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.

PROYECTO

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

Problemática de los Contratados en el Sector Público Nacional: CASO SEDRONAR (2018 - 2021)

AUTOR: SABRINA VANESA CAMALLI

DOCENTE DEL TALLER: CRISTINA ROLANDI

COHORTE 2022

Resumen

El Estado Nacional, cuenta con demasiada cantidad de trabajadores contratados bajo el régimen 1421/02, habiendo escases de concursos para acceder a planta permanente, así, generando inestabilidad laboral en los agentes. De esta manera, se propuso analizar a los empleados contratados bajo el régimen 1421/02 de la SEDRONAR. En este trabajo, se recurrió a una metodología cuantitativa y cualitativa para la obtención de la información, realizando una recopilación de información mediante encuestas realizadas al personal, como también utilizando la base de datos del sistema SARHA y publicaciones de la normativa vigente. Como consecuencia, se realizan aportes sobre la importancia de acceder a planta permanente, y así, tener el beneficio de la estabilidad laboral.

Palabras clave

Según código JEL de la American Economic Association:

- H1 Estructura y ámbito del sector público
- H11 Estructura, ámbito y funcionamiento del sector público
- H5 Gasto público de la administración y políticas relacionadas
- H59 otros
- H8 Constitución Nacional
- H83 Administración pública

Índice

CAPITULO I –INTRODUCCIÓN- 4

Fundamentación y Planteo del Problema 4

Objetivo General 5

Metodología y Técnicas a utilizar 6

CAPITULO II –MARCO TEÓRICO- 8

Empleado Público 8

El Estado como Empleador 9

Contratos Temporarios Decreto 1421/02 10

Carrera Administrativa- Regulación Ley 25.164 11

Estabilidad Laboral 12

Marco Legal 13

Ley 24.164, de Empleo Público y decreto reglamentario 1421/02 14

Decreto 1421/02 15

Decreto 214/2006, de homologación del Convenio Colectivo 17

Resolución 48/2002 19

Regímenes para el Ingreso a la Administración Pública 20

CAPITULO III –DIAGNOSTICO- 25

CAPITULO IV –PROPUESTAS DE INTERVENCION- 31

CAPITULO V -CONCLUSIONES- 36

BIBLIOGRAFÍA 38

CAPITULO I –INTRODUCCIÓN-

Fundamentación y Planteo del Problema

Mediante el presente trabajo se pretende efectuar, un análisis crítico, un diagnóstico y un breve recorrido del camino transitado por el trabajador de la administración publica en aras de lograr el pleno reconocimiento de las garantías que le confiere el ordenamiento legal, a fin de vislumbrar los distintos problemas en las contrataciones haciendo foco en el personal contratado de la SEDRONAR, y en particular la situación de los contratados en el marco del Art, 9 de la ley Decreto 1421/02.

Desde hace varios años, en la Administración Pública resulta la modalidad de contratación que no es la excepción sino la regla y resultan una permanente problemática los contratos por tiempo determinado quitando así la posibilidad de hacer una carrera para agentes que están bajo esta modalidad incluso a veces por mas de 20 años como pasa en la SEDRONAR, no solo no tienen igualdad de oportunidades en cuanto al desarrollo de una carrera, sino que no conforme a ello deben firmar un contrato todos los años perdiendo así el derecho mas importante de todos el cual es la estabilidad laboral amparada por la constitución nacional en su art. 14.

Dado a esto es que motiva a llevar a cabo este tema ya que el estado quien debe ser el ejemplo es el primero en incumplir con la norma legal, teniendo de forma precarizada y de manera indefinida al personal contratado que cumplen funciones de igual idoneidad que un planta permanente.

En el siguiente trabajo se analizará la problemática actual, acerca del empleo público y las irregularidades existentes en las contrataciones de la administración pública nacional.

Desde hace varios años, se produce un modelo de flexibilización laboral que trajo consigo una falta de garantías y de esta forma, se acentuó la precarización en los contratos celebrados por la Administración Pública, y son utilizados de forma constante para lograr el ingreso del personal a funciones típicas y de carácter permanente.

En la SEDRONAR en los años que se analizaran periodo que abarca desde el 2018 hasta el 2021, el personal contratado bajo el decreto 1421/02 en promedio supera a la planta permanente siendo que solo un 20% del total forman parte de ella y el otro restante son contratados; esto mantiene al resto del personal omitiendo el mandato constitucional de acceso por concurso. El mayor problema es que esta modalidad de contratación permanece en el tiempo y lleva a los empleados a querer ser incorporados al régimen estatutario de empleado público.

Objetivo General

Analizar si los contratados bajo el régimen 1421/02 de la SEDRONAR tienen estabilidad laborar y derecho a una carrera.

Objetivos Específicos

- Demostrar si los empleados contratados de la SEDRONAR tienen derecho a una carrera y a la estabilidad laboral.

- Determinar la implicancia del art 14 de la constitución y su relación con el empleo y su pertinente estabilidad.

En cuanto a la hipótesis del trabajo consiste en la siguiente pregunta ¿los contratados bajo el régimen 1421/02 tienen derecho a una carrera y a la estabilidad laboral?, las preguntas específicas a analizar serán las siguientes:

- ¿Los empleados contratados de la SEDRONAR tienen derecho a una carrera administrativa y de estabilidad?
- Las contrataciones incumplen con el art 14 de la constitución nacional.

Metodología y Técnicas a utilizar

La metodología de investigación a utilizar adquiere esencialmente el carácter de cualitativa, cuantitativa, transversal no experimental. La misma se enfoca en los elementos del derecho a la estabilidad, y al cumplimiento de la normativa, como una metodología para el análisis sociopolítico y socioeconómico.

Con relación a las técnicas a utilizar, se determinarán los medios y herramientas necesarias a aplicar, con la finalidad de poder cumplir con los objetivos propuestos, utilizando entre ellos los más comunes, como ser: investigación bibliográfica, normativa, planillas de Excel, encuestas, fallos jurídicos.

En una primera etapa de la investigación se realizará una recopilación documental de datos sobre el tema y una descripción de los conceptos más importantes. En una segunda etapa, abordaremos el diseño de la investigación, en la tercera se llevará

adelante el trabajo de campo, y por último, la sistematización, interpretación y análisis de los datos. Llegaremos a los resultados de la investigación y la presentación de las conclusiones.

CAPITULO II –MARCO TEÓRICO-

Empleado Público

En este apartado se hará un breve recorrido conceptual de la definición de empleo público. Para comenzar, (Marienhoff, 1970) define al empleado público "como aquellos que realizan funciones esenciales y específicas del Estado, además propias de la Administración Pública, considerada está en sentido sustancial u objetivo". La noción conceptual de funcionario u empleado público incluye a toda persona que realice funciones esenciales y específicas del Estado, es decir fines públicos propios del mismo; En tanto que, desde un punto de vista más restringido, a toda persona que realice o contribuya a realizar funciones esenciales y específicas propias de la Administración Pública, considerada ésta en sentido sustancial, material y objetivo.

En esta línea, "funcionario y empleado público es toda persona que ejecuta funciones esenciales y específicas del Estado" (Dromi, 1998). Por su parte, (González, 2015) realizó su trabajo de investigación sobre la formación de los trabajadores en la administración pública, basándose en un análisis cuantitativo y cualitativo, y orientada a la revisión bibliográfica de las temáticas mencionadas con un orden descriptivo desde distintos ejes. Finalmente, desde una perspectiva más amplia, se incluye a todo aquel que preste servicios para el estado en todos sus niveles jerárquicos, incluidos aquellos que han sido seleccionados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del estado o al servicio de éste, citan Zeller y Rivkin (2005) el concepto de empleo público "todo agente con asignación de funciones en el Estado, cuyo salario es retribuido por el Tesoro Nacional".

El Estado como Empleador

La actuación del Estado esta fundado en 3 líneas de pensamientos, de la cual nos detendremos en la vigente; como órgano, parte del supuesto de que la voluntad es un atributo inherente a las personas físicas, razón por la cual se previó que tendrían el encargo de expresar una voluntad que seria imputada al ser colectivo. El órgano así no seria un ente extraño a la persona jurídica, ni un sujeto diferente a ella, sino que, contrariamente, forma parte de esta; aquel nace con la persona jurídica, pero, en el caso del Estado y sus órganos componen una sola unidad, que no puede diferenciarse ni escindirse en sí misma. (Comadira, 2018:205)

Comadira expresa que en el funcionamiento del órgano juegan varios elementos institucionales jurídicos, con otros personales o físicos, diciendo que: "Son las personas físicas, mas el aditamento de las atribuciones que le son conferidas y los medios que le son otorgados para su correcto ejercicio, las que dan razón, en su conjunto, a que se pueda sostener que existe, realmente, un órgano de la Administración" (2018:207).

Por otra parte, Sayagués Laso da cuenta sobre las "voluntades humanas" que ponen en movimiento los conjuntos de atribuciones individualizadas de las personas jurídicas y que constituyen el elemento que da vida y acción a los órganos. El ser humano titular del órgano, cuando actúa como tal, expresa una voluntad que vale como voluntad del órgano y, por lo tanto, los actos que realiza se imputan a la persona jurídica a que pertenece. Y agrega que el ser humano, aunque absorbido por el órgano cuando actúa como titular de este, no pierde su calidad de persona, de sujeto titular de toda clase de derechos y obligaciones; aclarando que lo que sucede es que desempeña un doble papel:

como expresión del querer de si mismo, en cuanto ser humano y por lo tanto persona, y como expresión del querer de la persona jurídica cuyo órgano integra (1974:187).

Contratos Temporarios Decreto 1421/02

La norma legal[1] que delimita las contrataciones de personal de la Administración Pública Nacional, crea entre otros los requisitos de ingreso y los tipos de contrataciones posibles.

La ley marco[2] 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."

Agüero Piñeiro afirma que "los distintos estatutos que regulan en la nación los derechos, deberes y prohibiciones de los agentes públicos son los que establecen quienes han adquirido el derecho de estabilidad y quien no" (2008, p.16/27).

La legislación vigente permite el ingreso de personal "no permanente" que es aquel que presta servicios en el estado, lo hace en forma transitoria, carecen de estabilidad y no tienen derecho a una carrera administrativa.

---

[1] - Ley Nacional N°25164- b.o 8/10/99-

[2] -Art. 9 Ley Nacional N° 25164- Homologada por decreto 1421/02.

Carrera Administrativa- Regulación Ley 25.164

Para comenzar a hablar de la Ley Marco de Regulación del empleo Público, hay que mencionar que con anterioridad se propició el dictado del decreto Ley N° 6666/57 que aprobó el estatuto para el Personal Civil de la Administración Publica Nacional, que lo que busco fue evitar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, asegurando la estabilidad del personal administrativo; la cual fue consagrada en la constitución de 1957, sancionándose el art. 14 bis. (Marienhoff, 1998, pág. 61,62 y 63).

La Ley 25164[3], en su Art. 7 dice que el personal podrá revistar en el régimen de estabilidad, en el régimen de contrataciones, o como personal de gabinete de las autoridades superiores, y que la situación del personal designado con carácter ad honorem será reglamentada por el Poder ejecutivo, con las características propias de la naturaleza de su relación. Por otra parte, en el Art. 8[4] dice que el régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a los cargos pertenecientes de carrera cuya financiación será prevista para cada jurisdicción u organismo descentralizado en la ley de Presupuesto. [5]

---

[3] B.O 08/10/1999.

[4] Garcia Pulles dice que el art.7° había marcado un avance respecto del Dcto. 6666/57, en el que no se contemplaba claramente la situación de los contratados, del personal

[5] Parte final artículo 8 "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."

A su respecto el Art. 9 de la Ley marco merece un tratamiento diferente en cuanto a la igualdad de oportunidad en la carrera, las compensaciones, etc. (García Pullés, 2017:157). El personal contratado en esta modalidad no podrá superar en ningún caso el porcentaje que se establezca en el convenio colectivo de trabajo, que tendrá directa vinculación con el número de agentes en planta permanente del organismo. Dicho personal será equiparado en los niveles y grado respectivos y percibirá una remuneración acorde a ello.

Estabilidad Laboral

La estabilidad deviene de la necesidad de uno de los principios más destacables del derecho del trabajo; en este apartado se trabajará sobre el Art. 14 bis de la Constitución Nacional y sobre las doctrinas en general referidas a la estabilidad de los agentes del Estado, se ha dicho que la estabilidad es una garantía constitucional de carácter operativa y que no requiere reconocimiento legal o estatutario (Romero, 1976).

Según Gordillo (1997, pág. 1334) el artículo 14 bis de la CN garantiza la estabilidad habiendo entendido que dicha norma es operativa, esto quiere decir que rige aun en ausencia de una ley reglamentaria.

Para Ivanega, estabilidad con relación al empleo público, implica el derecho a no ser privado o separado del cargo, salvo por motivos o por las causas legalmente previstas. (2009, pág. 139)

En general se han referido a la estabilidad como “la facultad de conservar el cargo y gozar de los derechos estatutarios, mientras que ninguna causa legal determine la extinción del vínculo o altere la relación funcional” (Mercado Luna, 1974, pág. 814).

El derecho de los agentes públicos es distinto de los de la ley de contrato de trabajo, esto se extrae del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que consagra la estabilidad del empleado público y del artículo 16, que establece la igualdad. Estabilidad que fue consagrada en la constitución del 57. (Marienhoff, 1998, págs., 61,62 y 63).

Marco Legal

El procedimiento de selección para la contratación de personal a desempeñarse como empleados públicos en el ámbito de Administración Pública Nacional encuentra su base en la Constitución Nacional. Ella establece en su artículo 14 el derecho al trabajo; en su artículo 14 bis la protección del trabajo y la estabilidad del empleo público; en su artículo 16 la consagración del principio de igualdad ante la ley e idoneidad como única condición para acceder a un cargo público y, finalmente, en su artículo 36, la inhabilitación para quien incurriese en "grave delito doloso contra el Estado" que conlleve enriquecimiento, como asimismo dispone que el Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función pública.

Además, integra el marco el decreto 2098/08 junto con sus modificaciones, que homologa el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). Es importante mencionar la resolución 39/2010 de la ex Subsecretaria de Gestión y Empleo Público (SGEP) de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que reglamenta el régimen de selección de personal del referido sistema.
Complementa este marco legal ley 25.188, de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.

Ley 24.164, de Empleo Público y decreto reglamentario 1421/02

La ley de Empleo Público establece los principios generales que rigen el vínculo laboral entre los empleados y el Estado, indicando también que estos principios deberán ser respetados como mínimos no modificables en las negociaciones colectivas que se celebren en el marco de la ley 24.185. La ley de Empleo Público regula los deberes y derechos del personal que integra el Servicio Civil de la Nación, es decir, aquellos que presten servicios en dependencias del Poder Ejecutivo, y sus entes jurídicamente descentralizados.

Derechos

El personal gozara de los siguientes Derechos que se mencionan en el Artículo 16. Ellos son:

a) Estabilidad.

b) Retribución justa por sus servicios, con más los adicionales que correspondan.

c) Igualdad de oportunidades en la carrera.

d) Capacitación permanente.

e) Libre afiliación sindical y negociación colectiva.

f) Licencias, justificaciones y franquicias.

g) Compensaciones, indemnizaciones y subsidios.

h) Asistencia social para sí y su familia.

i) Interposición de recursos.

j) Jubilación o retiro.

k) Renuncia.

l) Higiene y seguridad en el trabajo.

m) Participación, por intermedio de las organizaciones sindicales, en los procedimientos de calificaciones y disciplinarios de conformidad con que se establezca en el Convenio Colectivo Trabajo.

"Al personal comprendido en el régimen de contrataciones y en el de gabinete de las autoridades superiores sólo le alcanzarán los derechos enunciados en los incisos b), e), f), i), j), k) y l) con salvedades que se establezcan por vía reglamentaria."

"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."

Decreto 1421/02

El artículo 9 [6] del decreto establece que el personal temporario será afectado exclusivamente a la realización de actividades de carácter transitorio o estacional, que resulten necesarias para complementar el ejercicio de las acciones y competencias asignadas a cada jurisdicción o entidad descentralizada.

Las actividades de carácter transitorio estarán referidas a la prestación de servicios, asesoramiento técnico especializado, coordinación y desarrollo integral de programas de

[6] Decreto 1421/02. Art. 9

trabajo y/o proyectos especiales o para atender incrementos no permanentes de tareas.

Las actividades de carácter estacional responden a tareas que se realizan periódicamente y sólo en determinada época del año. En estos casos, el personal puede ser incorporado a una planta transitoria con designación a término.

Las actividades de carácter estacional responden a tareas que se realizan periódicamente y sólo en determinada época del año. En estos casos el personal puede ser incorporado a una planta transitoria con designación a término.

Los contratos deberán contener como mínimo:

I) Las funciones objeto de la contratación, resultados a obtener o estándares a cumplir, en su caso, modalidad y lugar de prestación de los servicios.

II) La equiparación escalafonaria que corresponda según los requisitos mínimos establecidos para cada nivel o posición escalafonaria.

III) El plazo de duración del contrato.

IV) Cláusula referida al patentamiento de los resultados de los estudios o investigaciones a nombre del Estado Nacional, sin perjuicio del reconocimiento de que el contratado figure como autor del trabajo realizado y en el supuesto de corresponder, las eventuales compensaciones económicas que se pactaren.

V) Cláusula de rescisión a favor de la Administración Pública Nacional:

a) El personal sujeto al régimen de contrataciones y el incorporado a plantas transitorias, carecen de estabilidad y su contrato puede ser

rescindido o la designación en la planta transitoria cancelada en cualquier momento.

b) Las contrataciones, de personal por tiempo determinado y las designaciones en plantas transitorias cuando así corresponda, serán dispuestas por las autoridades competentes, de conformidad con la normativa vigente.

Decreto 214/2006, de homologación del Convenio Colectivo

El decreto 214/2006 homologa el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, mediante el cual se regulan las relaciones laborales del personal alcanzado de la Administración Pública Nacional. Este busca, en sus propios términos, profundizar: *"a) Una cultura de trabajo competente, honesto, austero y eficaz que materialice la organización y funcionamiento de una Administración Pública moderna y de calidad. b) 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. c) 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."*

Derechos Planta no Permanente	***Derechos Planta Permanente***
a) Retribución por sus servicios, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 del presente convenio.	*a) Estabilidad en los términos señalados en el inciso c) del artículo 16 del presente convenio.*
	b) Retribución por sus servicios, con más los adicionales, suplementos y bonificaciones que correspondan.
	c) Igualdad de oportunidades en la carrera.
	d) Capacitación permanente.
b) Libre agremiación y negociación colectiva.	*e) Libre agremiación y negociación colectiva.*
c) Licencias, justificaciones y franquicias.	*f) Licencias, justificaciones y franquicias.*
e) Compensaciones, indemnizaciones y subsidios.	*g) Compensaciones, indemnizaciones y subsidios.*
d) Asistencia Social para sí y su núcleo familiar.	*h) Asistencia social para sí y su núcleo familiar.*
f) Interposición de recursos.	*i) Interposición de recursos.*
g) Renuncia.	*j) Renuncia.*
h) Jubilación o retiro.	*k) Jubilación o retiro.*
i) Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo dignas libres de violencia.	*I) Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo dignos, libre de violencia.*

	m) Participación, por medio de las organizaciones sindicales, en los institutos y sistemas de carrera establecidos en el presente convenio y en los convenios sectoriales.
	n) Derecho a la información de conformidad con lo establecido por la Recomendación Nº 163 de la ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO (O.I.T.).
j) Derecho a la no discriminación con pretexto de raza, etnia, género, sexo, orientación o preferencia sexual, ideología, actividad gremial, opinión, religión, edad, caracteres físicos, condición social o económica o cualquier otra que implique menoscabo, segregación y/o exclusión.	*o) Derecho a la no discriminación con pretexto de raza, etnia, género, sexo, orientación o preferencia sexual, ideología, actividad gremial, opinión, religión, edad, caracteres físicos, condición social o económica o cualquier circunstancia que implique menoscabo, segregación y/o exclusión.*

Resolución 48/2002

El artículo 1 de la resolución 48/2002[7] establece que la solicitud de contratación de personal, deberá ser formulada por autoridad competente con jerarquía no inferior a

[7] Resolución 48/2002. Art. 1

Subsecretario o titular de entidad descentralizada o, por delegación expresa, el titular de la Unidad Organizativa a cargo de las materias de Personal de contar con jerarquía no inferior a Director, su superior inmediato cuando contara con jerarquía no inferior a Director Nacional o General o, la autoridad superior responsable del SAF.

Deberá darse justificación detallada de la imposibilidad de atender los servicios actividades o resultados a producir mediante la contratación propuesta, con el personal de la Planta Permanente de la jurisdicción u organismo descentralizado, según sea el caso, previa consulta con el titular de la unidad de Recursos Humanos correspondiente. La equiparación deberá ser propuesta considerando los requisitos mínimos establecidos en dicho régimen para el nivel o categoría escalafonaria correspondiente, y según el nivel de responsabilidad, autonomía y complejidad que conlleven las tareas o servicios a contratar.

Regímenes para el Ingreso a la Administración Pública

A grandes rasgos se puede afirmar que existen tres principales modalidades de incorporación de empleados públicos: a) ingreso a planta permanente, por concurso; b) ingreso a planta temporaria, por contrato, y c) personal de gabinete.

a) Planta Permanente. Ingreso por concurso

La resolución 39/10 establece, en su artículo 1, que el régimen que prevé será de aplicación a los procesos de selección para la cobertura de cargos vacantes de la planta permanente, de las unidades organizativas cuyo personal está comprendido por el SINEP. Así, el reglamento del SINEP es de aplicación para el ingreso, de conformidad con el artículo 24 del decreto 2098/08; para el ascenso de nivel escalafonario, según lo

establecido en los artículos 9 y 31 de la misma norma; y para el acceso a la titularidad de un puesto de Jefatura, según su artículo 21.

b) Planta Transitoria. Contratados

Corresponde indicar primeramente que a1 marco regulatorio de la contratación temporaria aplican numerosas instituciones correspondientes al personal de planta permanente, puesto que carece de regulación específica completa.

Sí resulta de aplicación lo dispuesto por la decisión administrativa 3/2004, que establece pautas de equiparación con el personal de planta permanente para la fijación de la remuneración que corresponda asignar al personal contratado, de conformidad con los lineamientos consignados en la ley 25.164, aplicable a jurisdicciones u organismos descentralizados cuyo personal esté regulado por el SINEP, como asimismo jurisdicciones u organismos con personal no comprendido en el SINEP.

También aplica el artículo 9 del Anexo I) del decreto 1421/02, recientemente modificado por el Decreto 735/2016, que dice: " *El régimen de contrataciones comprende la contratación por tiempo determinado y la designación en plantas transitorias y estará sujeto a las siguientes previsiones: a) El personal será afectado exclusivamente a la realización de actividades de carácter transitorio o estacional, que resulten necesarias para complementar el ejercicio de las acciones y competencias asignadas a cada jurisdicción o entidad descentralizada. Las actividades de carácter transitorio estarán referidas a la prestación de servicios, asesoramiento técnico especializado, coordinación y desarrollo integral de programas de trabajo y/o proyectos especiales o para atender incrementos no permanentes de tareas. En los*

supuestos de programas de trabajo o proyectos, especiales se requerirá un informe y certificación del funcionario propiciante acerca de la justificación de los objetivos y el cronograma del programa o proyecto, la cantidad y perfil de requisitos a exigir a las personas requeridas, el gasto total demandado y el financiamiento previsto. Las actividades de carácter estacional responden a tareas que se realizan periódicamente y sólo en determinada época del año. En estos casos el personal puede ser incorporado a una planta transitoria con designación a término, cuyas características serán reguladas por la autoridad de aplicación. 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. c) Los contratos deberán contener como mínimo: I) Las funciones objeto de la contratación, resultados a obtener o estándares a cumplir, en su caso, modalidad y lugar de prestación de los servicios. II) La equiparación escalafonaria que corresponda según los requisitos mínimos establecidos para cada nivel o posición escalafonaria. III) El plazo de duración del contrato. IV) Cláusula referida al patentamiento de los resultados de los estudios o investigaciones a nombre del Estado Nacional, sin perjuicio del reconocimiento de que el contratado figure como autor del trabajo realizado y en el supuesto de corresponder, las eventuales compensaciones económicas que se pactaren. V) Cláusula de rescisión a favor de la Administración Pública Nacional. d) El personal sujeto al régimen de contrataciones y el incorporado a plantas transitorias, carecen de estabilidad y su contrato puede ser rescindido o la designación en la planta transitoria cancelada en cualquier momento. e) Las contrataciones de personal por tiempo determinado y las designaciones en plantas transitorias cuando así corresponda, serán dispuestas por las

autoridades competentes, de conformidad con la normativa vigente. f) El Ministerio de Modernización podrá autorizar excepciones al punto II del inciso c) precedente, fundadamente en los casos de funciones que posean una especialidad crítica en el mercado laboral, en los términos que se establezcan en las normas que al efecto dicte. Las autorizaciones deberán constar en el acto administrativo que aprueba la contratación."

La designación de este personal suele realizarse a través de resolución emanada del Ministerio y/o Secretaria para el que el agente desarrolla sus tareas, y en el caso de los entes descentralizados, por resolución del Ministerio del que dependen. Como vía de excepción, cuando el agente no cumple con los requisitos mínimos para una determinada categoría, su nombramiento debe emitirse a través de un decreto del Poder Ejecutivo Nacional.

El Artículo 9 de la ley de Empleo Público regula las contrataciones por tiempo determinado, estableciendo: *"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 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 porcentaje al cual hace referencia este artículo se encuentra regulado en el 156 del decreto 214/06, y es de un tope de hasta el quince por ciento (15%) del personal permanente, en cumplimiento de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 9º del Anexo de la ley 25.164. Los artículos 30 y subsiguientes del decreto 214/2006 disponen: *"El régimen de personal no permanente comprende al personal incorporado en Plantas Transitorias con designación a término, o contratado bajo el régimen previsto en el Artículo 9'47 del Anexo de la Ley N° 25.164 y sus normas reglamentarias, que responda a los perfiles generales establecidos por el Estado empleador de conformidad con las características de la función a desempeñar, o a los requisitos de acceso a los niveles o categorías escalafonarias a las cuales hubiera sido equiparado. Dicho personal carece de estabilidad y su designación o contratación podrá ser cancelada en cualquier momento mediante decisión fundada o infundada.*

CAPITULO III –DIAGNOSTICO-

En este apartado se intentará efectuar el diagnóstico de la información recopilada, a fin de dar respuesta a las preguntas específicas planteadas en el presente trabajo de investigación.

La información que analizaremos ha sido sustraída de fuentes directas de la Dirección de RRHH, la Dirección de Contabilidad del SEDRONAR y los datos publicados del BIEP y abarca desde los periodos de enero del 2018 hasta diciembre del 2021.

Otra forma de recopilación de datos fue mediante encuestas realizadas al personal contratado bajo el régimen 1421/02, por medio de la plataforma Google Form. Esto facilito aún más el análisis para los interrogantes planteados a lo largo del trabajo. Poniendo el énfasis en la mirada de cada uno de los afectados y si a las autoridades de turno del SEDRONAR les conviene esta forma de contratación.

Primera Pregunta Específica de Investigación.

- ¿Los empleados contratados de la SEDRONAR tienen derecho a una carrera administrativa y de estabilidad?

Para dar respuesta a la primera pregunta, se partirá de la base de datos del SARHA (Sistema de RRHH y Sueldos), como también los resultados conseguidos de las encuestas realizadas al personal de distintas áreas del SEDRONAR.

De acuerdo con la muestra, para el periodo 2018-2021 se observará en los gráficos 1/2/3 y 4 que se detallan a continuación, cual es el porcentaje del personal que está contratado y cuanto representa sobre el total de la planta:

- Periodos 2018-2020 el 94% del total de la planta son contratados bajo el Decreto 1421/02 y solo el 4% es planta Permanente.

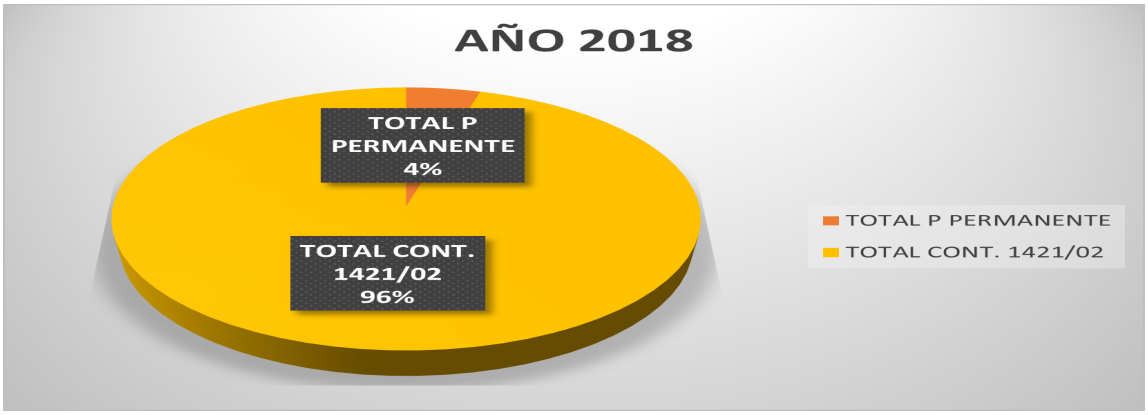


Gráfico N°1

Gráfico N°2

Gráfico N°3

- 2021- el 97% del total de la planta son contratados bajo el Decreto 1421/02 y solo el 3% es planta Permanente

Gráfico N°4

La norma debería ser la contratación en el régimen de estabilidad, es decir de planta permanente. Las contrataciones por tiempo determinado que establece el artículo N°9 solo pueden representar un porcentaje de los empleados que es fijado por el convenio colectivo del año 2006, que establece en un 15% la proporción del personal contratado sobre el total de los trabajadores permanentes.

En el Grafico N°5 veremos la distribución escalafonaria que agrupa cada convenio, en este se observa la diferencia en la situación laboral y a su vez la implicancia que tienen en la imposibilidad de hacer una carrera administrativa, ya que los contratados no tienen la posibilidad de acceder al pago del suplemento por tramo o a la misma remuneración siendo profesionales, la diferencia en el porcentaje entre uno y otro radica en el 20% menos de remuneración dado a que los comprendidos en el SINEP se le abona el 40% del sueldo básico y mediante el decreto 57/2012 al personal contratado solo el 20% significando también una disminución en lo salarial.

CONT 1421/02						
	A	B	C	D	E	F
AÑO 2018	0	312	107	160	24	0
AÑO 2019	4	311	94	145	20	0
AÑO 2020	6	295	87	146	19	0
AÑO 2021	11	284	84	138	20	0
SINEP						
	A	B	C	D	E	F
AÑO 2018	2	1	8	8	2	1
AÑO 2019	2	1	6	7	2	1
AÑO 2020	2	1	4	7	2	1
AÑO 2021	2	1	4	7	2	1

Gráfico N°5- Planta SEDRONAR 2018-2021- Distribución escalafonaria

El Decreto 1421/2002 establece un régimen de contratación para la Administración Pública Nacional en Argentina, pero no necesariamente garantiza una carrera administrativa para los empleados contratados bajo este régimen, esta suele estar asociada a los empleados que ingresan a la administración pública mediante concursos y que luego pueden ascender a través de distintos niveles dentro de la estructura del organismo. El derecho a la carrera es, sin más, un derecho a la promoción o al ascenso dentro del orden escalafonario, que importa una idea de progreso y no la antítesis.

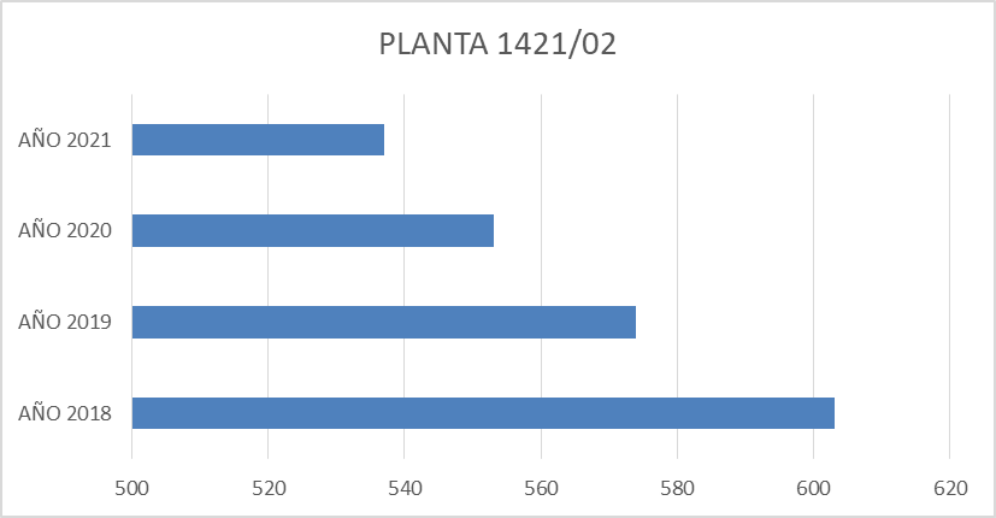
De la muestra de las encuestas que se le realizo al personal, se establece que el total de la planta contratada manifiestan que no tienen derecho a una carrera ni a la estabilidad laboral, ya que en los años objeto de estudio, en la SEDRONAR nunca se abrieron concurso para acceder a la planta permanente, esto lleva a una desmotivación y malestar general. Y consideran que la precarización laboral es conveniente por el hecho de permitir una mayor flexibilidad a la hora de achicar el gasto público y disminuir la incidencia de los salarios en el presupuesto, generando también temor a los despidos arbitrarios. Esto nos lleva a la conclusión que desde el punto de vista psicológico tiene impactos negativos en lo físico y emocional del empleado (Ramirez y Gonzalez; 2015).

Segunda Pregunta Específica de Investigación.

- Las contrataciones incumplen con el art 14 de la constitución nacional.

Al respecto de esta pregunta veremos en el grafico **N°**6 que en el año 2018 el total de personal contratado era de 603 agentes y al año 2021 descendían a 537, la planta bajo y los motivos de ella fueron despidos sin ningún tipo de indemnización, y vulnerando el derecho a la estabilidad consagrado en el art.14.

Grafico N°6



Lo principal que se intenta demostrar es que las contrataciones llevadas a cabo por la SEDRONAR, no solo son de manera discrecional, sin seguir procesos transparentes y basados en mérito y capacidad, lo que afecta la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo público; sino que también incumplen con el art 14 de la constitución nacional ya que los despidos que hubo en los años de análisis fueron discrecionales y arbitrarios, la estabilidad se ve quebrantada con la práctica de las autoridades.

CAPITULO IV –PROPUESTAS DE INTERVENCIÓN-

Síntesis del problema

En este apartado se resumirán los datos conseguidos de la información recopilada para el diagnóstico y también de las encuestas realizadas al personal. El presente trabajo no pretende ser más que un análisis sobre la situación en la que se encuentra el personal contratado del SEDRONAR, brindando en todos los gráficos que las hipótesis fueron comprobadas en su totalidad, con la información de todos los datos adquiridos.

En primer lugar, se sostiene que los empleados contratados bajo el régimen 1421/02 del SEDRONAR no tienen derecho a una carrera administrativa y que los mismos trabajan en un ambiente de inestabilidad laboral, ya que, al finalizar el contrato, este se puede rescindir sin causa justa ni indemnización.

Los agentes carecen de uno de sus derechos esenciales: el derecho a la carrera administrativa y a su ascenso o promoción en ella, no sólo para obtener una mejor remuneración, sino además para desempeñar funciones de mayor responsabilidad y prestigio, todo lo cual lo enriquece como persona y hace a su desarrollo.

Asimismo, en la segunda pregunta específica nos ha permitido contrastar la información recopilada que la baja en los contratos claramente va en contra del art. 14 de la constitución nacional, dado a que en la SEDRONAR desde que se congelaron las vacantes nunca se volvieron a realizar concursos para ingresar en la planta permanente.

La falta de oportunidades que tienen los agentes contratados y la inestabilidad en

mantener sus puestos de trabajo los mantiene en vilo y en una constante incertidumbre ellos consideran que la falta de una estrategia de recursos humanos crea las condiciones para que el marco normativo sea modificado, eludido o distorsionado de acuerdo a los intereses de las autoridades de turno en estos procesos de decisión.

Por otro lado, no se tiene en cuenta que más del 60% de la planta contratada tiene más de 20 años de antigüedad y que saben que sus derechos son vulnerados por quien venga ante un eventual cambio de gestión.

Objetivos

Los objetivos se enmarcan en darles mejores herramientas al capital humano que conforma la organización objeto de análisis: SEDRONAR.

De ello se desprenden:

- Un sistema de mérito que asegure la vigencia de sus tres componentes: la integridad, la competencia y la motivación.
- Convocatoria de concursos, y se deje de lado el congelamiento de vacantes, reduciendo los niveles de incertidumbre y estrés que conlleva la inestabilidad laboral.

Estrategia a implementar

Que se realice un adecuado nivel de análisis organizacional, esto implica, conocer los saberes y capacidades del empleado. El desconocimiento de su potencial, provoca un no reconocimiento y un sentimiento de frustración.
Para llevar a cabo estas medidas medidas destinadas al logro del objetivo principal planteado se pretende detectar los puestos estratégicos, el relevamiento del personal

contratado (los niveles a los cuales podrían acceder, los costos salariales), el impacto presupuestario, etc.

Descripción del procedimiento y actividades a desarrollar

1. Políticas internas: Se efectuará un relevamiento de la nómina contratada de la SEDRONAR para determinar un informe detallando año de ingreso a la APN, nivel y gado actual, nivel de estudio y puesto actual.

2. Oportunidades de capacitación: Evaluar si hay oportunidades de capacitación ofrecidas por la SEDRONAR para desarrollar habilidades técnicas y profesionales específicas relacionadas con las responsabilidades del puesto.

3. Evaluación del desempeño: Determinar si se lleva a cabo una evaluación regular del desempeño de los empleados contratados, lo cual podría ser un factor importante para el reconocimiento y promoción dentro de una carrera administrativa.

4. Posibilidades de ascenso: Investigar si existen oportunidades claras y transparentes para el ascenso dentro del organigrama jerárquico en función del mérito, antigüedad u otros criterios establecidos por la institución.

5. Planes de sucesión: Verificar si existen planes formales o informales de sucesión que permitan a los empleados contratados aspirar a roles de mayor responsabilidad y liderazgo en la organización.

6. Equidad y no discriminación: Considerar si las oportunidades de una carrera administrativa están disponibles para todos los empleados contratados sin

discriminación por motivos de género, edad, origen étnico u otros factores protegidos por la ley.

7. Comunicación y transparencia: Evaluar si existe una comunicación clara y transparente sobre las oportunidades de desarrollo profesional dentro de la SEDRONAR para los empleados contratados.

Acciones previstas para la evaluación de la intervención

En las acciones para la intervención se daría curso a:

- La introducción de criterios que permitan dar rumbo a la propuesta de diseño de puestos y perfiles a concursar y reubicar en niveles escalafonarios, mediante la reconversión del cargo presupuestario.
- Promover la rotación de profesionales en función de proyectos institucionales. Rescatar las fortalezas de los profesionales y tomarlas como oportunidades.
- Implantar un modelo de gestión por resultados con equipos interdisciplinarios en el que se valore el capital humano existente en la organización, fortaleciendo sus capacidades, y que tengan a su cargo la definición, diseño, implantación y control del proyecto, con evaluación de costos y resultados.
- Brindar una capacitación acorde al perfil y función. La capacitación y la formación permanente tiene que estar garantizada de acuerdo al puesto, proyecto y unida a la remuneración, la que en función de los objetivos y resultados de los proyectos, tendrá un porcentaje variable para el profesional, el equipo y la organización.
- En función a lo anterior establecer sistemas de premios por productividad.

- Acercar las remuneraciones de los profesionales a las de las funciones ejecutivas y otros cuerpos especiales.
- Promover la implantación de una gestión por resultados, donde la selección, capacitación, evaluación del desempeño e incentivos sean parte sustancial del fortalecimiento y planificación organizacional.
- Favorecer la motivación de los recursos humanos a través del reconocimiento, la valoración del esfuerzo, la integración en equipos de trabajo y el respeto a las diferencias, capitalizándolas para el área y la organización.

De todo lo que se propone se pretende mejorar la calidad de los recursos humanos de la organización priorizando los puestos estratégicos, ya que el personal lleva muchos años en el organismo y tiene considerable experiencia e idoneidad para cubrir cualquier vacante.

CAPITULO V -CONCLUSIONES-

En orden a todo lo anterior, como conclusión final consideramos que para poder hacer una carrera administrativa en el estado, en un principio sino se cumple con la estabilidad laboral no le da la posibilidad de hacer carrera a los agentes contratados, ya que el decreto 1421/02 no contempla la necesidad de acceder a esta, y lo único que se hace de manera automática es ascender de grado cada 3 años, cuando en el caso de la planta permanente lo tienen que hacer por medio de capacitaciones y evaluaciones de desempeño que se realizan cada año. Es por esto que no se ve la igualdad de oportunidades y esto lleva a una gran desmotivación de los agentes.

No existen dudas de que el estado como empleador puede recurrir a la herramienta de contratar por tiempo determinado, lo que no puede hacer es utilizarlo para desempeñar funciones permanentes o típicas, ya que lo termina tratando de manera sucesiva y que existe por parte del estado un verdadero fraude a la norma, y está incurriendo gravemente en el derecho a la estabilidad consagrada en nuestra Constitución Nacional en el artículo 14 bis, cuando debería ser el principal veedor de que las leyes se cumplan.

Algunos argumentan que las contrataciones realizadas bajo el Decreto 1421/2002 podrían implicar un incumplimiento del artículo 14 de la Constitución Nacional, principalmente en lo que respecta al derecho a la libertad de trabajo y a la igualdad ante la ley. Esto se debe a que el decreto puede permitir la contratación de personal de manera discrecional, sin seguir los principios de mérito y capacidad que deberían regir en la selección de personal para la Administración Pública.

Una de las principales preocupaciones es que el Decreto 1421/2002 puede permitir la contratación de personal de manera discrecional, sin seguir procesos transparentes y basados en mérito y capacidad, lo que podría afectar la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo público. Esto podría ser percibido como una violación del principio de igualdad ante la ley establecido en el artículo 14 de la Constitución.

Además, la temporalidad de muchas de estas contrataciones podría generar situaciones de precarización laboral y afectar la estabilidad laboral de los empleados contratados bajo este régimen.

Asimismo, la falta de ingresos a la planta permanente por medio de los concursos desde que se congelaron las vacantes ocasiona en los agentes una desmotivación y en muchas ocasiones migran hacia otro lado perdiendo calidad humana y profesional.

Con relación a la precariedad laboral que existe en la Administración Pública Nacional, Rafael Bielsa, consideraba que la protección jurídica beneficia al funcionario, pero con la organización y reclutamiento de funcionarios idóneos.

Por lo expuesto, considero que los contratos por tiempo determinado, atentan contra la profesionalización, que es típica de la carrera administrativa y, en definitiva, contra la garantía de la estabilidad, consagrada en el artículo 14 bis de la Ley Suprema.

Un eje esencial está en el artículo 16 de la C.N. Con base en el concepto de que la administración del Estado trasciende las sucesivas gestiones de gobierno, se postula tradicionalmente que la misma se beneficia con el profesionalismo emergente de una carrera administrativa sustentada en los siguientes principios rectores: a) la valoración del mérito, b) la estabilidad laboral, c) la neutralidad respecto de la política partidista.

BIBLIOGRAFÍA

1-

MARIENHOFF, Miguel S. (1965). *Tratado de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: Abeledo Perrot.

COMADIRA, Julio Rodolfo; ESCOLA, Héctor Jorge; COMADIRA, Julio Pablo (2018). *Curso de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: Abeledo Perrot.

CORREA, José Luis (2011). "La estabilidad de los empleados con-tratados por el Estado". Publicado en: *DJ*, 12/1/2010 Buenos Aires.

DELFIN, Alejandra (2014). "Los contratados de la administración pública: cuando la sucesiva renovación de los contratos transitorios significa permanencia en el puesto". Publicado en: *Revista Derecho Administrativo*, número 2014 (92 Mar./Abr.), páginas 423-430.

GARCIA PULLES, Fernando –director- (2017). *Régimen de empleo público en la Administración Nacional*. Buenos Aires: Abe-ledo Perrot.

GORDILLO, Agustín (1997). *Tratado de Derecho administrativo*, Tomo 1. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

SAYAGUÉS LASO, Enrique (1974). *Tratado de Derecho Administrativo.* Montevideo: Talleres Gráficos Barreiro y Ramos S.A.

Leyes:

- ✓ Ley marco de regulación de empleo público Nacional 25.164.

Decretos:

- ✓ Decreto 214/06 Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional.
- ✓ Decreto Reglamentario 1421/02.

- ✓ Decreto 2098/08 Convenio colectivo de trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP).

Resoluciones:

- ✓ Resolución 48/02 pautas para la aplicación del régimen de contrataciones de personal.
- ✓ Resolución 39/10 Régimen de selección de personal para el sistema nacional de Empleo Público.

Fuentes oficiales del SEDRONAR

https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/empleo-publico/biep

2- **ANEXOS**

BIEP Puestos de Trabajo - SEDRONAR 2018-2021.xlsx

https://docs.google.com/forms/d/1lYVgAsFpXEYsJ5HpNF8BiBTjoTZfflON--iamRDBelk/prefill

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

Solicitud de evaluación de **TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN (TFE)**	Código de la Especialización 78913
Sabrina Vanesa Camalli	DNI 29555517
Año de ingreso a la Especialización – 2022	Fecha de aprobación del TFE en el Taller 10/12/2022

Título del Trabajo Final

Problemática de los Contratados en el Sector Público Nacional: CASO SEDRONAR (2018 - 2021)

Solicitud del docente a cargo del Taller

Comunico a la Dirección de la Especialización que el Trabajo Final bajo mi tutoría se encuentra satisfactoriamente concluido. Por lo tanto, solicito se proceda a su evaluación y calificación final.

Firma del docente ……

Datos de contacto del Tutor	
Correo electrónico- camalli@gmail.com	Teléfonos 1169578845

Se adjunta a este formulario:

- Trabajo Final de Especialización impreso (indicar cantidad de copias presentadas)
- Certificado analítico

Fecha 03-06-2024	Firma del alumno