

COMISIÓN ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PROYECTO NACIONAL

TÍTULO DEL PROYECTO DE LEY

**Ley Nacional de Reincorporación y Regularización de Personal
Contratado**

OBJETO DE LA LEY

La presente ley persigue garantizar el cumplimiento efectivo de los principios establecidos en el artículo 14 bis, respecto a la “protección del trabajo en todas sus formas” y la “estabilidad del empleado público”.

FUNDAMENTACIÓN

El artículo 14 bis de la Constitución Nacional establece dos grandes principios laborales, tales como “la protección del trabajo en todas sus formas” y la “estabilidad del empleado público”. Esto lleva a que quienes sean designados para desempeñarse en las organizaciones públicas requieran ser protegidos por estos principios constitucionales.

Por otra parte, el artículo 16, al rechazar las prerrogativas de sangre y nacimiento, consagra el único requisito de la idoneidad para ser admisible en los empleos.

La combinación de ambos valores se expresa en la normativa vigente sobre acceso a los empleos públicos¹, al sostener que se accederá a la estabilidad a través de un inexcusable procedimiento de selección que dé prueba de la

¹ A nivel nacional, Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25164/99, arts. 4° y 8°.

idoneidad de los candidatos, a tal punto que se establece la nulidad de las designaciones que no hayan cumplido con estos requisitos.²

Como se señala en la literatura, ambos principios, estabilidad e idoneidad, se hallan presentes en buena parte de las tradiciones administrativas internacionales, a la vez que se encuentran también expresados en la tradición administrativa de las provincias argentinas.

El fundamento de la estabilidad se encuentra en la necesidad de garantizar la independencia de criterio del funcionario público que, de no contar con dicha condición, quedaría a merced de quienes pudieran influir en sus decisiones. La exigencia de idoneidad, de larga tradición en la literatura, se sostiene por la natural razón de que se espera que el funcionario cuente con los saberes necesarios para su desempeño en la Administración Pública.

El funcionamiento armónico de ambos principios da lugar a que muchos estados realicen convocatorias periódicas para el ingreso en las administraciones públicas, las que se materializan a través de procedimientos de concurso público u otras modalidades que permitan valorar el cumplimiento de los mencionados requisitos.

La cristalización en el sentido común de la supuesta hipertrofia de las administraciones públicas, junto con un sistemático proceso de reducción del gasto público y la incorporación de valores propios del sector privado, que estimularon el establecimiento de relaciones laborales relativamente precarias,

² A nivel nacional, la Ley 25164/99, en su artículo 9º, 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 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.” A partir del crecimiento y despliegue de nuevas funciones estatales durante la última década, creemos que las contrataciones que han superado plazos razonables y, por lo tanto, su carácter “transitorio o estacional”, deben reconocerse como relaciones de empleo permanentes.

horadaron el valor de la formalización de las relaciones laborales en el Sector Público.

En ese contexto, la experiencia práctica de las organizaciones estatales en nuestro país, fundamentalmente a partir de la década del 90, dio lugar a formas contractuales que dejaron de lado la aplicación de procedimientos basados en la estabilidad y el mérito.

A la vez que se limitaba o congelaba la aplicación de procedimientos de ingreso a la planta permanente tanto a nivel nacional como en las provincias, se aplicaron medidas dirigidas a desmantelar el aparato estatal aduciendo que muchas funciones no correspondían al Estado. Al mismo tiempo, se avanzó en la contratación de personal a través de organismos internacionales, la contratación de personas “autónomas” (sin relación de dependencia con el Estado) y, como modalidad de amplio alcance, se contrataron trabajadores bajo las normas de Empleo Público, pero sin acceso a la estabilidad laboral. Otras formas no tan difundidas fueron las asistencias técnicas, becas y pasantías, desnaturalizando su función.

El Estado Nacional inició, a través del Decreto N° 707 del año 2005, la reconversión de las modalidades de contratación que no tenían relación de dependencia, y retomó, hacia el año 2009, la convocatoria a concursos para la incorporación a planta permanente de sus trabajadores. Si bien se dictaron normas transitorias para abreviar los procesos de selección, la complejidad de los procedimientos y la magnitud de aspirantes inscriptos en las convocatorias conspiraron contra la velocidad esperada.

La recuperación y ampliación de competencias estatales a partir de 2003 se orientó a la atención de los sectores más postergados de la sociedad, a la recuperación de la autonomía científica y tecnológica y al fortalecimiento de su soberanía a través de la gestión de sus principales empresas, como es el caso de YPF. Para esto requirió contar con un mayor número de trabajadores que fueron incorporados bajo formas contractuales, dentro de las normas de

empleo público o de contrato de trabajo, según el tipo de organización de la que se tratara, a lo que se agregaron algunas modalidades menos formalizadas como las asistencias técnicas y locaciones de servicios, produciendo un importante crecimiento de la plantilla de trabajadores sin estabilidad.

El gobierno que asumió el 10 de diciembre de 2015 inició su gestión con una violenta política dirigida contra los trabajadores públicos, tanto en el aspecto discursivo (“grasa de la militancia”, “aguantadero de la política”, etc.) como desde el punto de vista fáctico, ya que procedió a no renovar una importante cantidad de contratos, muchos de ellos de larga data en la Administración Pública. No cabe duda de que esta ofensiva contra el empleo cumple varios cometidos. Por un lado, la voluntad de dismantelar áreas significativas del Estado; en segundo término, la persecución a quienes considera como sus enemigos políticos; y en tercer lugar, enviar una clara señal al sector privado respecto de que “ahora sí se puede” despedir trabajadores sin costo.

En una típica conducta propia del Spoil System aplicado en Estados Unidos a mediados del siglo XIX, esta expulsión masiva de trabajadores fue rápidamente reemplazada por una importante cantidad de nuevas designaciones, en funciones más costosas (con un amplio despliegue del uso de la Función Ejecutiva de Coordinación)³.

En virtud de lo señalado hasta aquí, el proyecto de ley que se presenta tiene por finalidad propiciar la estabilidad de todos los trabajadores del Estado, independientemente de la modalidad de contratación o vinculación laboral por la que hayan sido convocados.

De esta manera, se persigue la inmediata reincorporación de todos los trabajadores despedidos de las diferentes dependencias del Estado Nacional (Administración Pública centralizada, organismos descentralizados, entidades

³ Instituto Patria. Comisión Estado y Administración Pública en el Proyecto Nacional (2017). *El programa de modernización estatal: limitaciones e impacto regresivo*.

de Seguridad Social, otros entes, entes cooperadores o empresas) a partir del 10 de diciembre de 2015, así como la regularización, con carácter extraordinario, de todos los trabajadores actualmente contratados por el Estado Nacional bajo las diferentes modalidades mencionadas.

La constancia de haberse desempeñado en las dependencias del Estado Nacional será suficiente fundamento de garantía de la idoneidad del trabajador para desempeñarse en el ámbito público.

A su vez, los trabajadores contratados, tanto los reincorporados como los que se desempeñan en la actualidad y cuyo ingreso hubiera operado con anterioridad al 9/12/2015, serán encasillados en la categoría o nivel de planta permanente que corresponda a sus antecedentes, formación y experiencia.

PRINCIPIOS RECTORES DE LA LEY

Los principios que sostienen esta propuesta se basan en el cumplimiento del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, los convenios internacionales, las normas laborales, las normas de empleo público, los convenios colectivos de trabajo y el principio de buena fe que debe regir las relaciones entre el Estado y sus trabajadores.

OBJETIVOS DE LA LEY

1. Promover la reincorporación de todos los trabajadores despedidos del Estado Nacional a partir del 10 de diciembre de 2015.
2. Garantizar la estabilidad laboral al conjunto de trabajadores que se desempeñan en la Administración Pública Nacional en condiciones de precariedad laboral, cuyo ingreso hubiera operado en cualquiera de las modalidades contractuales y en forma ininterrumpida al 9/12/2015.

En virtud del principio de buena fe, estos trabajadores deberán ser encuadrados en las condiciones laborales propias de sus antecedentes y experiencia laboral.

ACCIONES QUE PROPONE LA LEY

Con la finalidad de garantizar el adecuado cumplimiento de la norma propuesta, se llevarán a cabo las siguientes acciones:

1. Creación de una comisión legislativa de seis miembros (tres de cada cámara) responsable del seguimiento y control de su cumplimiento.
2. El Poder Ejecutivo deberá aplicar un procedimiento que dé lugar a la reincorporación de los trabajadores despedidos a partir del 10/12/2015.
3. El Poder Ejecutivo procederá a certificar la experiencia laboral del personal contratado en sus diversas modalidades y encasillarlos en la planta permanente, realizando las modificaciones presupuestarias pertinentes, con citación a las entidades sindicales signatarias del Convenio Colectivo de Trabajo N° 214/2006.
4. El procedimiento deberá realizarse en un plazo de 90 días corridos.

El Estado Nacional propiciará la adhesión de las provincias y CABA.

AUTORIDAD DE APLICACIÓN

Jefatura de Gabinete de Ministros. Comisión Bicameral creada por la presente ley.