

PROYECTO DE LEY

EL HONORABLE SENADO Y LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN SANCIONAN CON FUERZA DE LEY:

MODIFICACIÓN DE LA LEY 24.600 – ESTATUTO Y ESCALAFÓN PARA EL PERSONAL DEL CONGRESO DE LA NACIÓN

Artículo 1.- Sustitúyase el artículo 4 de la Ley 24.600 - ESTATUTO Y ESCALAFÓN PARA EL PERSONAL DEL CONGRESO DE LA NACIÓN, el que quedará redactado de la siguiente manera:

***Artículo 4.-** Se considera personal de planta permanente al empleado que haya sido seleccionado mediante concurso público y designado en ese carácter, para ocupar cargos presupuestados y calificados como tales por el Poder Legislativo de la Nación.*

El personal de planta permanente goza de los derechos a la estabilidad en el empleo, al ascenso vertical y a la promoción horizontal, conforme lo establecido en el régimen de carrera administrativa correspondiente.

Artículo 2.- Modificase el artículo 5 de la Ley 24.600 - ESTATUTO Y ESCALAFÓN PARA EL PERSONAL DEL CONGRESO DE LA NACIÓN, el que quedará redactado de la siguiente manera:

***Artículo 5.-** Son requisitos para el ingreso a la planta permanente:*

a) Ser argentino nativo, por opción, o naturalizado con una antigüedad mínima de cuatro (4) años en el ejercicio de la ciudadanía;

b) Acreditar mayoría de edad;

c) Acreditar aptitud psicofísica para el desempeño del cargo, certificada por el organismo médico que se establezca reglamentariamente;

d) Acreditar idoneidad para el cargo mediante concurso, conforme las modalidades que determine la reglamentación, la cual deberá garantizar el principio de igualdad en el ingreso;

e) Ingresar en el cargo para el cual haya sido seleccionado.

Los requisitos enumerados deberán ser acreditados con anterioridad al acto administrativo de designación, dejándose expresa constancia de ello como condición de validez del mismo.

La designación como personal permanente que no cumpla con todos los requisitos establecidos en el artículo 5° y 7° de la presente ley, será nula de pleno derecho.

Artículo 3: Modifícase el artículo 14 de la Ley 24.600 - ESTATUTO Y ESCALAFÓN PARA EL PERSONAL DEL CONGRESO DE LA NACIÓN, el que quedará redactado de la siguiente manera:

ARTICULO 14. - El personal de planta permanente tiene derecho al progreso en su carrera administrativa. La reglamentación establecerá los requisitos y procedimientos para la calificación y promoción del personal, que deberá respetar las siguientes reglas:

a) Igualdad de oportunidades;

*b) Acreditación de idoneidad **para el cargo mediante concurso;***

c) Para ascender a la categoría cinco (5) superiores deberá existir previamente el cargo vacante.

Artículo 4: Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

María Mercedes Llano

Alida Ferreyra

Paula Omodeo

FUNDAMENTOS

Los sistemas de patronazgo, basados en la lealtad política, ideológica o personal, estaban hondamente enraizados en diversos países de Europa y Estados Unidos hacia fines del SVIII e inicios del SXIX, período a partir del cual comenzaron a ser paulatinamente reemplazados por sistemas basados en el ingreso y progreso meritocrático, denominados servicios civiles.

Los servicios civiles europeos y norteamericano surgieron con la instauración de los regímenes constitucionales desde fines del SVIII a los efectos de garantizar la igualdad en el acceso a los cargos públicos, seguridad jurídica y eficacia en las acciones estatales (Longo, 2004).

En cambio, en América Latina los servicios civiles no han logrado implementarse plenamente a causa de las persistentes, extendidas y arraigadas prácticas de patronazgo, las cuales terminan erosionando y deconstruyendo los procesos de modernización administrativa.

La histórica gravitación que han tenido los cargos públicos en la construcción de poder político ha impedido transcender, en gran cantidad de casos, la instancia inicial de mera formalización de los sistemas de servicio civil, constituyéndose la brecha entre la norma y la práctica, en la patología más frecuente de las burocracias latinoamericanas, según señalan diversos expertos.

Esa débil implantación de los servicios civiles en América Latina se refleja en una reciente medición realizada por el BID (2024) según la cual el Índice de Desarrollo de los servicios civiles en la región alcanza un promedio de 40 sobre 100 puntos.

El profundo y extendido enraizamiento del patronazgo presenta expresiones estructurales y conductuales transversales a todos los sistemas de empleo público altamente politizados, entre los cuales se encuentran las contrataciones de personal estable sobre la base de criterios discrecionales sin mediar procesos meritocráticos y competitivos.

De acuerdo a un estudio realizado por Gerardo Scherlis (2009), el Congreso era la institución del estado nacional que registraba un mayor alcance del patronazgo partidario. A diferencia de otros organismos nacionales, donde el ingreso de personal está mediado formalmente por procesos de selección, el Congreso, según el autor, ha estado tradicionalmente sujeto al patronazgo partidario y su politización se ha

naturalizado. En el Poder Legislativo Nacional los partidos no enfrentan restricciones legales para nombrar a agentes en tanto el estatuto del personal legislativo (Ley 24.600) no establece ningún tipo de examen de idoneidad para nombrar al staff permanente, salvo para los cargos que requieren titulación (Resolución 43/97).

La Ley 24.600 distingue taxativamente entre personal de planta permanente y temporaria. Se considera personal de planta permanente al empleado contratado para satisfacer necesidades permanentes del Poder Legislativo de la Nación que, en virtud de ello, goza de los derechos a la estabilidad en el empleo y al progreso en la carrera administrativa, mientras que el personal temporal es aquél contratado para funciones a las órdenes de un legislador nacional, en un bloque partidario o funciones de asesoramiento político en una comisión permanente o especial, unicameral o bicameral (Artículo 4° y 49°).

En lo que respecta al ingreso, en su artículo 5° la ley especifica que la inclusión en la planta permanente debe ser expresamente indicada en el acto administrativo de designación, sin definir mecanismos de selección meritocráticos y sujetando el ingreso a la acreditación de idoneidad para el ejercicio del puesto a través de la aplicación de criterios de selección determinados en las normas reglamentarias. Por su parte, la reglamentación estipula como criterio de selección para validar la idoneidad de los aspirantes a ocupar un puesto de planta permanente, su condición de trabajador temporario (DP 1002/02). Es decir, el marco normativo no prevé ni procedimientos ni criterios meritocráticos para la incorporación del personal al staff permanente del Congreso.

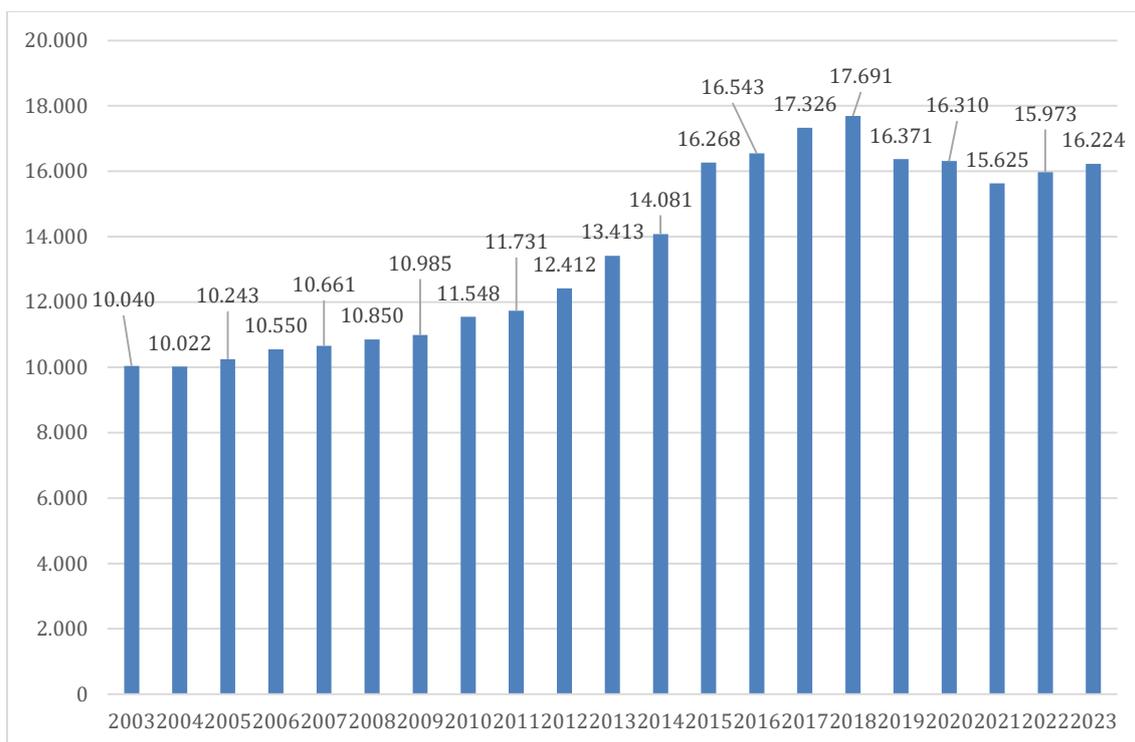
Esa utilización política de los cargos públicos, según remarcan expertos como Geddes (1994) ha conducido a un sobredimensionamiento extraordinario de la burocracia, fenómeno que claramente se manifiesta en la evolución del tamaño del colectivo de empleados del Congreso.

Según estimaciones propias, basadas en información de la Oficina Nacional de Presupuesto, en el año 2023 la cantidad de empleados por legislador ascendía a 31 en el Congreso de la Nación, cifra que escalaba a 49,3 si se contabiliza la estructura de personal de la Imprenta y la Biblioteca.

Si se amplía la perspectiva temporal, en los últimos 20 años se observa que el tamaño de la burocracia del Congreso de la Nación ha incrementado exponencialmente. Durante el período 2003-2023 la cantidad de agentes creció de 10040 a 16224, representando

un incremento del 61,59%. El número total de cargos se mantuvo relativamente estable desde el 2003 hasta el 2009, se expandió un 333 % entre el año 2010 y 2018 y registró una leve disminución en los sucesivos años (2019-2022).

Cuadro N° 1: Total de Cargos presupuestarios del Poder Legislativo. Años 2003-2023.



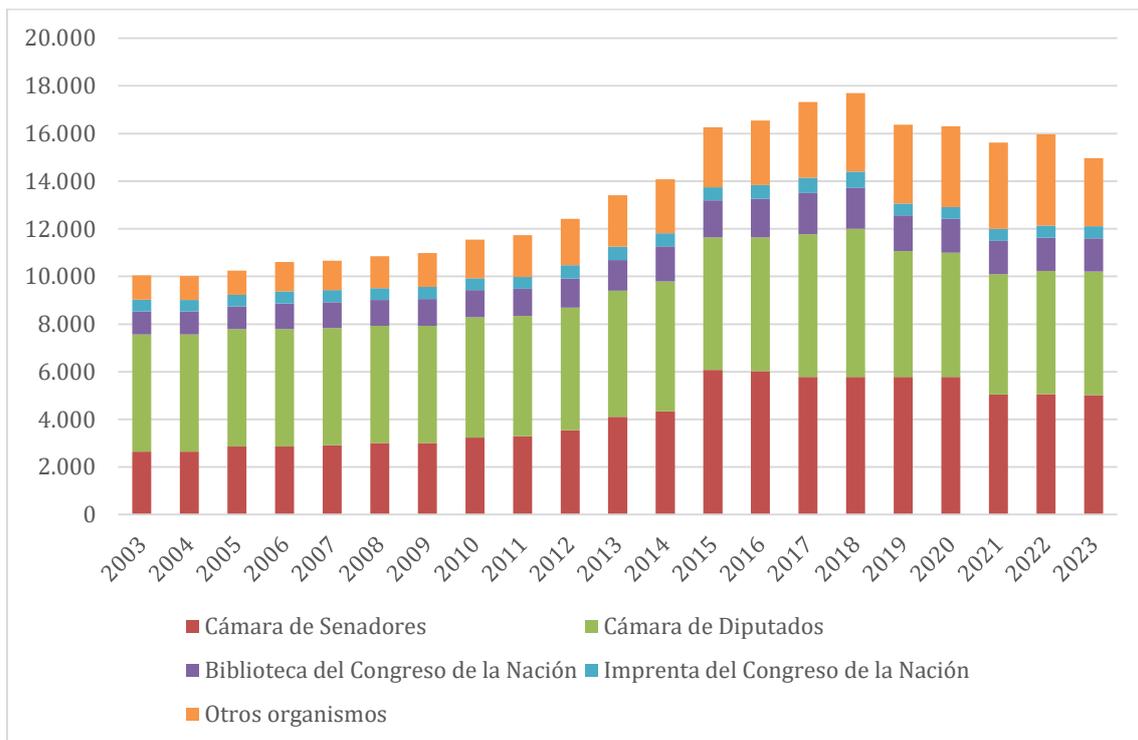
Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Oficina Nacional de Presupuesto.

A su vez, si se analiza la evolución del personal por tipo de función (Senado, Diputados, Imprenta, Biblioteca y otros organismos) desde 2003 al 2023, es posible advertir que, de ambas cámaras, la burocracia senatorial es la que registra un significativa ampliación (89%/+2366 cargos), mientras que el colectivo de agentes de la Cámara de Diputados se acrecentó en menor medida (5,5%/+270 cargos).

Al evaluar el resto de las funciones legislativas, se observa que el personal agrupado en la categoría "otros organismos" registró un aumento del 306% (+3102), en tanto el personal que presta servicios en la Biblioteca incrementó un 46% (+439) y la planta del personal que se desempeña en la Imprenta se mantuvo estable (1,4%/+7) durante las

dos décadas indagadas. Cabe especificar que el conglomerado de agentes correspondiente a "otros organismos" abarca a los empleados que se desempeñan bajo la órbita de la Defensoría del Pueblo de la Nación, la Auditoría General de la Nación, la Unidad de Asistencia Social al Personal del Congreso y la Procuración Penitenciaria. Desde el año 2012 también están incluidos los empleados dependientes de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual y, desde 2020, aquellos que desarrollan tareas en la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC).

Cuadro N°2: Evolución de cargos presupuestarios del Poder Legislativo Nacional según tipo de función. Período 2003-2023



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto

Además de impactar negativamente en el tamaño de la burocracia parlamentaria y en los costos que ello conlleva, el patronazgo impide consolidar una planta profesional con los estándares de expertise técnico requeridos para desarrollar una labor legislativa de elevada calidad.

Por ello, el presente proyecto propone sustituir el artículo cuarto y modificar los artículos 5° y 14° del Título II. En el artículo 4 se define al personal de planta permanente y en el artículo 5° se detallan los requisitos para formar parte de dicha categoría y el artículo 14° regula el derecho al progreso en la carrera administrativa.

La propuesta tiene como principal objetivo incorporar el requisito de concurso público como filtro de ingreso a la planta permanente.

Esta inclusión aporta dos beneficios simultáneos: armoniza el texto con la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional (Ley 25.164, art. 4°) e incorpora de manera expresa al concurso como requisito de acceso. El texto vigente de la Ley 24.600 no menciona el concurso para el ingreso, y lo circunscribe únicamente a los casos de ascenso en la carrera administrativa (art. 14).

Finalmente, con la mención explícita al concurso en el artículo 14°, se busca eliminar las promociones automáticas previstas en la DP-370/92 y la Disposición de Presidencia N° 711/97 (24-11-97), asegurando que los ascensos también estén sujetos a procesos competitivos y meritocráticos.

En síntesis, la presente iniciativa constituye un paso imprescindible para fortalecer la transparencia institucional, garantizar un régimen de ingreso y promoción basado en la idoneidad y consolidar una administración parlamentaria moderna, eficiente y profesional.

Este proyecto busca introducir el mérito y erradicar prácticas discrecionales, optimizar el uso de los recursos públicos y jerarquizar la función legislativa. Por ello, resulta indispensable el acompañamiento de este cuerpo legislativo a fin de avanzar hacia la consolidación de una burocracia parlamentaria profesional al servicio de la ciudadanía.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.