

Proyecto de ley

Modificación de la ley 25164 – LEY MARCO DE REGULACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO NACIONAL

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación, reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de

LEY

Artículo 1°.- Modificase el inciso b) del artículo 4° del Anexo de la ley 25164, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“b) Condiciones de conducta e idoneidad para el cargo, **que se acreditará mediante la aprobación de concurso público abierto de antecedentes y oposición**, asegurando el principio de igualdad en el acceso a la función pública. El convenio colectivo de trabajo, deberá prever los mecanismos de participación y de control de las asociaciones sindicales en el cumplimiento de los criterios **de los concursos**, a fin de garantizar la efectiva igualdad de oportunidades”.

Artículo 2°.- Incorporase el inciso j) al artículo 5° del Anexo de la ley 25164, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“j) Quien no haya aprobado el concurso público abierto de antecedentes y oposición dispuesto en el inciso b) del artículo anterior”.

Artículo 3°.- Modificase el artículo 8° del Anexo de la ley 25164, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 8°.- El régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por **la aprobación de concurso público abierto de antecedentes y oposición**, a cargos pertenecientes al régimen de carrera cuya financiación será prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto.

La carrera administrativa básica y las específicas deberán contemplar la aplicación de criterios que incorporen los principios de transparencia, publicidad y mérito en **los**

concursos públicos abiertos de antecedentes y oposición 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.

Los agentes serán calificados y evaluados cada cinco años, debiendo acreditar la realización de cursos de capacitación que así se dispongan, con el fin de merituar si cumplen con los requisitos para mantener el cargo y la función en que se desempeñan. Si así no fuese, podrán ser removidos del cargo y disponer que cumplan una función distinta".

Artículo 4°.- Modificase el artículo 17° del Anexo de la ley 25164, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 17.- El personal comprendido en régimen de estabilidad tendrá derecho a conservar el empleo, el nivel y grado de la carrera alcanzado. La estabilidad en la función, será materia de regulación convencional.

La adquisición de la estabilidad en el empleo se producirá cuando se cumplieren las siguientes condiciones:

a) acredite haber aprobado el concurso público abierto de antecedentes y oposición dispuesto en el inciso b) del artículo 4° de la presente ley.

b) acredite condiciones de idoneidad a través de las evaluaciones periódicas de desempeño, capacitación y del cumplimiento de las metas objetivos establecidos para la gestión durante transcurso de un período de prueba de doce (12) meses de prestación de servicios efectivos, como de la aprobación de las actividades de formación profesional que se establezcan.

c) La obtención del certificado definitivo de aptitud psicofísica para el cargo.

d) La ratificación de la designación mediante acto expreso emanado de la autoridad competente con facultades para efectuar designaciones, vencimiento del plazo establecido en el inciso b).

Transcurridos treinta (30) días de vencido el plazo previsto en el inciso citado sin que la administración dicte el acto administrativo pertinente, designación se considerará efectuada, adquiriendo el agente el derecho a la estabilidad.

Durante el período en que el agente no goce estabilidad, su designación podrá ser cancelada.

El personal que goce de estabilidad la retendrá cuando fuera designado para cumplir funciones sin dicha garantía.

No será considerado como ingresante el agente que cambie su situación de revista presupuestaria, sin que hubiera mediado interrupción de relación de empleo público dentro del ámbito presente régimen.

La estabilidad en el empleo cesa únicamente cuando se configura alguna de las causales previstas en la presente ley".

Artículo 5°.- Incorporase el inciso o) al artículo 23° del Anexo de la ley 25164, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“o) Cumplir con las calificaciones y/o evaluaciones que se determinen cada cinco años, debiendo acreditar la realización de cursos de capacitación que así se dispongan”.

Artículo 6°.- Invitase a las provincias a adherir a la presente ley.

Artículo 7°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.



Ricardo Hipólito Lopez Murphy

Dip. Alejandra **Torres**

Dip. Marcela **Campagnoli**

Fundamentos

Señor Presidente:

1.- El presente proyecto busca remediar una inequidad que sucede actualmente respecto de la legislación nacional, ley 25.164, Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, con leyes locales provinciales. Un ejemplo claro y evidente es la diferencia sustancial que existe hoy con la legislación vigente en la Ciudad de Buenos Aires, ley 471, Ley de Relaciones Laborales en la Administración Pública de la Ciudad, con otras leyes provinciales y con la legislación comparada de otros países.

A su vez busca resaltar la figura y el trabajo del empleado público, muchas veces colocado en un lugar injusto, que no necesariamente se corresponde con la realidad.

En la actualidad, de acuerdo a lo indicado por la ley 25.164, tanto el ingreso como la permanencia como trabajador en la Administración Pública Nacional, se dispone, de acuerdo al artículo 4° inciso b) del anexo, sujeto a las condiciones de conducta e idoneidad para el cargo, que se acreditará mediante los regímenes de selección que se establezcan. Este es un concepto amplio, sin ningún tipo de definición normativa que deja sujeto a reglamentaciones de toda especie, según la dependencia u organismo donde sea el ingreso. Es preciso que la ley determine y sea clara y precisa en cuanto al requisito que se debe cumplir para el ingreso a la administración pública.

Por eso, los dos puntos precisos del proyecto son: la realización y aprobación de un concurso público abierto de antecedentes y oposición para el ingreso al empleo público y la capacitación y evaluación permanente, cada cinco años, para mantener el cargo y la función.

De la misma manera, que para generar estabilidad deben aprobar un concurso, para poder mantener la función y el cargo deben someterse a calificaciones y evaluaciones.

La inobservancia de este último punto será causal para que quien detenta un cargo determinado con ciertas responsabilidades pueda ser desplazado del mismo. No hablamos de estabilidad del empleado público sino permanencia en el cargo.

Es claro que si la persona no mantiene las calificaciones necesarias no puede ejercer responsablemente un cargo.

2.- El empleo público en muchos casos es utilizado como moneda de cambio por parte de determinados gobernantes, en favor de sus apetencias políticas. Si a eso le sumamos cierta connivencia con quienes deben defender los derechos de los trabajadores, todo ello finaliza con un Estado elefantiásico que perjudica a todos en general.

Por un lado, se incrementa el déficit fiscal, por otro se denigra la figura del trabajador. En tercer término, se resiente la calidad de atención y la resolución de trámites que pudiese tener el contribuyente dentro de la administración pública.

En una sociedad organizada, entendemos nosotros, que la tarea del Estado debe ser más importante que la del sector privado. No es posible concebir una sociedad sin un Estado fuerte que pueda controlar y fiscalizar determinadas actividades, así como que garantizar la seguridad, la salud y la educación. De la misma manera que sea quien lleva adelante los procedimientos administrativos propios de sus funciones y atribuciones.

Para ello es necesario que quienes cumplen sus tareas y funciones dentro del Estado tengan el conocimiento y la aptitud necesaria, así como se capacite debidamente.

Lo importante no es hablar de un Estado grande e inerme, que genera déficit, o de un Estado chico que, en definitiva, no va a cumplir con sus funciones principales. Lo que importa es que el Estado sea eficiente y capaz y que cumpla y resuelva las competencias asignadas. Para ello, el capital humano debe ser lo primordial.

Por eso entendemos que, así como a veces es una falacia hablar de un Estado bobo, también es incorrecto pretender que el Estado sea achicado a su máxima expresión, bajo pretexto que no cumple sus funciones.

La realidad es que hay ciertas funciones que el Estado debe cumplir y no puede delegar en el sector privado, basado en preceptos constitucionales que hacen a una forma de gobierno democrático. Caso contrario, pretender que el sector privado realice una tarea de gestión pública y de fiscalización y control, podría dar lugar a una ausencia de los deberes que le son propios, lo que generaría un estado anárquico.

Por ello es necesario buscar un Estado eficiente que cumpla con las tareas y las funciones que son indelegables.

La regulación de determinadas actividades, sanitarias, educativas, de seguridad, tributarias, así como disponer del poder de policía, son algunas de las competencias indelegables y las atribuciones y funciones que el Estado no puede desprenderse.

Pero para ello es necesario que la norma sea concreta y no dé lugar a ambigüedades o reglamentaciones a medida.

3.- Hoy la ley 25.164 mantiene una redacción tan abierta que deja en manos de la reglamentación y cada dependencia en particular, la posibilidad de disponer cual es la forma de ingreso al empleo público. La falta de definición precisa permite una amplitud normativa que da lugar a la conveniencia y la subjetividad, sin ningún tipo de control, tanto en el ingreso como al momento de conseguir la estabilidad.

No podemos ni debemos plantear la misma cuestión pendular que sucede en nuestro país en general y en la administración pública en particular, desde hace décadas. De vivir bajo la tutela de un Estado elefantiásico, donde la generación del empleo público se da de una manera sistemática y generacional, que genera un gasto sideral sumado al déficit fiscal, pasamos a despidos masivos disfrazados de retiros voluntarios, con la consiguiente desaparición del Estado, aumento de la pobreza y el incumplimiento de sus funciones primarias, que da lugar a un nivel de desempleo enorme y caída de la actividad económica.

Por eso entendemos que la legislación referida al empleo público nacional debe ser precisa, con términos claros y concisos, dejando de lado las ambigüedades que permiten que cada dependencia, organismo y jurisdicciones decida, según la conveniencia y el momento.

Definir de manera precisa cual es el mecanismo de ingreso y cuales son los ejes necesarios para mantener sus lugares en la administración pública, es esencial para sostener un Estado eficiente.

4.- Para ello, cabe advertir que buena parte de las legislaciones provinciales, al referirse a las condiciones de ingreso y las capacitaciones y evaluaciones para mantener los cargos y funciones, tienen una redacción más precisa y ajustada que la actual ley nacional. No solo plantean los requisitos de idoneidad, eficiencia, eficacia, rendimiento y productividad laboral en función de la capacitación y evaluación positiva cada tanto tiempo, sino que disponen como requisito esencial para el ingreso la realización y aprobación de un concurso público y abierto de antecedentes y oposición.

En esa línea, la ley 471 de la Ciudad de Buenos Aires, sancionada en el mes de agosto del año 2000, es un ejemplo a seguir, de la misma manera que muchas leyes provinciales.

La ley 471 de la ciudad dispone en su artículo 2º inciso a) que las relaciones de empleo público se desenvuelven con sujeción al "*principio de ingresos por **concurso público abierto***". El inciso j) del mismo artículo da lugar al principio de "*Idoneidad funcional sujeta a **evaluación permanente** de la eficiencia, eficacia, rendimiento y productividad laboral*".

De la misma manera el artículo 6º del mismo texto legal indica que el "*ingreso se formaliza mediante acto administrativo emanado de autoridad competente, **previo concurso público abierto de antecedentes y oposición***".

Y el artículo 10º al disponer las obligaciones de los trabajadores dependientes de la ciudad, en su inciso i) indica que deben "*someterse a las **evaluaciones anuales de desempeño** realizadas por la autoridad competente*".

A su vez, la ley 14.656 de la provincia de Buenos Aires dispone en su artículo 2° que: *"El ingreso al empleo público municipal se formalizará mediante acto administrativo emanado de autoridad competente, **previo concurso público abierto** o procedimiento especial de selección"*.

La ley 8525 de la provincia de Santa Fe dispone en su artículo 10°, al referirse a los requisitos para el ingreso que: *"A la Administración Pública se ingresa por el Nivel inferior del Escalafón o Agrupamiento correspondiente con excepción de aquellos supuestos en que deben cubrirse puestos Superiores o de Supervisión, o se **hubieren concursado** cargos de otro nivel"*.

Por otra parte, el artículo 4° in fine de la ley 5473 de la provincia de Tucumán, indica que: *"En los casos que el Poder Ejecutivo lo estime conveniente el ingreso a los cargos de la Administración Pública podrá efectuarse **previo concurso de antecedentes o de antecedentes y oposición**, en la forma y procedimiento que determine la reglamentación"*.

De la misma forma, la ley 1853 sancionada en la provincia de Neuquén dispone en su artículo 6° que el: *"Ingreso a la carrera administrativa se hará por el puesto inferior del grupo correspondiente a cada categoría. **Podrá apartarse de esta regla sólo en casos de requerirse para llenar el cargo, idoneidad específica o técnica con título habilitante, debiendo en estos casos llamarse a concurso al que tendrán acceso y prioridad en igualdad de condiciones, todos los agentes de la Administración Provincial que llenen los recaudos del llamado"***.

Cabe mencionar en particular lo prescripto por el artículo 3° de la provincia de Formosa que reza: *"El ingreso a la Administración Pública Provincial se efectuará **previo concurso de oposición y antecedentes que acredite la idoneidad requerida**, por la categoría inferior de cada sector o agrupamiento, salvo los casos en que deban cubrirse categorías superiores y no existan candidatos que reúnan las condiciones requeridas una vez cumplidos los procedimientos de selección pertinentes"*

En el mismo sentido que la ley indicada en el punto anterior, la ley 2017 de la provincia de Chaco dispone en su artículo 7° que: *"El ingreso de los agentes de planta permanente se efectuará **previo concurso abierto de antecedentes y oposición** en el nivel inferior del agrupamiento escalafonario que corresponda. En caso de que deban cubrirse cargos de nivel superior se realizara previamente **concurso interno de antecedentes y/u oposición** para la promoción de los agentes que ya prestan servicios en la administración..."*

Así como se observa lo normado respecto a la necesidad de incluir expresamente el concurso público y abierto de antecedentes y oposición dentro de los requisitos para el ingreso, todas las leyes locales provinciales se refieren a la necesidad de la evaluación y

capacitación en el marco de la carrera administrativa. Por una cuestión de economía parlamentaria nos remitimos a sus lecturas.

5.- Por otra parte, la legislación comparada de otros países respecto de los regímenes de Empleo Público, es conteste con las leyes locales provinciales. Podemos mencionar dos casos puntuales.

Tanto Uruguay como España poseen una legislación muy clara y precisa que tiene como fin disponer de una administración pública eficiente y predecible que no queda rehén de las apertencias políticas circunstanciales y menores.

Cabe mencionar la ley 19.121, de Regulación del Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central de la República Oriental del Uruguay y la ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público de España.

El artículo 3° de la ley 19.121 de la República Oriental del Uruguay, indica que: *“Es funcionario presupuestado del Poder Ejecutivo, quien haya sido incorporado en un cargo presupuestal para ejercer funciones, y aquel que habiendo sido seleccionado por concurso de oposición y méritos o méritos y antecedentes y contratado bajo el régimen del provisorio haya superado el período de quince meses y obtenido una **evaluación satisfactoria de su desempeño**”*.

A su vez, la ley 7/2007 de España, en su exposición de motivos, indica que: *“De ello deriva que la continuidad misma del funcionario en su puesto de trabajo alcanzado por **concurso se ha de hacer depender de la evaluación positiva de su desempeño**, pues hoy resulta ya socialmente inaceptable que se consoliden con carácter vitalicio derechos y posiciones profesionales por aquellos que, eventualmente, no atiendan satisfactoriamente a sus responsabilidades”*.

El artículo 20° de dicho texto legal dice: *“Artículo 20. La evaluación del desempeño. 1. Las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la **evaluación del desempeño** de sus empleados. La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados. 2. Los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos. 3. Las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del presente Estatuto. 4. **La continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño de acuerdo con los sistemas de evaluación que cada Administración Pública determine, dándose audiencia al interesado, y por la correspondiente resolución motivada.** 5. La aplicación de la carrera profesional horizontal, de las*

retribuciones complementarias derivadas del apartado c) del artículo 24 del presente Estatuto y el cese del puesto de trabajo obtenido por el procedimiento de concurso requerirán la aprobación previa, en cada caso, de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño de acuerdo con lo establecido en los apartados 1 y 2 de este artículo”.

6.- En el entendimiento que la modificación de la ley 25164, de empleo público nacional, es necesaria en pos de una administración pública más eficiente y eficaz, que beneficie no solo a los administrados y los contribuyentes en general, sino que dignifique la tarea del Estado en general y de los empleados en particular.

Hace muchos años el empleo público era motivo de orgullo para quien lo detentaba. La familia acompañaba a la persona y no existía ninguna razón de demérito en cuanto a sus labores. No existía una diferencia sustancial entre quien trabajaba en la administración pública y quien trabajaba en el sector privado.

Desgraciadamente el ingreso al empleo público sin ningún tipo de mérito, al solo efecto de comprar voluntades políticas, degrada una labor que es necesaria para tener un Estado fuerte que de respuestas en tiempo y forma.

Para ello es necesario actualizar la ley.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares su acompañamiento y la pronta sanción del proyecto.



Ricardo Hipólito López Murphy

Dip. Alejandra **Torres**

Dip. Marcela **Campagnoli**