

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

Martín Gonilski¹

Resumen

El artículo está orientado a la comprensión de los cambios ocurridos en las últimas décadas en las condiciones de empleo en Argentina. Por tratarse de un vasto el campo de estudio, lo abordamos desde una arista particular investigando las transformaciones en las formas de contratación de la fuerza de trabajo argentina que le dan un marco jurídico a la relación capital-trabajo. El análisis toma como caso de estudio el empleo en el Estado argentino en las últimas décadas, a fin de responder a los siguientes interrogantes: ¿De qué manera ha evolucionado el vínculo laboral entre el Estado y el empleado público? ¿Qué diferenciaciones al interior de este sector de la clase trabajadora se han consolidado en las últimas décadas? ¿Cómo ha impactado el proceso de tercerización o externalización productiva en el empleador más importante de la Argentina?

Palabras clave: Estado, empleo público, contratos, diferenciación salarial, precariedad laboral, tercerización.

Transformations and Continuities in Work Ties of State Employees in Argentina (1990-2011). Case Study on Workers of the National Executive

Abstract

This research aims at contributing to understand the changes occurred within the employment conditions in Argentina in the last decades. Because the field of study is so vast, we decided to approach it from a specific edge:

Fecha de recepción : 05/02/2013 – Fecha de aceptación: 13/03/2013

¹ Lic. en Economía, Universidad de Buenos Aires, investigador del Centro de Estudios de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Argentina
Email martingonilski@gmail.com

investigating those transformations that took place in the hiring of the workforce in Argentina which provide a legal framework for the capital-labour relation in our country. To develop this analysis, we considered employment in the Argentine State in recent decades as a study case. Some of the questions we have intended to answer are: How has employment relationship between the State and public employees changed? Which distinctions within the working class have become established in recent decades? How has the process of outsourcing made an impact on the largest employer in Argentina?

Keywords: state, employment in the public sector, contracts, salary differences, precarious work, outsourcing.

Introducción

El presente trabajo se inscribe en un proyecto de investigación de alcance más amplio que busca comprender las veloces transformaciones y diferenciaciones ocurridas al interior de la clase trabajadora argentina en las últimas décadas. Se propone lograr una visión más acabada del transmutado escenario que la afecta actualmente y procura entender los renovados desafíos que deberá enfrentar a la hora de alcanzar nuevas conquistas sociales.

Dada la amplitud del tema y las diversas perspectivas desde las que puede abordarse se ha focalizado el análisis en el surgimiento y desarrollo en las últimas décadas de novedosas formas de contratación -el vínculo jurídico que adquiere la relación capital-trabajo-, que reflejan la posibilidad de distintos capitales de traspasar a los trabajadores los costos asociados con la inestabilidad propia de la actividad económica o, incluso, de explotar su capacidad laboral sin necesidad de que formen parte de sus nóminas de personal. Esta posibilidad, plantea la necesidad de una explicación relevante e ineludible para la ciencia económica debido a los distintos impactos que presenta. Desde nuestra óptica, el más importante es el aumento de la inestabilidad laboral y el traslado de los riesgos de rotación del capital hacia una porción cada vez mayor de los trabajadores. Esto diferencia los modos de vida y experiencias cotidianas de los distintos sectores de la clase trabajadora, modificando también su auto percepción.

El trabajo que se presenta constituye el primer paso de un estudio de caso sobre las formas de contratación que atañen al empleo público en la Argentina y específicamente concierne a los trabajadores del

Poder Ejecutivo Nacional (PEN). El caso de estudio seleccionado nos permite contar con información estadística homogénea sobre un gran número de empleados y posibilita esclarecer la condición de un importante subconjunto de trabajadores estatales².

El texto contiene dos secciones. En la primera se revisa la evolución del número de empleados que consignan las estadísticas públicas como trabajadores del Estado. Se presentan a la vez referencias sobre las transformaciones de la legislación laboral estatal en las últimas dos décadas y datos sobre la magnitud de las distintas formas de contratación y su impacto en los salarios reales, principalmente acotada al período post-convertibilidad. En la segunda sección se pone de manifiesto que la cantidad de trabajadores que ocupa el Estado para llevar adelante sus tareas cotidianas dista de ser equivalente a la cantidad de trabajadores reconocidos formalmente como trabajadores estatales. Al incorporar formas jurídicas y condiciones de explotación similares a las que fueron extendiéndose en el sector privado, el Estado ahorra importantes sumas de dinero, e incrementa la inestabilidad laboral de vastos sectores de la clase trabajadora. Entre esas formas jurídicas se encuentran los contratos cortos por tiempo determinado, los de locación de servicios, la asistencia técnica, las becas y las pasantías.

I. El Estado empleador

A modo de acercamiento al problema presentamos una reconstrucción de la evolución de la normativa que regula a los trabajadores que figuran en las estadísticas oficiales como empleados del Estado, intentando cuantificar el peso de las distintas modalidades de contratación directas tomando como referencia el caso del Poder Ejecutivo Nacional y sus organismos descentralizados. En segundo lugar, procuramos dimensionar las formas indirectas que tiene el Estado para obtener la capacidad de trabajo de miles de trabajadores “autónomos”, becarios, o formalmente vinculados a terceros (empresas, universidades, organismos internacionales).

² Al respecto, se debe mencionar el análisis realizado sobre empleo y remuneraciones en el sector público luego de los cambios de los años noventa (Lindenboim y Graña, 2006) como un antecedente relevante para este estudio de caso.

1.1 Breve historia de la legislación estatal en las últimas dos décadas

Históricamente, estar empleado por el Estado sugería un grado de estabilidad inexistente en el ámbito privado, en especial para aquellos trabajadores comprendidos bajo el régimen de estabilidad, conocidos como “los planta permanente”. Según la Ley Marco de Empleo Público, que regula actualmente los principios generales del empleo estatal, los trabajadores de planta permanente disponen de estabilidad a partir de los doce meses de prestación de servicios efectivos (una especie de período de prueba) hasta el momento de su edad jubilatoria. Sólo pueden ser despedidos por la aplicación de sanciones graves por mal desempeño³.

La Constitución Nacional, en su artículo 14 bis, también propugna la estabilidad para los empleados públicos. Sin embargo, este tipo de vínculo contractual desde hace dos décadas se ha debilitado -a excepción del caso de los trabajadores de la Policía Federal y de las Fuerzas Armadas-, marcando una diferencia sustantiva con las etapas en que la estabilidad laboral se presentaba para los trabajadores, tanto en el sector privado como en el público, como una de las mayores conquistas alcanzadas.

La Ley de Emergencia Económica⁴, promulgada en 1989, congeló las vacantes de la planta permanente del Estado (con excepciones para el personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad) y desde entonces el empleo estatal comenzó a transitar un camino similar al del ámbito privado: un recorrido signado por la creación de modalidades precarias de contratación que permitieron expandir la proporción de trabajadores con incierta estabilidad laboral con respecto a los trabajadores permanentes.

Los argumentos con que se impulsaba aquella ley sostenían la necesidad de modernizar el Estado para volverlo una máquina eficiente

³ Incluso, los empleados de planta permanente que, ante medidas de reestructuración del sector público, se vieran afectados por supresión de organismos, dependencias o funciones, deberían ser reubicados en otro sector, con prioridad para ocupar cargos vacantes. De no encontrarse un puesto vacante, el trabajador pasaría a disponibilidad por un período mínimo de 6 meses y máximo de 12 (de acuerdo con la antigüedad), durante el cual contaría con todos los beneficios que tenía mientras se encontraba cumpliendo funciones. Pasado el período de disponibilidad, si fuera posible el despido, se le otorgaría el derecho a percibir una indemnización igual a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, tomando como base la mejor remuneración mensual.

⁴ Ley n° 23697.

que reemplazara a la vieja estructura centralizada, rígida y burocrática que lo caracterizaba en ese entonces. Resultaba ineludible, se alegaba, realizar los cambios necesarios para revertir la baja eficiencia en la provisión de servicios públicos, la poca flexibilidad para atender las demandas cambiantes de la sociedad y la falta de control y racionalización del gasto público. De ello, se seguía que los nuevos empleados debían empezar a trabajar bajo un tipo de contratación más flexible que la existente. Así como la legislación del empleo privado sufría una serie de transformaciones, también el sector público se hizo eco de los cambios.

La Ley de Reforma del Estado (1989), o “ley de privatizaciones”, dio el primer paso en este sentido. En su primer artículo declaraba en “estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada...”. Su artículo 60 autorizaba “a contratar con el sector privado la prestación de servicios de administración consultiva, de contralor o activa, perteneciente a todos los entes y organismos de la Administración centralizada y descentralizada...”. Estas disposiciones eran la antesala de dos procesos que desde entonces se fueron extendiendo para convertirse en la norma en el empleo público.

Por un lado, se estimuló la reducción del sector público como productor directo de servicios públicos, y por tanto del personal contratado en forma directa, reemplazándolo por la firma de contratos con empresas u organismos proveedores que disponían de personal propio. Por otra, se abrieron las puertas a la creación de múltiples (y muchas veces enmarañadas) formas de contratación por parte del Estado, de manera directa o indirecta, de los llamados “trabajadores independientes”: contratos de locación de servicios con trabajadores que quedaban al margen de cualquier tipo de protección laboral.

Tras el cierre de la planta permanente en 1989, los directores de las oficinas estatales debieron adecuarse para encontrar nuevas formas de incorporar el personal necesario para llevar adelante las rutinas diarias. Una respuesta a esta situación fue la promulgación de la Ley Nacional de Empleo (1991), que, so pretexto de “promover la creación del empleo productivo a través de las distintas acciones e instrumentos contenidos en las diferentes políticas del gobierno nacional...”, habilitaba al Estado a utilizar las modalidades precarias de contratación por tiempo determinado que fueron promovidas para el sector privado durante la década de los noventa, cuando las provincias se encontraran

en situación de “emergencia ocupacional”⁵. Se justificaba la introducción de esas modalidades con el mismo instrumental argumentativo que se utilizaba para el sector privado: “Los programas de emergencia ocupacional [consistían] en acciones tendientes a generar empleo masivo por un período determinado a través de contratación directa del Estado nacional, provincial y municipal para la ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública y social, e intensivos de mano de obra” (Art 36). De este modo el sector público podía firmar contratos cortos, ahorrándose parte del pago de cargas sociales y de indemnizaciones.

Con la justificación de la necesidad de contratar personal especializado que atendiera demandas transitorias y complementara las tareas de los trabajadores permanentes, se promulgó en 1995 el decreto presidencial 92/95, que legalizaba el régimen de contrataciones de personal temporario del Estado y la contratación de trabajadores “autónomos”. Según dicho decreto, esta forma de contratación intentaba disponer de personal experto en distintas áreas específicas, cumpliendo tareas de consultoría, coordinación general y asistencia técnica. De este modo, las voces que se alzaban clamando por mayor racionalización en el sector público, parecían encontrar respuesta en estos contratos que debían enunciar los objetivos que esperaban alcanzar y el tiempo de duración de la tarea, conteniendo una cláusula de renovación y rescisión en favor de la Administración Pública.

Sin embargo, lejos de alcanzarse los objetivos de eficientización invocados, la introducción de estos contratos le permitiría al Estado hacerse de la capacidad laboral de una masa de trabajadores a la cual no debía pagarle ningún tipo de cargas sociales y de la cual podía desvincularse sin mayores inconvenientes. Se dejaba claro en aquel decreto que el vínculo contractual se regularía por fuera de la legislación típicamente laboral:

“La relación de las partes se regirá exclusivamente por los contratos que a tal efecto se celebren. Típicamente, los contratos responderán a los Modelos de Contrato de Locación de Servicios...” (Art 10).

Esta modalidad de contratación fue probablemente, desde la promulgación del decreto 92/95, la más utilizada para incorporar a nuevos trabajadores en el sector público. Hacia principios de 2002, a

⁵ Entre 1992 y 1997 todas las provincias fueron declaradas, al menos durante un año, en emergencia ocupacional, Poblete (2004).

sólo siete años de la promulgación de dicho decreto, aproximadamente el 15% de los empleados del Poder Ejecutivo Nacional (sin contar personal militar y de seguridad), se encontraba trabajando con contratos de locación de servicios. Es también lógico suponer que el decreto del 1995 venía a reglamentar una situación que ya se encontraba largamente extendida en la práctica de las oficinas estatales.

Las características distintivas de este tipo de vínculo contractual se encuentran enunciadas en el decreto 1184/01, que suplantó en el 2001 al 92/95⁶. Como en el decreto anterior, pero de manera mucho más explícita, se dejaba en claro que “no es intención ni se deriva del contrato, el establecimiento o la creación de una relación laboral de dependencia o una relación de principal y agente entre la contratante y el contratado, quedando entendido que el contratado es una persona independiente y autónoma en su relación con la contratante”.

De este modo, los aportes al Sistema Previsional eran responsabilidad del trabajador autónomo y en principio no debía existir indemnización alguna ante la rescisión en cualquier momento del contrato (sólo se debía preavisar con 30 días de antelación). A su vez, el contrato tipo establecía que el “contratado responderá directamente ante demandas que se deriven de su labor profesional, desvinculando expresamente al Estado de toda responsabilidad por reclamos de cualquier tipo por parte de terceros derivados de daños que pudieran ocasionarse con motivo del cumplimiento del contrato”. Como el contrato de locación de servicios presupone autonomía entre las partes en la realización de las tareas acordadas, el trabajador pasaba a hacerse cargo de la responsabilidad de cualquier consecuencia que se desprendiera de su trabajo regular para el Estado.

Al mismo tiempo se establecía que “los derechos de propiedad de autor y de reproducción, así como cualquier otro derecho intelectual de cualquier naturaleza que sea, sobre cualquier informe, trabajo, estudio u obra producida como consecuencia de este contrato pertenecerán exclusivamente a la contratante”. Por último, el artículo

⁶ El decreto 1184/01 especificaba los perfiles habilitados para realizar contrataciones bajo la modalidad de locación de servicios. Si bien en todos los casos se requería que el contratado tuviera un nivel de educación universitaria, se dejaba abierta la posibilidad de contratar especialistas en informática que no poseyeran título universitario ni terciario (Resolución Conjunta n°11/2002). Al mismo tiempo, el decreto no establecía una delimitación clara de las tareas que podían cumplir estos consultores, por lo que la modalidad se utilizó en gran cantidad de casos para cubrir tareas regulares y administrativas de los ministerios.

séptimo del decreto citado precarizaba aún más este tipo de contratos al prohibir la inclusión de “cláusulas que obligasen a pagos con periodicidad mensual.” Autorizaba de este modo el pago diferido de honorarios, procedimiento que estaba ya generalizado en la práctica y que volvía más inestable y precaria la situación laboral de los contratados⁷.

Esta nueva forma de contratar trabajadores en el Estado era justificada a partir de las necesidades que surgían de la formulación de “presupuestos por programa”⁸, modalidad de organización del aparato estatal que se encontraba de moda hacia fines de la década del 90⁹. De este modo, al tener cada oficina que cumplir con tareas por tiempo determinado, con supuestos objetivos precisos dentro de los programas, se argumentaba que los empleados debían ser contratados atendiendo a esos plazos, por más que los programas terminaran prorrogándose o reeditándose una y otra vez, y los contratos volvieran a firmarse repetidamente.

No obstante, ante la proliferación de los programas que se reeditaban año tras año y la manifiesta ilegalidad que suponía mantener por varios años bajo este régimen de contratación a trabajadores que realizaban tareas regulares para los organismos públicos, se promulgó en 2002 el decreto 1421/02 reglamentario de la ley Marco de Empleo Público -que constituye la ley general del empleo público hasta nuestros días-. A través del Art 9° de este decreto y de la Resolución SGP 48/2002, se introdujo una modalidad de contratación híbrida entre los contratos de locación de servicios y la planta permanente, los actualmente conocidos como trabajadores “ley marco”. Según esta nueva normativa:

“el personal sujeto al régimen de contrataciones y el incorporado a plantas transitorias, carecen de estabilidad y su contrato puede ser

⁷ En un trabajo sobre la precarización del empleo público (Pobrete, 2006) ilustra con mayor detalle esta situación dramática por la que pasaban los contratados del sector público. En buena cantidad de los casos relevados entre 1998 y 2003, los contratados debían esperar hasta cinco meses para cobrar el primer sueldo.

⁸ El presupuesto por programas es una técnica presupuestaria que, a grandes rasgos, consiste en que son las propias oficinas ejecutoras de los programas las que formulan el pedido de presupuesto para su actividad anual de acuerdo con los requerimientos previstos. Las voces en favor de esta técnica indican que las oficinas cuentan de este modo con mayor flexibilidad y capacidad de reacción ante las fluctuaciones coyunturales de la economía.

⁹ Estos programas no siempre fueron ni son financiados por el Estado Nacional, sino que una buena parte de sus presupuestos son otorgados por organismos internacionales.

rescindido o la designación en la planta transitoria cancelada en cualquier momento”.

A lo largo de la última década, a partir de las luchas de los trabajadores estatales, se fueron conquistando una serie de derechos que posicionan a este grupo de trabajadores en una situación de mayor estabilidad.

El decreto 214/2006 sobre las convenciones colectivas de trabajo en el sector público determina que los trabajadores “ley marco” y de “planta transitoria” gozan de: “libre agremiación y negociación colectiva; licencias; asistencia social para sí y su núcleo familiar; compensaciones, indemnizaciones y subsidios; interposición de recursos y jubilación o retiro”. Sin embargo, no cuentan con el tipo de estabilidad en el puesto de trabajo que tienen los permanentes ya que firman contratos que se renuevan por lo general anualmente; no cuentan con igualdad de oportunidades en la carrera estatal, ni con los beneficios de la capacitación permanente de los que gozan los trabajadores de planta permanente.

El decreto mencionado incluía también una cláusula que obligaba a equiparar la remuneración del trabajador contratado al nivel de la categoría del régimen escalafonario que correspondiera a las funciones a desarrollar.

“El personal no permanente será equiparado, a los efectos de su remuneración, al nivel o categoría y grado, cuando corresponda, del régimen aplicable al personal permanente del organismo en el que se efectúe su designación, que se corresponda con las funciones asignadas.” (Art. 32).

Al mismo tiempo, la Ley Marco de Empleo Público ampliaba el abanico de actividades que podían ser sujeto de contratación por parte del Estado.

“Las actividades de carácter transitorio estarán referidas a la prestación de servicios, asesoramiento técnico especializado, coordinación y desarrollo integral de programas de trabajo y/o proyectos especiales o para atender incrementos no permanentes de tareas”.

Entre las tareas pasibles a ser desempeñadas se encuentran las de “apoyo de mantenimiento de bienes y equipos, técnicos especializados, de apoyo administrativo, profesionales, coordinación de programas y proyectos de trabajo, tareas sin calificación y otras a especificar”. Es decir, prácticamente cualquier tarea imaginable dentro del sector público podía ser cubierta a partir del nuevo régimen. Esta modalidad

de contratación fue sin duda la más utilizada a lo largo de la última década, tanto para contratar trabajadores nuevos como para blanquear a trabajadores estatales precarios.

1.2 Estimación cuantitativa del vínculo laboral directo en el Poder Ejecutivo Nacional y organismos descentralizados

En este apartado se realiza un análisis cuantitativo sobre las formas de contratación laboral indicadas en el apartado anterior. Cabe hacer algunas aclaraciones sobre el recorte del objeto de estudio. En primer lugar, debido a problemas de homogeneidad en la información y la falta de sistematicidad en su publicación, realizamos los ejercicios principalmente para el período post-convertibilidad, aunque teniendo presente datos de 2002 que representan la última etapa de la convertibilidad. En segundo lugar, debido a las diversas formas de contratación, la falta de fuentes estadísticas fehacientes para analizar la totalidad del sector público y la extensión de su personal, nos atuvimos al estudio de los estatales del “Poder Ejecutivo Nacional y otros entes públicos no financieros” (PENyO, en adelante). De modo que se ha optado por acotar el ámbito de estudio del trabajo a las jurisdicciones de: Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros y los Ministerios de la Nación -incluyendo a las entidades jurídicamente descentralizadas-, junto con otros entes públicos no financieros. Finalmente, debido a las diferencias existentes entre normativas que rigen al Personal Civil de la Administración Pública del Personal Militar y de Seguridad¹⁰, decidimos dejar de lado este último escalafón para focalizar la situación del Personal Civil a lo largo de la última década. De modo que a lo largo de todo el ejercicio analizaremos las principales características al interior de este universo que, aunque restringido, representaba para comienzo de 2012 alrededor de 168.000 trabajadores.

Las fuentes de información utilizadas fueron los boletines fiscales publicados trimestralmente y los informes y estadísticas publicados por la Oficina Nacional de Empleo Público (Jefatura de Gabinete) y por la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios (Secretaría de Hacienda). Dentro del universo de estudio y según la denominación de esa Dirección Nacional existen cinco agrupamientos escalafonarios homogéneos a partir de los cuales las estadísticas públicas agrupan a los

¹⁰ Este escalafón incluye Fuerzas Armadas, Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, entre otros.

trabajadores estatales de planta permanente y transitoria. Estos corresponden a:

- Personal de Organismos Reguladores, que incluye a empleados del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), Comisión de Regulación del Transporte (CNRT), Superintendencia de Riesgo del Trabajo (SRT), Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), Comisión Nacional de Valores (CNV) y Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), entre otros.
- Personal de Escalafones Científicos y Técnicos, que incluye empleados de organismos como 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), principalmente.
- Personal Convencionado, que incluye empleados de Talleres Gráficos, Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Dirección Nacional de Vialidad, Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENHOSA), Administración Nacional de la Seguridad Social y Servicios de Transportes Navales.
- Personal comprendido en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), que incluye principalmente al personal profesional y administrativo en distintas dependencias del PENyO.
- Personal Civil de las Fuerzas Armadas, que cumplen funciones principalmente en el ámbito de los Ministerios de Defensa y Seguridad.

Por último un escalafón separado de los contratados, que también cumplen funciones profesionales y administrativas en los distintos ministerios y organismos descentralizados del Poder Ejecutivo.

La homogeneidad de los escalafones utilizados por las estadísticas públicas responde a los diferentes regímenes legales específicos que regulan a los trabajadores comprendidos en cada uno de ellos.

Cuadro I. Ocupación por agrupamientos escalafonarios homogéneos en el PENyO. Abril 2012.

Escalafón	Ocupación
Organismos Reguladores	1347
Convencionados	38344
Científicos y Técnicos	20910
SINEP	20716
Personal Civil de las FFAA	20164
Contratados	50267
Resto de los escalafones	16471
Total	168219

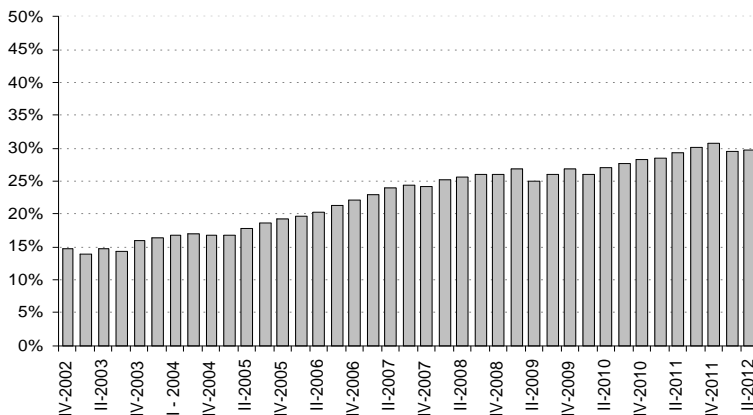
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Fiscal

Según los datos del Cuadro I, de acuerdo con los datos oficiales del segundo trimestre de 2012, la distribución de trabajadores en los distintos escalafones mostraba al grupo de los contratados como el de mayor peso dentro de los empleados públicos. Casi un 30% de los trabajadores del PENyO trabajaban con contratos por tiempo determinado -entre los que se cuentan los contratados “Ley Marco” y los contratados “locación de servicios” o monotributistas.

Para analizar la evolución de los trabajadores estatales según la naturaleza jurídica de su vínculo laboral a lo largo de la última década trazamos la evolución del peso de los contratados sobre el total de empleados del PENyO para los últimos diez años.

El Gráfico I muestra el notable incremento de la participación de este grupo a lo largo de la última década, pasando de representar un 15% de los ocupados en el PENyO hacia fines de 2002, a un 30% de los mismos durante el segundo trimestre de 2012.

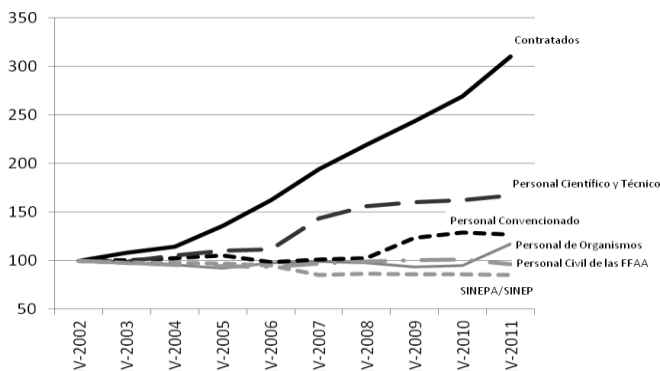
Gráfico 1. Evolución trimestral del peso de los contratados sobre el total de ocupados en el PENyO excluyendo personal militar y de seguridad. 2002-2012.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Fiscal.

El escalafón de los contratados es el de mayor crecimiento en el empleo del PENyO de la última década, triplicándose en el período que va desde fines de 2002 a fines de 2011 (Gráfico 2).

Gráfico 2. Evolución del empleo en los principales escalafones del PENyO. 2002-2011.

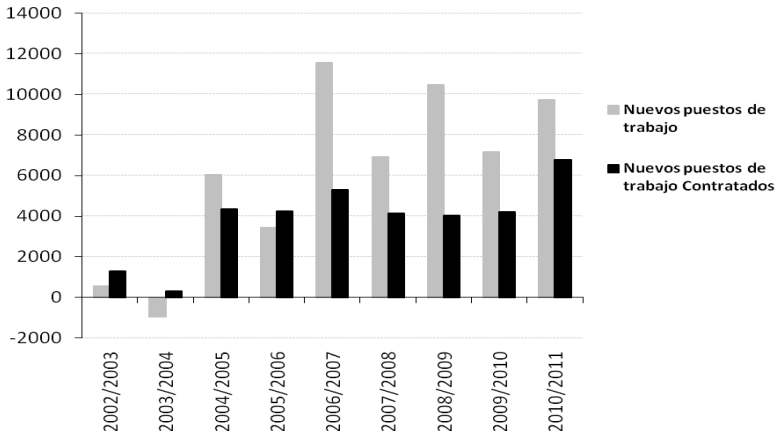


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Fiscal

La contribución interanual de los nuevos contratados a la variación del empleo total puede observarse en el Gráfico 3, del cual se desprende que de los nuevos puestos de trabajo creados entre 2002 y 2011 (54.979), el 63% (34.702) corresponde a los contratados.

La característica más significativa de la última década es que el aumento del peso de los trabajadores contratados en el sector público estuvo acompañado por un aumento continuo de la participación de los trabajadores incluidos en la “ley marco al interior de este grupo. Esto se debe, por un lado, a que el Art. 9 del decreto 1421/02 fue el más utilizado para contratar nuevo personal dentro de los ministerios del Poder Ejecutivo en la última década y por otro, a que buena parte de los trabajadores que concretaban sus actividades como monotributistas (Dec. 1184/01) a comienzos de la década pasada fueron recategorizados como “ley marco” a partir de sucesivos decretos presidenciales (707/05, 231/06 y 480/08).

Gráfico 3. Contribución de los contratados a la generación anual de nuevos puestos de trabajo. 2002-2011.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Fiscal.

El traslado de trabajadores monotributistas a estar integrados a la Ley Marco, que claramente implicó un mayor grado de estabilidad en el vínculo laboral de dichos trabajadores, se refleja en los datos del Cuadro 2.

Cuadro 2. Evolución de la composición al interior del grupo de contratados. 2003-2012.

Periodo	Contratados	Contratados "locación de servicios"	Contratados "ley marco"	% "locación serv./total contratados
II-2003	16495	16165	330	98%
II-2004	18843	16582	2261	88%
II-2005	20563	13160	7403	64%
II-2006	23961	9540	14421	40%
II-2007	29838	9781	20057	33%
II-2008	34997	9876	25121	28%
II-2009	36436	7049	29387	19%
II-2010	41378	7586	33792	18%
II-2011	47604	8970	38634	19%
II-2012	49530	6769	42761	14%

Fuente: elaboración propia en base a informes de la ONEP y Boletines Fiscales

La aparición y expansión de los contratos laborales por tiempo determinado ("Ley marco") desde 2002, en detrimento de los monotributistas, permitió al Estado contar con una extensa planta de trabajadores con contratos por períodos cortos, mucho mayor que la existente cuando el grupo de contratados incluía solamente a trabajadores con contratos de locación de servicios. En 2008 –último dato oficial publicado al respecto- se calculaba que un 79,3% de los contratos "ley marco" tenían una duración de doce meses, mientras que el 20,7% restante se concretaba por plazos inferiores. Esta situación dejó a este grupo de trabajadores, cuya proporción sobre el empleo público total aumentaba, en una situación de delicada estabilidad laboral ya que su permanencia en el Estado pasó a depender de que los directores de las oficinas estatales renovaran sus contratos anualmente.

Cuadro 3. Cantidad de ocupados según Régimen Jurídico. Segundo Trimestre de 2012.

Régimen jurídico	Puestos de trabajo
Ley 24185 (decreto 214/2006) - Convenio Colectivo de Trabajo General de la APN	114954
Ley 14250 - Convenciones Colectivas de Trabajo	38344
Decretos n° 2345/2008 – Contratados monotributistas y otros marcos legales	6769
Ley 22127 - Sistema Nacional de Residencias Médicas	2353
Ley 20957, 23797 y 24489 - Personal del Servicio Exterior	1052
Otros Regímenes	4747
Total	168219

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Fiscal.

La no renovación del contrato implica para el Estado la obligación de avisar al empleado con 30 días de antelación, pero no da derecho a indemnización por despido.

Sin embargo, la inclusión en 2006 de este sector mayoritario de los contratados dentro del Convenio Colectivo de Trabajo General de la APN, brindó un marco legal de menor precariedad a estos trabajadores. Uno de los hechos más significativos fue la posibilidad de este grupo de obtener aumentos salariales similares a los del resto de los escalafones incluidos en el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, (CCTG) además de contar con los derechos laborales antes mencionados. Esto los distanció de los trabajadores monotributistas acercándolos en parte a la situación de los trabajadores de planta.

Si agrupamos nuestro universo de estudio de acuerdo con el régimen jurídico que encuadra sus relaciones laborales podemos apreciar que el escalafón (CCTG) pasó a aglutinar en este régimen (2006), luego de la inclusión de los “ley marco” a la mayor parte de los trabajadores de dicho universo.

1.3 Diferencias salariales dependiendo del vínculo laboral

Junto con el aumento del peso de los contratados en el PENyO durante la última década, se modificó también la relación salarial entre éstos y los trabajadores de planta permanente y transitoria. Hacia fines de 2003, aquellos tenían un salario promedio que representaba el 79% de los de planta. Con el aumento del peso de los “ley marco” dentro del grupo de los contratados de los últimos años y su expansión en el sector público, dicha brecha salarial se amplió, como se aprecia en el Cuadro 4¹¹. Esto significa que a medida que se incrementaba el peso del grupo de contratados en el empleo público total, se fue ampliando la brecha de ingresos promedio de aquel grupo, con relación a los permanentes y transitorios.

Cuadro 4. Brecha salarial promedio entre trabajadores “Permanentes y transitorios” y “Contratados”. Trimestres seleccionados*.

	IV-2003	IV-2006	IV-2011
Salario promedio "Permanentes y Transitorios"	1.474	2.550	9.288
Salario promedio "Contratados"	1.160	1.857	5.926
Brecha salarial promedio	-21,3%	-27,2%	-36,2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Fiscal

* Salarios expresados en pesos corrientes

Cuadro 5. Tasa de crecimiento promedio anual del salario nominal entre períodos seleccionados (2003-2006 / 2006-2011).

Categoría de trabajadores	IV 2003-IV 2006	IV 2006-IV 2011
Permanentes y Transitorios	20%	30%
Contratados	17%	26%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Fiscal

Restringiendo la comparación a los trabajadores de planta y contratados que se encuentran bajo el CCTG, Organismos

¹¹ En el cuadro se encuentra incluido dentro del salario promedio de “Permanentes y Transitorios” el salario del Personal Militar y de Seguridad. Debido a la forma en que se presenta la información sobre salarios de los trabajadores públicos sólo se pudo tener acceso al agregado, sin poder descontar, como veníamos haciendo, aquel grupo.

Reguladores, Escalafones Científicos y Técnicos y SINAPA/SINEP¹², la brecha salarial se amplía principalmente en el primer período (IV-2003 / IV-2006), para luego mantenerse relativamente estable durante los años siguientes.

Cuadro 6. Evolución de la brecha salarial* entre “contratados” y “permanentes y transitorios” al interior de los principales escalafones comprendidos dentro del CCTG. Trimestres seleccionados.

Ámbitos	IV-2003		IV-2006		IV-2011	
	Sal.pr.	Puest.	Sal.pr.	Puest.	Sal.pr.	Puest.
Organismos reguladores (1)	3.145	1.036	4.484	1.048	14.183	1.258
Contratados (2)	1.160	17.807	1.857	26.742	5.926	51.215
Escalaf. Cient. y téc. (3)	1.705	12.136	3.349	13.703	9.676	20.550
SINAPA-SINEP (4)	1.368	24.227	2.302	23.425	8.254	21.021
Prom. salarial no contratado	1.526		2.738		9.110	
Brecha salarial						
Contrat./no contrat.	- 24%		-32%		-35%	

* Salarios expresados en pesos corrientes

La incorporación de los trabajadores “ley marco” al CCTG en 2006 parece haberles permitido negociar aumentos salariales similares a los de sus compañeros regulados bajo el mismo convenio

Cuadro 7. Tasa de crecimiento promedio anual del salario nominal entre “Contratados” y “Permanentes y Transitorios”. Principales escalafones del CCTGAPN para períodos seleccionados

Escalafones	IV 2003- IV 2006	IV 2006- IV 2011
Organismos Reguladores (1)	13%	26%
Contratados (2)	17%	26%
Escalafones Científicos y Técnicos (3)	25%	24%
SINAPA/SINEP (4)	19%	29%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Fiscal.

Por último, resulta interesante destacar que la brecha salarial entre contratados y el resto de los principales escalafones comprendidos en el CCT General de la APN, que a fines del 2011 muestra que el salario

¹² No contamos con información sobre el Personal Civil de las Fuerzas Armadas ni sobre el “Resto de escalafones”.

promedio de los primeros es un 35% menor que el de estos últimos, no parece estar vinculada a diferencias en el nivel educativo de los trabajadores (Cuadro 8). Probablemente parte de la brecha se explique por la diferencia en el tiempo de empleo de ambos grupos. Al ser los contratados “ley marco” la porción de trabajadores con mayor crecimiento relativo en la última década, es lógico suponer que sean los de menor salario por antigüedad dentro de los empleados estatales.

Cuadro 8. Principales escalafones del CCT-APN por nivel educativo. Año 2008

Nivel educativo alcanzado	Contratados (2)	No contratados (1) + (3) + (4)
Primario	11%	22%
Secundario	44%	36%
Terciario	8%	4%
Universitario	38%	37%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP).

El panorama del empleo del sector público, que surge de las estadísticas oficiales, resulta incompleto ya que sólo considera a los trabajadores que el Estado contrata de manera directa y por tanto excluye una variada gama de fuentes de capacidad laboral a la que se recurre regularmente. En las secciones siguientes presentaremos algunas de las formas que utiliza el Estado para hacerse de la capacidad laboral de miles de trabajadores de manera indirecta, a través de la tercerización o subcontratación de empresas, los convenios marco con universidades nacionales, las becas de investigación y las asistencias técnicas concretadas con organismos internacionales.

2. Formas indirectas de contratación en el sector público

El Estado tiene diversas maneras de proveerse de trabajadores por fuera de los canales tradicionales, es decir, más allá de la contratación directa de trabajadores en relación de dependencia. En esta sección consideraremos algunas de ellas, sin pretender abarcarlas todas pero con la intención de completar de manera más acabada el mapa de modalidades de explotación de fuerza de trabajo que posee el Estado. Por la propia naturaleza de este tipo de contrataciones y la inexistencia de estadísticas oficiales al respecto, resulta difícil poder realizar

cuantificaciones precisas, por lo que en algunos casos intentamos aproximarnos a una medida y en otros nos limitamos a retratar un panorama general de la situación.

2.1 Contratos con empresas y trabajadores autónomos para la compra de servicios

La reforma del Estado argentino que se anunciaba hacia fines de la década de 1980 anunciaba, con el argumento de una necesaria mejora en la eficiencia de la oferta de servicios públicos, la contratación externa de empresas u organismos, ya sean estatales o no, que suministraran parte de la producción que antes producía directamente el Estado. A nivel internacional también se alzaban voces que argumentaban en favor de la tercerización de las actividades del Estado. Manuel José González Paramo¹³ resumía así, en 2000, las ventajas que obtenían los Estados que tercerizaban parte de su producción:

“La contratación externa supone la desintegración de una o varias de las actividades del proceso público de producción (contratación de personal e inputs materiales, productos intermedios, asistencia técnica, organización y gestión de actividades, y prestación directa de servicios al ciudadano), que pasan a realizarse por el sector privado total o parcialmente, bajo diferentes modalidades de contratación: contrato de obras, suministros y asistencia técnica, concesión, concierto, arrendamiento, sociedad mixta, franquicia, etc. Con la contratación externa se persigue el aprovechamiento de las fuerzas del mercado para reducir costes –por ejemplo, sustituyendo costes fijos por costes variables, u obteniendo los beneficios de la legislación laboral o mercantil-, ganar capacidades gerenciales escasas o inexistentes en la burocracia, y potenciar la adaptabilidad al cambio tecnológico.” (Pág. 32, Presupuesto Convenio Programas).

En Argentina los contratos de compra-venta que concreta el Estado con empresas e instituciones de variada índole se realizan a través del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. Algunas de estas compras interesan particularmente porque implican la utilización del Estado de la capacidad laboral de numerosos trabajadores que realizan tareas regulares para el sector público, aunque desvinculados formalmente del mismo.

¹³ Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid y Consejero del Banco de España.

El rubro “Servicios Técnicos Profesionales”¹⁴ (STP) -uno de los de mayor peso dentro del gasto presupuestado para la compra de “servicios”-, es probablemente aquel donde se registra la mayor contratación indirecta de trabajadores profesionales.

Según el clasificador presupuestario, en este rubro se imputan los gastos en: “honorarios legales o convencionales a peritos profesionales universitarios, especialistas y técnicos, sin relación de dependencia y los servicios de consultoría y asesoría relacionados con estudios, investigaciones, análisis, auditorías, sistemas computarizados, etc., prestados por instituciones del tipo consultoras, fundaciones, empresas, etc. Incluye los contratos de locación de obra prestados a título personal que no obligan a pagos con periodicidad mensual”. Es decir, se trata de una subpartida habilitada para contratar a trabajadores autónomos, empresas o fundaciones que le brindan al Estado la capacidad laboral necesaria para la realización de distintas actividades. De igual modo, el sector público terceriza la gran mayoría de las tareas de mantenimiento, reparación y limpieza¹⁵ (MRL), que incluyen el mantenimiento y reparación de edificios, locales, maquinaria, equipos, vías de comunicación y sistemas informáticos; además de limpieza, aseo y fumigación.

Una de las principales ventajas que obtienen los ministerios tercerizando parte de las tareas que otrora realizaban de manera directa empleados públicos, es la flexibilidad para discontinuar o modificar los contratos con estas empresas o trabajadores cuentapropistas de un momento al otro, de acuerdo con las cambiantes necesidades coyunturales. Así, el Estado puede disponer de la capacidad laboral de un conjunto de trabajadores que se encuentran contractualmente ligados a terceras empresas, y esto lo exime de pagar cualquier tipo de cargas sociales o indemnizaciones.

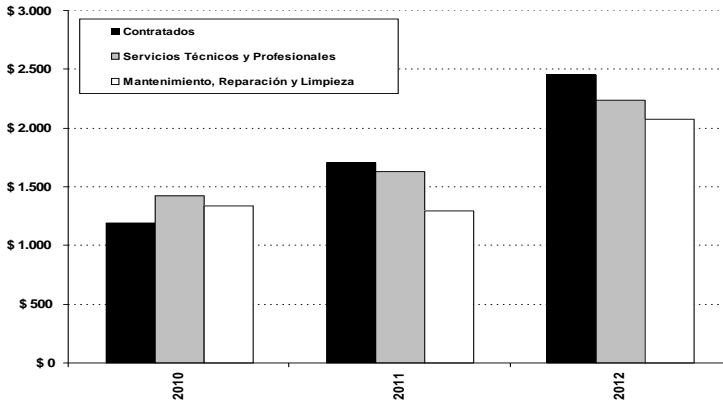
Por otra parte, la vinculación a través de contrataciones directas con empresas es un proceso más ágil que el de cambio de la cantidad de trabajadores estatales. Aquél depende únicamente del ministro que da origen a la contratación, mientras que un pedido para ampliar o reducir la planta de personal de cualquier ministerio exige la aprobación de Jefatura de Gabinete o Presidencia, por lo que los trámites de autorización requieren mayores plazos de tiempo. Otra de las ventajas es que la contratación de servicios le permite a los

¹⁴ Subpartida incluida dentro de la partida “Compra de Bienes y Servicios”.

¹⁵ Subpartida incluida dentro de la partida “Compra de Bienes y Servicios”.

ministerios pagar por la realización de trabajos particulares muy por debajo o por encima de lo tarifado en el empleo público.

Gráfico 4. Gasto presupuestado por la administración central del Poder Ejecutivo. En millones de pesos corrientes. Años seleccionados.



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

No existe -ni probablemente pueda existir- un registro oficial de la magnitud de fuerza de trabajo que demandan regularmente los ministerios del Poder Ejecutivo de manera tercerizada. Un medio que encontramos para tener una idea de dicha magnitud en los sectores STP y MRL consiste en comparar la evolución de su gasto anual presupuestado con el del personal contratado para los últimos 3 años¹⁶ (Gráfico 4).

De este estudio surge, por ejemplo, que el gasto presupuestado para 2011 en STP y MRL representaba un 96% y un 76% respectivamente del gasto presupuestado para los 49.024 trabajadores contratados en aquel momento (III-2011). Es posible suponer que la mayor parte de las erogaciones de estas dos subpartidas se destinen a pagar el salario de los trabajadores que realizan tareas regulares para el Estado, aunque seguramente una parte de éste debe ser imputada como ganancia de las empresas que formalmente emplean, en algunos

¹⁶ En los últimos años la ejecución del gasto difirió en buena medida de lo presupuestado, pero aún así, creemos que sirve para tener una noción del peso relativo del gasto en cada una. La comparación parte del año 2005 por no contar con información presupuestaria desagregada para períodos anteriores.

casos, a aquéllos. Simplemente nos interesa mostrar que una singularidad del Estado empleador en los últimos años, y probablemente en las últimas dos décadas, ha sido la contratación de empresas proveedoras de capacidad laboral de trabajadores calificados para realizar tareas para los ministerios del Poder Ejecutivo.

2.2 La contratación de investigadores y técnicos científicos

A los 20.550 trabajadores de escalafones científicos y técnicos que aparecen registrados como empleados del PENyO hacia fines de 2011, debemos agregar los trabajadores “becarios” que llevan adelante buena parte de la producción en ciencia y tecnología en la Argentina. La contratación de estos jóvenes aparece dentro del gasto del Poder Ejecutivo imputado en el rubro “Compra de bienes y servicios”, como un gasto en becas de investigación y por, tanto, sin reconocer a aquéllos como trabajadores estatales.

En diciembre de 2011, sólo del Consejo Nacional de Investigaciones científicas y Técnicas (CONICET)¹⁷ contaba entre sus recursos humanos con 8.801 investigadores con estudios universitarios finalizados, a través de tres tipos de becas: Tipo I, Tipo II y Posdoctoral.

Esta forma de contratación representaba el 46,4% de los trabajadores del CONICET, constituyendo el escalafón laboral de mayor peso en la institución¹⁸. Si sumamos estos investigadores a los registrados por el PENyO como trabajadores estatales, la modalidad de contratación a través de becas pasa a representar algo más del 30% de los trabajadores científicos y técnicos de nuestro universo de estudio.

La peculiaridad de los becarios es que no se reconoce el carácter laboral de su actividad ya que perciben ingresos en concepto de “becas formativas”. De este modo, el sistema de investigación actual sugiere que un investigador que ya finalizó sus estudios de grado, necesita primero un período de formación -financiado a través de becas- para poder luego alcanzar un estadio más elevado de labor investigativa propiamente dicha. En el primer período el investigador en formación adquiriría todas las herramientas necesarias para adquirir la

¹⁷ Organismo descentralizado del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva (MINCyT).

¹⁸ El peso de los restantes escalafones es: Carrera de Investigador Científico, el 37%; Personal de Apoyo, el 12%; Personal administrativo, 5%. Estadísticas disponibles en <http://www.conicet.gov.ar>.

competencia en el oficio para luego, en su etapa de investigador formado, dedicarse a producir.

Sin embargo, es interesante notar la dificultad de separar categóricamente la actividad del investigador entre estos dos momentos. En primer lugar, porque el trabajo de investigación es principalmente un trabajo conceptual, un avance hacia una comprensión o representación coherente de su objeto de estudio. De modo que el llamado proceso de formación, no es más que un momento de ese trabajo conceptual que se va consolidando con cada avance del investigador. Un avance científico significativo no es únicamente producto del momento en que el investigador logra hacerlo explícito y presentarlo con claridad, sino que es resultado de todo un proceso de trabajo de maduración que lleva a cabo a lo largo de su vida.

La delimitación entre el momento de formación y el de investigación, para trabajadores que ya han completado sus estudios formales universitarios (de entre 24 y 35 años mayoritariamente), es una forma de ahorrarle al Estado importantes sumas de dinero en costos laborales.

En primer lugar, porque el monto de dinero que otorgan las becas de investigación, de dedicación exclusiva¹⁹, suele estar muy por debajo del promedio salarial de los colegas de planta permanente (ver Cuadro 6 para 2010). En segundo lugar, porque el vínculo laboral es inexistente y, por lo tanto, inestable.

Las becas de investigación suelen durar entre 2 y 3 años, luego de los cuales el trabajador de la ciencia tiene la posibilidad de que se le renueve o no. La carencia de indemnización, aportes jubilatorios o aguinaldo son algunas de las principales características que distancian a estos trabajadores de sus pares de planta permanente y transitoria.

No obstante aparece dentro de la reglamentación actual de becarios del CONICET un reconocimiento implícito del carácter laboral de su trabajo, a partir de la posibilidad de percibir adicionales por cobertura médica asistencial y por familia en caso de ser solicitada; la protección contra riesgos del trabajo a través de una aseguradora de riesgos del trabajo contratada por CONICET; licencias por maternidad y adopción; y vacaciones anuales.

¹⁹ Está expresamente establecido que no pueden obtener ingresos laborales de ninguna otra fuente mientras dure la beca, a excepción de un cargo docente rentado.

Cuadro 9. Brecha salarial entre trabajadores permanentes y becarios en el Conicet. Año 2010.

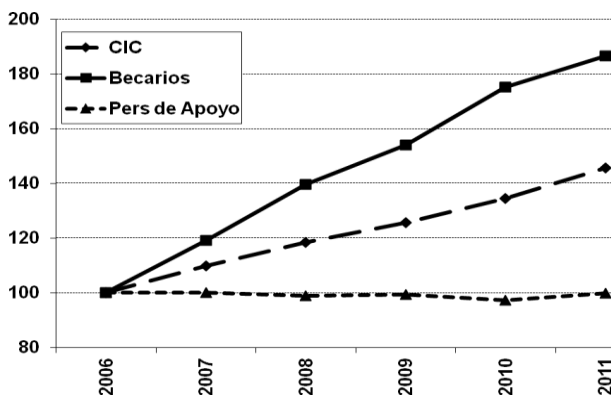
Planta Permanente (CIC y Personal de apoyo)	Presupuesto*	792.807.538
	Cantidad de trabajadores	8658
Becarios	Presupuesto	369.581.000
	Cantidad de trabajadores	8257
Salario promedio Personal Planta Permanente		7.631
Salario promedio Becarios		3.7
Brecha salarial promedio**		51%

* Expresado en precios corrientes. **Diferencia promedio entre los becarios y los trabajadores de planta permanente.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CONICET

Como muestra el Gráfico 5, en los últimos 6 años la contratación a través de becas ha sido la modalidad más extendida de vinculación de los investigadores a esta institución. Si bien es destacable el crecimiento de los investigadores comprendidos dentro de la Carrera del Investigador Científico (CIC), cuyo número se incrementó en casi un 50% desde el 2006 hasta 2011, ha crecido con mayor velocidad el número de becas asignadas durante idéntico período, llegando casi a duplicarse.

Gráfico 5. Evolución de los escalafones científicos y técnicos del Conicet. 2006-2011.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Conicet

2.3 Contrataciones a través de universidades. El caso de los “Convenios Marco” y las pasantías universitarias

Los Convenios Marco de Asistencia Técnica concertados con universidades nacionales constituyen otra de las fuentes de contratación indirecta de la que disponen distintas áreas estatales. La historia de la vinculación entre la Universidad de Buenos Aires y las empresas y organismos públicos, tiene en Argentina un punto de inflexión desde 1987 con la creación de la Dirección de Convenios y Transferencia de Tecnología, que hace activa y explícita la política institucional de búsqueda de firma de contratos entre la universidad y el Estado²⁰. Sin embargo, a partir de 2002 se incluye explícitamente en el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional a las universidades nacionales, de modo que las jurisdicciones y organismos estatales pueden celebrar contrataciones directas con ellas en tanto “consultoras preferenciales”²¹ del Estado. El doble argumento que se utilizaba para esta incorporación era, por un lado, que “las Universidades Nacionales constituyen entes de reconocido prestigio profesional en cada una de sus áreas, resultando por ello un calificado recurso para abordar las tareas de asesoramiento que el Estado Nacional requiere” y por el otro, se aclaraba que la inclusión se realizaba en parte como medida de urgencia ante el duro contexto económico que atravesaban las arcas públicas:

“La situación que atraviesa en estos momentos el país, obliga a la Administración Pública Nacional a adoptar en forma urgente, medidas tendientes a eficientizar su funcionamiento, a través del empleo de todos los recursos disponibles.” (Decreto 2508/02).

Desde entonces, las firmas de convenios “Ministerio - Universidad Nacional” se han ido expandiendo, para involucrar no sólo a la Universidad de Buenos Aires sino a universidades como la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Universidad Nacional de la Plata (UNLP), entre otras. En su portal web,

²⁰ Un trabajo de que describe el proceso de crecimiento durante los noventa de los convenios de la UBA con empresas privadas y organismos públicos (D’Onofrio (1998) señala que “la vinculación formal con el sector productivo manifestó una tendencia creciente desde la creación de la Dirección específica (1987). Durante el período 1987-1995, (...) las modalidades de vinculación más frecuentes han sido la asistencia técnica, la consultoría especializada y la formación de recursos humanos, pero la transferencia de tecnología ha sido escasa.”

²¹ Decreto 2508/02.

la UTN (Sede regional Avellaneda) describe este vínculo con el Estado del siguiente modo: “Trabajamos con particular énfasis para transformar a nuestra Facultad en una “Consultora Privilegiada del Estado” por facilitarse su contratación tal cual lo definido en el Decreto Nacional 1023/01, el cual habilita a cualquier organismo del Estado a realizar contrataciones directas entre sí; esto favorece las condiciones de ejecución de proyectos o propuestas y nos posiciona frente a un privado.” De este modo, la propia universidad explicita su intención de orientar decididamente una parte de su actividad a la consultoría estatal²².

La expansión de los servicios de asistencia técnica universidades-ministerios en las últimas dos décadas estimuló a su vez, dentro de las facultades, la creación de secretarías específicas que se ocuparon de la administración de dichos servicios. En la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, por ejemplo, es la Secretaría de Asistencia Técnica y Pasantías la que cumple el rol de interfaz entre profesionales y organismos públicos o empresas privadas. En las últimas décadas estas secretarías fueron ganando importancia al interior de la estructura universitaria al tiempo que los convenios devenían una fuente importante de recursos para las distintas facultades.

La vinculación directa facultad-ministerio, el beneficio para las facultades que realizan los convenios y la discrecionalidad en su utilización, explican en buena medida la brecha existente de recursos entre las distintas facultades de la UBA. La búsqueda de estos fondos extraordinarios, también conocidos como “recursos propios”, se vuelve en muchos casos un centro de atención para las autoridades de la facultad, ya que les permite distanciarse del empobrecido presupuesto universitario y manejar importantes recursos. Los fondos, cuya estimación resulta prácticamente imposible de realizar, se vuelven muchas veces estructurales al normal desenvolvimiento de la facultad, por lo cual buena parte de las actividades de la misma está orientada a conseguir renovadamente la firma de Convenios Marco con organismos públicos o empresas privadas. Al Estado, por su parte, este tipo de convenios le permite, por un lado, contar con la producción de

²² En la página web de la UTN – Facultad Regional Avellaneda (<http://www.fra.utn.edu.ar/>) se agrega: “Entre nuestros clientes el Estado ocupa un lugar central, prueba de ello son los convenios marco y protocolos específicos que se desarrollan con los siguientes Organismos de Gobierno: Ministerio de Economía y Producción de la Nación; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.”. Web UNT Avellaneda.

estudios de grupos de profesionales expertos en determinadas temáticas y al mismo tiempo, con la capacidad laboral de trabajadores con los cuales no posee ningún tipo de relación de dependencia.

El tipo de convenio universidad-organismo público que se suscribe, generalmente supone una relación contractual entre partes independientes, en la que una de ellas (la universidad) presta un servicio de “asesoramiento técnico” a la otra (el organismo público). Cada convenio establece la duración y compromisos que asumen las partes, incluyendo generalmente una lista de las tareas a desarrollar. También se fija el monto de dinero anual que el organismo debe transferir a la universidad contra factura presentada mensualmente, junto al informe de avance de las tareas²³. Se precisa además el porcentaje de dicho monto (10% generalmente) que la universidad establece en concepto de “gastos administrativos por la implementación del programa”.

Basándose en la información a la que se tuvo acceso, el contrato que firma la universidad con los trabajadores que llevarán adelante las tareas acordadas en el convenio, es un contrato típico de locación de servicios, que se presupone firmado entre dos partes independientes. En este sentido, una de sus primeras cláusulas precisa que su concreción no da origen a una relación laboral de dependencia, aunque aclara seguidamente que “el locador se obliga a cumplir las instrucciones del locatario, referentes al servicio, quedando expresamente comprometido a utilizar toda su pericia, conocimientos y celo, en el cumplimiento de sus tareas”. En modo análogo, el contrato exonera al contratante de cualquier responsabilidad sobre las condiciones de trabajo del contratado (ej: cobertura de riesgos del trabajo) o sobre sus actos sobre terceros²⁴.

²³ Para ejemplificar, en 2007 la UTN firmó un convenio de asistencia técnica, de duración de un año, con el entonces Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Según lo establecido en el mismo, la UTN se comprometía a desarrollar un “Programa de Asesoramiento Técnico” para el Ministerio. En dicho contrato se establecía una amplia gama de tareas que la Universidad se comprometía a cumplir para el organismo, entre las que se incluía el asesoramiento técnico en el desarrollo de sistemas informáticos, la confección de manuales operativos, la elaboración de planes de prueba, entre otras.

²⁴ La cláusula que aparece en los contratos de locación de servicios indica que “El locatario no asume responsabilidad alguna por hechos, actos, omisiones o cualquier circunstancia, fortuita o intencional, que produjera o pudiera producir perjuicio material o moral al locador, en el ámbito donde desempeña sus tareas o en ocasión a las mismas (...) Asimismo, el locador desvincula expresamente a la locataria de toda responsabilidad por reclamos de cualquier tipo por parte de terceros derivado de daños que pudieran ocasionarse con motivo del cumplimiento del presente acuerdo.”

Al encuadrarse al trabajador bajo la figura de “independiente” o “autónomo”, queda también en sus propias manos la obligación de realizar aportes jubilatorios y de contratar cobertura de salud. La duración de los contratos suele ser de un año, sin necesidad de renovación, y pudiendo ser rescindido incluso antes con un aviso previo de 30 días, “aún sin justa causa, y sin que ello de derecho a indemnización alguna”. Por último, en este tipo de contratos se establece que los derechos de propiedad sobre cualquier informe, trabajo o estudio realizado pertenecen exclusivamente al organismo para el cual el contratado se encuentre realizando sus tareas.

Un punto crucial de estos contratos es que no se aclara qué trabajadores llevarán adelante esta asistencia técnica dentro de la universidad. Aunque lo lógico sería pensar que la universidad recluta entre sus profesionales a aquellos especializados en las tareas que demanda el ministerio, al no precisarse en el convenio, la facultad puede contratar a cualquier profesional para realizar las tareas encomendadas, tenga o no vínculo con la universidad. Es por esto que la vinculación entre el Estado y las universidades, que se supone mejora su eficiencia, en tanto puede recurrir a una fuente de conocimiento científico, tecnológico y/o profesional, que se produce y reproduce en las universidades, muchas veces oculta la contratación precaria por parte del Estado de trabajadores sin relación de dependencia, que no se consignan en las estadísticas oficiales (ya que el contrato de locación de servicios lo firma la universidad con el trabajador). Debido al vacío legal que suponen los contratos de locación de servicios y la posibilidad de renovarlos año tras año, las facultades públicas pueden, en lugar de brindar una real asistencia técnica al Estado, convertirse en una simple reclutadora de fuerza de trabajo precaria para éste y cumplir un papel equivalente al de las empresas de empleo temporario en el sector privado.

Tanto la universidad como el organismo público resultan beneficiados: la primera porque percibe una parte del dinero del convenio en concepto de las tareas administrativas que presta. El Estado porque dispone de trabajadores a los que no debe pagarles cargas sociales y de los que puede desvincularse sin mayores inconvenientes. El damnificado, en esta triangulación que deja limpia la imagen del organismo público, resulta ser el trabajador que carece de estabilidad y, por lo general, percibe un salario menor al del trabajador permanente.

El caso del proyecto de la Subsecretaría de Presupuesto (Ministerio de Economía y Finanzas) lanzado en 2003 y renovado hasta hoy, para producir e implementar un sistema informático que cubriera la funcionalidad de la administración financiera del Estado, tanto para el nivel central como para los organismos descentralizados (E-Sidif), ilustra el panorama de esta modalidad de contratación que evita el registro oficial de trabajadores estatales. Para la realización de este proyecto el Ministerio de Economía firmó un convenio marco con la UTN a partir del cual, según estimaciones no oficiales contrataría, actualmente, a más de 130 trabajadores que facturan mensualmente como contratados de la universidad. Aquellos no necesitan haber tenido alguna vinculación previa con la UTN ni ser especialistas en las áreas que se han de desarrollar. El requisito excluyente es estar inscripto en la AFIP como monotributista.

La particular forma en que estos supuestos trabajadores independientes cobran sus aumentos salariales da una idea de la variedad de mecanismos existentes para encubrir una relación de dependencia que le evita al Estado el pago de cargas sociales e indemnizaciones. Como los contratos se firman anualmente y el monto de dinero abonado en concepto de prestaciones autónomas se establece de manera anual, cuando se acuerdan aumentos salariales, los trabajadores facturan por el importe acordado en el contrato anual y la universidad le deposita un extra en sus cuentas en concepto de “Becas”, equivalente al aumento acordado.

La posibilidad de prorrogar este tipo de contratos año tras año – hay casos de trabajadores contratados hace más de 6 años bajo esta modalidad-, los vacíos legales para resolver si se trata de empleados o autónomos, vuelven en estos casos anacrónica aquella máxima postulada en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional que consagra la “estabilidad del empleado público” como un derecho de primer orden.

Aunque resulta difícil estimar la evolución del número de convenios que permiten al Estado descentralizar parte de sus actividades en las universidades o que encubren relaciones laborales precarias, el cuadro 10 indica la cantidad de convenios firmados anualmente con organismos gubernamentales según las estadísticas disponibles para la UBA a partir de los datos de la Dirección de Convenios.

Cuadro 10. Cantidad de Convenios anuales aprobados entre la UBA y organismos gubernamentales. 2000-2012.

Década 2000	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Cantidad de Convenios	74	148	78	25	95	35	124	35	25	70	168	145	108

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Convenios UBA.

Al tratarse de una información limitada, debido a que no informa sobre los importes de los convenios suscritos, resulta difícil identificar la evolución de la transferencia monetaria del Estado hacia la UBA. Tampoco es posible aproximarnos a una estimación razonable en cuanto a la evolución de magnitud de empleo indirecto. Es oportuno aclarar que parte de estos convenios, reglamentan las pasantías educativas que al igual que en el caso del empleo privado, no tienen formalmente relación laboral con el Ministerio, que se vale de su capacidad de trabajo, ni con la universidad, que, al igual que sucede con los convenios Marco, percibe una comisión en concepto de gastos administrativos.

2.4 Convenios con organismos nacionales e internacionales

Finalmente, otra de las formas identificadas a las que recurre el Estado para utilizar la capacidad laboral de trabajadores sin contarlos en su nómina oficial de empleados, consiste en concertar convenios de asistencia técnica con una amplia gama de organismos nacionales e internacionales. Esta modalidad supone, de manera similar a los contratos de vinculación técnica con universidades nacionales, que el organismo especializado en determinada temática asiste al Estado a través de sus consultores expertos para la formulación e implementación de un determinado programa o proyecto. Se trata formalmente de un contrato de compra-venta de servicios por el que el Estado paga un monto determinado a dichos organismos²⁵. Esta función va mucho más allá de otorgar un simple crédito a la autoridad jurisdiccional para la implementación de un programa. En este caso se supone que los organismos especializados aportan, a través de sus consultores o profesionales, el conocimiento necesario para llevar adelante los proyectos que busca concretar el Estado.

²⁵ El gasto presupuestado para cada ministerio en esta área suele incluirse dentro de la partida "Transferencias". El nivel de desagregación disponible no permite analizar las variaciones en el gasto del Estado en convenios de consultoría con organismos públicos.

Al respecto, existen distintos tipos de convenios con organismos internacionales. Por un lado, aquellos programas con cooperación financiera de Naciones Unidas, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo que permiten al Estado la contratación de trabajadores monotributistas en forma directa. Estos trabajadores, al estar regulados por el decreto 2345/08, aparecen registrados en las estadísticas oficiales. Sin embargo, a su vez, los distintos ministerios del Poder Ejecutivo pueden firmar convenios de asistencia técnica con una amplísima variedad de organismos que lo proveen de profesionales que trabajan en programas públicos determinados, por un período de tiempo estipulado, sin necesidad de que formen parte del plantel de empleados del Estado y sin figurar en los registros oficiales de empleo público. Estos trabajadores calificados no son generalmente parte del personal permanente de los organismos que los contratan, sino que, en buena parte de los casos, tienen una relación contractual de “locación de servicios” con estos. Es decir, son trabajadores cuya vinculación formal se produce con los organismos internacionales, facturándoles por sus servicios como “empresas unipersonales”, aunque su actividad laboral concreta está orientada a satisfacer demandas específicas del sector público. El organismo se beneficia reteniendo una parte del monto transferido por la institución pública para el desarrollo del programa. Por su parte, el sector público accede a la posibilidad de utilizar la capacidad laboral de trabajadores sin relación de dependencia formal. La operatoria es similar a la de los convenios ministerio/universidad.

Resultaría prácticamente imposible, por falta de un registro que unifique las estadísticas sobre el tema, poder determinar qué cantidad de personas que trabajan para el Estado a través de esta modalidad. A diferencia de los contratados directamente bajo la modalidad de consultores (decreto 2345/08), que deben ser registrados por ley en el “Registro Central de Personal Contratado”, de acceso público, estos trabajadores “autónomos” no tienen formalmente ningún tipo de relación contractual con el Estado, por lo que su registro es inexistente en las estadísticas oficiales.

La mayor parte de los ministerios del Poder Ejecutivo firman convenios de cooperación técnica con organismos internacionales o nacionales que les proveen de la capacidad laboral necesaria para llevar adelante determinados proyectos. En el cuerpo de estos convenios aparece también el argumento de la necesidad de contar con flexibilidad en la utilización de equipos de trabajo temporarios, que atiendan la demanda de realización de proyectos por tiempo

determinado. La otra cara de esta flexibilidad que supuestamente vuelve más eficiente el desarrollo de las actividades estatales es el alto nivel de inestabilidad laboral que llegan a tener los trabajadores autónomos que facturan como monotributistas para estos organismos internacionales.

De este modo, cada ministerio tiene sus organismos asociados: OMS/OPS-Ministerio de Salud; Unesco y OEI - Ministerio de Educación; OIT - Ministerio de Trabajo; BID y BM - Ministerio de Economía; ACARA - Ministerio de Justicia, OIM - Ministerio de Ciencia y Tecnología, y la lista sigue. Además de proveer profesionales especializados en determinados temas puntuales, muchas veces la firma de convenios con organismos tiene como trasfondo –nuevamente al igual que con el caso de las universidades- la contratación precaria de trabajadores para realizar tareas regulares en los ministerios.

En buena parte de los casos es incluso la propia autoridad estatal la que les adelanta a los organismos la lista de trabajadores que desea contratar. Esta forma de contrataciones precarias constituye un vacío legal importante para muchos empleados del sector público, en donde los organismos funcionan como administradores de trabajadores para que el sector público logre llevar a cabo una multiplicidad de tareas y programas, sin tener que modificar sus registros oficiales de personal contratado y logrando mantener una imagen pública más aceptable. Ya se trate de una contratación indirecta de profesionales para llevar a cabo determinados programas públicos o del encubrimiento de una relación laboral precaria de carácter permanente para satisfacer tareas regulares de la administración pública, los organismos internacionales hacen las veces de empresas de empleo temporario para el sector público, triangulando contrataciones laborales.

Reflexiones finales

Dos son las características distintivas del empleo en el Poder Ejecutivo Nacional en las últimas décadas. Por un lado, el notable aumento de las contrataciones por plazos cortos al interior de los registrados como empleados del Estado y su clara demarcación de los trabajadores de planta. No sólo en cuanto al grado de estabilidad del vínculo laboral sino también en relación con el aumento de la brecha salarial de estos dos grupos. Esta diferenciación pasó por distintos momentos. Durante la década del noventa, los contratos por tiempo determinado parecen haber sido principalmente contratos de “locación de servicios” que llegaron a representar hacia fines de la convertibilidad aproximadamente un 15% de los empleados de nuestro universo de estudio. En cambio, a lo largo de la década pasada, los trabajadores con

contratos cortos –que pasaron de representar un 15% del empleo del sector en 2002 a un 30% en 2011- fueron conquistando, especialmente a partir de 2006, ciertos derechos laborales (libre agremiación y negociación colectiva, licencias, asistencia social, indemnizaciones y subsidios y aportes jubilatorios) que los acercaron, en parte, a la situación de los trabajadores de planta. Esto se vio reflejado en la capacidad de negociación salarial de los trabajadores con contratos cortos.

La segunda característica del período estudiado matiza en parte esta tendencia. La aparición y consolidación de formas de utilización indirecta de la capacidad laboral de miles de trabajadores, bajo las distintas figuras estudiadas en el apartado 2, es una característica que aparece tanto en el período de convertibilidad como en el de post-convertibilidad. El Estado también parece haberse hecho eco del proceso de tercerización laboral que avanzó con fuerza en el ámbito privado desde la habilitación en 1974 de las empresas de empleo temporario cuya función principal es desvincular a las empresas usuarias de la responsabilidad sobre las condiciones de empleo de los trabajadores. A ellas se asemejan hoy las posibles formas de triangulación laboral a través de las contrataciones con universidades nacionales y organismos internacionales a las que recurren los organismos públicos. No obstante, resulta difícil poder reconocer cuándo la tercerización de alguna actividad se realiza con miras a un real aumento de la eficiencia de los servicios estatales y cuándo se utiliza como argumento para simplemente reducir costos salariales a través del empeoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores.

Bibliografía

Altimir O., Beccaria L. (1999). *El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina*. Serie Reformas Económicas, 28, 78. Santiago de Chile: CEPAL.

Berasueta A.C., Biafore J.E., Neffa J., Walkberg V. (2010). *Las principales reformas de la relación salarial operadas durante el período 2002-2009*. Series Empleo, Desempleo y Políticas de empleo, 3. Buenos Aires: CEIL-PIETTE, CONICET.

Colotuzzo N., Ermida Uriarte O. (2009). *Descentralización, tercerización, subcontratación*. Ginebra: OIT.

D'Onofrio, M. G., (1998. Septiembre). Políticas universitarias de vinculación con el sector productivo en Argentina en los años noventa: un estudio de casos. Presentado en el XXI International Congress of the Latin American Studies Association. Illinois: Estados Unidos.

Kalleberg A. L. (2000). Nonstandard employment relations: Part-time, temporary and contract work. *Annual Review of Sociology*, 26, 341-365

Kalleberg, A. L. (2009). Precarious work and employment relations in Transition. *American Sociological Review*, 74 (1), 1-22.

Lindenboim, J., Graña J. M. (2006). Empleo y remuneraciones en el sector público: la situación luego de los cambios de los noventa y recientes. Serie Documentos de Trabajo, CEPED-FCE-UBA, n° 6.

Meik M., Zas O. (1990). Desregulación y flexibilización normativa de la protección en el ordenamiento laboral argentino. En P. Galin, M. Novick (Comp.) *La precarización del empleo en la Argentina* (pp. 47-85). Buenos Aires: CEAL- OIT- CLACSO.

Neffa J. (2005). *Las principales reformas de la relación salarial operadas durante el período 1989-2001 con impactos directos e indirectos sobre el empleo* (Con la colaboración de Biafore, E., Cardelli M. y Gioiaet S.). Serie Materiales de investigación, 4. Buenos Aires: CEIL-PIETTE, CONICET, n° 4,

Poblete, L. (2004, octubre). *Ser trabajador autónomo en Argentina. La experiencia de empleados del sector público*. Presentado en: XXV Congreso Internacional de Latin American Studies Association. Las Vegas, Nevada.