



Trabajo y Sociedad

Sociología del trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias

Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet)

Nº 35, Vol. XXI, Invierno 2020, Santiago del Estero, Argentina

ISSN 1514-6871 - www.unse.edu.ar/trabajosociedad



Empleo público en Argentina: características y cambios en su composición y formas de contratación entre 2003 y 2018

Public sector employment in Argentina: Characteristics and changes between 2003 and 2018

Emprego da administração pública na Argentina: Características e mudanças entre 2003 e 2018

Ana Laura FERNÁNDEZ*
Mariana L. GONZÁLEZ**

Recibido: 23.11.19

Aprobado: 21.04.20



RESUMEN

En este artículo se analizan cambios y características del empleo público en Argentina desde 2003, con el objetivo de estudiar su evolución en relación con la dinámica del empleo privado y dar un marco al análisis de los cambios ocurridos recientemente -que incluyeron despidos y finalizaciones de contratos masivos- así como limitaciones a las nuevas contrataciones. Para ello se refiere a la evolución del régimen normativo que lo regula y a las transformaciones que sufrió en la década de 1990, contextualizando los cambios en función de lo ocurrido en el mercado de trabajo en general.

Para estudiar la evolución del empleo público y caracterizar su composición en función de las formas de contratación, se realizó un análisis cuantitativo descriptivo a partir de la utilización de diferentes fuentes de información con distintos niveles de cobertura. Se reconstruyó una serie de datos referida al empleo asalariado registrado en los sectores público y privado y se completó la caracterización con datos del Boletín Fiscal.

Luego de la introducción se recorren los principales cambios normativos en las formas de contratación en el sector público. En la siguiente sección se describen las modificaciones recientes en la estructura del PEN para luego analizar la evolución del empleo público y privado y algunas características del empleo público.

Palabras clave: mercado de trabajo, empleo público, formas de contratación, estabilidad laboral

* Investigadora-Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), miembro del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina – Central de los Trabajadores de la Argentina (CIFRA-CTA). analaurafer@gmail.com

** Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), miembro del Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina – Central de los Trabajadores de la Argentina (CIFRA-CTA). marianagonzale@gmail.com

ABSTRACT

In this article we will analyse the changes and characteristics of the public sector employment in Argentina since 2003, with the goal of studying its evolution with regards to the dynamic of private sector employment and giving a framework for the analysis of recent changes, which included layoffs and massive terminations of contracts, as well as limitations in new hirings.

This situation in the public employment sector cannot be analysed without mentioning the evolution of the policy framework which regulates it and the transformations that took place in the decade of 1990. Besides, the changes we observed must be put in a context taking into account what happened in the labour market in general.

In order to study the evolution of the public employment and characterize its composition with regards to the hiring methods, different sources of information were used with different coverage levels. A series of data referring to registered wage earners in both public and private sectors was rebuilt, and the characterization was completed using data from the Fiscal Bulletin.

After the introduction, the main normative changes in the hiring methods are explained. In the following section recent changes in the structure of the sector are described and lastly the evolution employment in the public and private sectors and some characteristics of public employment are analysed.

Key words: labour market, public sector employment, hiring methods, labour stability

RESUMO

No presente artigo vamos analisar os câmbios e características do emprego da administração pública na Argentina desde 2003. Nosso propósito é estudar sua evolução conforme a dinâmica do emprego da administração pública e outorgar um enquadramento analítico das mudanças recentes, que incluem despedimentos e finalização dos acordos e também as restrições nas novas contratações.

A situação no sector emprego da administração pública não pode ser analisada sem mencionar a evolução do regime regulamentar que o regula e as transformações que ocorreram em 1990. Também, os câmbios que observamos devem ser ter em contexto considerando o acontecido no mercado laboral em geral.

A evidência mostra que o emprego da administração pública teve, no período, um comportamento anticíclico e destaca a importante diferença nas condições de contratação e a precariedade nos vínculos laborais em a maioria dos trabalhadores.

Para poder estudar a evolução do emprego da administração pública e poder caracterizar sua composição em relação aos métodos de contratação, utilizamos diferentes fontes de informação com distintos níveis de cobertura. Uma série de informação com referência a emprego assalariado registrado na administração pública y no setor privado foi reconstituída e a caracterização completa utilizando informação do Boletim Fiscal.

Após a introdução, são explicadas as principais mudanças normativas nos métodos de contratação no setor público. Na seção seguinte, são descritas as mudanças recentes na estrutura do setor. Por fim, a evolução do emprego nos setores público e privado e algumas características do emprego público são analisadas.

Palavras chave: mercado do trabalho, emprego da administração pública, modo de contratação, estabilidade de emprego

SUMARIO

1. Introducción; 2. Formas de contratación en el sector público. Cambios normativos que afectan derechos de los trabajadores; 3. Modificaciones recientes en la estructura del Poder Ejecutivo Nacional; 4. Evolución del empleo público y privado: 1998-2018; 5. Algunas características del empleo público en el Poder Ejecutivo Nacional; 6. Reflexiones finales; 7. Bibliografía

1. Introducción

Inmediatamente después de la asunción del presidente M. Macri en Argentina en diciembre de 2015, el gobierno inició un proceso de despidos y finalizaciones de contratos en el sector público en todos sus niveles, justificado a partir de la afirmación de que la cantidad de empleados públicos había crecido de manera descontrolada durante los últimos años del gobierno anterior (especialmente en 2015) y que la administración pública había contratado masivamente trabajadores que no tenían tareas asignadas. Ese proceso atravesó distintas fases y en 2018 -como resultado del Acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional-las metas de ajuste fiscal implicaron intensificar los recortes en la planta estatal.

En este marco, el presente artículo se enfoca en el análisis de la evolución y características del empleo público en Argentina entre 2003 y la actualidad, para lo cual resulta necesario referir a los profundos cambios acaecidos durante la década de 1990.

En primer lugar, se analiza en detalle el régimen laboral de los empleados públicos, poniendo el foco en la Administración Pública Nacional (APN) y las transformaciones normativas y de hecho que este régimen atravesó a partir de la década de 1990, que redundaron en una fuerte heterogeneidad en las condiciones de contratación de diferentes trabajadores públicos que se mantiene hasta hoy. Estas transformaciones no resultaron ajenas a lo ocurrido en el sector privado en el mismo período: se verá que mientras que la década de 1990 se caracterizó por una tendencia hacia una mayor precarización de las relaciones laborales, en los años posteriores al estallido de la crisis de 2001/2002 existió mayor reconocimiento de derechos y formas más protegidas de vinculación laboral, aun cuando no se revirtiera totalmente el proceso anterior. En los años más recientes, a partir de 2016, los ceses de contrataciones se concentraron sobre aquellas formas laborales más precarias en el seno del Estado.

La heterogeneidad en las formas de contratación de los empleados del sector público implica ciertas dificultades para consolidar la información referida a su número y características. Con el fin de estudiar su evolución y poder compararla con la del empleo del sector privado, fue necesario reconstruir series de datos referidas al empleo asalariado registrado total desde 1998.¹ Se destacan como tendencias principales un comportamiento sensiblemente más estable del empleo público frente al ciclo económico (siendo aún más estable el empleo a nivel provincial), así como un crecimiento igualmente significativo del empleo en ambos sectores.

Finalmente, se busca caracterizar a los trabajadores del Poder Ejecutivo Nacional en función de su forma de contratación, su nivel educativo y sus salarios relativos. Para ello se cuenta con datos del Boletín Fiscal, que permiten describir el gradual traspaso de modalidades de contratación más precarias a otras que implican mayor reconocimiento de derechos a los trabajadores entre 2003 y 2018. A la vez, refleja la paulatina precarización de las relaciones laborales en el seno del sector público a partir de la pérdida de importancia relativa de las contrataciones de planta permanente.

2. Formas de contratación en el sector público. Cambios normativos que afectan derechos de los trabajadores²

Para realizar el análisis propuesto, comenzamos por acotar la noción de empleo público que se usará a lo largo del artículo, dado que este término suele utilizarse indistintamente para hacer referencia a diferentes colectivos de trabajadores. En principio, se refiere al conjunto de trabajadores asalariados cuyo empleador es el Estado, en cualquiera de sus niveles: nacional, provincial y municipal. Los ámbitos en los que se desempeñan los empleados públicos pueden

¹ Ver nota al pie 31 para una aclaración sobre la disponibilidad de información a partir de ese año.

² Esta reseña retoma, completa y actualiza algunos contenidos incluidos previamente en Fernández y González (2017).

ser el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Administración Pública centralizada o descentralizada del Poder Ejecutivo, entidades autárquicas, empresas que sean total o parcialmente propiedad del Estado, bancos oficiales, organismos o entes previsionales del sector público y, en general, todo otro ente estatal cualquiera fuere su naturaleza. De acuerdo con esta definición, los empleados públicos se ocupan en distintos sectores de actividad económica: Administración Pública, Defensa, Enseñanza y Salud públicas entre los principales, pero también en las diversas actividades a las que pertenecen las empresas que son propiedad total o mayoritaria del Estado.

En este artículo el análisis excluye a los trabajadores que se desempeñan en empresas públicas o con participación accionaria estatal. De todos modos, dado que se utilizarán distintas fuentes de datos basadas en diferentes universos, será preciso aclarar y observar en cada caso cuál es el recorte de empleados públicos considerado.

A pesar de que en la definición de empleo público se hace referencia a trabajadores asalariados, la forma de contratación de estos empleados presenta en Argentina una gran heterogeneidad, a punto tal que no en todos los casos se reconoce formalmente su relación laboral de dependencia. Esta heterogeneidad tiene su origen, fundamentalmente, en la reforma del Estado que se llevó a cabo a partir de 1989.³

En lo que sigue, se describen sucintamente las formas de contratación en la APN, sus orígenes y sus transformaciones desde el año 1989. Si bien se trata sólo de una parte del empleo público total, es sabido que han existido procesos similares en otras jurisdicciones y ramas del empleo público.⁴

Como criterio organizador del análisis, se consideraron tres períodos cuyos límites coinciden con cambios de gobiernos: (1) la primera etapa, la “década de 1990”, se corresponde con las presidencias de C. Menem (1989-1999) y abarca también el gobierno de F. De la Rúa entre 1991 y 2001; también es llamada “convertibilidad” debido al régimen cambiario que la caracterizó y que tuvo importantes consecuencias económicas.⁵ La presidencia de De la Rúa finalizó anticipadamente como consecuencia de la profunda crisis económica y social que marcó el fin de la convertibilidad. (2) Luego de una sucesión de tres presidentes en apenas unos días entre finales de 2001 y principios de 2002, E. Duhalde asumió el cargo en forma provisional dando inicio a la segunda etapa que continuó con la presidencia de N. Kirchner a partir de 2003, quien fue sucedido por C. Fernández de Kirchner entre 2007 y 2015. (3) El tercer período (actual) inicia en diciembre de 2015, cuando asumió la presidencia M. Macri. Como se verá, estas etapas pueden asociarse a diferentes concepciones en relación con el rol del Estado y del mercado de trabajo, que redundaron en legislación y políticas divergentes en algunos de los aspectos que se analizan aquí.

En primer lugar, es preciso aclarar que, en Argentina, como en otros países de Europa y América Latina, el empleo público tiene históricamente un régimen laboral específico. Quienes forman parte de la llamada “planta permanente” del Estado gozan del régimen de estabilidad garantizado por la Constitución Nacional⁶, que comprende tanto la conservación del empleo,

³ Oszlak (1992) se refiere a la reforma del Estado como el proceso de redefinición de los límites entre las esferas pública y privada que implica una transformación del papel del Estado, una reducción y reestructuración institucional y un achicamiento de la dotación de personal. Diferencia este concepto del de reforma administrativa, que apunta a la aplicación de modificaciones tendientes a mejorar la eficiencia del aparato estatal en el cumplimiento de sus funciones.

⁴ Según Gonilski (2013) las excepciones al debilitamiento del vínculo contractual del empleo público las constituyen los casos de los trabajadores de la Policía Federal y de las Fuerzas Armadas.

⁵ El régimen de caja de conversión establecía la paridad cambiaria fija del peso argentino con el dólar estadounidense y se sostuvo entre 1991 y 2001, en un marco de desregulación financiera y comercial, reducción del Estado y flexibilización laboral. La interrupción de los flujos de capitales en el marco de una moneda apreciada y un déficit comercial abultado (y un déficit fiscal financiado con fondos externos) redundó, luego de una larga recesión, en la abrupta devaluación de la moneda. Se desencadenó una crisis económica y social de magnitud inusitada.

⁶ La estabilidad propia del empleado público se encuentra garantizada en el artículo 14bis de la Constitución Nacional incorporado en 1957 (Bidart Campos, 1993).

como de la situación escalafonaria alcanzada y la retribución asignada.⁷ Para ingresar en la planta permanente los empleados deben acceder a sus cargos a través de mecanismos de selección preestablecidos que respeten los principios de transparencia, publicidad y mérito para determinar la idoneidad para la función. Este régimen específico, que garantiza el carácter permanente de la relación laboral establecida con el Estado, funciona a su vez como respaldo a la independencia del empleado público en relación al poder político de turno. Como se verá a continuación, no todos los trabajadores de la función pública gozan actualmente de este régimen.

En el año 1989 asumió la presidencia Carlos Menem, quien gobernaría el país durante diez años. Ese mismo año, como parte de un conjunto de reformas estructurales de carácter neoliberal que fueron en línea con las recomendaciones del Consenso de Washington, se inició una reforma en el Estado que implicó transformaciones en la relación del Estado-empleador con sus trabajadores, en el marco de un proceso más amplio de privatizaciones y de reducción de las funciones del Estado en una variedad de ámbitos (Basualdo, 2003; Duarte, 2001; López y Zeller, 2006; Thwaites Rey, 1999).

La Ley de Emergencia Económica (N° 23.697, art. 42) de 1989 estableció que todo ente estatal estaría impedido, por un plazo de 180 días, de efectuar contrataciones o designaciones de personal que implicasen incrementar el gasto por ese concepto. Esta suspensión se prorrogó a través del Decreto N°435/1990 (art. 27), que a su vez profundizó las medidas tendientes a reducir el gasto de la administración pública a partir del congelamiento de todas las vacantes, es decir, se dispuso la prohibición de cubrir las vacantes existentes salvo casos de excepción fundada autorizada por Poder Ejecutivo Nacional. De esta manera, ante la renuncia o retiro de empleados de planta permanente, la vacante no podía volver a cubrirse, de manera que la planta de empleados públicos se iría reduciendo paulatinamente. A fin de mantener los “servicios esenciales para la población”, podía autorizarse el cubrimiento de las vacantes que resultaran imprescindibles.⁸

De esta manera, con la Ley de Emergencia Económica y las normas que la complementan, el acceso a la planta permanente quedó virtualmente cerrado, al congelarse primero la planta y luego las vacantes. Sin embargo, dado que difícilmente un Estado pueda funcionar sin sumar empleados, considerando que las necesidades crecen a medida que se incrementa el tamaño de la economía y la población, en la década de 1990 comenzó a hacerse masiva la contratación bajo otras formas, tales como como la provisión de servicios y la asistencia técnica.

En efecto, la Ley de Reforma del Estado (N° 23.696, art. 60) de 1989 autorizó a todos los entes y organismos de la Administración Nacional centralizada y descentralizada a “contratar con el sector privado la prestación de servicios de administración consultiva”. El Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2476 de 1990 (artículos 43 a 47) profundizó ese camino al establecer la contratación de empresas privadas para la realización de los servicios considerados no esenciales, tales como la liquidación de haberes, control de horarios, limpieza y mantenimiento de los establecimientos públicos. Con ello, se reemplazaba trabajo realizado hasta ese momento

⁷ La planta permanente del empleo público se asocia con un grado de estabilidad inexistente en el ámbito privado. De acuerdo con la normativa actual, transcurridos doce meses desde la prestación de servicios, los trabajadores gozan de estabilidad hasta el momento de su jubilación. Esto implica que sólo pueden ser despedidos luego de la aplicación de sanciones severas por mal desempeño. Incluso ante medidas de reestructuración por supresión de organismos, dependencias o funciones, los empleados deberían ser reubicados en otro sector, con un mecanismo establecido de prioridad ante puestos vacantes. Si no se hallase un puesto vacante, pasarían a estar “en disponibilidad” por hasta 12 meses, contando con el sueldo y los mismos beneficios que tenían mientras estaban en funciones. Sólo si sigue sin encontrarse un puesto transcurrido ese tiempo, puede suceder el despido, con el pago de una indemnización similar a la de un trabajador del sector privado.

⁸ Por medio de ese mismo decreto se dispuso la jubilación de todos los empleados que tuvieran aportes provisionales suficientes y se pasó a condición de disponibilidad a todos aquellos a los que les faltaran hasta dos años para el retiro. También se fijaron salarios mínimos y máximos para el sector público, se prohibieron las horas extras, la promoción de categorías y la pluralidad de cargos (artículos 16, 19, 20, 23, 24 y 25).

por personal del Estado, por servicios contratados a empresas consultoras y prestadoras de servicios.

En 1991, mediante la Ley Nacional de Empleo (N° 24.013, capítulos 2 y 3) se establecieron y/o regularon diversas modalidades de contratación –en principio para el sector privado– que tendían a precarizar las relaciones laborales: contratos por tiempo determinado, “práctica laboral” para jóvenes, contrato de trabajo de temporada, contrato eventual, programas de empleo para “grupos especiales” de trabajadores. Se trataba en general de habilitar contrataciones por tiempo determinado, sin derecho a indemnización, y otorgando al empleador reducciones en las contribuciones patronales asociadas a esos empleos (Beccaria y Galín, 2002). En la misma ley se determinó que los Estados de nivel nacional, provincial o municipal podían hacer uso de los contratos por tiempo determinado, en el marco de programas de emergencia ocupacional, que debía ser declarada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en atención a “catástrofes naturales, razones económicas o tecnológicas”. Según Poblete (2008) entre 1992 y 1997 todas las provincias, al menos durante un año, fueron declaradas en emergencia ocupacional.

Un paso decisivo hacia el cambio en las formas de contratación se dio en 1995, con el Decreto N°92 que reglamentó las “condiciones bajo las cuales se autorizará la contratación de personal especializado”. Así, se autorizaba a los Ministros y Secretarios de Estado a realizar contrataciones para la prestación de servicios técnicos o especializados y/o ejecución de obras, mediante contratos de locación de servicios o de locación de obra. Estos contratos debían tener una cláusula donde se estableciera su duración y una cláusula de rescisión o renovación a favor de la Administración pública.

Si bien en lo formal las personas contratadas en los términos de este Decreto estaban vendiendo un servicio en calidad de trabajadores independientes, en los hechos nada distinguía a la mayor parte de estos empleados y su relación con el Estado empleador del caso de otros asalariados. Sin embargo, la relación laboral no estaba reconocida en la normativa y estos empleados debían inscribirse ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) como si fueran trabajadores independientes.⁹ A estos trabajadores se los llama de diversas formas según el área estatal de que se trate, una de las más habituales es “contratados”, aunque precisamente lo que no tienen es un contrato laboral sino un contrato de locación de servicios o locación de obra.¹⁰ En lo que sigue, y sólo a fin de simplificar la exposición, se los denominará como “contratados”.

Como se vio, durante el gobierno de Menem se dictaron normas que habilitaban y regulaban la contratación de personas para desempeñarse en la APN en carácter de locación de servicios. De acuerdo con este modo de vinculación, y al no estar reconocida la relación de dependencia, los trabajadores no tenían acceso a derechos como la cobertura previsional, el sistema de salud de las obras sociales, vacaciones pagas¹¹, aguinaldo, indemnización, etc. Su contrato podía no renovarse al momento del vencimiento o incluso podía ser rescindido en cualquier momento. La proliferación de estas situaciones, que implicaban además un riesgo legal para el Estado por las potenciales denuncias por fraude laboral, y la presión de los trabajadores organizados¹², llevó a que se regulase y se fomentase otra forma de contratación flexible: la “planta transitoria”.

En efecto, en el año 1999, se promulgó la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (N°25.164), reglamentada por el Decreto N°1.421/2002. Esta normativa, además de

⁹ Con la creación el régimen impositivo simplificado para pequeños contribuyentes “Monotributo” en 1998, los trabajadores pudieron adherirse a ese régimen, con el fin de pagar por su cuenta, unificadamente, el aporte a una obra social y al sistema jubilatorio.

¹⁰ En el año 2001 un nuevo Decreto (N°1.184) reemplazó al N°92/1995, poniendo un límite a las nuevas contrataciones para ese ejercicio fiscal y ordenando las escalas de remuneraciones (artículos 4 y 8).

¹¹ Según Poblete (2013), en 2002 un 22,8% de los contratos por locación de servicios de la Administración Pública Nacional tenía una duración de 10 meses, precisamente para no pagar vacaciones. Esa proporción se había reducido al 1,9% en 2007.

¹² El papel de los sindicatos frente a las reformas no fue, sin embargo, uniforme. En el caso de los trabajadores de la administración pública nacional, por ejemplo, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) encarnó la oposición a las reformas, mientras que la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) apoyó y facilitó su implementación (Duhalde, 2009).

introducir cambios en la regulación de la contratación en planta permanente (el “régimen de estabilidad”) y en el personal de gabinete¹³, estableció las características de las contrataciones de personal por tiempo determinado y la designación en plantas transitorias.

Las contrataciones en planta transitoria habilitadas por la llamada “Ley Marco” deberían estar reservadas exclusivamente para 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”. Se estableció una limitación a su cantidad: “el personal contratado en esta modalidad no podrá superar en ningún caso el porcentaje que se establezca en el convenio colectivo de trabajo” (art. 9). Este porcentaje es 15% de acuerdo con el convenio vigente, homologado en 2006. Para el ingreso a esta planta transitoria no se requiere atravesar un proceso de selección formal, aunque sí cumplir con los requisitos de acceso al escalafón correspondiente.¹⁴

En los hechos, esta modalidad se convirtió en la forma de contratación del Estado Nacional que más se expandió (en términos de cantidad de empleados) y, si bien la duración de estos contratos es por tiempo determinado, lo más usual es que se renueven periódicamente con las mismas condiciones. El personal sujeto a este tipo de contratación “carece de estabilidad y su contrato puede ser rescindido o la designación en la planta transitoria cancelada en cualquier momento”.

Finalmente, debe mencionarse otra forma de contratación indirecta de personal, también muy difundida, aunque difícil de cuantificar. En 2001, poco antes del fin del gobierno de Fernando De la Rúa¹⁵, se sancionó el Decreto N°1.023 que rige las contrataciones de la APN, excluyendo las contrataciones de empleo público (art. 5). A través de sucesivas modificaciones sobre este Decreto en 2002 y en 2004, se habilitó la contratación directa de servicios (sin licitación) cuando se contrate una Universidad Nacional (art. 25). Así, comenzó a utilizarse un mecanismo indirecto de contratación de personal a través de la firma de un contrato entre alguna repartición nacional y una universidad para la prestación de servicios. La Universidad, a su vez, contrata los trabajadores para la prestación de esos servicios. Con la generalización de este mecanismo, lo que ocurrió en la práctica es que se utilizaron estos contratos con universidades como forma indirecta de incorporación de personal al sector público. Algo similar ocurre con los programas financiados por organismos internacionales.

En síntesis, como resultado de los cambios normativos y de hecho que tuvieron lugar desde 1989, puede decirse que conviven en la APN tres formas principales de contratación, con nivel creciente de precariedad: el contrato de planta permanente, el de tiempo determinado o planta transitoria (también conocido como “Ley Marco”) y los mal llamados “contratados”, que agrupan a todos aquellos que facturan sus servicios como trabajadores independientes, ya sea en forma directa a algún organismo público, o mediante algún organismo internacional o alguna Universidad Nacional. Podría considerarse que este último grupo se encuentra, dentro del colectivo de “contratados”, en una situación todavía más precaria, dado que sus servicios ni

¹³ El personal de gabinete de las autoridades superiores realiza tareas de asesoramiento o de asistencia administrativa. Cesa en sus funciones simultáneamente con la autoridad cuyo gabinete integra y su designación puede ser cancelada en cualquier momento (art. 10).

¹⁴ Este tipo de contratos no debe confundirse con la designación transitoria en puestos que conforman la planta permanente (también denominados coloquialmente “planta transitoria”). Estas designaciones tienen lugar cuando deben ocuparse cargos para la realización de tareas específicas con fecha de finalización relativamente cierta o cuando, a partir del reemplazo del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) (ver nota al pie 19), los empleados no cumplen con los nuevos requisitos mínimos de titulación exigidos para ocupar el cargo en el que se desempeñan. En esos casos, se los designó transitoriamente hasta dar cumplimiento a las condiciones exigidas. Los cargos ocupados por medio de esta modalidad pasan a formar parte de la planta transitoria de los organismos respectivos. La designación transitoria en puestos de planta permanente no implica que los trabajadores no gocen del régimen de estabilidad. Por este motivo a lo largo del artículo se los equiparará a los trabajadores de planta permanente.

¹⁵ De la Rúa gobernó durante dos años tras el fin del segundo mandato de C. Menem. Debió dejar su presidencia anticipadamente, en el marco de una crisis económica y social prácticamente sin precedentes en el país.

siquiera son contratados por el organismo para el que los prestan y no suelen figurar en las estadísticas de empleo que publican los organismos, quedando invisibilizados en su carácter de empleados públicos informales.

Con el transcurso de los años, el marco jurídico vinculado con las contrataciones sufrió diversos cambios. A grandes rasgos, la década de 1990 se caracteriza por el congelamiento de la planta permanente y la aparición y expansión de formas de contratación que, bajo la fachada de un trabajo independiente, encubrían una relación laboral no reconocida y en condiciones sumamente precarias. Durante los gobiernos kirchneristas, entre 2003 y 2015, se produjo una reducción relativa de estas modalidades de contratación, sin que esto implicara su desaparición y, al mismo tiempo, se avanzó en la regulación y expansión de los contratos por tiempo determinado, que podrían pensarse como un híbrido entre el régimen de estabilidad y el contrato de locación de servicios, en el cual la principal pérdida de derechos para el trabajador es la estabilidad y el derecho a una indemnización por despido. Esta última modalidad, la planta transitoria o “Ley Marco”, no sólo se utilizó para contratar nuevo personal sino también para recontractar bajo esta modalidad a quienes antes revestían como independientes o “contratados”. Específicamente, en los años 2005, 2006 y 2008 se sancionaron sucesivos Decretos¹⁶ que, con el objetivo de mejorar las condiciones laborales, dispusieron que las personas “contratadas” con honorarios¹⁷ mensuales hasta determinados montos debían ingresar al régimen de la Ley Marco. Para estos trabajadores el cambio implicó un mayor reconocimiento de derechos, aun cuando no quedarán protegidos contra el despido al momento de finalizar el contrato.

Además de estos cambios en los tipos de contratación, existieron a lo largo del tiempo algunas modificaciones en las características y derechos asociados con estas contrataciones. En particular, se destaca el Decreto N°214 de 2006 mediante el cual se homologó el convenio colectivo de trabajo general actualmente vigente para la APN.¹⁸ En él se incorporaron algunos derechos adicionales para el personal por tiempo determinado, en particular, sus remuneraciones se equipararon a las propias del personal de planta permanente del escalafón correspondiente. Sin embargo, se mantiene su condición de temporario, sin derecho a indemnización al finalizar el contrato. Es destacable que mediante los convenios colectivos de trabajo se pasó de cubrir al 30% de los trabajadores en 2003 al 90% en 2012 (Pomares, 2013).¹⁹

Finalmente, debe destacarse que a partir del año 2009 se autorizó el descongelamiento de un número significativo de vacantes en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público²⁰, así como su cobertura por medio de un proceso de selección.²¹ Es decir, después de un extenso período, se abrió la posibilidad de incrementar –limitadamente– la planta de empleados públicos, mediante sucesivos llamados a concurso.

3. Modificaciones recientes en la estructura del Poder Ejecutivo Nacional

Tras la asunción de Macri a fines de 2015, la mirada del gobierno respecto del rol del Estado en general y sobre los trabajadores del sector público en particular cambió radicalmente.

¹⁶ Decretos N° 707/2005 (art. 2), N° 2.031/2006 (art. 1) y N° 480/2008.

¹⁷ Se denomina “honorario” y no salario o remuneración, atento a que, precisamente, no está reconocida la relación salarial.

¹⁸ Con anterioridad, regía el primer convenio colectivo de trabajo general de la Administración Pública Nacional, que había sido homologado en 1999 (Decreto N° 66/1999).

¹⁹ En 2008 se homologó el convenio colectivo sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) para reemplazar al anterior Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA). El SINEP complejiza los agrupamientos del personal según tarea, capacitación y experiencia y establece los mecanismos de promoción. Pomares (2013) resalta además que el nuevo sistema favorece en mayor medida el ingreso a la planta permanente de profesionales ajenos a la Administración Pública de modo que la condición para ingresar al empleo público sea principalmente la idoneidad.

²⁰ A través de las Decisiones Administrativas N°506/2009 (1.000 vacantes), N°1.126/2012 (5.000 vacantes), N°609/2014 (7.500 vacantes) y N° 1145/2016 (3.100 vacantes).

²¹ Los procesos de selección estaban fijados por la Ley Marco y el Convenio Colectivo de Trabajo del SINEP, ya mencionado, homologado en 2008.

Revivió una visión de la necesidad de ajuste y recorte respecto de las funciones del Estado y el número de empleados públicos. Con ese objetivo se creó el Ministerio de Modernización, que incluye entre sus funciones el diseño y coordinación de las “políticas de transformación y modernización del Estado” y busca centralizar la información respecto de las contrataciones en el Estado nacional.²² A su vez, a través de declaraciones públicas de altos funcionarios y de su propagación mediante los medios de comunicación, se difundió información que instaló en la opinión pública la necesidad de ajustar el gasto salarial del Estado en todos sus niveles, a través de despidos y finalizaciones de contratos de trabajadores “ñoquis”.²³²⁴ En este marco, se cuestionaron y se examinaron las últimas incorporaciones de empleados públicos a nivel nacional efectuadas por gobierno anterior de Cristina Fernández de Kirchner.

Así, los Decretos N°254/2015 (artículos 1 y 5) y N°336/2016 (art. 1) establecieron procedimientos para revisar los procesos de concurso en trámite destinados a la incorporación de personal en planta permanente; dispusieron la renovación de los contratos Ley Marco y los realizados en el marco del Decreto N°2345/2008 sólo por un período de tres meses (durante los cuales debían analizarse su renovación o rescisión) para todos aquellos trabajadores incorporados entre 2013 y 2015; y dejaron sin efecto desde abril de 2016 todos los contratos firmados con universidades nacionales cuya continuidad no fuera expresamente solicitada por ministros o titulares de entes descentralizados.

Desde comienzos de la gestión se inició un proceso de desvinculaciones de trabajadores a partir de despidos o de la finalización de sus contratos que alcanzó entre diciembre de 2015 y marzo de 2016 a 10.921 trabajadores que se desempeñaban con contratos a término de Ley Marco o a través de convenios con Universidades, según informó el Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso de la Nación el día 27 de abril 2016. Estos despidos se realizaron sin aducir causa y han sido interpretados como formas de disciplinar a los trabajadores (Benevento y otros, 2016) ya que, al menos en un principio, no resultaron significativos en términos de peso relativo (en esa etapa los trabajadores despedidos no superaron el 1% de total del empleo público). En lo discursivo, en cambio, se ensayaron tanto justificaciones que apuntaban a la necesidad de recortar el gasto público como otras que se basaban en acusar a los trabajadores de ser “ñoquis” o “militantes”, afirmando que aquellas personas a las que el gobierno anterior empleó para pagarles un sueldo sin que tuvieran ninguna tarea son militantes rentados a los que se retribuye por realizar trabajo de militancia en algún otro ámbito, lo cual se evidenciaría a su vez en el crecimiento explosivo del empleo público en los últimos años del gobierno de Fernández de Kirchner (Fernández y González, 2017). Sin embargo, lo cierto es que en el escaso tiempo transcurrido entre el cambio de gobierno y los primeros despidos es imposible que haya podido realizarse una correcta evaluación del personal.

El proceso de despidos tuvo nuevos episodios más adelante, con otras justificaciones discursivas. En 2017 el gobierno estableció a través de un informe del Ministerio de Modernización las necesidades de reducción de personal de las diferentes áreas, esta vez justificado en la necesidad de modernizar el Estado.

Asimismo, a inicios de los años 2017 y 2018 se dispuso que las jurisdicciones y entidades del P.E.N no podrían incrementar sus plantas de personal permanente ni temporario, ni los contratos de locación de servicios, respecto de las cantidades existentes a fines del año anterior.²⁵ Las excepciones debían ser autorizadas por el recientemente creado Ministerio de Modernización. Es decir, al igual que ocurrió durante la década de 1990, se buscó limitar

²² Con respecto a la reforma del Estado implementada en la década de 1990, Oszlak (1993) afirmaba que “Llamar «modernización» o «transformación» del Estado a simples medidas de contracción y ajuste a ultranza es un verdadero contrasentido” (p. 98).

²³ En lenguaje coloquial, en Argentina se llama despectivamente “ñoqui” al empleado público que cobra una remuneración sin asistir al lugar de trabajo ni cumplir ninguna tarea (Diccionario de la Real Academia Española).

²⁴ Ver, por ejemplo, declaraciones del Ministro de Modernización Andrés Ibarra (Clarín, 24/12/2015 y La Nación, 21/12/2015) y del Ministro de Hacienda Alfonso Prat-Gay en un discurso oficial (consultado en La Nación, 13/01/2016).

²⁵ Se trata de las Decisiones Administrativas N° 12/2017 y N° 6/2018, que virtualmente congelan la cantidad de trabajadores contratados bajo la Ley Marco al 31 de diciembre de 2016.

normativamente la ampliación de la planta del Estado; esta vez, haciendo alusión a todas las modalidades de contratación, no sólo a la planta permanente.

Este proceso se intensificó en el transcurso de 2018 coincidiendo con la firma de un Acuerdo del país con el Fondo Monetario Internacional, según el cual se estableció un objetivo de acelerada reducción del déficit fiscal (CIFRA, 2018). El Decreto N°632 (art. 1), dictado en el mes de julio, prohibió hasta diciembre de 2019 (el final del período presidencial) efectuar en el ámbito del P.E.N. nuevas designaciones y contrataciones de personal en cualquiera de sus modalidades (es decir, abarca tanto al régimen de planta permanente²⁶ y Ley Marco como a los “contratados”). Además, dejó sin efecto desde enero de 2019 todos los convenios de asistencia técnica, entre los que se incluyen los firmados con las universidades, y prohibió la celebración de nuevos convenios de servicios de asistencia técnica mediante servicios personales. Su justificación aludió al “principio de economía”, “el uso racional de los recursos públicos” y la “política de austeridad y disminución de costos” en la APN. Este decir, en este marco económico la justificación de los despidos y finalizaciones de contrato viró hacia la necesidad de ajuste fiscal.

A lo largo del año 2018, además, el gobierno llevó adelante una serie de reformas estructurales que implicaron profundos cambios en la conformación de las estructuras de los Ministerios del P.E.N. Si bien las modificaciones implicaron en algunos casos la reducción de la cantidad de puestos “políticos” (es decir, cargos de Secretario/a y Subsecretario/a así como cargos extra-escalafonarios equiparables a aquellos), no es claro que este proceso haya redundado en un menor gasto en salarios. Más bien, la degradación que sufrieron algunas carteras y programas –en nombre de la racionalidad, la eficiencia y la adaptabilidad a los cambios permanentes– dan cuenta de cuáles son las áreas cuyas incumbencias no se consideran prioritarias o estratégicas y, por lo tanto, tendrán mayores dificultades para financiar sus actividades. En efecto, el Decreto N° 174/2018 de marzo de ese año modifica el organigrama del Estado, eliminando o reduciendo al máximo la cantidad de Subsecretarías en algunos ámbitos tales como Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Educación; y Cultura. La cantidad total de Subsecretarías en los Ministerios del P.E.N. se redujo de 204 a 129, mientras que se crearon 5 Secretarías nuevas, así como Unidades de Coordinación General (con rango de Secretaría) en 17 de los 20 Ministerios y la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM). Durante el año se avanzó en dos modificaciones más, siempre en el sentido de reducir la cantidad de Ministerios. Así en junio se eliminó el Ministerio de Finanzas (cuyas incumbencias fueron trasladadas al Ministerio de Hacienda)²⁷ para luego, en septiembre del mismo año, reducir drásticamente la cantidad de Ministerios, que se ubicó en 10 (más la JGM) a través del Decreto N°801, que en sus considerandos explicita el objetivo de reducción presupuestaria que impulsó la medida. En relación a este punto es importante llamar la atención sobre las carteras que perdieron rango y, por lo tanto, autonomía de gestión: Salud, Trabajo, Ciencia y tecnología, y Cultura.

Vistos en perspectiva, los despidos parecen haber representado un primer paso en la progresiva supresión de funciones del Estado, que cristalizó más recientemente en los cambios estructurales que implicaron la condensación de funciones en menos dependencias. La menor autonomía de los diferentes programas implica una menor capacidad de gestión y, en algunos casos, el traspaso de algunas funciones del Estado al ámbito privado (en la nota al pie 35 se citan algunos ejemplos).

Para cerrar esta sección, es importante resaltar que el proceso de cambios en las formas de contratación de empleados públicos no resultó ajeno a lo ocurrido en el sector privado en esos mismos períodos. Puede decirse que en el sector público se tendió hacia una mayor flexibilización y precarización de las relaciones laborales en la década de 1990, y a un mayor reconocimiento de derechos y formas más protegidas en los últimos años, aunque sin revertir el proceso previo que había minado la estabilidad del empleo estatal (Cortés y Marshall, 1999).

En el sector privado, a partir de 1991 -pero principalmente entre 1995 y 2000- se introdujeron modificaciones en la legislación laboral tendientes a una mayor flexibilización de

²⁶ Con la excepción de aquellas designaciones que resulten de “procesos de selección ya iniciados o aquellos que se inicien en el futuro únicamente por convocatoria interna”.

²⁷ Decreto N° 575/2018.

la relación asalariada, así como a una reducción de los costos asociados a la contratación de mano de obra y a los despidos. Esto se alcanzó a través de la introducción de diversas modalidades de contratos por tiempo determinado, que en numerosos casos eran contratos "promovidos" es decir, con menores costos para el empleador, orientados a ciertos grupos de empresas (PYMES) y grupos de trabajadores (trabajadores jóvenes o mayores de cierta edad, por ejemplo). A su vez, se redujeron los montos de las indemnizaciones y se amplió el período de prueba, al cabo del cual el empleador podía terminar la relación laboral sin mayores costos asociados y sin necesidad de mediar causa. Estas modificaciones en la legislación general fueron acompañadas por la introducción de cláusulas flexibilizadoras en los convenios colectivos de trabajo (Beccaria y Galín, 2002; González, 2003). A la par de la mayor flexibilidad reconocida por la legislación, la precariedad de hecho de las relaciones laborales se expandió a través del crecimiento del trabajo asalariado no registrado, que aumentó durante toda la década hasta ubicarse en el 42,1% de los asalariados en el año 2000 (luego de la crisis y la salida de la convertibilidad, la proporción trepó al 49,2%) según datos de la Encuesta Permanente de hogares (INDEC).

A partir del año 2003, de la mano de la expansión económica que siguió a la profunda crisis final de la convertibilidad, el mercado de trabajo se fue recuperando tanto en términos de ocupación como de salarios y de la calidad de los puestos de trabajo que se crearon (Beccaria et al., 2005; Fernández y González, 2012; Neffa y Panigo, 2009). De esta manera, la proporción de asalariados no registrados descendió hasta estabilizarse en torno al 33% desde el año 2013. Si bien es innegable que la precariedad laboral sigue siendo un desafío pendiente de resolver, se destaca que desde 2004 se implementaron diversas medidas tendientes a fortalecer la situación de los trabajadores tanto en materia legislativa como en cuanto a la revitalización de la negociación colectiva, mientras que en los años inmediatamente anteriores se implementaron políticas de ingresos tendientes a recuperar los deprimidos salarios reales.²⁸

En este contexto, en el ámbito del empleo público tuvieron lugar algunos cambios normativos –ya reseñados– que implicaron una disminución del grado de precariedad e inestabilidad de las nuevas contrataciones. A su vez se inició muy lentamente, a partir del año 2009, un proceso encaminado a cubrir nuevamente por medio de concursos vacantes en el empleo público nacional.

En los años más recientes, a partir del cambio de gobierno a fines de 2015, se modificó fuertemente el rol que el discurso oficial asigna al Estado y a los empleados públicos. La visión del Estado como una organización elefantíaseca e ineficiente, generadora de gastos innecesarios que se traducen en una enorme presión fiscal y refugio para trabajadores poco idóneos, buscó justificar tanto los despidos como el atraso real de los salarios. Pero lo cierto es que el cambio hacia una visión neoliberal fue más general y alcanzó al mercado de trabajo y los trabajadores en general. En 2017 el gobierno intentó avanzar con una serie de reformas flexibilizadoras de las leyes protectoras de los trabajadores (y si bien el primer intento no fue exitoso, todo indica que volverá a plantearse en futuras sesiones legislativas), justificado en el supuesto costo excesivo que las obligaciones impuestas a los empleadores implican para las empresas establecidas en Argentina. En ese sentido, en el marco del mencionado acuerdo, el FMI recomendó avanzar en este tipo de medidas, similares en su esencia a las que caracterizaron la reforma de la década del noventa.

4. Evolución del empleo público y privado en los últimos 20 años

Habiendo descripto brevemente las principales formas de contratación vigentes en el Estado y los cambios normativos ocurridos a lo largo de los últimos casi treinta años, en esta sección se buscará mostrar la evolución del empleo público, en comparación con el empleo privado, a partir de 1998 (dada la disponibilidad de información). De este modo podrá verse en qué medida el empleo público siguió (o no) el ciclo del empleo privado y también permitirá poner en

²⁸ En particular, la ley N° 25.877 de 2004 retrotrajo algunas de las medidas flexibilizadoras implementadas en la década anterior.

perspectiva los últimos años del kirchnerismo para valorar la afirmación relativa al crecimiento desmedido de la contratación en el Estado en esos años.

Un primer pantallazo respecto del número total de empleados públicos y su composición según sector y categoría ocupacional se puede obtener a partir de datos censales. Los asalariados del sector público en 2010 llegaban a 3,7 millones (Cuadro N° 1) que representaban el 27,9% de los asalariados total del país y el 20,0% de los ocupados. Se trata de una porción relevante del empleo, y, por lo tanto, las condiciones de trabajo de estos asalariados repercuten en un número importante de los hogares argentinos. Para la evaluación de esta magnitud, debe tenerse en consideración que, como se explicó en el apartado anterior, se incluyen entre los asalariados del sector público tanto a quienes se desempeñan en las administraciones de nivel nacional, provincial y municipal como a los empleados de los poderes Legislativo y Judicial de las mismas jurisdicciones, los miembros de las fuerzas de Seguridad y Defensa, los empleados de los servicios de Enseñanza y de Salud pública, etc.²⁹

Del total de asalariados del sector público, sólo un cuarto de ellos aproximadamente se desempeñaba en 2010 en el ámbito nacional. El 51,4% trabajaba en el empleo provincial y el 22,9% restante en el nivel municipal. Esta concentración del empleo en provincias y municipios es consistente con el hecho de que la mayor parte de los servicios de Educación, Salud y Seguridad se encuentren en cabeza de estos niveles gubernamentales.³⁰

Cuadro N°1. Total de ocupados y composición según categoría ocupacional, censos 2001 y 2010 (en cantidades)

	2001	2010	T.a.a.v.
Total ocupados	10.913.187	18.643.267	6,1%
Asalariados (obreros o empleados)	7.654.629	13.376.235	6,4%
Sector público	2.313.793	3.726.886	5,4%
Nacional	n/d	958.329	
Provincial	n/d	1.914.727	
Municipal	n/d	853.829	
Sector privado	5.340.836	9.649.349	6,8%
Patrones	680.754	1.230.400	6,8%
Trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares	2.577.804	4.036.632	5,1%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010-INDEC.

Notas: Los casos de no respuesta fueron distribuidos entre las categorías respetando las proporciones de los casos con respuesta. T.a.a.v.: tasa anual acumulativa de variación

²⁹ En el Censo de Población y Vivienda los asalariados quedan clasificados dentro del sector público nacional, provincial o municipal, o el sector privado, por autoidentificación, sin que se les brinde previamente una definición de lo que se considera como “sector público”. Estos asalariados pueden tener un empleo registrado o no registrado. A su vez, dados los distintos tipos de contratación que existen en el ámbito estatal, puede suponerse que algunos de los empleados del sector público podrían aparecer en la categoría de Trabajador por cuenta propia. Estas características de la información implican que los datos no resultan directamente comparables con los que se presentarán más adelante, que provienen de registros de la seguridad social y se refieren a asalariados registrados. Lindenboim y Graña (2006) presentan estimaciones del empleo público total a partir de diferentes series para los años 1980, 1991 y 2001.

³⁰ Para diciembre de 2016, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social estimó que el 21% del empleo público total correspondía al nivel nacional, el 66% al empleo provincial y el 13% al empleo municipal. A diferencia de los datos del censo, estos surgen de información de registro del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). La información de registro incluye solo a quienes son asalariados registrados, y resulta completa para el nivel nacional, pero incompleta para los niveles provincial y municipal.

La comparación entre la información de 2010 y la que surge del censo anterior permite tener una primera imagen de la evolución del empleo público. En 2001 los asalariados del sector público eran 2,3 millones frente a los 3,7 millones de 2010. Los 1,4 millones adicionales de asalariados representan un incremento del 61,1% en casi 10 años, es decir, un crecimiento a una tasa anual acumulativa de 5,4%. Estas tasas pueden compararse con las magnitudes en las que creció el empleo asalariado privado: 80,7% en el total del período, equivalente a 6,8% por año. A su vez, el total de ocupados (que incluye asalariados privados y públicos, empleadores, trabajadores por cuenta propia o independientes) creció al 6,1% anual.

Como ya se ha escrito en numerosas oportunidades, el período iniciado en 2003 se caracteriza porque el crecimiento de la actividad económica y la generación de empleo han sido extraordinarios, especialmente hasta el año 2008 (Arceo y otros, 2010; Panigo y Neffa, 2009). Las tasas de crecimiento entre 2001 y 2010 reflejan esa vigorosa creación de puestos de trabajo.

Más allá de estas cifras generales que surgen de los datos censales, para poder caracterizar con mayor detalle la evolución del empleo público y compararla con la del empleo privado, se reconstruyó, a partir de distintas fuentes, la cantidad de asalariados registrados del sector público desde 1998.³¹

Para la construcción de las series, desde 2012 se tomaron los datos publicados por el Ministerio de Trabajo, referidos a los empleados que se hayan “bajo relación de dependencia declarada con organismos del sector público nacional, provincial y municipal, incluyendo en este ámbito al poder ejecutivo, legislativo y judicial (excluyendo a las empresas públicas o de capital mixto)” (MTEySS, 2016b:2). Estos datos se basan en los registros que centraliza la AFIP del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y un gran número de sistemas de seguridad social independientes.³²

Para los años anteriores, se calculó la cantidad de asalariados registrados a partir de la evolución de los puestos de trabajo declarados en el SIPA a los que se sumaron los puestos de las provincias faltantes a partir de la información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP) de la Secretaría de Hacienda del ex-Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (hoy Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas).

Mediante estas fuentes se cuenta con información referida a los asalariados registrados del sector público, ya sean de planta permanente o planta transitoria; no así los “contratados” por las razones expuestas en la sección previa. Asimismo, y dado que sólo se pueden observar datos de puestos registrados, en los casos en que se advierte un aumento, ello puede deberse tanto a que se creó un nuevo puesto en términos netos, como a que se registró o “blanqueó” un puesto existente con anterioridad, que no estaba registrado.

El Cuadro N°2 muestra la cantidad de asalariados registrados³³, del sector privado y del estatal (así como el porcentaje que representan los últimos en relación a los primeros) a partir de 1998, año en que se inicia la larga recesión final de la convertibilidad, que se profundizaría hasta terminar en el estallido de 2001/2002. El Gráfico N° 1, por su parte, expone la magnitud de las variaciones interanuales del empleo en ambos sectores. Puede apreciarse allí una primera característica que distingue el desempeño del empleo privado y del público: mientras que el primero tiene un comportamiento cíclico, que acompaña en mayor o menor medida el nivel de actividad económica, el empleo público tiende a crecer –especialmente desde 2003– de modo más estable, sin mostrar ni tasas de crecimiento tan fuertes en períodos de expansión ni caídas

³¹ La información disponible no permite contar con series homogéneas antes de ese año, debido a que entre 1994 (primer año para el que se dispone de información del Sistema Integrado creado en 1993) y 1997 algunas provincias fueron transfiriendo paulatinamente sus cajas previsionales a la administración nacional.

³² Entre los sistemas jubilatorios independientes se encuentran varias cajas previsionales provinciales y municipales que no fueron transferidas al SIPA, las fuerzas armadas y policiales, entre otros. Tal como se aclara en Ministerio de Trabajo (2016b), la información sobre asalariados registrados del sector público no resulta completa en el caso del empleo provincial y municipal de todas las provincias.

³³ A los fines de simplificar la exposición, en el resto de esta sección deberá entenderse que se habla de asalariados registrados, aun cuando no se lo aclare explícitamente.

en momentos de menor actividad económica. De este modo, las oscilaciones en el empleo total son provocadas principal o exclusivamente por las variaciones del empleo privado.

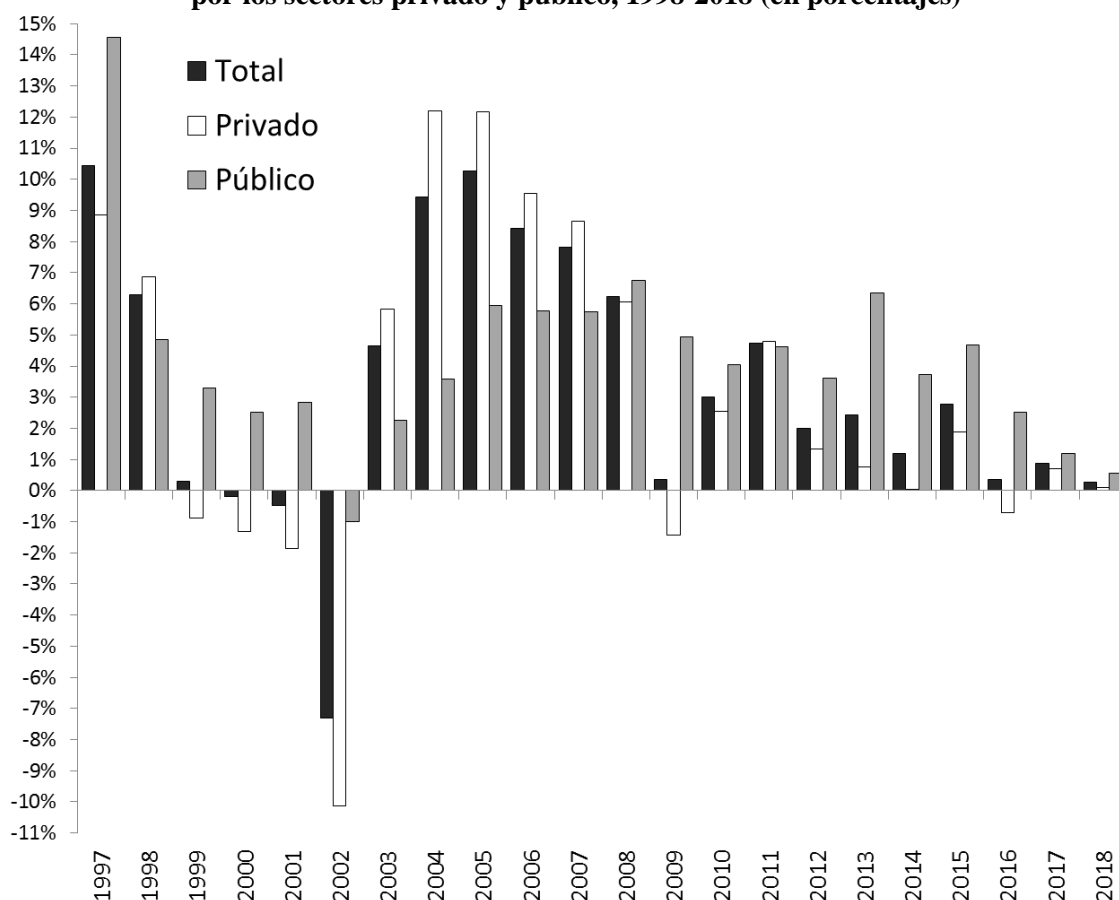
Cuadro N°2. Cantidad de asalariados registrados por los sectores privado y público y proporción del empleo público sobre el total, 1998-2018 (en miles de personas y porcentajes)

Año	Total	Privado	Público	Sector Público/ Total
1998	5.432,1	3.896,3	1.535,8	28,3%
1999	5.448,6	3.862,0	1.586,6	29,1%
2000	5.438,0	3.811,7	1.626,4	29,9%
2001	5.412,7	3.740,2	1.672,5	30,9%
2002	5.017,4	3.361,5	1.655,8	33,0%
2003	5.250,3	3.557,1	1.693,2	32,3%
2004	5.745,0	3.991,0	1.753,9	30,5%
2005	6.335,3	4.477,1	1.858,2	29,3%
2006	6.869,4	4.904,0	1.965,3	28,6%
2007	7.406,6	5.328,6	2.078,0	28,1%
2008	7.869,1	5.651,0	2.218,1	28,2%
2009	7.897,5	5.569,9	2.327,6	29,5%
2010	8.134,3	5.712,4	2.421,9	29,8%
2011	8.520,1	5.986,6	2.533,5	29,7%
2012	8.691,0	6.066,3	2.624,7	30,2%
2013	8.902,8	6.111,8	2.791,0	31,4%
2014	9.009,6	6.114,6	2.895,0	32,1%
2015	9.259,8	6.229,3	3.030,5	32,7%
2016	9.291,8	6.184,9	3.106,9	33,4%
2017	9.372,1	6.228,5	3.143,6	33,5%
2018	9.396,4	6.235,3	3.161,1	33,6%

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, Secretaría de Política Económica con datos del SIPA, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP) de la Secretaría de Hacienda del ex-Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y Observatorio del Empleo y la Dinámica Empresarial (OEDE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

Nota: Se incluye el empleo del sector público nacional y provincial, tanto de las provincias que efectivamente transfirieron sus cajas jubilatorias a la Nación como de aquellas que no lo hicieron. Se excluye del empleo asalariado privado y total régimen especial para el servicio doméstico.

Gráfico N° 1. Variación interanual de la cantidad de asalariados registrados por los sectores privado y público, 1998-2018 (en porcentajes)



Fuentes y notas: Ver Cuadro N° 2.

Asimismo, puede apreciarse la magnitud de la caída del empleo registrado durante la crisis final de la convertibilidad, que alcanzó el 7,3% en 2002, impulsada por un descenso de 10,1% en el empleo privado y 1,0% en el empleo estatal. Una vez superada esta crisis no volvieron a producirse caídas en el empleo total, tanto porque la economía tuvo un desempeño favorable como porque, aún en años recesivos, el empleo no tuvo una respuesta tan acentuada. Además, el empleo público contribuyó a evitar disminuciones del empleo total en años de caída de la actividad económica como 2009 y 2016.

Este papel estabilizador del empleo público o estatal no es un fenómeno novedoso. Incluso durante los años finales de la convertibilidad, el empleo estatal se destacó por tener un desempeño significativamente superior al del sector privado (Cuadro N°3). De este modo, mientras que el empleo estatal representaba el 28,3% del empleo total registrado en 1998, en 2001 esa proporción era de 30,9% y en 2002, por la fuerte caída del empleo privado, había llegado al 33,0%.

Cuadro N°3. Evolución de los asalariados registrados por el sector privado y estatal*, 1998-2017 períodos seleccionados (tasa anual acumulativa de variación)

Período	Total	Privado	Público
1998-2001	-0,1%	-1,4%	2,9%
1998-2002	-2,0%	-3,6%	1,9%
2002-2015	4,8%	4,9%	4,8%
2003-2015	4,8%	4,8%	5,0%
2003-2008	8,4%	9,7%	5,5%
2008-2015	2,4%	1,4%	4,6%
2015-2018	0,5%	0,0%	1,4%

* Incluye los datos del sector público nacional y de las provincias que efectivamente transfirieron sus cajas jubilatorias a la Nación.

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, Secretaría de Política Económica con datos del SIPA, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP) de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y Observatorio del Empleo y la Dinámica Empresarial (OEDE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

Entre 2003 y 2015, durante los sucesivos gobiernos de la administración kirchnerista, el crecimiento del empleo registrado fue muy fuerte, tanto en el ámbito privado (4,8% anual) como en el estatal (5,0%). Las tasas de crecimiento fueron similares, de modo que la proporción de empleo público, que era de 32,3% en 2003 no tuvo una variación demasiado importante hacia el final del período: en 2015 fue de 32,7%.

Más allá de este mantenimiento en la relación entre empleo público y privado, el tamaño del Estado y el número de empleados públicos sólo puede evaluarse en relación con las funciones cumplidas y los servicios públicos prestados. En distintos países con diferente nivel de desarrollo se observa que la proporción del empleo público respecto del empleo total no guarda una relación unívoca con, por ejemplo, el nivel del PIB, sino que se corresponde con el rol del Estado en tanto regulador de la actividad económica y, sobre todo, proveedor de servicios tales como salud y educación públicas. Desde 2003, el Estado fue incrementando su presencia en ámbitos de los cuales había retrocedido en años anteriores. Así, incrementó el personal en áreas como salud, educación y seguridad y volvió a hacerse cargo de servicios que había concesionado (por ejemplo, la operación de ferrocarriles). Es decir, que el importante crecimiento del empleo público registrado –que mantuvo relativamente su proporción respecto del empleo privado registrado porque también este últimocreció significativamente– sucedió a la par que el Estado incrementaba sus funciones y ampliaba los servicios públicos brindados a la sociedad.

En esta etapa pueden diferenciarse dos períodos: en 2003-2008, cuando el crecimiento económico fue extraordinario, también lo fue la creación de empleo privado. En estos años, el empleo estatal se expandió muy significativamente, pero a una tasa menor que la del privado (5,5% versus 9,7%, respectivamente). En cambio, en 2008-2015, con un crecimiento económico menor y más fluctuante, las tasas de crecimiento del empleo disminuyeron y se invirtieron: mientras el empleo privado se expandió al 1,4% anual, la planta de empleados del sector público creció al 4,6% anual como resultado de la incorporación de nuevos agentes estatales y de la regularización de empleados que estaban contratados sin relación de dependencia.

Como se mencionó, con la asunción del gobierno de Mauricio Macri a fines de 2015 se inició un proceso sistemático de despidos y finalización de contratos en distintas áreas de la administración pública nacional, provincial y municipal. Estos despidos fueron publicitados, con un discurso plagado de prejuicios y discriminación, afirmando que se trataba de echar a los “ñoquis” y “militantes” que irresponsablemente había dejado la gestión anterior. Sin embargo, el propio procedimiento de despidos pone en cuestionamiento estas afirmaciones, ya que no fue consecuencia de un proceso de investigación que buscara identificar si algún trabajador no se

presentaba a su puesto de trabajo, sino que en todos los casos las cesantías se produjeron “sin causa”, sin expresar existencia de razones de incumplimiento de tareas.³⁴

Los despidos y finalizaciones de contratos redundaron finalmente en un proceso de recambio de personal y no en una disminución del empleo público total en términos netos, considerando todos los niveles de gobierno, ya que la nueva administración contrató un número mayor de nuevos empleados. En efecto, entre 2015 y 2018 los asalariados del sector público crecieron a una tasa anual acumulativa de 1,4%. El ritmo de crecimiento del empleo público en estos años, sin embargo, muestra dos peculiaridades. En primer lugar, su tasa de crecimiento fue la menor entre todas las etapas consideradas (incluso menor que entre 1998 y 2002), de modo tal que, en un contexto que en su conjunto se caracterizó por la nula generación de empleo privado registrado, puede decirse que el rol contracíclico que solía tener el empleo público se encontró –al menos– muy debilitado. En segundo lugar, cabe resaltar que el crecimiento en el número de asalariados del sector público fue decreciente entre 2016 y 2018, con un aumento de sólo 0,6% en este último año, en el año de mayor ajuste fiscal.

A pesar de tratarse de sus bajas tasas de crecimiento, el empleo registrado en el sector público se incrementó como proporción del empleo total, como consecuencia del mal desempeño del empleo en el sector privado. En 2018 alcanzó el 33,6% del empleo asalariado registrado total, el valor más elevado de todos los años considerados.

A fines de 2017, diversos medios de prensa difundieron información relativa a un informe del Ministerio de Modernización sobre “dotaciones óptimas de personal”, en el cual se estableció la necesidad de reducir la planta de trabajadores públicos en algo más de 19.000 a nivel nacional, detallando el recorte en cada área.³⁵ Si bien se allí se planteaba que los objetivos del plan de modernización no se circunscribían a la reducción de personal, sobre esta base comenzaron a sucederse despidos y finalizaciones de contratos en diversas áreas, en un proceso que guardó similitudes con el que tuvo lugar a inicios de 2016. A su vez, la reducción de personal en algunas áreas se realizó a la par de la privatización de ciertas funciones que realizaba el Estado.³⁶ Al momento en que finaliza la redacción de este artículo el alcance final de este proceso está aún por determinarse.

El reflejo de estas intenciones puede analizarse más específicamente a partir de la consideración del número de empleados del Poder Ejecutivo Nacional, exclusivamente. En este caso, el panorama resulta más restrictivo para el empleo público. Entre el tercer trimestre de 2015 y el mismo período de 2017 se observa una caída del 1,7% (excluyendo al personal militar y de seguridad), mientras que si se incluye el año 2018 en el análisis, la cantidad de empleados del PEN es apenas 0,3% menor que antes del cambio de gobierno.³⁷ Es decir que el ajuste tuvo mayores consecuencias concretas a nivel del P.E.N. que en el conjunto del empleo público en todos sus niveles.

5. Algunas características del empleo público en el Poder Ejecutivo Nacional

Habiendo mostrado cuál fue la evolución del empleo público en los últimos años en forma global, esta sección se propone ahondar en la caracterización de estos empleos y estos trabajadores, y especialmente distinguir entre empleos con distintas modalidades de contratación, a los fines de cuantificar los procesos descritos en la primera sección.

³⁴ Para una reflexión sobre las razones que llevaron a los despidos y supresión de contratos, véase Fernández y González (2017).

³⁵ Ver, por ejemplo, el diario *El Cronista* “El Ejecutivo identificó al menos unos 17.000 puestos “superfluos”, 07/12/2019 (<https://www.cronista.com/economiapolitica/El-Ejecutivo-identifico-al-menos-unos-17.000-puestos-superfluos-20171207-0020.html>) y el portal *El Cohete a la Luna* “El plan de dotaciones óptimas del FMI” (<https://www.elcoheteealaluna.com/la-dotacion-optima-del-fmi/>)

³⁶ Un caso ejemplar es el del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI): se despidió a 260 trabajadores en enero de 2018 y se evalúa habilitar la contratación de laboratorios privados para tareas de medición y control de calidad que recaían sobre ese organismo.

³⁷ Se incluyen mayores detalles en la próxima sección.

Para ello, se utiliza información del Boletín Fiscal publicado por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, que presenta datos sobre ocupación en el Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). Además del personal de los distintos Ministerios nacionales, incluye datos de Otros entes del Sector Público no Financiero³⁸, personal militar y de seguridad y, a partir de 2006, Empresas y Sociedades del Estado. El Boletín toma información que surge de las liquidaciones registradas en el Sistema de Administración Financiera de los Recursos Humanos y permite distinguir entre personal de planta permanente y el personal contratado por tiempo determinado bajo la Ley Marco y el Decreto N°92/1995 (locación de obra o servicios).³⁹

Debido a la cobertura de esta fuente, la mayoría (más del 50%) de los empleados que se registran se desempeñan como personal de seguridad y militar; en cambio, no incluye a la mayor parte de los empleados en áreas de Salud y Educación, dado que sólo considera al personal dependiente directamente de los Ministerios nacionales. Tampoco incluye a los empleados de los Poderes Legislativo y Judicial.

Si bien es cierto que esta fuente de información resulta más limitada en términos de su cobertura, aporta información adicional acerca de algunas características relevantes de los empleados públicos. Es la única información de registro que permite identificar diferentes formas de contratación. Además, permite analizar la estructura los ocupados según su nivel educativo y género, a la vez que brinda información sobre el salario promedio de los distintos grupos.

Los puestos de trabajo se agrupan en escalafones según su naturaleza y función:

- En el escalafón de **personal de Organismos Reguladores** se incluyen trabajadores de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), Comisión Nacional de Valores (CNV), Comisión de Regulación del Transporte (CNRT), Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), Superintendencia de Riesgo del Trabajo (SRT), y Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA) entre otros.
- En los escalafones **Científicos y Técnicos** se consideran los empleados de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). Cabe destacar que se incluye en este agrupamiento a todo el personal, no únicamente al dedicado a tareas específicamente científicas.
- El **personal Convencionado** incluye a los empleados de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Dirección Nacional de Vialidad, el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENHOSA), la Administración Nacional de la Seguridad Social, los Servicios de Transportes Navales y Talleres Gráficos.
- La **Planta Permanente del SINEP** (antes SINAPA) engloba personal profesional y administrativo. Se incluyen en este grupo los trabajadores de Planta que se encuentran designados transitoriamente en sus cargos para cumplir tareas específicas o porque no cumplen con los nuevos requisitos mínimos de titulación a partir del reemplazo del SINAPA por el SINEP.⁴⁰
- **Personal Civil de las Fuerzas Armadas**

³⁸ Entre los que se encuentran Organismos reguladores y Organismos de Ciencia y Tecnología.

³⁹ La cobertura de los datos presentados en esta sección difiere de los que se mostraron en la anterior por dos motivos principales. Por un lado, se refiere a trabajadores que se desempeñan en el Poder Ejecutivo Nacional, organismos reguladores y empresas y sociedades del Estado. Es decir, no se trata de todos los poderes y niveles de gobierno, como en la serie anterior proveniente de registros de la seguridad social, sino sólo del P.E.N. y sus organismos y empresas. A su vez, como se comentó, en la base de datos del SIPA de utilizada en la sección anterior, los empleados de empresas del Estado quedan clasificados en la rama de la actividad que realiza la empresa, y no como parte de la administración pública.

Por otro lado, en este caso se incluyen, además de los asalariados registrados del P.E.N. los trabajadores contratados como planta transitoria a través de la Ley Marco, así como un parte de los contratados a través de locaciones de servicios.

⁴⁰ Ver Nota al pie 19.

- **Trabajadores contratados por tiempo determinado:** incluye a trabajadores contratados a través de las modalidades comprendidas en la Ley Marco (llamados en este artículo “trabajadores en planta transitoria habilitada por la Ley Marco”) y los “contratados” como monotributistas a través de locaciones de servicio u obra en el marco de los Decretos N°92/1995, N°1184/2001 y N°2345/2008 y modificatorios.

- **Personal Militar y de Seguridad:** de la Policía Federal, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval y el Servicio Penitenciario (Ministerio de Seguridad) y personal militar de las F.F. A.A. (Ministerio de Defensa).

- **Resto:** incluye autoridades superiores del Poder Ejecutivo, Funcionarios Fuera de Nivel, personal de Administradores Gubernamentales, personal de Fabricaciones Militares, personal del Servicio Exterior y Sindicatura General de la Nación, personal del Hospital Nacional Posadas, personal civil de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, personal del INCAA, entre otros.

Según la última información disponible, en el tercer trimestre de 2018 la cantidad de trabajadores del Poder Ejecutivo Nacional era 386.185, que representaba 45,5% más que en el mismo período de 2003. Entre ese año y 2015 el total de personal del P.E.N. y otros entes del Sector Público no Financiero creció 50,0% entre puntas, lo cual significó una tasa de crecimiento anual acumulativa del 3,6%. Tal como se observó en la sección anterior para un conjunto diferente de empleados públicos, entre 2003 y 2008 el empleo en el P.E.N aumentó a un ritmo ligeramente mayor entre 2008 y 2015 que entre 2003 y 2008 (la tasa anual acumulativa fue de 3,7% y 3,1% respectivamente). Entre 2015 y 2018, en cambio, el empleo se redujo un 3,0% entre puntas, como resultado de una fuerte caída de 5,3% entre 2016 y 2017, y magros aumentos entre 1,0% y 1,5% en los otros dos períodos.

Dado que la evolución de los trabajadores del escalafón militar y de seguridad muestra un menor crecimiento entre puntas, y a la vez mayores fluctuaciones en los dos últimos años, cuando se excluyen estos empleados las diferencias en las tasas se mantienen, pero en forma menos marcada: la tasa de crecimiento promedio entre 2003 y 2008 fue del 4,6% y del 4,9% entre 2008 y 2015. En cambio, se contrajo 0,1% por año entre 2015 y 2018. Es decir, que mientras que las conclusiones que surgen de esta información en cuanto a la dinámica general del empleo en el P.E.N desde 2003 no difieren de las presentadas para el total del empleo en la Administración Pública, es importante señalar que considerando este recorte se observa una leve contracción de la cantidad de trabajadores entre 2016 y 2018. Esta reducción fue más pronunciada entre los cuerpos de seguridad, resultado que se explica por la transferencia de la Policía Federal al ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir de enero de 2017, lo cual implica que quienes hasta el momento del traspaso eran empleados de la Nación, pasan a serlo de la Ciudad.⁴¹

Las conclusiones respecto de la evolución de los diferentes tipos de contrato bajo los cuales se establece la relación de cada trabajador con el Estado enriquecen el análisis descriptivo previo.

Si se consideran los años para los cuales se cuenta con información completa (2003-2018), se observa que el peso de los trabajadores contratados por tiempo determinado (“contratados” y planta transitoria de la Ley Marco) sobre el total creció significativamente, pasando de representar el 6,2% del total de empleados a ser el 17,1%. Este aumento se dio de manera gradual y es resultado de un incremento del 45,5% en la cantidad de empleados totales (a una tasa anual acumulativa del 2,5%), mientras que el conjunto de “contratados” y planta transitoria de la Ley Marco creció 3,15 veces (al 10,0% anual). En definitiva, puede decirse que el incremento en el número de empleados públicos ocurrió principalmente sobre la base de contrataciones por tiempo determinado.

Dado que el personal militar y de las fuerzas de seguridad muestra ciertas características específicas que no son asimilables al personal civil, puede refinarse el análisis excluyendo a este subgrupo del total. Restando a estos trabajadores –cuyo número aumentó menos que el resto

⁴¹ Entre 2016 y 2017 la cantidad de ocupados en el escalafón Militar y de Seguridad es de casi 18.000. Este número concuerda con la estimación de personal policial de la Policía Federal afectado por la transferencia (Ríos, 2016).

entre 2003 y 2015 y, como se comentó, se redujo en años más recientes como consecuencia de un cambio institucional– el incremento del total resulta del 74,7%, es decir, a una tasa acumulativa de 3,8%. En este universo restringido, el grupo de “contratados” y planta transitoria de la Ley Marco pasa de representar el 14,5% en 2003 al 34,5% en 2018 (Cuadro N°4).

Más allá del incremento general de su peso sobre el total, al interior del personal contratado por tiempo determinado bajo modalidades de locación de servicio o de obra y planta transitoria, se observa un cambio de composición muy relevante entre 2003 y 2015. El porcentaje de trabajadores contratados por locación de obra o servicio pasa de abarcar prácticamente a la totalidad de contratados por tiempo determinado (98,0% y 14,2% del total) en 2003 a representar al 12,1% (4,5% del total) en 2015. Es decir, se incrementó la modalidad de planta transitoria, con mayor reconocimiento de derechos laborales, al tiempo que decreció en términos absolutos y relativos la cantidad de contratos por locación de obra y de servicios.⁴²

Ese tipo de contrato sufrió después de 2015 una caída abrupta de 96,4%, que implicó que pasara a representar solamente el 0,5% de los contratados bajo modalidades por tiempo determinado(0,2% del total) en 2018. En efecto, se observa que mientras que entre 2003 y 2015 los contratos de locación se contrajeron a una tasa anual acumulativa del 4,7%, entre 2015 y 2018 lo hicieron a una tasa de 67,1%. Esta última caída probablemente esté asociada a la no renovación de contratos enmarcada en el proceso de despidos encarado por el gobierno de Macri, mencionado anteriormente.

En definitiva, lo que muestran estos datos es que a partir de la reforma del Estado implementada en la década de 1990 la planta de trabajadores públicos se incrementó fundamentalmente a través de contratos por tiempo determinado, limitando fuertemente la vigencia del principio de intangibilidad del empleo público. A partir de la implementación de la Ley Marco, las contrataciones se realizaron cada vez más a través de modalidades que garantizan mayores derechos a los trabajadores, pero conservando su carácter precario.

Cuadro N°4. Tasa anual acumulativa de variación de los ocupados en el Poder Ejecutivo Nacional y otros entes del Sector Público Nacional no Financiero por agrupamientos escalafonarios (terceros trimestres). 2003-2018.

Escalafón	Tasa de crecimiento anual acumulativa (%)			Composición excluyendo Personal militar y de seguridad (% en columnas)		
	2003-2015	2003-2018	2015-2018	2003	2015	2018
Organismos reguladores	2,0%	1,0%	-3,8%	0,9%	0,7%	0,6%
Contratados por tiempo determinado	13,5%	10,0%	-2,2%	14,5%	36,9%	34,5%
Planta transitoria Ley Marco*	49,7%	42,3%	1,6%	2,3%	32,4%	34,3%
Locación de servicio y obra*	-4,7%	-23,2%	-67,1%	14,2%	4,5%	0,2%
Convencionados	2,7%	1,6%	-3,1%	25,6%	19,7%	18,5%
Escalafones Científicos y Técnicos	5,4%	4,6%	0,8%	11,1%	12,0%	12,5%
SINEP (planta permanente)	-0,8%	-1,0%	-1,8%	22,3%	11,5%	11,0%
Militar y de Seguridad	2,7%	1,5%	-1,9%	n/c	n/c	n/c
Personal Civil de las FFAA	-0,3%	-1,2%	-5,3%	18,9%	10,5%	9,0%
Resto	5,7%	9,0%	20,8%	6,7%	8,7%	13,8%
Total	3,6%	2,5%	-1,0%	n/c	n/c	n/c
Total sin militar y de seguridad	4,7%	3,8%	-0,1%	100,0%	100,0%	100,0%

⁴² Debe tenerse en cuenta que, si bien la cantidad de contrataciones por locación de servicios y de obra por parte del P.E.N. disminuyó, una parte de estos contratos continúa realizándose a través de terceras instituciones, como universidades nacionales.

*Dada la disponibilidad de información desagregada, estos datos corresponden a los segundos trimestres de cada año.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Boletín Fiscal (ONP)

A continuación, y con el fin de realizar un breve perfil de los ocupados del sector público nacional (excluyendo personal militar y de seguridad), se analiza la composición de este grupo de trabajadores según género y según nivel educativo y así como sus salarios relativos.

En primer lugar, de la distribución de los empleados del Poder Ejecutivo por género, surge que los puestos de trabajo se encuentran balanceados entre varones y mujeres. La diferencia en el peso de mujeres y varones ocupados en el P.E.N se fue reduciendo a lo largo de la última década, considerando que en 2003 los varones representaban el 55,9% de los trabajadores del sector. Cabe recordar que el Boletín fiscal no incluye datos sobre los trabajadores de los sistemas públicos de salud y educación, donde las mujeres tienen un peso mayor. Aun así, la presencia de mujeres en estos empleos es mayor que en el resto de la economía, donde representan el 43,6% de los ocupados totales.⁴³

Si se considera la distribución según escalafón, el peso de los varones resulta mayor en los organismos reguladores que, como se verá más adelante, tienen en promedio los mayores salarios relativos, así como en el escalafón científico técnico. Las mujeres, en cambio, representan más del 53% entre los contratados por tiempo determinado, es decir, en aquellos puestos con mayor grado de precariedad, y el 52,5% de los puestos del SINEP (Cuadro N°5).

Cuadro N°5. Ocupados en el Poder Ejecutivo Nacional y otros entes del Sector Público Nacional no Financiero por agrupamientos escalafonarios según género y nivel educativo. Segundos trimestres. 2003-2018.

Escalafón	II-2003					
	Varones	Mujeres	Primario	Secundario	Terciario	Universitario
Organismos reguladores	59.5%	40.5%	4.0%	38.3%	3.9%	53.7%
Convencionados	57.6%	42.4%	14.1%	41.3%	2.6%	42.0%
Científico técnico	62.9%	37.1%	19.6%	23.7%	2.4%	54.2%
SINEP (planta permanente)	50.2%	49.8%	32.6%	37.4%	5.1%	24.9%
Contratados por tiempo determinado	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Total	55.9%	44.1%	21.9%	36.5%	3.5%	38.1%
Escalafón	II-2018					
	Varones	Mujeres	Primario	Secundario	Terciario	Universitario
Organismos reguladores	53.8%	46.2%	6.6%	28.6%	9.0%	55.8%
Convencionados	51.4%	48.6%	5.7%	38.8%	7.9%	47.7%
Científico técnico	55.9%	44.1%	2.3%	37.9%	2.4%	57.4%
SINEP (planta permanente)	47.5%	52.5%	12.4%	40.3%	10.6%	36.8%
Contratados por tiempo determinado	46.7%	53.3%	10.4%	46.8%	10.8%	32.0%
Total	49.5%	50.5%	8.2%	42.4%	8.7%	40.7%

Nota: no se dispone de esta información diferenciada para planta transitoria de Ley Marco y contratos de locación de servicio u obra. Excluye personal militar y de seguridad

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Boletín Fiscal publicado por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP).

En relación al nivel educativo de los trabajadores, la mayoría de los puestos (42,4%) son ocupados por trabajadores con educación secundaria completa, mientras que el 44,7% lo ocupan trabajadores con título universitario. Es decir, la estructura de trabajadores del P.E.N. está

⁴³ Este último dato, así como los que en adelante se citan en relación con el total de asalariados, surge de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC correspondiente al segundo trimestre de 2018 y se refiere al total de ocupados asalariados del conjunto de aglomerados urbanos relevados por la encuesta.

altamente profesionalizada, si se considera que del total de ocupados en relación de dependencia del país solo el 23,4% tenía título universitario o terciario en 2018.

Esta distribución se mantiene en todos los escalafones, aunque se observan algunas diferencias. Entre los trabajadores del escalafón Científico Técnico y los de Organismos Reguladores, más de la mitad tiene título universitario (57,4% y 55,8% respectivamente). En cambio, entre los trabajadores de planta permanente y los contratados por tiempo determinado tienen mayor peso los trabajadores sin título secundario (12,4% y 10,4%).⁴⁴

Finalmente, cabe destacar que en términos generales el nivel educativo de los ocupados en el P.E.N. aumentó desde 2003. Así, el peso de los trabajadores sin título secundario se redujo en un 62,4%, mientras que la proporción de empleados con título universitario aumentó 6,6% (Cuadro N°5)⁴⁵.

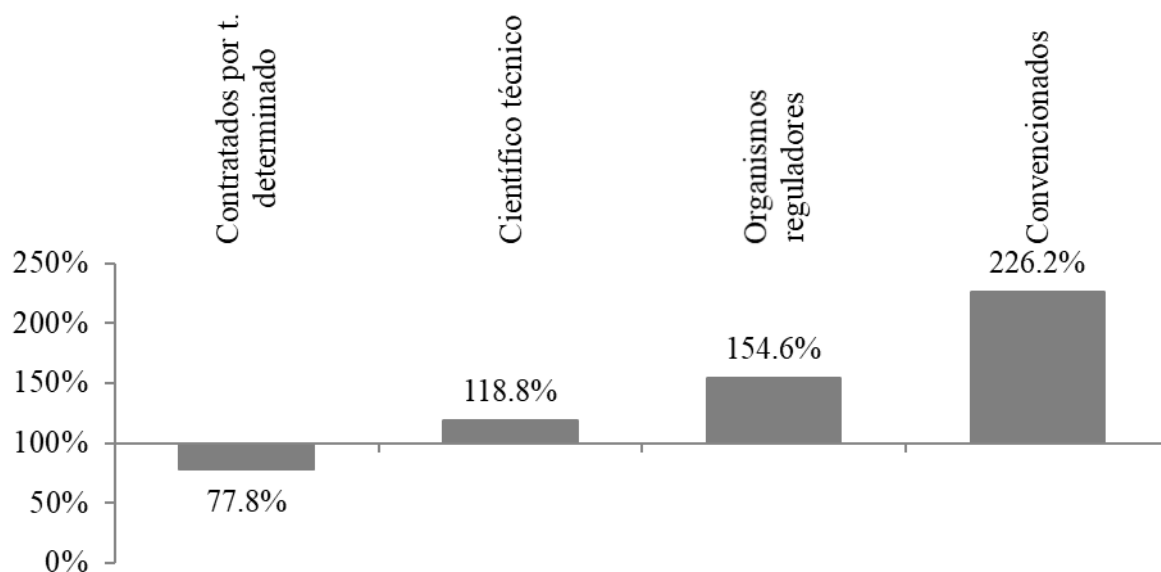
La mejora en el nivel educativo entre los empleados del P.E.N. acompañó el aumento del nivel educativo de la fuerza de trabajo en general, pero se produjo entre estos trabajadores de manera más marcada. Entre los ocupados totales, en 2003 el 49,0% tenía secundaria incompleta y solo el 18,2% tenía educación superior. En 2018 la proporción de ocupados sin título secundario pasó a ser del 32,4% mientras que, tal como se mencionó más arriba, el peso de trabajadores con nivel universitario era la mitad que entre los trabajadores del P.E.N. Estos datos muestran que el perfil de los trabajadores del P.E.N. está altamente profesionalizado, si se lo compara con los empleados asalariados en su conjunto.

A fin de mostrar otro aspecto de la precariedad en la que se encuentran algunos trabajadores del Estado, en el Gráfico N° 2, se muestran los salarios promedio de los diferentes escalafones en comparación con el correspondiente a los empleados de planta permanente y transitoria a través de un número índice que los toma como base. Se destaca principalmente que el grupo de trabajadores contratados por tiempo determinado es el que percibe los menores salarios (22,2% menos que los trabajadores de planta), de modo que en estos casos se suman una condición laboral más precaria y una menor remuneración. Entre los trabajadores del escalafón científico técnico los salarios resultan 18,8% superiores a los de planta. La diferencia es del 54,6% para los empleados de organismos reguladores y alcanza el 126,2% para los trabajadores convencionales. En estos casos, el mayor salario relativo se asocia con un mayor nivel educativo promedio, en particular, un mayor peso de formación universitaria.

⁴⁴ Estas relaciones cambiaron en el último año, ver Fernández y González (2018).

⁴⁵ Los trabajadores de mayor nivel educativo perdieron peso en el último año, ya que en 2017 representaban el 41,6%.

Gráfico N°2. Salarios relativos de los ocupados en el Poder Ejecutivo Nacional y otros entes del Sector Público Nacional no Financiero por agrupamientos escalafonarios. Índice base SINEP (planta permanente)=100. II trimestre 2018



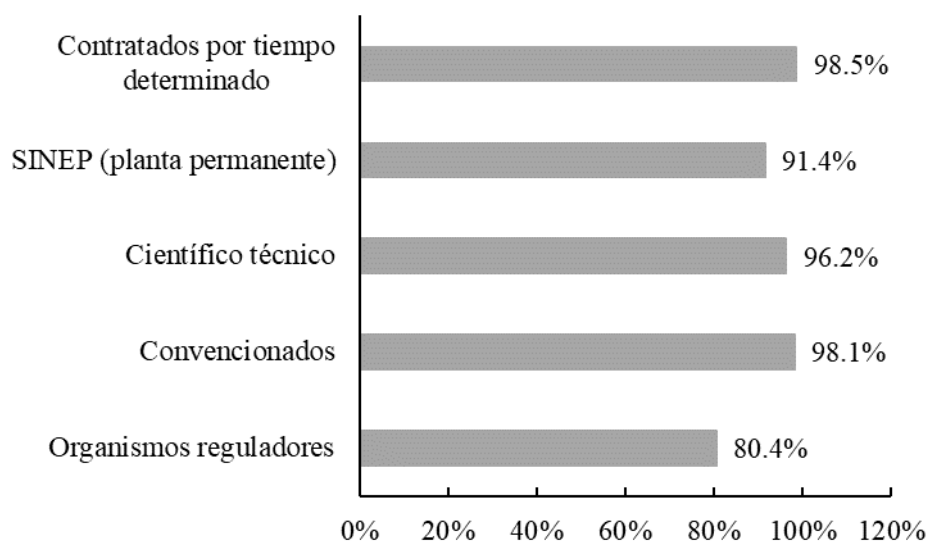
Nota: no se dispone de esta información diferenciada para planta transitoria de Ley Marco y contratos de locación de servicio u obra.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Boletín Fiscal (ONP).

En cuanto a las diferencias salariales según el género, se observa que en todos los escalafones los salarios de las mujeres son más bajos que los de los varones, aunque las diferencias son significativamente menores que en el mercado de trabajo tomado en su conjunto. En efecto, mientras que los salarios de las mujeres empleadas en el P.E.N. oscilan entre el 80,4% y el 98,5% de los salarios de sus compañeros varones, esta proporción es del 74,7% tomando a todos los asalariados.⁴⁶ La mayor diferencia se observa en el escalafón de los Organismos reguladores, mientras que la diferencia se reduce al mínimo entre los contratados por tiempo determinado (Gráfico N°3).

⁴⁶ Si se considera el universo de los asalariados registrados, los salarios de las mujeres representan el 80,3% de los salarios de los varones, mientras que esta relación cae al 62,9% entre los asalariados no registrados.

Gráfico N°3. Salarios de las mujeres ocupadas en el Poder Ejecutivo Nacional y otros entes del Sector Público Nacional no Financiero como porcentaje del salario de los varones por agrupamientos escalafonarios. II trimestre 2018.



Nota: no se dispone de esta información diferenciada para planta transitoria de Ley Marco y contratos de locación de servicio u obra.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Boletín Fiscal (ONP)

Si bien estas diferencias salariales entre varones y mujeres son significativamente menores a las observadas en el mercado de trabajo en promedio, resulta sumamente llamativo que las desventajas salariales que enfrentan las mujeres, y que han sido extensamente documentadas por la literatura (Esquivel, 2007; Rojo Brizuela y Tumini, 2008), se mantienen incluso para los trabajadores del sector público. En este sector, las remuneraciones no son definidas arbitrariamente por el empleador sino que se asocian principalmente a los escalafones asignados y el nivel educativo de los empleados, y a su vez los escalafones se relacionan con características objetivas del perfil de los trabajadores.⁴⁷ Si bien no se cuenta con información más detallada acerca de otros factores que pueden influir en la remuneración de los distintos trabajadores, tales como la antigüedad y el tipo de tareas que realizan, la existencia de estos diferenciales salariales podrían ser indicios de la existencia de discriminación por género, probablemente en la asignación de puestos de mayor jerarquía.

En resumen, en comparación con el mercado de trabajo en general, el empleo en el P.E.N. muestra condiciones más equitativas de acceso a los puestos de trabajo para varones y mujeres y brechas salariales menores, aunque aún se observan diferencias de género. Por otro lado, las diferentes formas de contratación implican una importante heterogeneidad en este grupo de trabajadores. Sobresalen las peores condiciones laborales de los contratados por tiempo determinado, que además de trabajar en el marco de relaciones más precarias, lo hacen con salarios menores.

6. Reflexiones finales

El colectivo de los empleados públicos es un grupo heterogéneo, conformado actualmente por trabajadores cuya relación laboral con el Estado empleador adopta distintas modalidades. Las diferentes formas de contratación conllevan, fundamentalmente, distintos grados de

⁴⁷ Cabe señalar a su vez que cuando se abre el análisis según el nivel educativo de los trabajadores dentro de cada escalafón, la penalización salarial a las mujeres se mantiene, con contadas excepciones entre los trabajadores de menor nivel educativo donde prácticamente no se observan diferencias. Entre los trabajadores profesionales, en cambio, las diferencias oscilan entre el 8% y el 17,6% según el escalafón.

estabilidad laboral y, en el extremo, el desconocimiento de la relación laboral como tal, con la consiguiente falta de reconocimiento de derechos a estos trabajadores. Esta heterogeneidad tiene su origen en la reforma del Estado implementada en la década de 1990, en el marco de la aplicación de una serie de medidas de corte neoliberal que incluyeron privatizaciones de empresas públicas y de funciones del Estado, así como medidas tendientes a reducir la planta de empleados públicos.

Como contrapartida a esta heterogeneidad, la información sobre el empleo público resulta fragmentaria y sólo logra ser reconstruida parcialmente a partir de diferentes fuentes de datos.

La información referida a los asalariados registrados del sector público da cuenta de una tasa de crecimiento similar a la del empleo privado entre 2003 y 2015 de manera que no se modificó la participación del empleo asalariado registrado en el sector público en relación con el empleo asalariado total. A su vez, se observa que el empleo público tuvo una evolución más estable en este período -creciendo a una tasa menor en etapas de expansión (2003-2008) y a tasas más altas que el empleo privado en momentos en los que éste tendió a desacelerarse (2008-2015)- de manera que cumplió un papel contracíclico. Esto ya había ocurrido en 2002, cuando el empleo privado se contrajo 10,1%, mientras que el empleo público lo hizo en sólo 1,0%, y se aprecia también en 2009 y 2016, cuando fue el empleo público el que contribuyó a sostener el empleo total. Sin embargo, no aparece evidencia de un crecimiento explosivo del empleo público, ni en general en los últimos años ni en particular en 2015, tal como se intentó instalar en la opinión pública. Luego del cambio de gobierno a fines de 2015, se inició un proceso de despidos y finalización de contratos, que tuvo diferentes resultados según el colectivo de trabajadores estatales que se considere. Según la información del SIPA, la cantidad total de empleados del Sector Público nacional, provincial y municipal se incrementó 1,4% anual entre 2015 y 2018. En cambio, la cantidad de trabajadores del P.E.N. se contrajo a una tasa del 0,6% anual en ese período (excluyendo personal militar y de fuerzas de seguridad).

Del análisis de algunas de las principales características de los ocupados en el Sector Público Nacional surge que, a pesar de que en los últimos años se iniciaron procesos de concursos para ocupar cargos en planta permanente, el crecimiento del Estado y de la cantidad de empleados públicos desde 2003 se produjo fundamentalmente a través de modalidades de contratación sin régimen de estabilidad. En efecto, los contratados a través de modalidades de locación de obra o servicios y a través de la Ley Marco pasaron de representar el 14,9% del total (excluyendo fuerzas militares y de seguridad) en 2003 al 34,5% en 2018.

Aún a pesar de esta persistente precariedad del vínculo laboral de gran parte de los empleados públicos, cabe destacar que entre los contratados por tiempo determinado el peso de los trabajadores que se desempeñan como prestadores de servicios mediante contratos de locación fue perdiendo peso y pasó de representar el 98% en 2003 a ser el 12,2% del total de contratados en 2015 y el 0,5% en 2018. Como contrapartida, creció el porcentaje contratados en planta transitoria a través de la Ley Marco.

La serie de despidos iniciada en 2016 por la nueva administración tuvo como resultado una disminución del grupo de trabajadores contratados por tiempo determinado, explicada por la discontinuación del 96,4% de contratos de locación de servicios u obra hasta 2018. Cabe recordar que esa modalidad de contratación, aunque precaria, disfrazaba una relación laboral (muchas veces de largos años) con el Estado nacional, de manera que esas discontinuaciones representan la desvinculación de trabajadores que realizan tareas de línea junto con otros trabajadores con modalidades de contratación más permanentes.

La información reconstruida en este trabajo cobra mayor relevancia en el marco del proceso de modernización del Estado argentino que está en curso. Este proceso, más allá de su discurso y justificación, no da muestras de tratarse de una reorganización de las tareas y un fortalecimiento de la carrera administrativa en busca de una mayor eficiencia en la realización de las actividades propias de las burocracias estatales. Más bien, se trata de una tendencia hacia la reducción de la planta del Estado a la par de un recorte de las tareas a cargo del sector público que pasarían a la esfera privada, facilitada por las condiciones precarias de contratación de los trabajadores.

7. Bibliografía

Arceo, N., E. Basualdo, M. González y N. Mendizábal (2010). *La economía argentina de la posconvertibilidad en tiempos de crisis mundial*. Buenos Aires: Cara o Ceca.

Arcidiácono, M., L. Carella, L. Gasparini, P. Gluzman y J. Puig (2014). *El empleo público en América Latina. Evidencia de las encuestas a hogares*. Documento de Trabajo N°2014/05. Corporación Andina de Fomento.

Basualdo, E. (1999). *Las reformas estructurales y el plan de convertibilidad durante la década de los noventa: el auge y la crisis de la valorización financiera*. Documento de Trabajo. FLACSO Sede Argentina.

Beccaria, L y P. Galín (2002). "Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas". *Colección diagnósticos y propuestas* N° 3. CIEPP.

Beccaria, L., Esquivel, V. y Maurizio, R. (2005). "Empleo salarios y equidad durante la recuperación reciente en Argentina". *Desarrollo Económico*, N° 178, Vol. 45, julio-septiembre, Buenos Aires.

Benevento, S., J. Campos, L. Campos, M. Campos y J. Frankel (2016). *Se profundizan los despidos y las acciones de amedrentamiento contra los trabajadores*. Observatorio del Derecho Social de la CTA Autónoma, enero.

Bidart Campos, G. (1993) "La estabilidad del empleo público" en *El Derecho*, Universitas

Carlson, I. y M. Payne (2002). *Estudio comparativo de estadísticas de empleo en 26 países de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.

CEPA (Centro de Economía Política Argentina) (2016). *Situación del mercado de trabajo argentino: análisis de la evolución del empleo en el mes de septiembre. El punto de partida*. Documento de Trabajo N°4, octubre.

CIFRA (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina-CTA) (2018) *Análisis del acuerdo de la Alianza Cambiemos con el FMI*, julio.

Clarín (24/12/2015). *Denuncian que los contratos del Estado crecieron 50% en poco tiempo*. Consultado en https://www.clarin.com/politica/noquis-estatales-ibarra-contratados_0_SJmeSaRODXg.html

Cortés, R. y A. Marshall (1999) "Estrategia Económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa", *Desarrollo Económico*, N°154, Vol. 39, julio-septiembre, Buenos Aires.

Damill, M., R. Frenkel y L. Juvenal (2003). "Las cuentas públicas y la crisis de la Convertibilidad en Argentina". *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, N° 170, Buenos Aires.

Dirección de Análisis de Información Presupuestaria y Estudios Fiscales (DAIPEF) (2014). *El empleo público en las provincias argentinas: 2005-2012*. En 47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, septiembre.

Esquivel, V. (2007). "Género y diferenciales de salarios en Argentina". En Novick, M. y H. Palomino *Estructura productiva y empleo. Un enfoque transversal*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Fernández, A.L. y González, M. (2012). "La desigualdad en los ingresos laborales. Su evolución en la posconvertibilidad". En *Apuntes para el Cambio. Revista Digital de Economía Política* N° 3.

Duarte, M. (2001). "Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos". En *Realidad Económica* N° 182, IADE.

Duhalde, S. (2009). "La respuesta de los sindicatos estatales al neoliberalismo en Argentina (1989-1995)". En *Trabajo y Sociedad* N° 13, Santiago del Estero, diciembre.

Fernández, A.L. y González, M. (2017). "Empleo público: nivel, evolución y formas de contratación". En *Realidad Económica* N° 309, IADE, agosto-septiembre.

Gonilski, M. (2013). "Transformaciones y continuidades en el vínculo laboral de los empleados públicos argentinos (1990-2011). Un estudio de caso sobre los trabajadores del Poder Ejecutivo Nacional" En *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* N° 5,

Centro de Estudios de Sociología del Trabajo del Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, abril.

González, M. (2003).“Transformaciones de hecho y de derecho en las relaciones laborales en los noventa” En Lindenboim, J. y C. Danani (coord.) *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Editorial Biblos, Buenos Aires.

La Nación (21/12/2015). *Convalidar a los ñoquis es una falta de respeto con los empleados que sí trabajan*. Consultado en <https://www.lanacion.com.ar/1856212-andres-ibarra-convalidar-a-los-noquis-es-una-falta-de-respeto-con-los-empleados-que-si-trabajan>

La Nación (13/01/2016). *Prat Gay habló de ‘grasa militante’ y desató la polémica en Twitter*. Consultado en <https://www.lanacion.com.ar/1861924-prat-gay-hablo-de-grasa-militante-y-desato-la-polemica-en-twitter>

Lindenboim, J. y A. Giusti (1999). *Cambio ‘técnico’ en el censo de 1991: cuantificación de su efecto en las tasas de actividad y evaluación de los resultados sobre las características de la población*. ENIV Jornadas Argentinas de Estudios de la Población. AEPa, Resistencia, Chaco.

Lindenboim, J. y J. Graña (2006) *Empleo y remuneraciones en el sector público: La situación luego de los cambios de los noventa y recientes*, Documentos de Trabajo N°6, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED – FCE – UBA), Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2016a). *Empleo en el sector público: nivel, composición y evolución*. Informe 2016/01. Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales, febrero.

López, A. y N. Zeller (2006) *La Administración Pública Nacional Argentina (1983-2001): el impacto de las reformas sobre su estructura y el personal*. Revista Argentina de Sociología, Año 4 N°6, pp. 129-159.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2016b). *Seguimiento del empleo público nacional, provincial y municipal*. Informe 2016/02. Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales, septiembre.

Oszlak, O. (1993). “La reforma del Estado: el día después” en Bodemer, K. *La reforma del Estado. Más allá de la privatización*, FESUR, Uruguay.

Oszlak, O. (1992). “La organización de la reorganización estatal: tendencias en la reforma del sector público en América Latina” en *Administración pública y sociedad* N°6, Buenos Aires, julio.

Panigo, D. y Neffa, J.C. (2009). *El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de crecimiento*. Documento de Trabajo, Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, Dirección de Modelos y Proyecciones, Ministerio de Economía.

Poblete, L. (2008). *De la gestión de l’autonomie. Parcours de travailleurs autonomes argentins dans les années ’90*. Tesis doctoral. École de Hautes Études en Sciences Sociales.

Poblete, L. (2013). “Subcontratados por el Estado. Trabajadores autónomos de la administración pública argentina (2002-2007)” *Trabajo y Sociedad* N° 21, invierno 2013, Santiago del Estero, Argentina

Pomares, J., J. Gasparini y D. Deleersnyder (2013). *Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación*. Documento de Trabajo N°117, CIPPEC.

Ríos, A. (2016). “La transferencia de la Policía Federal Argentina” en *Bordes* N° II, Universidad Nacional de José C. Paz, septiembre.

Rojó Brizuela, S. y L. Tumini (2008). “Inequidades de género en el mercado de trabajo en Argentina: las brechas salariales” en *Revista de trabajo*, Año 4, N°6, diciembre.

Thwaites Rey, M. (1999). “Ajuste del Estado y reforma estructural en la Argentina de los 90” en *Realidad Económica* N° 160/161, Buenos Aires.

Zeller, N. y A. Rivkin (2003) “El empleo en la Administración Pública Nacional: estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones” INAP, Serie I, Documento N° 69, Buenos Aires.