

**"CONSIDERACIONES SOBRE EL PERSONAL CONTRATADO A TRAVES DE LOS  
DISTINTOS REGIMENES LEGALES.  
CLAROSCUROS DE UNA PROBLEMATICA CRECIENTE"**

Por Dr. Marcelo V. WEGMAN

**I.- INTRODUCCION**

En la Administración Pública Nacional cumplen funciones personas contratadas a término por conducto de diferentes regímenes de contrataciones. Así, hay quienes se encuentran contratados sin relación de dependencia, mediante un sistema concebido para la locación de servicios personales de índole estrictamente profesional. Y quienes mantienen una relación laboral en carácter de dependientes, sea en un marco legal de índole público o privado.

El crecimiento a veces desmesurado de alguna de estas modalidades, que responde a causas más o menos profundas o evidentes, viene produciendo explícitas manifestaciones de agotamiento en virtud de su discordancia con el régimen que la regula.

Las soluciones inmediatas transitan por crear las condiciones para que los regímenes de contrataciones sean aplicados dentro de los límites que ellos mismo establecen.

La superación inteligente de la actual situación exige, además, un replanteo del estado del empleo público en la actualidad, pues la realidad del universo de los contratados repercute directamente en él.

**II.- MODALIDADES CONTRACTUALES VIGENTES EN EL SECTOR PUBLICO NACIONAL**

A grandes rasgos, en el Sector Público Nacional se puede distinguir, para empezar, aquellas prestaciones que se cumplen mediante un vínculo contractual sin relación de dependencia de las que se verifican a través de una relación laboral a término, de índole público o privado.

**1.a)** En lo que son las prestaciones autónomas que el Estado contrata, es decir, sin relación de dependencia, el régimen general con vocación omnicompreensiva es el aprobado por el Decreto N° 1184/01.

Dicho régimen fue establecido en el marco del artículo 47 de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto N° 11.672 (t.o. 1999), que faculta al Poder Ejecutivo Nacional a aprobar un régimen de contrataciones de locaciones de servicios profesionales en el Sector Público Nacional.

Precisamente, el Decreto N° 1184/01, en su artículo 2º, prevé que los contratos cuyo objeto sea la prestación de servicios profesionales a título personal deberán encuadrarse, a partir de ese momento, en el nuevo régimen que crea en el citado Anexo I.

La particularidad que merece destacarse de dicho régimen de contrataciones de locaciones de servicio a título personal es que su objeto -establecido de manera explícita por la ley- es la prestación de servicios profesionales. Así se desprende del artículo 2º del Decreto N° 1184/01 y lo reitera el artículo 1º de su Anexo I.

Consistente con ello, el artículo 9º del Decreto N° 1184/01 está dirigido a evitar desviaciones en la implementación de las aludidas contrataciones, en cuanto establece que:

*“Establécese que no pueden efectuarse nuevas contrataciones para el desarrollo de actividades administrativas.*

*Los contratos en ejecución al 30 de junio de 2001, enmarcados en el Decreto N° 92/95 y en otras regulaciones que tienen por objeto el desempeño de actividades administrativas sin relación de dependencia, podrán renovarse con dicho objeto hasta que concluyan las razones del servicio que les dieron origen adecuándose a las disposiciones del régimen previsto en el Anexo I, a la descripción de funciones que obra en la Planilla Anexa al presente artículo con la escala retributiva de los puestos de Consultor D y Asistente Técnico, según corresponda, del Decreto N° 92/95 con la adecuación efectuada en virtud de lo establecido en el artículo 4º.*

*Las jurisdicciones y entidades que necesiten incorporar personal administrativo podrán requerir la reasignación de agentes de otras áreas de gobierno, canalizando dicho requerimiento a través de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la SECRETARIA PARA LA MODERNIZACION DEL ESTADO de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS”.*

Es claro entonces que el régimen aprobado por el Decreto N° 1184/01 tiene por objeto exclusivo la contratación de profesionales -sin relación de dependencia- para que la Administración Pública pueda proveerse de tales servicios especializados.

**b)** También se encuentran prestando servicios Consultores profesionales o técnicos especializados contratados en el marco de convenios para proyectos o programas de cooperación técnica con financiamiento externo, bilateral o multilateral y a los administrados por organismos internacionales, a los cuales, en tanto impliquen erogaciones para el Estado Nacional, se les aplica del citado régimen sólo la escala retributiva obrante en su Anexo 3 (cfr. art. 5º del Dto. N° 1184/01).

**2.** En lo que es el vínculo laboral dependiente, corresponde distinguir las prestaciones que se cumplen en el ámbito del empleo público, de las que ocurren en aquellos organismos y entidades en los cuales la ley ha incluido a sus dependientes en el régimen laboral privado (LCT N° 20.744 y modif.).

**a)** En el ámbito del empleo público, el régimen de contrataciones a término con relación de dependencia predominante es el contemplado por el artículo 9º de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164, complementado por el mismo artículo 9º de su reglamentación aprobada por Decreto N° 1421/02 y por la Resolución de la Subsecretaría de la Gestión Pública N° 48/02.

Es dable señalar, que la cantidad de personas contratadas por este medio tiene como tope el establecido por el artículo 142 del Convenio Colectivo de Trabajo General,

homologado por Decreto N° 66/99 (Convenio celebrado en el marco de la Ley N° 24.185), es decir: QUINCE POR CIENTO (15%) del inciso 1 – Gastos en personal.

b) En el ámbito del empleo privado, los organismos o entidades donde éste rija pueden contratar por las diferentes alternativas de vinculación a término que surgen de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (plazo fijo, temporada y eventual), siempre que las condiciones se ajusten a las previsiones de dicha normativa.

## **II.- INDICIOS DE UNA PROBLEMÁTICA CRECIENTE**

Con la implementación del régimen de contrataciones dado por el Decreto N° 92 del año 1995, que es el antecesor del actual Decreto N° 1184/01, se registró una aplicación de dicho medio para incorporar no sólo profesionales o asistentes técnicos, sino personal administrativo.

Luego, como fue explicado anteriormente, la sustitución del mismo por el Decreto N° 1184/01 tuvo por objeto evitar que se utilizara un régimen cuya finalidad es que la Administración pueda proveerse de prestaciones profesionales con plazo determinado para incorporar por ese medio característico personal de apoyo administrativo.

Sin embargo, por la vía de solicitar –y obtener- excepciones a la reseñada prohibición de su artículo 9º, se contrataron nuevos Asistentes Técnicos y Consultores “D”, que eran categorías reservadas para poder prorrogar los contratos en ejecución al 30 de junio de 2001 hasta que concluyeran las razones del servicio que les habían dado origen.

A su vez, a través del tiempo, puede comprobarse que aún las contrataciones de profesionales encuadradas correctamente en dicho régimen, terminan en ciertos casos desnaturalizándose, en la medida que las sucesivas prórrogas y renovaciones alertan sobre la satisfacción por este medio de una necesidad que goza de cierta continuidad, que a veces se vincula con lo que podría considerarse como tareas permanentes de la Administración y que, como resultado, marcan una situación de diferencia con el personal que se desempeña como agente público, es decir, con relación de dependencia.

En relación a esos casos, comparativamente, existen para los contratados por el régimen aprobado por el Decreto N° 1184/01 notas favorables, dadas sustancialmente por los niveles de sus honorarios que son, en general, más altos que las remuneraciones del personal, y otras que los mantienen al margen de la protección social y el derecho a las licencias de las que goza el personal transitorio.

## **III.- ALGUNAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACION NACIONAL**

La auténtica finalidad del régimen aprobado por el Decreto N° 1184/01 es que el Estado pueda contratar profesionales de alta especialización que brinden su servicio, de manera acotada en el tiempo y en relación a proyectos o programas expresamente identificados.

Para evitar su desnaturalización, dada por la utilización de este medio para contratar administrativos o profesionales que exceden los parámetros descriptos, la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros dio un fuerte

impulso a la instrumentación de la facultad –preexistente- de contratar a término, en el ámbito del empleo público, a personal con relación de dependencia.

Dicha posibilidad, que se encontraba en la mencionada Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164, reglamentada por el Decreto N° 1421/02, fue precisada por la Resolución de la Subsecretaría de la Gestión Pública N° 48/02.

Mediante ese instrumento, que en su naturaleza guarda cierta semejanza con las denominadas plantas transitorias, se persiguió obtener un sistema que garantice, en primer término, el control sobre la auténtica necesidad de proveer dicha contratación, la idoneidad del postulante a través de los recaudos que se fijan para determinar su nivel remunerativo y los controles propios del ingreso de personal.

En el ámbito del empleo privado, ya existían las modalidades propias de dicho régimen que antes se citaron.

Así, mediante una doble línea de acción que, por un lado, simplemente deseche los pedidos de excepción al artículo 9° del Decreto N° 1184/01 y, a su vez, evalúe con carácter restrictivo y exigente la situación de aquellos expertos que carecen del título requerido (cfr. art. 7° del Anexo I del Dto. N° 1184/01); y, por otro, impulse en su lugar las modalidades transitorias con relación de dependencia, se podrían evitar, como medida inmediata, las situaciones antes comentadas.

#### **IV.- RAZONES DE LA PROBLEMÁTICA EN EXAMEN. ALGUNAS PERSPECTIVAS**

Sin embargo, las medidas comentadas en el apartado anterior se han revelado como insuficientes para atender la situación de los contratados.

Insuficientes porque tienen, dentro del empleo público, el techo dado por el porcentaje fijado en el respectivo convenio. Además, muchas veces las personas contratadas no quieren ver disminuido el nivel de sus honorarios a cambio de una contratación que, si bien es con relación de dependencia, no les garantiza continuidad ni indemnización por cese.

Y dentro del empleo privado, porque las modalidades por tiempo determinado, si son mal utilizadas, terminan siendo por tiempo indeterminado. Entonces, en esos ámbitos, se acude al mencionado Decreto N° 1184/01, u a otro similar que se encuentre legalmente autorizado.

En paralelo, las plantas permanentes vienen desde hace años con sucesivos congelamientos que se encuentran previstos por las leyes de presupuesto. Si bien existe un procedimiento excepcional para autorizar las coberturas imprescindibles, que surge de la propia norma presupuestaria, la instrumentación de tal circuito demanda la necesidad de fundamentar dichas permisiones, justificadas a tenor de la prohibición general vigente, pero que redundan en demoras para efectuar las coberturas.

De todos modos, se entiende que la cantidad de contratados no hallaría atención suficiente a través de las vacantes de planta permanente actualmente disponibles.

Se considera que aquellas jurisdicciones regidas por el derecho laboral privado se encuentran en una mejor posición para regularizar la problemática en su ámbito. En

efecto, cuentan con la posibilidad de sincerar los vínculos laborales –cuando lo son-, con la alternativa de una desvinculación indemnizada en caso de haber cesado las razones que justifican tales prestaciones o ante un desempeño deficiente.

En el ámbito público, la incorporación de personal a la planta permanente a través de los procesos de selección vigentes debe meritarse, en virtud de sus especiales características.

Es por ello que, tal como se anticipaba al comienzo, la problemática de las personas contratadas se vincula estrechamente con el empleo público en general y con la eficiencia que debe asegurarse en los servicios que brinda la Administración.

Consecuentemente, las soluciones deberán contemplar a la vez los derechos de las partes y el interés social en que el funcionario público sea una persona idónea y comprometida en el cumplimiento de su trabajo, requisitos que demandan para su satisfacción el ingreso por concursos transparentes y evaluaciones de desempeño que puedan traducirse en premios y castigos concretos.

En suma, la decisión sobre las modificaciones necesarias para una articulación superadora de la situación actual, que no se atenga sólo a la coyuntura, deberá tener en cuenta la regulación sistemática del empleo público en, por lo menos, los aspectos antes señalados; extremo que sin duda demandará un debate sincero entre los diferentes actores.