en el capítulo primero tomaremos como unidad de análisis a modo de ejemplo la información del Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur Dr. Otimio Tesone. El INAREPS es un Hospital Público de Gestión Descentralizada en el ámbito de la Administración Pública Nacional, que depende del Ministerio de Salud de la Nación, cuya misión es la rehabilitación psicofísica, siendo la entidad de referencia a nivel nacional en dicha materia. Se encuentra ubicado en la Ruta 88 km 1,5 de la ciudad de Mar del Plata y recibe pacientes de todo el país, atendiendo casos de amputados, lesiones medulares, parálisis cerebrales, entre otros cuadros.

Además de recursos económico-financieros, para llevar a cabo su misión y cumplir sus metas y objetivos el Instituto cuenta con una fuerza laboral que podría ser clasificada en forma bipartita. Por una parte el personal médico-asistencial compuesto por médicos, enfermeros, kinesiólogos, fisiatras, fonoaudiólogos, terapeutas ocupacionales, psicólogos, cardiólogos, odontólogos, entre otros. Y por la otra parte el personal de apoyo necesario en forma excluyente -al igual que el asistencial- para el cumplimiento de los fines del organismo. Entre ellos podemos mencionar a contadores, abogados, arquitectos, ingenieros, personal administrativo y de mantenimiento, entre otros.

3.2 Relevamiento realizado

En base a lo descripto hemos efectuado un análisis del personal teniendo como premisa el problema planteado en el Capítulo I, el cual es objeto del presente trabajo. Para ello hemos



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



relevado por el periodo que va comprendido desde diciembre de 2013 hasta diciembre de 2019 la cantidad total de agentes y su desagregación entre personal de planta permanente y personal contratado a los fines de evaluar su evolución a través el tiempo. No hemos incluido la información correspondiente al período 2020 a 2022 puesto que, como consecuencia de la pandemia Covid-19, durante dicho lapso de tiempo ingresaron trabajadores por cuestiones excepcionales y de fuerza mayor y, en el caso de tomarlos en consideración, se desvirtuaría el análisis que pretendemos desarrollar.

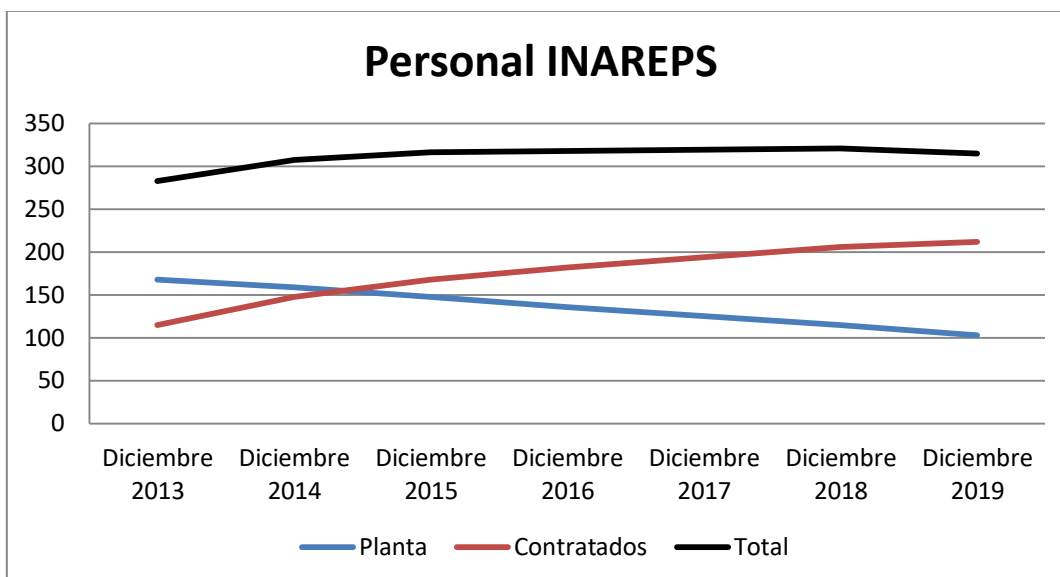
A continuación presentamos la cantidad de agentes de planta permanente y contratados al cierre del mes de diciembre de los años mencionados.

	Total Agentes Planta	Total Agentes Contratados	Total Agentes
Diciembre 2013	168	115	283
Diciembre 2014	159	148	307
Diciembre 2015	148	168	316
Diciembre 2016	136	182	318
Diciembre 2017	125	194	319
Diciembre 2018	115	206	321
Diciembre 2019	103	212	315
Promedio	136	175	311

Para una mejor comprensión de la información antedicha entendemos que es oportuno mostrar gráfico siguiente, en donde puede apreciarse como fueron evolucionando el total de agentes del organismo y su composición.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



3.3 Análisis de la información relevada

Durante el período analizado podemos aseverar que el total de agentes se incrementa levemente –aproximadamente un 10%- entre diciembre de 2013 y diciembre de 2014 y, a partir de ahí se mantiene más o menos constante hasta diciembre 2019. El promedio de los 6 años tomados como base es de 311 agentes.

Como afirmamos precedentemente la fuerza laboral del organismo está avocada al cumplimiento de sus fines, es decir a la rehabilitación psicofísica de pacientes siendo el hospital de referencia en la materia y es lógico que a lo largo de los años existan movimientos en la planta de agentes. Ello obedece a las bajas que se van produciendo y el consecuente ingreso de agentes en su reemplazo y, a su vez resulta oportuno mencionar que las bajas de agentes obedecen a dos causas fundamentales: la jubilación de agentes de planta permanente y la renuncia de agentes contratados.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Por otra parte es notable el descenso constante en la cantidad de agentes de planta permanente. De los años que ponemos bajo análisis no existen incrementos interanuales. Por el contrario, el descenso es permanente. Ello obedece a que las bajas no han sido reemplazadas por la vía del concurso sino a través de la contratación por tiempo determinado para tareas que no son estacionales sino de planta permanente.

El caso contrario ocurre con los agentes contratados. En dicho universo se evidencia una tasa de crecimiento constante a través de los años. Entre 2014 y 2015 comienzan a superar a los agentes de planta permanente y para diciembre de 2019 los duplican en cantidad lo cual reafirma lo que hemos mencionado: las bajas de agentes de planta permanente se reemplazan por personal contratado.

Una de las cuestiones que deben remarcarse es que los patrones de fluctuación en la nómina de agentes muestran una clara y sostenida tendencia a la baja en la cantidad de agentes de planta permanente y, como la cantidad total de agentes permanece más o menos constante los agentes contratados muestran una tendencia opuesta, es decir hacia el incremento permanente.

3.4 La composición de la nómina en otros organismos de la APN

Precedentemente hemos evaluado el caso del INAREPS pero, sin embargo, como consecuencia de cuantiosos años con ausencia de concursos y congelamiento de cargos vacantes, el crecimiento inusitado de contratos es un fenómeno que, como veremos seguidamente, abarca a la mayoría de los organismos de la Administración Pública Nacional.

Tal como analizamos en el Capítulo II la Administración está recurriendo a una figura legal prevista por el legislador para situaciones determinadas y por tiempos acotados,



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



haciendo de una excepción la regla y, a la vez, afectando al principio constitucional de igualdad que debiera regir para el acceso al empleo público sobre la base exclusiva del mérito y la idoneidad.

Según CIPEC¹ el Estado nacional hace años que incumple con lo que disponen las leyes sobre cómo debe contratar a sus empleados. A modo de ejemplo en diciembre de 2017 la Administración Pública Nacional Central y Descentralizada contaba con 210 mil empleados de los cuales sólo la mitad se encontraban en planta permanente.

Además en los últimos años el empleo bajo la figura de contrataciones aumentó más que el de planta. Según un estudio de CIPPEC, la participación de los trabajadores contratados pasó de representar el 15% del total de los empleados públicos en 2003 al 30% en 2012. Además, estas diferencias en la situación laboral también implican diferencias salariales. A modo de ejemplo un empleado en planta transitoria en 2012 ganaba, en promedio, un 70% del salario de un trabajador de planta permanente.

3.5 Base Integrada de Empleo Público (BIEP)²

La Base Integrada de Empleo Público (BIEP), creada por el Decreto 365/17 a cargo de la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones, del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y de la Dirección Nacional de Gestión de Información y Política Salarial, constituye la única fuente oficial de datos sobre el empleo público nacional.

¹ <https://www.cippec.org/>

² <https://biportal.gob.ar/apps/directorio/>



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

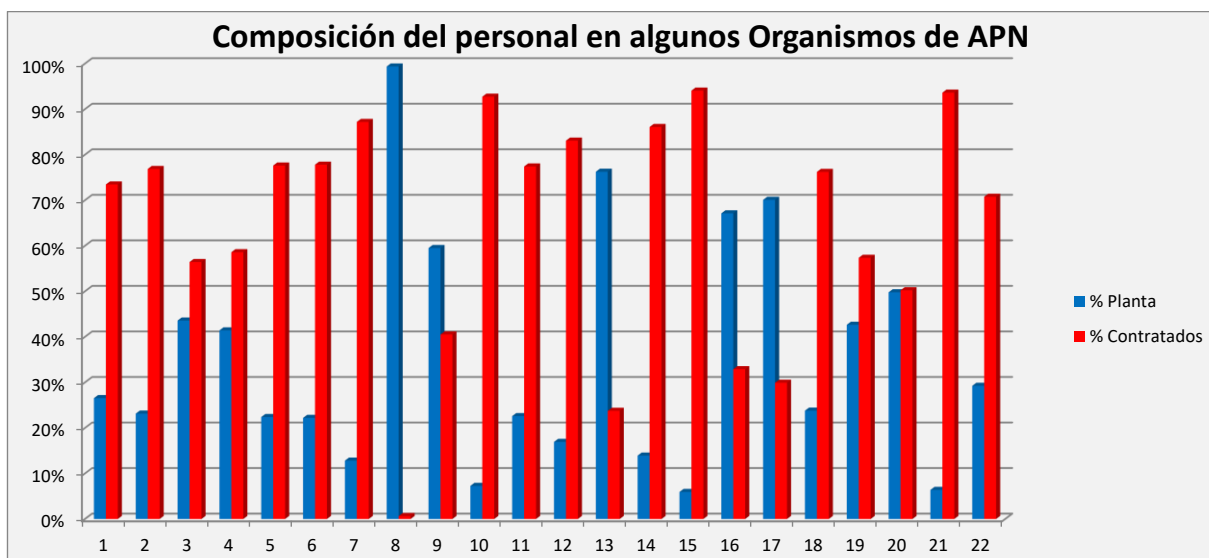


En ella se puede acceder a cada uno de los organismos que componen la Administración Pública Nacional pudiendo recabarse la siguiente información respecto a cada agente: CUIL, Apellido y Nombre, Escalafón y Tipo de Contratación, actualizada a Diciembre de 2020.

Entendimos que pudiendo acceder a dicha información teníamos la posibilidad de poder contrastar con la realidad de los hechos si realmente el avance del personal contratado en el ámbito de la APN era tal como lo suponíamos. Por lo cual, en pos de tomar una muestra representativa y ponerla bajo examen creímos que era propicio evaluar organismos de todas las Jurisdicciones, tomando cuenta del total de agentes y de su desagregación entre planta permanente y contratados.

A continuación presentamos la información recabada:

Jurisdicción	Orden	Organismo	Planta	% Planta	Contratados	% Contratados	Total
Agricultura Ganadería y Pesca	1	Instituto Nacional de semillas (INASE)	56	27%	155	73%	211
Ambiente y Desarrollo Sostenible	2	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	143	23%	475	77%	618
Ciencia y Tecnología	3	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	295	44%	382	56%	677
Cultura	4	Instituto Nacional del Cine y artes Audiovisuales (INCA)	328	41%	464	59%	792
Defensa	5	Servicio Meteorológico Nacional (SMN)	167	22%	579	78%	746
Desarrollo Productivo	6	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)	101	22%	354	78%	455
Desarrollo Social	7	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF)	315	13%	2144	87%	2459
Economía	8	Administración Federal de Ingresos Públicos	21453	99%	138	1%	21591
Educación	9	Ministerio de Educación	871	59%	593	41%	1464
Habitat	10	Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat	33	7%	421	93%	454
Interior	11	Ministerio del Interior	223	23%	764	77%	987
Jefatura de Gabinete de Ministros	12	Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM)	331	17%	1625	83%	1956
Justicia y Derechos Humanos	13	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	1162	76%	362	24%	1524
Mujeres, Genero y Diversidad	14	Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad	87	14%	538	86%	625
Obras Públicas	15	Dirección Nacional de Vialidad	317	6%	5024	94%	5341
Presidencia de la Nación	16	Sindicatura General de la Nación (SIGEN)	351	67%	172	33%	523
Relaciones Exteriores	17	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	1815	70%	775	30%	2590
Salud	18	Administración Nacional de Medicamentos y Tecnología Médica (ANMAT)	265	24%	849	76%	1114
Seguridad	19	Ministerio de Seguridad	455	43%	612	57%	1067
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	20	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	1690	50%	1705	50%	3395
Transporte	21	Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT)	72	6%	1056	94%	1128
Turismo	22	Ministerio de Turismo y Deportes	250	29%	605	71%	855



La información que hemos presentado no deja lugar a dudas. Salvo algunas excepciones como el caso de la AFIP, algunos Ministerios y la SIGEN, en el resto de los Organismos el personal contratado supera en número al personal de planta permanente. En varias dependencias el personal contratado es del 80% o supera ese porcentaje (Servicio Meteorológico Nacional (SMN), Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, Dirección Nacional de Vialidad, Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT).

Si bien para la muestra se tomaron como base 22 dependencias, hemos observado que en la mayoría de los restantes Ministerios y entes se manifiesta el patrón observado. Vale aclarar que no hemos elegido organismos en forma capciosa para manipular los resultados sino que, muy por el contrario, hemos tratado de seleccionar por cada una de las Jurisdicciones a entidades muy representativas de las mismas y en forma azarosa para que la muestra sea lo más representativa posible del universo que compone a la Administración Pública Nacional.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



CAPITULO IV – PROPUESTA DE MEJORA

4.1 La idoneidad y el principio de igualdad

Nuestra propuesta de mejora fundamental se basa en el respeto irrestricto del principio de igualdad consagrado en la Constitución Nacional³. Los cargos públicos deben ser ocupados en base al mérito y la idoneidad, lo cual además tiene un impacto directo en la calidad de los servicios que demandan las necesidades públicas. Esto significa que no se deben otorgar privilegios en igualdad de condiciones, es decir que debe prevalecer la equidad y el igual trato y oportunidades. Por otra parte el acceso en base al mérito evita la corrupción, impidiendo al poder político controlar a su antojo el ingreso de agentes.

Entendemos la idoneidad con el sentido dado por la corte Suprema de Justicia⁴: *“el concepto de idoneidad supone un conjunto de requisitos de distinta naturaleza que pueden ser estatuidos por la ley o el reglamento. La aptitud técnica, física y en particular la moral configuran exigencias de carácter genérico en tanto otras, como la ciudadanía, lo son para determinadas funciones. Es que, como lo sostiene Benjamín Villegas Basavilbaso, “no se trata de una cualidad abstracta sino concreta, esto es, ha de ser juzgada con relación a la diversidad de las funciones y empleos”.*

La idoneidad como principio fundamental para el acceso a los cargos públicos tiene sustento además en el Derecho Internacional. Por un lado es reafirmado por la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por la Ley 24.759⁵. Y asimismo la Convención

³ Constitución Nacional, Art 16: La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre ni de nacimiento; no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas"

⁴ CSJN, “Calvo y Pesini, Rocío c/ Córdoba, Provincia de s/ amparo”, 24/02/1998, Considerando 7

⁵ Artículo 3: Medidas preventivas. A los fines expuestos en el art. II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por Ley 26.097⁶, establecen principios y garantías respecto al acceso de agentes a la función pública.

Segundo V. Linares Quintana sostiene que: *“el requisito de la idoneidad, por oposición al favoritismo, además de constituir una exigencia constitucional, se considera como calidad esencial de eficiencia administrativa en la ciencia de la administración. Desde el ángulo administrativo, la idoneidad consiste no sólo en la idoneidad técnica —aptitud profesional, intelectual, técnica en suma para el desempeño del cargo—, sino también en la idoneidad moral”*⁷

Entendemos que la idoneidad debe ser respetada en sentido estricto para el acceso a los cargos públicos ya que su consecuencia es luego la capacidad y competencia de los agentes para desempeñar de manera efectiva y eficiente las funciones y responsabilidades asociadas con un su cargo y a su vez, evita la posibilidad de favoritismos, fomenta la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, independientemente de su origen social o económico.

4.2 El equilibrio entre la política y la burocracia

Entendemos a la burocracia como la antítesis de la discrecionalidad y que sin la primera sería imposible el funcionamiento de la Administración Pública. Aunque a menudo se la

a crear, mantener y fortalecer sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.

⁶ Artículo 7: Cada Estado Parte, cuando sea apropiado y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, procurará adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos y, cuando proceda, de otros funcionarios públicos no elegidos, o mantener y fortalecer dichos sistemas. Éstos: a) Estarán basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud.

⁷ Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. Argentino y comparado”, Parte Especial, T. III, Ed. Alfa, Buenos Aires 1956, p. 505.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



considera un término peyorativo, la burocracia es una herramienta necesaria y efectiva para garantizar la eficiencia y la equidad en la prestación de servicios públicos.

La burocracia es esencial en la Administración pública por varias razones. En primer lugar por ser el mecanismo principal a través del cual se implementan las políticas públicas. A través de la burocracia el gobierno puede diseñar, implementar y hacer cumplir las leyes y regulaciones. Es esencial además para garantizar la equidad en la prestación de servicios públicos proporcionando su acceso a la sociedad de manera justa y equitativa y además es un mecanismo para garantizar la transparencia y la responsabilidad en el gobierno estableciendo procedimientos claros y objetivos para la toma de decisiones y la asignación de recursos. No obstante la burocracia también podría tornarse en rígida y lenta para responder a los cambios en las necesidades de la sociedad.

Por otra parte creemos que la política juega un rol muy influyente en el ámbito de la Administración Pública porque si bien son los funcionarios públicos quienes tienen la responsabilidad de implementar y ejecutar las políticas públicas de manera neutral e imparcial, son los políticos electos como representantes quienes establecen las directrices y objetivos generales que deben seguirse. Por lo tanto entendemos que es fundamental que los funcionarios públicos mantengan la independencia y la imparcialidad en su trabajo para garantizar que se tomen decisiones justas y objetivas en beneficio de todos los ciudadanos. En contraposición a la burocracia, si hay algo que destaca a la política es su flexibilidad.

Ahora bien, si hacemos un análisis de quienes son los funcionarios que ocupan cargos directivos en nuestro país, es habitual que el nombramiento de los mismos obedezca a cuestiones políticas, con lo cual, su estabilidad en el puesto depende de los superiores que los designaron. De esta manera la discrecionalidad comienza a tener una incidencia muy grande dejando a un costado el mérito y la idoneidad.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Sin embargo en los últimos años venimos observando que se han vuelto una práctica común las designaciones transitorias y los contratos en puestos medios y operativos. Y esto tiene connotaciones muy diferentes con respecto a los puestos jerárquicos ya que podría argumentarse que un director nacional o un secretario debiera ser de la confianza del ministro que lo nombra, pero el resto de los cargos de la Administración Pública no caben dentro de este justificativo.

Creemos que es una práctica no deseable que los líderes políticos y los funcionarios jerárquicos utilicen su poder para nombrar a personas afines o leales a ellos en lugar de nombrar a los más calificados y adecuados para el cargo. Además sostenemos que estas prácticas pueden llevar a la falta de competencia en el sector público, ya que las personas nombradas pueden no tener las habilidades y conocimientos necesarios para desempeñar sus funciones de manera efectiva y podrían conducir a la pérdida de confianza en el sector público y en el sistema democrático en general.

4.3 Capacitación de los agentes públicos

Entendemos que los agentes públicos son la columna vertebral del Estado, por lo cual es fundamental que estén bien formados y capacitados para desempeñar sus funciones. Ello no sólo contribuirá a que estén en mejores condiciones para tener acceso al empleo público por la vía del concurso sino que, además, y no menos fundamental, los motivará a desempeñar sus funciones de manera más eficaz, eficiente y efectiva.

En nuestro país la formación y capacitación de los agentes públicos está a cargo del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), organismo dependiente de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina. El mismo tiene a su cargo la elaboración de políticas públicas de formación



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



profesional y capacitación de funcionarios y empleados públicos de la Administración Pública Nacional y además, trabaja en la investigación, recopilación y publicación documental en todo lo referente al pensamiento estatal argentino⁸

Cada año, las autoridades del INAP presentan un "Plan Anual de Capacitación", donde se presentan los lineamientos del proceso capacitador en sus etapas de diseño, acreditación, ejecución y evaluación. El Instituto desarrolla, asimismo, el programa INAP Federal desde donde brinda capacitación a empleados del nivel provincial (estadual); y realiza actividades y congresos académicos tales como los encuentros bienales Red Muni, seminarios latinoamericanos, Jornadas Nacionales de Capacitación en el Estado, etc. Todos ellos dirigidos a promover la investigación y la divulgación de la ciencia de la administración pública en todo el país.

Creemos que la capacitación es un pilar para mejorar la transparencia y la responsabilidad en la gestión pública y a la vez es promotora de la ética y la integridad, favoreciendo a que los agentes públicos actúen con honestidad y profesionalismo en el desempeño de sus funciones y a la vez es un motor para promover la igualdad de oportunidades y la diversidad en el empleo público, fomentando la sensibilidad cultural y contribuyendo a que los agentes vislumbren mejor las necesidades de las comunidades a las que sirven, mejorando a su vez la calidad de los servicios que prestan.

4.4 Los Concursos en el ámbito de la APN

Entendemos que la Administración Pública tiene el deber de realizar concursos públicos para el acceso a los cargos que la componen. Los concursos garantizan el acceso a la función pública en base al mérito y a la igualdad de oportunidades en pos de una mejor Administración. Claro está que la vía del contrato por tiempo determinado es mucho más

⁸ [https://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_Nacional_de_la_Administración_Pública_\(Argentina\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_Nacional_de_la_Administración_Pública_(Argentina))



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



cómoda y expeditiva. Pero ya hemos planteado suficientes argumentos para concluir que sólo debe emplearse para los fines previstos por el legislador puesto que es excepcional, no es la regla, es contraria a principios y garantías constitucionales y a la vez lesiona derechos fundamentales de los trabajadores como su remuneración entre otras cuestiones.

Por otra parte podría argumentarse que la realidad choca con rigidez de la norma, y que los procedimientos y los tiempos que se requieren para llevar a cabo los concursos no son suficientes para satisfacer las necesidades que en su devenir va requiriendo la Administración. Puede ser cierto pero entendemos que es aquí donde la burocracia debe ser más flexible y la política menos discrecional. Es cierto que cuando se presenta la necesidad de cubrir un cargo a un organismo le resulta más práctica y expeditiva la vía del contrato, pero es ahí donde la burocracia debe brindar las herramientas y posibilidades para que exclusivamente el concurso sea el acceso al empleo público si las funciones a cubrir son propias del régimen de carrera,

Afortunadamente hay algunos avances que nos hacen pensar que la tendencia hacia el abuso del contrato podría estar revirtiéndose. En efecto la Decisión Administrativa 1086/2022 de la Jefatura de Gabinete de Ministros publicada en el Boletín Oficial el 02/11/2022 establece la incorporación de 11.172 empleados públicos a planta permanente. Entendemos que es una medida que soluciona una parte del problema ya que lo que tiende es a dotar al agente público de estabilidad, del acceso al régimen de carrera y a una remuneración justa por su tarea. Pero asimismo debe tenerse en consideración también que no son concursos abiertos, con lo cual el acceso a los mismos está restringido exclusivamente a agentes que forman parte de la administración pública nacional bajo otras figuras de contratación, lo cual afecta al principio del mérito y la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



4.5 Conclusiones

Tal como nos propusimos en capítulos anteriores hemos analizado las formas jurídicas que utiliza el Sector Público Nacional para contratar personal en relación de dependencia. Para ello estudiamos la normativa que regula el empleo público y, en particular, las vías normales previstas en las leyes y decretos que regulan su acceso, con la mirada puesta en tratar de vislumbrar si los trabajadores son incorporados con apego a la norma o, si por el contrario, se utilizan figuras excepcionales haciendo caso omiso al espíritu del legislador y transmutando una excepción en la regla.

Vimos que el precepto más distintivo de la ley de empleo público, y que es constitutivo de su esencia, es el concurso y la estabilidad del empleo público, receptando una de las garantías establecidas en el artículo 14 bis. de la Constitución Nacional. Pero que a su vez la misma Ley 25.163 permite las contrataciones de personal por tiempo determinado exclusivamente para la prestación de servicios de carácter transitorio, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente. Observamos además que, cuando los agentes ingresan en calidad de contratados, no tienen acceso al régimen de carrera, no pueden percibir determinadas remuneraciones del convenio SINEP y pueden ser desafectados sin justa causa con el sólo hecho de que no se les renueve el contrato a su finalización, sin tener derecho a indemnización alguna..

Nuestra hipótesis - el estado nacional utiliza formas legales excepcionales para contratar agentes, haciendo caso omiso al espíritu del legislador y transmutando una excepción en la regla, lesionando los derechos de los trabajadores y a la vez perjudicándose a sí mismo – fue contrastada tomando como unidad de análisis al INAREPS. Para ello efectuamos un examen de su personal por el periodo que va comprendido desde diciembre de 2013 hasta diciembre de 2019, durante el cual pudimos observar un notable el descenso en la cantidad de su personal



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



de planta permanente y, en contraposición, un incremento sostenido de los agentes contratados.

Asimismo, para reforzar el análisis, haciendo uso de la de la Base Integrada de Empleo Público (BIEP), efectuamos un relevamiento de 22 organismos que componen la Administración Pública Nacional y pudimos observar que, salvo algunas excepciones, como el caso de la AFIP, algunos Ministerios y la SIGEN, en el resto de los Organismos el personal contratado supera en cantidad al personal de planta permanente y, en varias dependencias, el personal contratado es del 80% o supera ese porcentaje como por ejemplo en el Servicio Meteorológico Nacional (SMN), el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, la Dirección Nacional de Vialidad y la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT).

Uno de los pilares de nuestra propuesta de mejora se basa en el respeto irrestricto del principio de igualdad consagrado en nuestra Constitución Nacional. Los cargos públicos deben ser ocupados en base al mérito y la idoneidad, lo cual tiene además un impacto directo en la calidad de los servicios que demandan las necesidades públicas. Por otra parte el acceso en base al mérito evita la corrupción, impidiendo al poder político controlar a su antojo el ingreso de agentes.

De igual manera creemos que debe conciliarse un equilibrio entre la política y la burocracia, considerando que esta última es fundamental para el funcionamiento de la Administración Pública como antítesis de la discrecionalidad y, a la vez, el mecanismo principal a través del cual se implementan las políticas públicas. Sin embargo consideramos también que la burocracia podría tornarse en rígida y lenta para responder a los cambios en las necesidades de la sociedad. A su vez la política juega un rol muy influyente en el ámbito de la



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Administración Pública porque si bien son los funcionarios públicos quienes tienen la responsabilidad de implementar y ejecutar las políticas públicas de manera neutral e imparcial, son los políticos electos como representantes quienes establecen las directrices y objetivos generales que deben seguirse. Por lo tanto entendemos que es fundamental que los funcionarios públicos mantengan la independencia y la imparcialidad en su trabajo para garantizar que se tomen decisiones justas y objetivas en beneficio de todos los ciudadanos. En contraposición a la burocracia, si hay algo que destaca a la política es su flexibilidad.

Por otra parte sostenemos que los agentes públicos son la columna vertebral del Estado, por lo cual es fundamental que estén bien formados y capacitados para desempeñar sus funciones. Ello no sólo contribuirá a que estén en mejores condiciones para tener acceso al empleo público por la vía del concurso sino que, además, y no menos fundamental, los motivará a desempeñar sus funciones de manera más eficaz, eficiente y efectiva. Además creemos que la capacitación es un pilar para mejorar la transparencia y la responsabilidad en la gestión pública y, a la vez, es promotora de la ética y la integridad, favoreciendo a que los agentes públicos actúen con honestidad y profesionalismo en el desempeño de sus funciones.

Por último entendemos que la Administración Pública tiene el deber de realizar concursos públicos para el acceso a los cargos que la componen. Los concursos garantizan el acceso a la función pública en base al mérito y a la igualdad de oportunidades en pos de una mejor Administración. Claro está que la vía del contrato por tiempo determinado es mucho más cómoda y expeditiva. Pero ya hemos planteado suficientes argumentos para concluir que sólo debe emplearse para los fines previstos por el legislador puesto que es excepcional, no es la regla, es contraria a principios y garantías constitucionales y a la vez lesiona derechos fundamentales de los trabajadores como su remuneración entre otras cuestiones. Podría argumentarse que la realidad choca con rigidez de la norma y que los procedimientos aplicables a los concursos exceden los tiempos disponibles para satisfacer las necesidades que



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



en su devenir va requiriendo la Administración. Puede ser cierto pero tenemos la convicción que es aquí donde la burocracia debe ser más flexible y la política menos discrecional

El estado nacional debe replantearse las formas que utiliza para incorporar trabajadores. Las cuestiones vertidas en este trabajo quedan abiertas. Es una tarea ardua que necesariamente debe continuarse.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Boyle, Ignacio, Análisis de la discrecionalidad administrativa. Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo y Regulación Económica, Número 19.

CIPPEC, Alta Dirección Pública Profesional. <https://www.cippec.org/proyecto/meta-alta-direccion-publica-profesional/>

Constitución Nacional Argentina.

Conte-Grand Julio, Centro de Información Jurídica del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires, Orígenes de la Ética de la Idoneidad.

CSJN “Bolardi, Guillermo c/ Estado Mayor General del Ejército. Instituto Geográfico Militar”.

CSJN “Cerigliano, Carlos Fabián c/Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. U. Polival.de Inspecciones ex Dirección General de Verificaciones y Control”.

CSJN “Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación”.

CSJN “Ramos, José Luis c/Estado Nacional (Min. de Defensa – A.R.A.) s/indemnización por despido”.

CSJN, “Calvo y Pesini, Rocío c/ Córdoba, Provincia de s/ amparo.

Decreto 365/2017, Creación de la Base Integrada de Información de empleo Público y Salarios en el Sector Público Nacional.

Decreto N° 2.098/2008, Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Decreto N° 214/2006, Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional.

Di Santi Matías, Ingreso democrático: sólo en el Poder Judicial.
<https://chequeado.com/ultimas-noticias/ingreso-democratico-solo-en-el-poder-judicial/>

Ley 24.759, Aprueba la Convención Interamericana contra la Corrupción firmada en la tercera sesión plenaria de la Organización de los Estados Americanos.

Ley 26.097, Aprobación de la Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción.

Ley N° 25.164, Marco de Regulación de Empleo Público Nacional y su Decreto Reglamentario N° 1.421/2002.

Linares Quintana Segundo V., Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. Argentino y comparado”

Oszlak Oscar, El Estado en la Era Exponencial.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak.pdf

San Martín Raquel, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, ¿Políticos o técnicos? El dilema de la burocracia militante.<https://www.flacso.org.ar/noticias/politicos-o-tecnicos-el-dilema-de-la-burocracia-militante/>

Schreginger Marcelo José, Universidad Nacional de La Plata. La idoneidad como condición estructural del sistema republicano constitucionalizado y la legitimación para su exigibilidad.
<https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/8728/7570>