

Documentos de Trabajo

18

Febrero 2014

*TRANSFORMACIONES RECIENTES EN LAS FORMAS DE CONTRATACIÓN DE LA FUERZA
DE TRABAJO ARGENTINA. EL ESTADO COMO EMPLEADOR. 1990-2013.*

MARTÍN GONILSKI



Instituto de Investigaciones Económicas
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires

CEPED

Centro de Estudios sobre
Población, Empleo y Desarrollo

TRANSFORMACIONES RECIENTES EN LAS FORMAS DE CONTRATACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO ARGENTINA. EL ESTADO COMO EMPLEADOR. 1990-2013.

Presentación	2
1. Introducción	4
2. Cambios en la legislación laboral argentina a partir de la década del '90 e introducción de formas precarias de contratación	5
1.1 Las "modalidades promovidas" durante los '90	5
1.2 Las pasantías educativas	7
1.3 El período de prueba.....	9
1.4 El surgimiento y expansión de las empresas de empleo eventual	10
1.5 Exenciones para Pequeñas y Medianas Empresas.....	11
3. Repercusiones de la flexibilización laboral en el empleo estatal.....	13
3.1 Repaso de la evolución de la legislación estatal argentina a lo largo de las últimas dos décadas.	13
3.2 Estimación cuantitativa del vínculo laboral directo en el Poder Ejecutivo Nacional y organismos descentralizados.....	18
3.3 Diferencias salariales dependiendo del vínculo laboral.	23
4. Formas indirectas de contratación en el sector público	26
4.1 Contratos con empresas y trabajadores autónomos para la compra de servicios.	26
4.2 La contratación de investigadores y técnicos científicos.	29
4.3 Contrataciones vía Universidades. El caso de los "Convenios Marco" y las pasantías universitarias.	32
4.4 Convenios con organismos nacionales e internacionales.	36
5. Reflexiones finales.....	39
Bibliografía citada y consultada.....	40

TRANSFORMACIONES RECIENTES EN LAS FORMAS DE CONTRATACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO ARGENTINA. EL ESTADO COMO EMPLEADOR. 1990-2013.

Presentación

En este trabajo se presenta el Informe Final de la Beca UBACyT categoría Estímulo desarrollada a partir del plan de trabajo "Quiebres y continuidades en el mercado laboral argentino, 1990-2010", realizado en el período Julio 2011-Diciembre 2012 bajo la dirección de Javier Lindenboim. La presente publicación extiende dicho trabajo incorporando, en los casos en que es posible, información estadística referente al año 2013.

La investigación tenía como propósito inicial realizar un recorrido sobre los cambios ocurridos en las últimas décadas en las condiciones de empleo en Argentina. Al ser tan vasto el campo de estudio, decidimos abordarlo desde una arista particular: investigar las transformaciones en las formas de contratación de la fuerza de trabajo argentina que le dan un marco jurídico a la relación capital-trabajo en nuestro país. Para desarrollar este ángulo de análisis, tomamos como caso de estudio particular el empleo en el Estado argentino en las últimas décadas. La elección de este sector se realizó principalmente por la disponibilidad de fuentes y una mayor homogeneidad estadística en comparación con otros sectores.

Se buscó en parte continuar y profundizar el estudio sobre el tema realizado por Javier Lindenboim y Juan Graña, "Empleo y remuneraciones en el sector público: la situación luego de los cambios de los noventa y recientes"¹. En primer lugar, pretendimos extender el período de análisis de aquel trabajo hasta fines de 2012 (y en algunos casos primer trimestre de 2013) para determinadas variables cuantitativas y modificaciones normativas. Si bien nos enfocamos principalmente en las formas de contratación laboral también trabajamos -en los casos en que resulta posible obtener estadísticas oficiales- sobre cómo han impactado estas en la evolución del salario al interior de los trabajadores estatales.

El trabajo se estructura en tres partes: en una primera ("Cambios en la legislación laboral argentina e introducción de formas precarias de contratación (1990 - 2011)") realizamos una reconstrucción de las principales transformaciones en las formas y condiciones jurídicas de compra-venta de la fuerza de trabajo en Argentina en las últimas dos décadas. Este somero recorrido nos brinda un marco general para analizar nuestro caso de estudio, ya que entendemos que el empleo estatal se va haciendo eco de los cambios que se suscitan en la esfera de "lo privado".

¹ J. Lindenboim y J. M. Graña (2006).

En un segundo apartado (“Repercusiones de la flexibilización laboral en el empleo estatal”), nos ocupamos, además de estudiar la evolución específica de la legislación laboral del empleo público, de aproximarnos a la cuantificación de las distintas formas de contratación que implican diversos grados de estabilidad laboral y las diferencias salariales entre estas. Buscamos de este modo proporcionar un mapa general de la situación de los trabajadores que figuran como empleados estatales. Por último (en “Formas indirectas de contratación en el sector público”), nos ocupamos de presentar y analizar nuevas formas que fueron desarrollando las oficinas estatales en las últimas dos décadas de hacerse de la capacidad laboral de trabajadores formalmente ajenos, como son las compras de servicios profesionales, los convenios marco y de asistencia técnica con universidades y organismos internacionales, y la contratación de becarios. Si bien en este último apartado resulta difícil obtener una cuantificación precisa sobre los vínculos laborales indirectos que se extienden en el Estado, intentamos en algunos casos aproximarnos a una medida de los mismos y, en otros, buscamos simplemente describirlos.

El apoyo que como equipo de trabajo me brindaron Agustín Arakaki, Juan M. Graña, Florencia Jaccoud, Damián Kennedy, Javier Lindenboim, Ezequiel Monteforte, Laura Pacífico, Pilar Piqué y Matías Sánchez, durante aquel año y medio fue indispensable para el desarrollo de mi trabajo. A ellos, mi mayor agradecimiento.

1. Introducción

El trabajo presentado en este documento se inspira en el desafío de lograr una visión más profunda del complejo escenario en el que se desenvuelve actualmente la clase trabajadora. Forma parte de un proyecto de mayor alcance que busca estudiar las aparentemente irreversibles transformaciones y diferenciaciones ocurridas al interior de la clase trabajadora argentina en las últimas décadas, que configuran el terreno en el que podrá disputar sus futuras conquistas sociales.

Una de las formas de abordar esta amplia temática es a partir del estudio del 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 determinadas empresas de cargar sobre la espalda de sus trabajadores los costos asociados a la inestabilidad propia de la actividad económica o, incluso, de explotar la capacidad laboral de trabajadores sin la necesidad de que estos formen parte de sus nóminas de personal. Esta posibilidad, cuya explicación resulta un tema relevante e ineludible para la ciencia económica hoy, tiene impactos en distintos flancos. Uno de ellos es el aumento de la inestabilidad laboral y el traslado de los riesgos de rotación del capital hacia una porción de los trabajadores.

En aporte a este proyecto general, el trabajo presentado a continuación es un primer paso que busca realizar un estudio de caso sobre las formas de contratación que atañen específicamente al empleo público en Argentina. Se eligió como caso de estudio al Estado porque nos permite contar con información estadística homogénea (por lo menos desde fines de la década del 90 hasta hoy) sobre un gran número de trabajadores y porque entendimos a lo largo de la investigación que las transformaciones en las formas de contratación que tienen lugar en el empleo público replican muchas veces las modalidades que existen en el conjunto de la economía. El Estado como empleador se hace en buena medida de las mismas formas de contratación que se van extendiendo en el empleo privado. A pesar de haber desarrollado este foco de análisis, reconocemos la necesidad de investigar más en detalle las diferencias en cuanto empleadores entre los capitales particulares y el Estado. Dicha labor, sin embargo, excede ampliamente los objetivos del presente trabajo, aunque puede convertirse en una de las temáticas a abordar en próximas investigaciones.

El sector público es uno de los sectores en el que los puestos de trabajo registran, en las últimas dos décadas, altos niveles de inestabilidad laboral y tercerización, desconocidos anteriormente. La cantidad de trabajadores que utiliza el Estado para llevar adelante sus tareas cotidianas, dista por mucho 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 se ahorra importantes sumas de dinero, a costa de un incremento de la inestabilidad laboral y caída salarial de ciertos sectores de la clase obrera. Entre aquellas se encuentran los contratos de locación de servicios, de asistencias técnicas, las becas, las pasantías; dichas formas serán analizadas con mayor detalle a lo largo del trabajo.

2. Cambios en la legislación laboral argentina a partir de la década del '90 e introducción de formas precarias de contratación

El objetivo de este primer apartado es hacer una reconstrucción descriptiva de ciertas modificaciones legislativas respecto a las formas de contratación laboral desde principios de la década de los noventa hasta nuestros días. El foco estará puesto en los avances y retrocesos en materia de estabilidad laboral, entendiéndose por esta la combinación de distintos derechos laborales reflejados en los tipos de los contratos firmados, que permiten a los trabajadores estar amparados ante situaciones perjudiciales en sus puestos de trabajo, de desempleo o incapacidad laboral. Entre los elementos claves de nuestro análisis se encuentran principalmente el tiempo de duración del contrato laboral (por tiempo determinado, eventual o indeterminado), la percepción de indemnización en caso de despido, el preaviso, los aportes jubilatorios y demás cargas sociales. Todos ellos constituyen garantías para el trabajador de cierta estabilidad y previsión futura, formas de protegerlos frente a los vaivenes económicos coyunturales y posibilitando la normal reproducción de la clase trabajadora. Cuanto más consolidados se encuentran dichos derechos, menor es la situación de precariedad de la clase trabajadora y menor también su necesidad de salir a vender en condiciones precarias su fuerza de trabajo.

Pero, vistos desde el lado del capital individual los derechos del trabajador representan un costo del que todo empleador quisiera poder desprenderse. La tensión que implica esta situación es, al igual que sucede con las presiones hacia el aumento o disminución del salario real, inherente al vínculo laboral asalariado y depende de la fuerza que tengan los trabajadores para negociar sus condiciones de empleo en distintos momentos históricos.

En este apartado haremos una revisión de algunas formas y condiciones de contratación precarias que aparecieron en las últimas décadas, como el surgimiento de las “modalidades promovidas” durante los noventa para contratos por tiempo determinado, los cambios en relación al período de prueba, la aparición de las pasantías educativas, la legislación sobre empresas de empleo temporario para triangular la relación laboral y la diferenciación en la legislación laboral entre PyMEs y grandes empresas. No pretendemos hacer un análisis pormenorizado de todos los vaivenes legislativos, sino simplemente citar los principales cambios que nos darán un marco contextual para ubicar después la situación en el empleo público.

1.1 Las “modalidades promovidas” durante los '90

Uno de los intentos explícitos de reducir costos laborales volviendo más inestable el vínculo laboral asalariado, se concretó con la sanción de la Ley de Empleo Nacional (LEN) en 1991 -Ley N° 24.013-, que trajo consigo la aparición de nuevas formas contractuales que le daban entidad jurídica a contratos precarios por tiempo determinado, las denominadas “modalidades promovidas”.

Las modalidades de contratación por tiempo determinado ya estaban reglamentadas desde la promulgación de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) en 1974 -Ley N° 20744-, que introdujo el contrato a plazo fijo y el contrato eventual como formas jurídicas a utilizar por los empleadores². Estas modalidades de trabajo por tiempo determinado estaban formalmente restringidas a requerimientos excepcionales de las empresas, debiendo los empleadores justificar la necesidad de contratar bajo esas figuras. Ambas modalidades, le otorgaban al trabajador el derecho a ser preavisados con un mes de anticipación y a recibir una indemnización equivalente a la mitad de la establecida para el contrato por tiempo indeterminado³. Sin embargo, poco tiempo después de su creación, el gobierno de facto de 1976 introduciría una modificación en la misma que continúa vigente hoy en día para este tipo de contratos: eliminó la percepción de indemnización para contratos de duración menor al año.

Las modalidades laborales que introduce la LEN, y que fueron permitidas entre 1991 y 1998, terminaron con la necesidad de tener que justificar la contratación por tiempo determinado por las características excepcionales o específicas de la actividad. Con el argumento de que para batallar contra el desempleo resultaba necesario flexibilizar el mercado de trabajo y reducir los costos de contratación, se introdujeron entonces cuatro nuevas formas básicas: “Fomento de empleo”, “Nueva actividad”, “Práctica laboral” y “Trabajo Formación”. Las cuatro tenían la particularidad de ser por tiempo determinado y de beneficiar a los empleadores con una significativa reducción de las contribuciones patronales (50% para las dos primeras y 100% para las dos últimas) y de la indemnización al finalizar el período (media indemnización para las dos primeras, en caso de superar el año, y ninguna indemnización para las dos últimas).

La ley preveía, a su vez, la proporción máxima permitida de trabajadores contratados bajo estas modalidades por empresa y la necesidad de que sean aceptadas por los convenios colectivos de cada sector (este último requerimiento desaparece más adelante para las pequeñas empresas). La regla general, como veremos más adelante, era que cuantos menos trabajadores tuvieran las empresas, mayor podía ser la proporción de empleados bajo estas nuevas modalidades precarias de empleo. Aunque se indicaba que los nuevos empleos generados de este modo no podían utilizarse para reemplazar trabajadores existentes (sino solamente para la creación de nuevos puestos), lo cierto es que constituía una forma de reducir los costos laborales de las firmas, trasladando los riesgos de la inestabilidad económica hacia los trabajadores.

² El contrato a plazo fijo aparece como aquel que se pacta de forma expresa y por escrito (el empleador tiene la carga de la prueba de que el contrato es por tiempo determinado) por un período convenido no mayor a los cinco años. Por su parte, el contrato eventual se utiliza para regular el trabajo demandado para cubrir exigencias extraordinarias de las empresas, por un tiempo acotado que, sin embargo, no puede determinarse con exactitud.

³ Esta es de un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual devengada durante el último año trabajado.

A partir de 1995 se fue aprobando una batería de leyes que introdujeron nuevas posibles formas contractuales que vulneraban aún más la estabilidad del trabajador. Con la promulgación de la Ley N° 24.465, se establecieron dos nuevas modalidades de empleo. La primera de ellas fue la “Especial de fomento del empleo” que, bajo la consigna de fomentar la demanda de empleo, autorizaba la contratación precaria y por tiempo determinado (de 6 a 24 meses) de trabajadores mayores de 40 años, personas con discapacidad, mujeres y ex combatientes de Malvinas. Los empleadores contaban con los mismos beneficios que bajo las modalidades “Fomento de Empleo” y “Nueva actividad”, a lo que se sumaba la autorización de no pagar indemnización alguna una vez finalizado el contrato. Con el mismo objetivo de flexibilizar la contratación se creó una segunda figura laboral, el “Contrato de aprendizaje”. Este contrato, presentado como una “relación de aprendizaje” sin carácter laboral, vinculaba a un joven trabajador con un empresario por un período de 3 a 24 meses. Finalizado el contrato no se debía abonar indemnización alguna.

Sin embargo, ante el evidente fracaso del objetivo enunciado (reducir el desempleo) se promulgó en 1998 la Ley N° 25.013, que eliminaba las modalidades contractuales introducidas en 1991 y 1995, a excepción del “Contrato de aprendizaje”. Sobre este último tipo de contratación, se realizó una nueva modificación en 2008 con la promulgación de la Ley N° 26.390 que, en su artículo N° 22, le otorgaba carácter laboral, distanciándolo de la pasantía educativa en lo formal, pero sin introducir cambios relevantes en las condiciones de empleo.

1.2 Las pasantías educativas

Un año después de la promulgación de la LEN se crea el régimen de pasantías educativas (Decreto N° 340/92). Varios argumentos se esgrimían para la introducción de esta nueva forma de vinculación contractual entre jóvenes estudiantes y empleadores. Entre ellos que se hacía necesario “brindar la posibilidad de que el sistema educativo salga del aula y se proyecte en otros estamentos de la sociedad”; o también, que posibilitaría “brindar a los alumnos y docentes de las instituciones educativas la complementación de su especialidad teórica con la práctica en empresas o instituciones públicas o privadas”⁴. La característica más imponente de la nueva modalidad era que se desconocía cualquier vinculación laboral entre el pasante y la empresa u organismo usuario. “La situación de Pasantía no creará ningún otro vínculo para el pasante, más que el existente entre el mismo y el Ministerio de Cultura y Educación, no generándose relación jurídica alguna con el organismo público o privado y /o la empresa donde efectúe su práctica educativa, siendo la misma de carácter voluntario y gratuito.”⁵ Se aclaraba, sin embargo, que los pasantes recibirían una asignación estímulo en concepto de viáticos y gastos escolares. Sin embargo, la escala de asignaciones estipuladas por el Decreto N° 93/95, estaba estructurada

⁴ Argumentos esbozados dentro de los “Considerandos” del Decreto 340/92.

⁵ Art. 4° del Decreto 340/92.

exclusivamente en función de la cantidad de horas trabajadas⁶. Es decir, parecían corresponderse más con un salario precario que con una asignación para viáticos y gastos escolares.

Son muchas las idas y vueltas que tuvo la legislación sobre pasantías. La Ley N° 25.165 de 1999, destinada a reglamentar específicamente a los pasantes universitarios, refuerza que “la situación de pasantía no generará ningún tipo de relación jurídica entre el pasante y el organismo o empresa en la que aquél preste servicios”⁷. Además la estabilidad del pasante se suponía nula ya que “en caso de cierre o cese de actividad por cualquier causal, de la empresa u organismo solicitante, las pasantías caducarán automáticamente sin que aquéllas deban asumir por el hecho ningún otro tipo de consecuencia o acción reparadora”⁸. Se determinaba a su vez que las pasantías podían extenderse por un máximo de 1 año. Sin embargo, un año más tarde, un nuevo decreto (N° 487/00) establecía que “las pasantías se extenderán durante un mínimo de DOS (2) meses y un máximo de CUATRO (4) años, con una actividad semanal no mayor de CINCO (5) días en cuyo transcurso el pasante cumplirá jornadas de hasta SEIS (6) horas de labor”⁹. Este fue sin dudas el momento de mayor inestabilidad que sufrieron los pasantes desde la creación de este tipo de forma contractual.

Un año más tarde, el Decreto N° 1227/01 se ocupó de unificar todos los regímenes de pasantías existentes hasta ese momento y estableció que “el pasante tendrá derecho a percibir por el desarrollo de su actividad en la empresa una compensación dineraria de carácter no remuneratorio. El monto de la misma no podrá ser inferior al de la remuneración mínima convencional correspondiente a la actividad, oficio, profesión y/o categoría en la cual se esté formando”¹⁰. Es decir que, al tiempo que se reconocía implícitamente el carácter salarial de lo que paradójicamente se denominaba asignación estímulo, el trabajador continuaba sin tener ningún tipo de estabilidad laboral. Además, dicho decreto limitaba el período de la pasantía a un máximo de 24 meses, siendo la única obligación del empleador la de otorgar al pasante una cobertura de salud.

Finalmente, la Ley 26.427 sancionada en 2008 deroga la legislación anterior de pasantías y reduce a su vez la duración máxima permitida a dieciocho meses y su carga horaria semanal máxima a veinte horas. Al mismo tiempo hace explícita la prohibición de que los pasantes sean empleados por empresas de servicios eventuales o que se contraten para reemplazar personal permanente. Al igual que para los contratos de trabajo eventual se reglamenta la cantidad de

⁶ La asignación estímulo por una jornada de seis horas era en 1995 de \$720.

⁷ Art. 9° de la ley 25165.

⁸ Art. 7° de la ley 25165.

⁹ Art. 7° del decreto 487/00.

¹⁰ Art. 6° del decreto 1227/01.

pasantes máximos por empresa, siendo las empresas con menor número de empleados las habilitadas a tener mayor proporción de pasantes entre sus empleados. Al igual que en la legislación precedente se justificaba a la pasantía como forma en que los estudiantes “realicen prácticas complementarias a su formación académica, que enriquezcan la propuesta curricular de los estudios que cursan”. Además, nuevamente se reiteraba que “las pasantías educativas no originan ningún tipo de relación laboral entre el pasante y la empresa u organización en la que éstas se desarrollan.”¹¹ Sin embargo, aparecen como obligaciones de las empresas u organismos brindar al pasante cobertura de riesgos de trabajo y de salud.

A partir de 2009, a través de la Resolución Conjunta N° 825-338/2009, se habilita que la carga horaria de los pasantes sea libremente distribuida por las partes en los acuerdos individuales, no pudiendo superar cada jornada de pasantía las seis horas y media. Se permitía de este modo que los pasantes arreglasen con sus empleadores la cantidad de horas diarias trabajadas de acuerdo a las necesidades contingentes de la empresa/organismo público.

Finalmente, en 2011, por Decreto N° 1374/11, se expande este régimen de pasantías para los estudiantes de colegios secundarios, similar al universitario tanto en los objetivos proclamados como en las características del vínculo entre el pasante y el empleador.

1.3 El período de prueba

Los cambios en el período de prueba son una de las formas más impactantes de vulnerar la estabilidad laboral en contratos laborales por tiempo indeterminado. Se trata de un primer período del contrato de trabajo (que osciló a lo largo del tiempo y según los cambios normativos entre uno y doce meses) que posee la particularidad de que cualquiera de las partes tiene la posibilidad de extinguirlo sin expresión de causa ni pago de indemnización. Dicho de otro modo, un período durante el cual el trabajador sólo tenía el derecho de ser preavisado unos días antes de la finalización de la relación laboral.

Antes de 1995, si bien los trabajadores no tenían derecho a indemnización durante los primeros tres meses, debían ser preavisados 15 días antes de la finalización del período de trabajo o pagársele indemnización proporcional al salario de ese tiempo. La ley dictada en 1995, que introduce el Artículo N° 92 bis a la LCT, eliminaba el preaviso y abría la posibilidad de que los convenios colectivos expandieran el período de prueba de los 3 meses -que permitía la legislación hasta ese entonces- hasta 6 meses. A su vez, se eximía al empleador durante este período de realizar aportes y contribuciones -excepto a las obras sociales y asignaciones familiares.

Si bien en 1998 se reduce el período de prueba a un mes, en el 2000 se eleva nuevamente a tres meses en todos los casos, previendo que puedan elevarse a seis meses para las “pequeñas y

¹¹ Art. 12° de la Ley 26.427.

medianas empresas". Al mismo tiempo, habilitaba la disponibilidad colectiva permitiendo que por convenio colectivo estos plazos se duplicasen, con lo cual el período de prueba en aquellas últimas podría elevarse hasta los 12 meses (Ley N° 25250/00). Finalmente, en 2004 nuevamente es modificada la legislación al respecto, estableciéndose para todos los casos un período de prueba máximo de tres meses.

1.4 El surgimiento y expansión de las empresas de empleo eventual

La posibilidad de triangulación del empleo, y con ella la búsqueda de limpiar la imagen de la empresa usuaria ante incumplimientos o irregularidades en las condiciones de empleo de los trabajadores, aparece normada por primera vez en 1974, dentro de las especificaciones de la regulación del empleo eventual. Este es entendido como el demandado para cubrir exigencias extraordinarias de las empresas, por un tiempo acotado que, sin embargo, no puede determinarse con exactitud. La ley establecía que el contrato eventual garantiza al trabajador los mismos derechos que el contrato a plazo fijo (media indemnización al finalizar el trabajo, preaviso y aportes patronales). Sin embargo, aclaraba que esta forma de contratación podía ser utilizada por una empresa de manera directa, contratando directamente al trabajador eventual, o indirecta, a través de empresas intermediarias. De este modo aparece en la normativa laboral la posibilidad de triangulación de trabajadores a partir de "agencias de servicios eventuales", que son utilizadas por lo general para desvincular la responsabilidad de la empresa principal de los trabajadores que utiliza.

La LCT de 1974 consideraba a los trabajadores eventuales contratados a través de intermediarios como empleados directos de la empresa usuaria, y tanto esta como la intermediaria eran responsables solidariamente en cuanto a las obligaciones que surgieran de la relación laboral. Pero a partir de entonces se sucederían idas y vueltas legislativas en torno a quién era responsable de las condiciones de empleo del trabajador eventual, si la empresa usuaria que explotaba su capacidad laboral o la empresa de empleo eventual que formalmente tenía el vínculo contractual con los trabajadores.

En 1976, a través de los cambios introducidos por el gobierno militar en la LCT, se establecía que "los trabajadores contratados por empresas de servicios eventuales habilitadas por la autoridad competente (...) serán considerados en relación de dependencia, con carácter permanente continuo o discontinuo, con dichas empresas" (Artículo N° 29, LCT). De esta manera, los trabajadores contratados por empresas de servicios eventuales autorizadas, pasaban a depender únicamente de estas, quedando las empresas que realmente hacían uso de la fuerza de trabajo libradas de responsabilidad directa sobre las condiciones de empleo.

En 1985 se promulga un nuevo decreto (N° 1455/85) dedicado a delimitar específicamente las actividades en las que se permitía operar a las empresas de servicios eventuales. En este se enumeraba una serie de situaciones de excepcionalidad (ausencias, suspensiones, picos de trabajos ocasionales, situaciones de emergencias) que constituían la justificación del empleo de

trabajadores eventuales. Sin embargo, agregaba una última posibilidad que, por su vaguedad, dejaba abierta la posibilidad de utilizar esta modalidad de contratación eventual para situaciones ordinarias del funcionamiento de la empresa. “En general, cuando atendiendo a situaciones extraordinarias y transitorias, hayan de cumplirse tareas *ajenas al giro normal y habitual* de la empresa usuraria”. Este decreto vuelve a destacar que el personal contratado por las empresas de servicios eventuales “será considerado en relación de dependencia para con las mismas a todos los efectos de la relación de trabajo” (Artículo N° 4).

En 1991, la Ley de Empleo Nacional introduce algunas modificaciones a la LCT, como la incorporación del Artículo N° 29 bis, que reestablecía una responsabilidad solidaria entre la empresa usuaria y la agencia de empleo temporario para con todas las obligaciones laborales. Agregaba, sin embargo, que el empleador usuario no tiene el deber de preavisar ni abonar indemnización alguna al trabajador cuando la extinción del contrato se produzca por finalización de la tarea asignada o cese de la causa. De este modo, esta modalidad de contratación triangulada a partir de empresas de empleo eventual -que se convierten en actores destacados en el escenario de las contrataciones laborales- se volvería sumamente atractiva para empresas que pudieran justificar fácilmente situaciones de incrementos de producción excepcionales o en las cuales no fuera sencillo distinguir las exigencias extraordinarias de fuerza de trabajo de las ordinarias. Como veremos más adelante esta forma de triangulación laboral, que se extiende en las últimas décadas y es aceptada legalmente, reaparece de distintas maneras en el empleo estatal.

1.5 Exenciones para Pequeñas y Medianas Empresas

Otro cambio que se produce en las condiciones legales de contratación a partir de la década de 1990 es la diferenciación en la legislación laboral entre las “pequeñas y medianas empresas” y las que no lo son. Dicha distinción, fundamentada con el argumento de “promover el crecimiento y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas”, fue utilizada generalmente para permitirle a aquellas tener entre sus trabajadores a una mayor proporción de contratados bajo modalidades precarias. La Ley N° 24.467 de 1995 (“Marco Regulatorio para la Pequeña y Mediana Empresa”) definía como pequeña empresa a aquellas que reunieran dos condiciones: no tener más de 40 trabajadores y tener una facturación anual inferior a la fijada por la Comisión Especial de Seguimiento para cada sector o actividad. En primer lugar, se les permitía a estas contar entre sus filas de trabajadores con una mayor proporción de contratados a través de las “modalidades promovidas” y de pasantes, sin necesitar para ello la habilitación por convenio colectivo. Esta exención aparecía del siguiente modo:

ART 34 - LCT - “El número total de trabajadores contratados según las modalidades reguladas por este capítulo [las “modalidades promovidas”, MG], con excepción del contrato de trabajo de temporada y lo dispuesto en el párrafo siguiente

referido a las micro empresas, no podrá superar el treinta por ciento (30 %) del plantel total permanente de cada establecimiento.

En las empresas cuyo plantel permanente esté constituido por seis (6) a veinticinco (25) trabajadores, el porcentaje máximo admitido será del cincuenta por ciento (50 %); cuando no supere los cinco (5) trabajadores, el porcentaje admitido será del cien por ciento (100 %), no pudiendo dicha base exceder el número de tres (3) trabajadores. El empleador que no tuviera personal en relación de dependencia podrá designar, utilizando alguna de las modalidades promovidas, una (1) persona.”

A su vez, a partir de la ley citada, y durante el tiempo de existencia de las modalidades “promovidas”, las PyMEs se encontraban exentas de pagar indemnización alguna en todas estas, una vez finalizado el período de trabajo estipulado por contrato. También se les permitió ampliar, por acuerdo en convenio colectivo, el número de meses del período de prueba, aunque esta posibilidad fue eliminada a partir de 2004.

A través de la Ley N° 24.467 (Art. N° 90, 91 y 94) se les otorgó además el beneficio de, mediante acuerdo en convenio colectivo, partir en distintos momentos del año el período de descanso anual (vacaciones), así como también el pago del Sueldo Anual Complementario (aguinaldo). Finalmente, se establecía que estas empresas podían, previo acuerdo con los sindicatos representantes del sector, hacer rotar a los trabajadores por distintos sectores y tareas de la empresa, de acuerdo a las necesidades coyunturales de esta. Estas permisividades hacia las PyMEs se mantienen vigentes aún hoy en día.

3. Repercusiones de la flexibilización laboral en el empleo estatal

Habiendo delineado algunos de los cambios en la Ley de Contrato del Trabajo (y normativas que regulan las contrataciones en el sector privado) que permitieron darle un marco de mayor inestabilidad laboral a la contratación de trabajadores en Argentina, nos proponemos ahora inmiscuirnos en las formas de vinculación jurídica que caracterizan en particular al empleo en el Estado durante nuestro período de análisis.

3.1 Repaso de la evolución de la legislación estatal argentina a lo largo de las últimas dos décadas.

Históricamente, el estar empleado por el Estado sugería un grado de estabilidad inexistente en el ámbito privado. Por lo menos para aquellos comprendidos bajo el régimen de estabilidad, más conocidos como “los planta permanente”. Según la Ley Marco de Empleo Público, la cual 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 pudiendo ser despedidos por aplicación de sanciones graves por mal desempeño.¹² La Constitución Nacional, en su conocido artículo 14 bis, también propugna la estabilidad para los empleados públicos. Sin embargo, este tipo de vínculo contractual es desde hace dos décadas una especie en extinción -a excepción de los trabajadores de la Policía Federal y de las Fuerzas Armadas-, resabio de tiempos en los 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 Económica¹³, 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 el camino de su contraparte en el ámbito privado; un recorrido signado por la creación de modalidades precarias de contratación que permitieron expandir la proporción de trabajadores que tienen incierta estabilidad laboral sobre los permanentes. Los argumentos con los que se impulsaba aquella ley

¹² 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 a 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.

¹³ Ley n° 23697.

apuntaban a la necesidad de modernizar el Estado, volverlo una máquina eficiente 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 las transformaciones detalladas en el capítulo anterior, 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 y volviendo la norma en el empleo público. Por un lado, se estimuló la reducción del sector público en tanto 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 abrió las puertas a la creación de múltiples (y muchas veces enmarañadas) formas 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 arreglárselas 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”¹⁴. Se justificaba la introducción de estas modalidades con el mismo herramental argumentativo que se lo hacía 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

¹⁴Según Lorena Poblete (2004), entre 1992 y 1997 todas las provincias fueron declaradas, al menos durante un año, en emergencia ocupacional.

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 excusa de la necesidad de contratar personal especializado que atendiera a 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 apuntaba a 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, el tiempo de duración de la tarea, y que contenían 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 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 encontraban 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 las encontramos enunciadas en el decreto 1184/01, que suplantó en el 2001 al 92/95¹⁵. 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

¹⁵ 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.

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 debería 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 cargar sobre sus espaldas 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 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 contratados.¹⁶

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”¹⁷, modalidad de organización del aparato estatal que se encontraba de moda hacia fines de la década del 90¹⁸. 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

¹⁶ En su trabajo “La precarización del empleo público. El caso de los Contratos de Locación de Servicios en Argentina (1998-2003)”, Lorena Poblete 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.

¹⁷ 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 a los requerimientos previstos. Las voces a 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.

¹⁸ 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 como el Banco Mundial, el FMI, la ONU, etc., sea a modo de préstamos o préstamos no reembolsables.

contratados atendiendo a esos plazos, por más que los programas terminaran prorrogándose o reeditándose una y otra vez, y los contratos volviéndose a firmar una y otra vez.

Sin embargo, ante la proliferación de estos 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 promulga en 2002 el decreto 1421/02 reglamentario de la ley Marco de Empleo Público, la cual constituye la ley general del empleo público hasta nuestros días. A través del Art 9º 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 rescindido o la designación en la planta transitoria cancelada en cualquier momento.” Sin embargo, a lo largo de la última década, mediante 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 (ver apartado siguiente); no cuentan con igualdad de oportunidades en la carrera estatal, ni con los beneficios de la capacitación permanente de los que sí gozan los 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, como se verá en el próximo apartado, la más utilizada a lo largo de la última

década, tanto para contratar trabajadores nuevos como para blanquear a trabajadores estatales precarios.

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

En este apartado nos propusimos realizar un análisis cuantitativo de las formas de contratación laboral presentadas 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 más bien 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 a la extensión de su personal, nos atuvimos al estudio de los estatales del “Poder Ejecutivo Nacional y otros entes públicos no financieros” (PENyO de aquí en adelante). De modo que se ha optado por acotar el ámbito de estudio del presente 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 Seguridad¹⁹, decidimos dejar de lado este último escalafón para concentrar las miradas en lo que sucede con el Personal Civil a lo largo de la última década. De modo que, a lo largo de todo el ejercicio estaremos analizando las principales características al interior de este universo que, si bien restringido, representaba para comienzo de 2013 alrededor de 173.752 trabajadores.

Las fuentes de información utilizadas fueron, principalmente, los boletines fiscales trimestralmente publicados, junto a 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 de nuestro universo de estudio, existen cinco escalafones homogéneos a partir de los cuales las estadísticas públicas agrupan a los trabajadores estatales de Planta Permanente y Transitoria. Estos son:

- **El Personal de Organismos Reguladores**, que incluye empleados del Ente Nacional Regulador de la Electricidad, Ente Nacional Regulador del Gas, Comisión de Regulación del Transporte, Superintendencia de Aseguradoras de Riesgo del

¹⁹ Este escalafón incluye Fuerzas Armadas, Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, entre otros.

Trabajo, Comisión Nacional de Comunicaciones, Comisión Nacional de Valores y Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos, entre otros.

- **El Personal de Escalafones Científicos y Técnicos**, que incluye empleados de organismos tales como: Comisión Nacional de Energía Atómica, CONICET, INTA, INTI, SENASA, principalmente.
- **El Personal Convencionado**, que incluye principalmente empleados de Talleres Gráficos, AFIP, Dirección Nacional de Vialidad, ENOHSA, ANSES y Servicios de Transportes Navales.
- **El 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 para los ministerios de Defensa y Seguridad.

Por último, aparece como un escalafón aparte el de los Contratados, que también cumplen funciones profesionales y administrativas en los distintos ministerios y organismos descentralizados del Poder Ejecutivo. La homogeneidad de estos escalafones utilizados por las estadísticas públicas responde a los diferentes regímenes legales específicos que regulan a los trabajadores comprendidos en cada uno.

Como puede observarse en el Cuadro 1, de acuerdo a los datos oficiales del primer trimestre de 2013, la distribución de trabajadores en los distintos escalafones mostraba al grupo de los Contratados como aquel con mayor peso dentro de los empleados públicos. Casi un tercio 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.

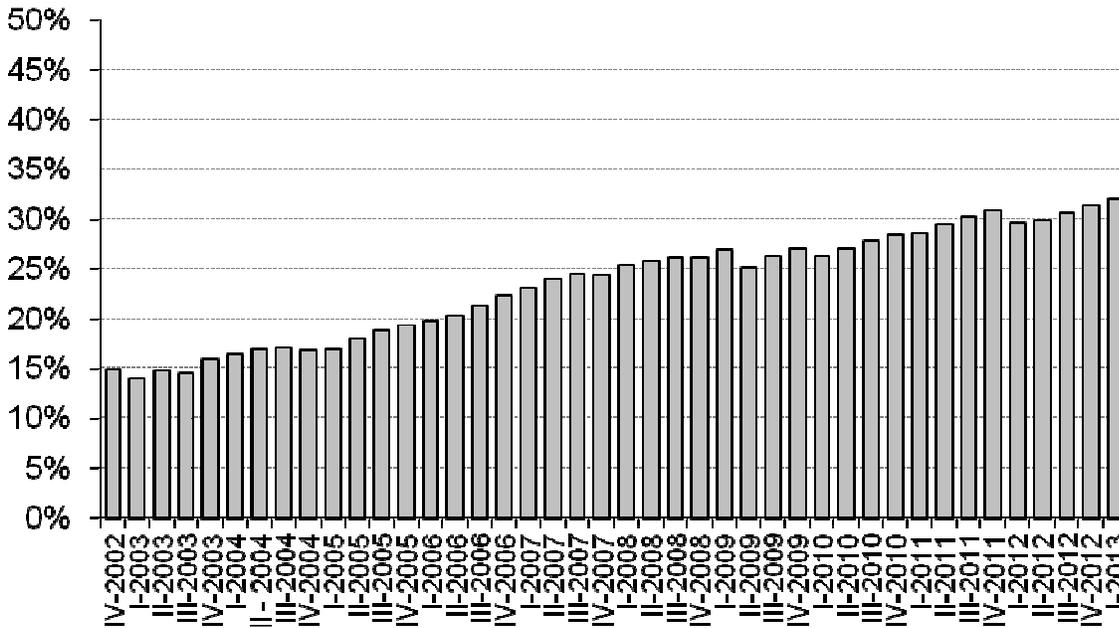
Cuadro 1: Ocupación por agrupamientos escalafonarios homogéneos en el PENyO. Enero 2013.

Escalafón	Ocupación
Organismos Reguladores	1.369
Convencionados	37.485
Científicos y Técnicos	21.610
SINEP	21.821
Civil de las FFAA	19.886
Contratados	55.629
Resto de escalafones	15.952
Total	173.752

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

Para investigar la evolución de los trabajadores estatales de acuerdo a 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 1 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 representar un 32% de los mismos durante el primer trimestre de 2013.

Gráfico 1: Evolución del peso de los Contratados sobre el total de ocupados en el PENyO. Sin contar personal militar y de seguridad. 2002-2013.²⁰

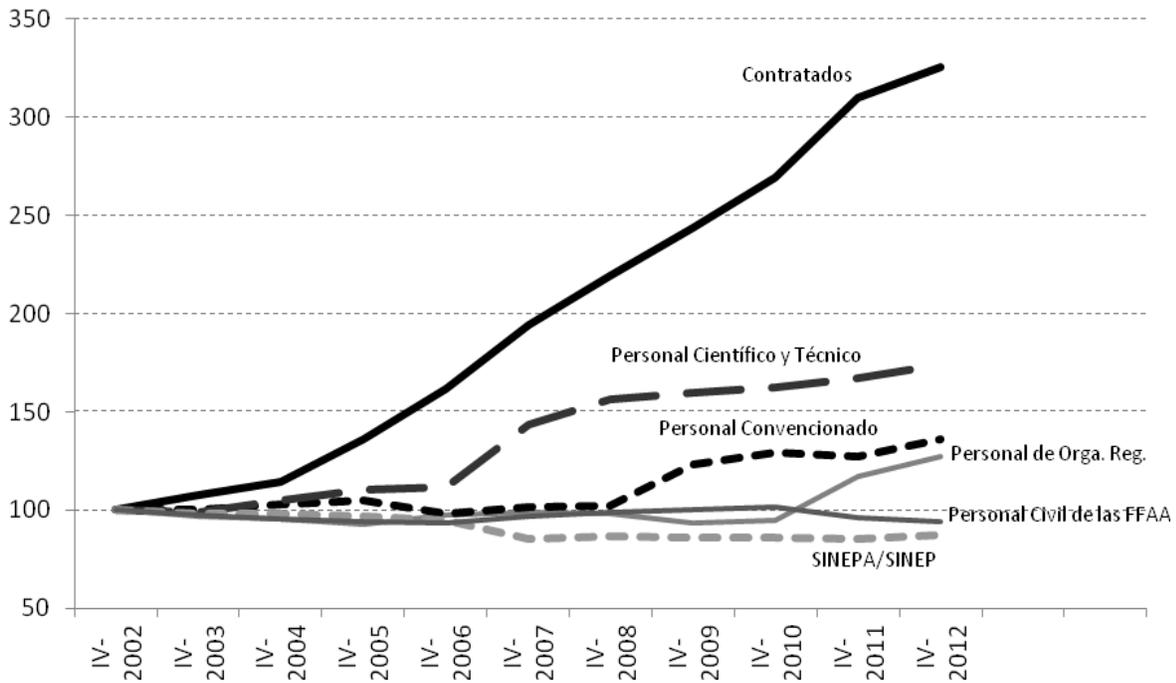


Fuente: elaboración propia en base a datos del Boletín Fiscal.

El escalafón de los Contratados es sin dudas el de mayor crecimiento en el empleo del PENyO de la última década, más que triplicándose en el período que va desde fines de 2002 a fines de 2012 (Ver Gráfico 2). 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 2012 (60.700), el 61% (37.227) corresponde a Contratados.

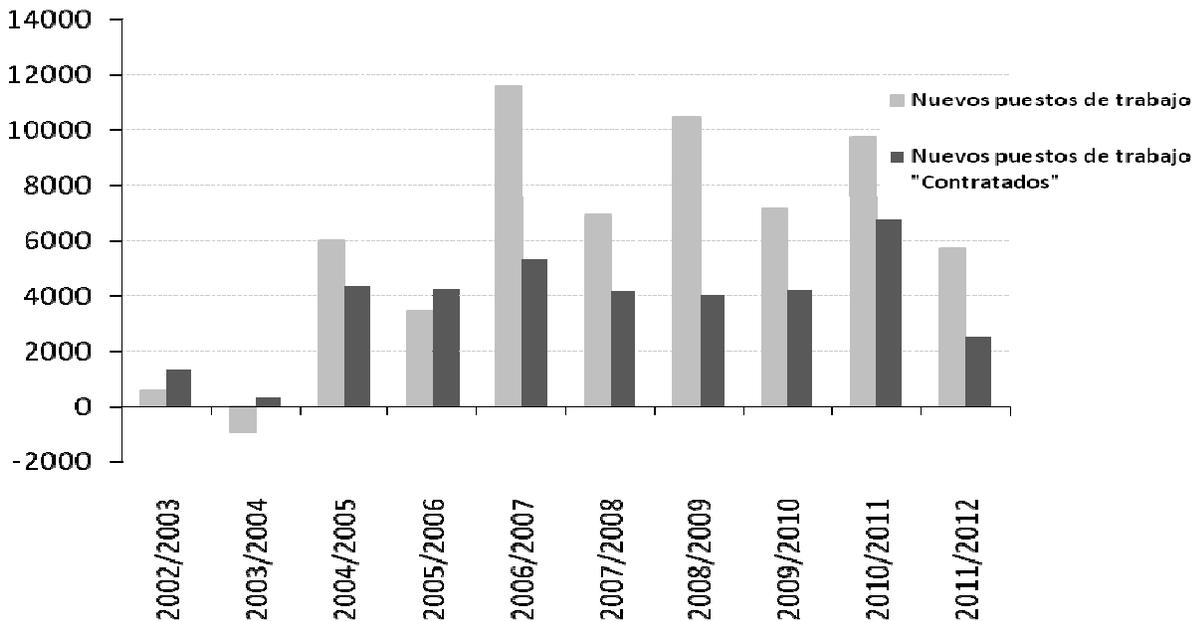
²⁰ Se utilizarán números romanos a lo largo del trabajo para hacer referencia a los trimestres del año.

Gráfico 2: Evolución del empleo en los principales escalafones del PENyO. 2002-2012.



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

Gráfico 3: Contribución de los contratados a la generación anual de nuevos puestos de trabajo. 2002-2012.



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

Ahora bien, dentro del grupo de Contratados, como comentáramos anteriormente, encontramos dos tipos de vínculo laboral bien diferenciados: los trabajadores “locación de servicio” y los “ley marco” (sus principales diferencias fueron examinadas en el apartado anterior). La característica más significativa de la última década es que el aumento del peso de los contratados en el sector público estuvo acompañado de un aumento continuo de la participación de los “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 durante la última década; por el otro, a que buena parte de los trabajadores que concretaban sus actividades como monotributistas (dec. 1184/01) a comienzos de la década pasada fueron siendo recategorizados como “ley marco” a partir de sucesivos decretos presidenciales (707/05, 231/06 y 480/08). Este traslado de trabajadores monotributistas a estar integrados a la Ley Marco -que claramente implicó un menor grado de inestabilidad en el vínculo laboral de dichos trabajadores estatales- se refleja en el siguiente cuadro:

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

Trimestre	Contratados	Contratados "locación de servicios"	Contratados "ley marco"	% "locación de servicios" sobre total de contratados
II-2003	16.495	16.165	330	98%
II-2004	18.843	16.582	2.261	88%
II-2005	20.563	13.160	7.403	64%
II-2006	23.961	9.540	14.421	40%
II-2007	29.838	9.781	20.057	33%
II-2008	34.997	9.876	25.121	28%
II-2009	36.436	7.049	29.387	19%
II-2010	41.378	7.586	33.792	18%
II-2011	47.604	8.970	38.634	19%
II-2012	49.530	6.769	42.761	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 más extensa que cuando el grupo 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. La no renovación del contrato sólo 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, más allá de lo recién especificado, la inclusión en 2006 de este sector mayoritario de los Contratados dentro del Convenio Colectivo de Trabajo General de la APN, le dio 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 (ver próximo apartado) a los del resto de los escalafones incluidos en el CCT General de la APN y contar con la percepción de los derechos laborales comentados en el apartado anterior. Esto los distanció de los trabajadores monotributistas y los acercó en parte a la situación de los trabajadores de planta. Si agrupamos a nuestro universo de estudio de acuerdo al régimen jurídico que encuadra sus relaciones laborales tenemos que el escalafón Convenio Colectivo de Trabajo General de la APN pasó a aglutinar, luego de la inclusión de los “ley marco” en este régimen (2006), a la mayor parte de los trabajadores de nuestro universo de estudio (70%).

Cuadro 3: Cantidad de ocupados según Régimen Jurídico. Primer Trimestre de 2013.

Régimen jurídico	Ocupación
Ley 24185 (decreto 214/2006) - Convenio Colectivo de Trabajo Gral de la APN	120.924
Ley 14250 - Convenciones Colectivas de Trabajo	37.485
Decretos n° 1318/2011 - Contratados y otros marcos legales	7.035
Ley 22127 - Sistema Nacional de Residencias Médicas	2.574
Ley 20957, 23797 y 24489 - Personal del Servicio Exterior	1.040
Otros Regímenes	4.694
Total	173.752

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

3.3 Diferencias salariales dependiendo del vínculo laboral.

Junto al aumento del peso de los Contratados en el PEyO a lo largo de 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% del 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 puede ver en el Cuadro 3²¹.

²¹ En este cuadro, dentro del salario promedio de “Permanentes y Transitorios” se encuentra incluido el del Personal Militar y de Seguridad. Por cómo se presenta la información sobre salarios de los trabajadores públicos sólo pudimos tener acceso al agregado, sin poder descontar, como veníamos haciendo, aquel grupo.

Cuadro 4: Evolución del salario promedio de trabajadores “Permanentes y transitorios” y “Contratados” y brecha salarial. 2003-2012.²²

	IV-2003	IV-2004	IV-2005	IV-2006	IV-2010	IV-2011	IV-2012
Permanentes y Transitorios	\$ 1.474	\$ 1.590	\$ 1.996	\$ 2.550	\$ 7.626	\$ 9.288	\$ 11.486
Contratados	\$ 1.160	\$ 1.319	\$ 1.500	\$ 1.857	\$ 4.805	\$ 5.926	\$ 7.832
Brecha salarial (Contratados / Per. Y Trans.)	78,7%	82,9%	75,1%	72,8%	63,0%	63,8%	68,2%

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

Cuadro 5: Tasa de crecimiento promedio anual del salario nominal entre períodos seleccionados (2003-2006 / 2006-2012).

	IV 2003 - IV 2006	IV 2006 - IV 2012
Permanentes y Transitorios	20%	29%
Contratados	17%	27%

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

Es decir que al tiempo que se incrementaba el peso del grupo Contratados en el empleo público total, se fue ampliando la brecha de ingresos promedio de aquel grupo en relación a los Permanentes y Transitorios. Si hacemos el mismo ejercicio pero restringiendo la comparación a los trabajadores de Planta y Contratados que se encuentran bajo el Convenio Colectivo de Trabajo General de la APN (Organismos Reguladores, Escalafones Científicos y Técnicos y SINAPA/SINEP)²³, se ve que la brecha salarial se amplía principalmente en el primer período (IV-2003 / IV-2006), para luego mantenerse relativamente estable durante los años siguientes. La incorporación de los trabajadores “ley marco” al CCT General de la APN en 2006 parece haberles permitido a estos negociar aumentos salariales similares a los de sus compañeros regulados bajo el mismo convenio.

²² No hay datos al respecto para los años 2007 a 2009.

²³ No contamos con información sobre el Personal Civil de las Fuerzas Armadas ni de “Resto de escalafones”.

Cuadro 6: Evolución de la brecha salarial entre “Contratados” y “Permanentes y Transitorios” al interior de los principales escalafones comprendidos dentro del CCT General de la APN. Trimestres seleccionados.

	IV-2003		IV-2006		IV-2012	
	Salario promedio	Puestos	Salario promedio	Puestos	Salario promedio	Puestos
Organismos reguladores (1)	\$ 3.145	1.036	\$ 4.484	1.048	\$ 17.521	1.363
Contratados (2)	\$ 1.160	17.807	\$ 1.857	26.742	\$ 7.832	53.740
Escalafones Científicos y Técnicos (3)	\$ 1.705	12.136	\$ 3.349	13.703	\$ 13.020	21.386
SINAPA/SINEP (4)	\$ 1.368	24.227	\$ 2.302	23.425	\$ 10.762	21.649
Promedio salarial no contratados (1)+(3)+(4)	\$ 1.526		\$ 2.738		\$ 12.057	
Brecha salarial (contratados/no contratados)	76%		67.8%		65%	

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

Cuadro 7: Tasa de crecimiento promedio anual del salario nominal entre “Contratados” y “Permanentes y Transitorios” al interior de los principales escalafones comprendidos dentro del CCT General de la APN para períodos seleccionados.

	IV 2003 - IV 2006	IV 2006 - IV 2012
Organismos reguladores	12,6%	25,5%
Contratados	17,0%	27,1%
Escalafones Científicos y Técnicos	25,2%	25,4%
SINAPA/SINEP	19,0%	29,3%

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 2012 muestra que el salario 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). Seguramente buena 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 General de la 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).

Ahora bien, este retrato del empleo del sector público, que surge de las estadísticas oficiales del propio Estado, resulta incompleto ya que sólo considera a los trabajadores que éste 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 tiene el Estado de 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.

4. 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 nos ocuparemos de investigar algunos de ellos, sin la pretensión de abarcarlos todos 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, es muy 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.

4.1 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 pregonaba, 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 a favor de tercerización de las actividades del Estado. Manuel José Gonzalez Paramo²⁴ resumía así, en el 2000, las ventajas que obtenían los Estados que tercerizaban parte de su producción:

²⁴ Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid y Consejero del Banco de España.

“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 nos interesan particularmente porque implican la utilización del Estado de la capacidad laboral de miles de trabajadores que realizan tareas regulares para el sector público, pero desvinculados formalmente del mismo. El rubro “Servicios Técnicos Profesionales”²⁵ (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 limpieza”²⁶ (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 a las cambiantes necesidades coyunturales. Así, el Estado puede disponer de la

²⁵ Subpartida incluida dentro de la partida “Compra de Bienes y Servicios”.

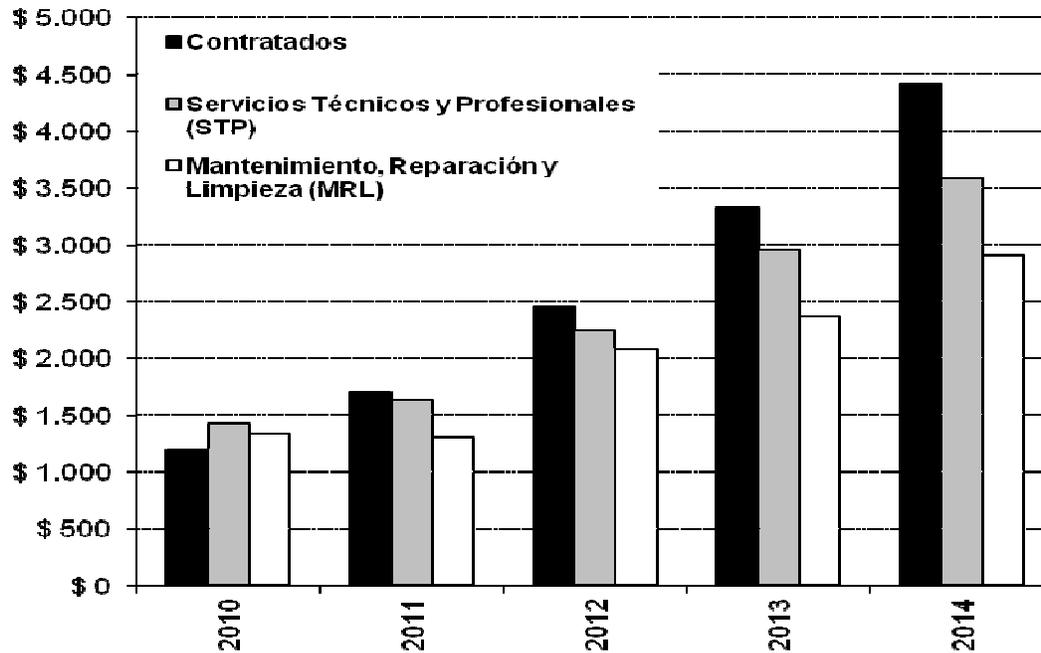
²⁶ Idem.

capacidad laboral de un conjunto de trabajadores que se encuentran contractualmente ligados a terceras empresas, lo cual 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 cambiar 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 requiere 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 ministerios pagar por la realización de trabajos particulares muy por debajo o por encima de lo tarifado en el empleo público.

Obviamente no existe (ni sería posible probablemente que existiera) 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 es comparar la evolución de su gasto anual presupuestado con el del personal contratado para el período 2010-2014.²⁷ (Gráfico 4). De este estudio surge, por ejemplo, que el gasto presupuestado para 2013 en STP y MRL representaba un 89% y un 71% respectivamente del gasto presupuestado para los 55.629 trabajadores contratados en aquel momento (I-2013). Es posible suponer que la mayor parte de las erogaciones de estas dos subpartidas sean destinadas 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 casos, a aquéllos. Simplemente nos interesa acá mostrar que una singularidad del Estado en los últimos años, y probablemente de las últimas dos décadas, ha sido la contratación de empresas proveedoras de capacidad laboral de trabajadores -calificados o no- para realizar tareas para los ministerios del Poder Ejecutivo.

²⁷ Estamos al tanto de que 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.

Gráfico 4: Gasto presupuestado por la administración central del Poder Ejecutivo. En millones de pesos corrientes. 2010-2014.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.

4.2 La contratación de investigadores y técnicos científicos.

A los 20550 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 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. A diciembre de 2011, sólo CONICET²⁸ contaba entre sus recursos humanos con 8801 investigadores con estudios universitarios acabados vinculados a través de tres tipos de becas: Tipo I, Tipo II y Pos-doctoral. Esta forma de contratación representaba el 46,4% de los trabajadores del CONICET, constituyendo el escalafón laboral de mayor peso en la institución²⁹. Si sumamos a estos investigadores a los registrados por el PENyO como trabajadores estatales, la modalidad de contratación a través de becas pasa a

²⁸ Organismo descentralizado del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva (MINCyT).

²⁹ 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>.

representar algo más del 30% de los trabajadores científicos y técnicos de nuestro universo de estudio para 2011.

La principal peculiaridad de los becarios es que no es reconocido el carácter laboral de su actividad ya que perciben ingresos en concepto de “becas formativas”. De este modo, el sistema de investigación actual da a entender 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 luego, en su etapa de investigador maduro, lanzarse a conocer/producir.

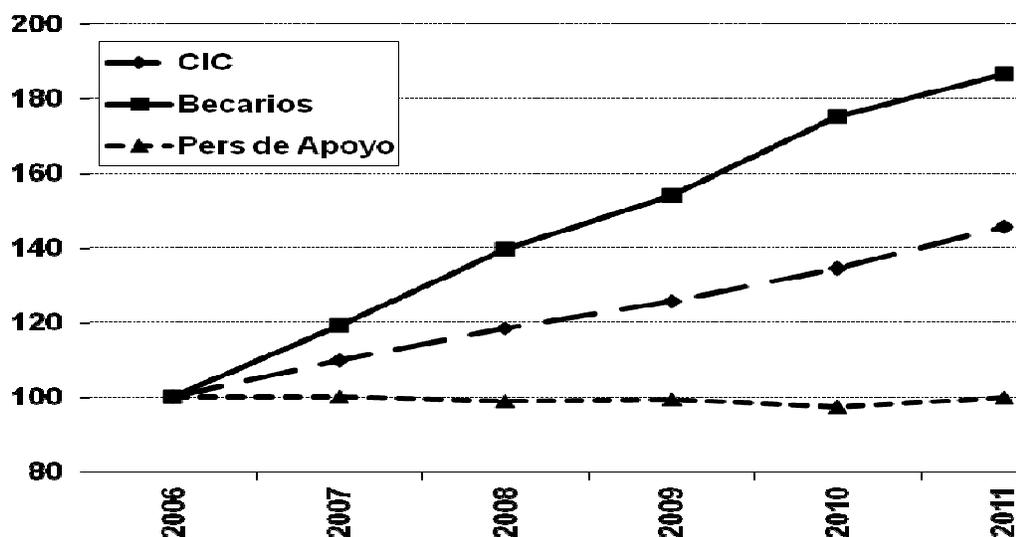
Sin embargo, es interesante notar que es imposible separar tajantemente la actividad del investigador entre estos dos momentos. En primer lugar, porque el trabajo de investigación es principalmente un trabajo conceptual, un avance hacia una comprensión o representación coherente de su objeto de estudio. De modo que el llamado proceso de formación, no es más que un momento de ese trabajo conceptual que va madurando 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 exclusiva³⁰, 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.

A pesar de esto, 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 ART contratada por Conicet; licencias por maternidad y adopción; y vacaciones anuales.

³⁰ Está expresamente establecido que no pueden obtener ingresos laborales de ninguna otra fuente mientras dure la beca, a excepción de un cargo docente rentado.

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



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Conicet

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	8.658
Becarios	Presupuesto	\$ 369.581.000
	Cantidad de trabajadores	8.257
Salario promedio Personal Planta Permanente		\$ 7.631
Salario promedio Becarios		\$ 3.730
Brecha salarial promedio*		-51%
* Representa cuánto menos ganaban en promedio los becarios que los trabajadores de Planta Permanente		

Fuente: Elaboración nuestra en base a datos de 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 a investigadores en 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.

4.3 Contrataciones vía Universidades. El caso de los “Convenios Marco” y las pasantías universitarias.

Los Convenios Marco de Asistencia Técnica concretados con universidades nacionales son otra de las fuentes de contratación indirecta de la que disponen las distintas oficinas 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 a partir de 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 aquellos.³¹ Sin embargo, es a partir de 2002 que se incluye explícitamente en el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional a las universidades nacionales, pudiendo las jurisdicciones y organismos estatales celebrar contrataciones directas con las mismas en tanto “consultoras preferenciales”³² del Estado. El doble argumento que se esgrimía para esta incorporación estaba, por un lado, en 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.” 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, involucrando no sólo a la UBA sino a universidades como la UTN, UNSAM, UNTREF, UNLP, entre otras. En su portal web, 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

³¹ A falta de estadísticas oficiales contamos con el trabajo de María Guillermina D’Onofrio (1998) que describe el proceso de crecimiento durante los noventa de los convenios de la UBA con empresas privadas y organismos públicos: “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.”

³² Decreto 2508/02.

universidad explicita su intención de orientar decididamente una parte de su actividad a la consultoría estatal.³³

La expansión de las asistencias técnicas universidad-ministerio en las últimas dos décadas estimuló a su vez, dentro de las facultades, la creación de secretarías específicas que se ocuparan de la administración de las mismas. En la Facultad de Ciencias Económicas, 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. A lo largo de las últimas décadas estas oficinas fueron ganando importancia al interior de la estructura universitaria al tiempo que los convenios iban deviniendo en una fuente de recursos inestimables para las arcas de las distintas facultades. La vinculación directa facultad-ministerio, la tajada con la que se quedan las facultades que realizan estos convenios, y la discrecionalidad con que pueden utilizar dichos ingresos las autoridades de la facultad, 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 muchas veces el centro de atención de las autoridades de la facultad, ya que les permite distanciarse del empobrecido presupuesto universitario y manejar a discreción una importante masa de dinero. Estos 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, estos convenios le permiten, por un lado, contar con estudios de grupos de profesionales expertos en determinadas temáticas y, al mismo tiempo, hacerse de 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 firma generalmente es el de una relación contractual entre partes independientes, en la que una de ellas (la universidad) le 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 tareas.³⁴ Se precisa además el porcentaje de dicho monto (10% generalmente) que va a parar a las

³³ 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.

³⁴ Para tomar el ejemplo de un caso al que tenemos acceso, 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,

arcas de la universidad en concepto de “gastos administrativos por la implementación del programa”.

En la mayor parte de los casos a los que tuvimos 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, por lo que se presupone firmado entre dos partes independientes. En este sentido, una de sus primeras cláusulas se ocupa de dejar en claro que su concreción no da origen a ninguna 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 terceros³⁵.

Al encuadrarse al trabajador bajo la figura de “independiente” o “autónomo”, queda también en sus propias manos la obligación de realizar aportes jubilatorios y prestaciones médicas. 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 deja en claro 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.

Ahora bien, un punto crucial de estos contratos es que no se aclara con qué trabajadores llevará adelante esta asistencia técnica la universidad. Lo más lógico sería pensar que la universidad recluta entre sus profesionales a los especializados en las tareas que demanda el ministerio. Sin embargo, al no estar precisado en ninguna parte del convenio, la facultad puede contratar a cualquier profesional para realizar las tareas encomendadas, tenga o no vínculo con la universidad. Es por eso que esta vinculación entre el Estado y las universidades, que se supone mejora la eficiencia del Estado 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

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.

³⁵ La cláusula que aparece en los contratos de locación de servicios dice: “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.”

dependencia y que no figuran en las estadísticas oficiales (ya que el contrato de locación de servicios lo firma la universidad con el trabajador). Gracias 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 oficiar de lo que en el sector privado son las empresas de empleo temporario. Tanto la universidad como el organismo público salen beneficiados: la primera porque se queda con una parte del dinero del convenio en concepto de las tareas administrativas que presta. El Estado porque dispone de trabajadores a los que no tiene que 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 actual proyecto E-Sidif, ilustra a modo de ejemplo el panorama de esta modalidad de contratación que evita el registro oficial de trabajadores estatales. E-Sidif es un proyecto de la Subsecretaría de Presupuesto (Ministerio de Economía y Finanzas), lanzado en 2003 y renovado hasta hoy en día, 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. 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 monotributistas.

La particular forma en que estos supuestos trabajadores independientes cobran sus aumentos salariales nos 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.

Es muy difícil poder estimar la evolución de la magnitud de convenios que permiten al Estado descentralizar parte de sus actividades en las universidades o que encubren relaciones laborales precarias. Un dato estadístico disponible para el caso de la UBA es el obtenido a partir

de las estadísticas de la Dirección de Convenios en relación a la cantidad de convenios que se firma anualmente con organismos gubernamentales.

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

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
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.

Sin embargo, esta información es sumamente limitada porque, al no poder acceder a los importes por los que se firma cada convenio, no podemos identificar la evolución de la transferencia monetaria del Estado hacia la UBA en este sentido. Y, por tanto, tampoco nos permite aproximarnos a una estimación razonable de la evolución de magnitud de empleo indirecto. Es oportuno aclarar que parte de estos convenios, reglamentan las pasantías educativas³⁶. Al igual que sucede con el empleo privado, los pasantes del sector público no tienen formalmente relación laboral ni con el Ministerio, que se vale de su capacidad de trabajo, ni con la universidad, que, al igual que sucede con los convenios Marco, cobra una comisión en concepto de gastos administrativos.

4.4 Convenios con organismos nacionales e internacionales.

Finalmente, otra de las formas que identificamos tiene el Estado de utilizar la capacidad laboral de trabajadores pero sin contarlos en su nómina oficial de empleados, es la de concretar 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 a través de sus consultores expertos al Estado para la formulación y despliegue 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 organismos.³⁷ Esta función va mucho más allá de otorgar un simple crédito a la autoridad jurisdiccional para la implementación de un programa. Acá se supone que los organismos especializados juegan el papel de aportar, a través de sus consultores o profesionales, el conocimiento necesario para llevar adelante los proyectos que busca concretar el Estado.

³⁶ Esta modalidad de contratación fue desarrollada en detalle en el apartado 2.2.

³⁷ El gasto presupuestado para cada ministerio en esta área suele entrar dentro de la partida "Transferencias". El nivel de desagregación que encontramos disponibles no nos permite analizar las variaciones en el gasto del Estado en convenios de consultoría con organismos públicos.

Ahora bien, existen distintos tipos de convenios con organismos internacionales. Por un lado están aquellos programas con cooperación financiera de Naciones Unidas, Banco Mundial y BID que permiten la contratación de trabajadores monotributistas en forma directa por parte del Estado. Estos trabajadores, al estar regulados por el decreto 2345/08, aparecen registrados en las estadísticas oficiales, tal como lo mostramos en el apartado “Los trabajadores del Estado”.

Pero a su vez, los distintos ministerios del Poder Ejecutivo puede 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 la necesidad de que formen parte del plantel de empleados del Estado ni, por tanto, aparecer en los registros oficiales de empleo público. Estos trabajadores calificados no son generalmente siquiera 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 quedándose con una tajada 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 trabajadores trabajan para el Estado a través de esta modalidad. A diferencia de los contratados directamente por el Estado bajo la modalidad de consultores (decreto 2345/08), los cuales 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 no existen para 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.³⁸

³⁸ Resulta ilustrativo en este sentido el mediático caso de Mayra Sánchez, psicóloga de 40 años que, luego de trabajar cinco años como monotributista para la OIT en el marco del programa de asistencia técnica “Apoyo Para la

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.

Reactivación del Empleo Argentino” firmado con la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, fue despedida en 2008 sin indemnización alguna. Lo paradójico de la cuestión es que el Programa se enmarcaba en el Plan “Más y Mejor Trabajo” del MTySS. La nota periodística puede encontrarse en el siguiente link: <http://www.lanacion.com.ar/1483367-la-oit-tuvo-a-una-mujer-trabajando-en-negro-cinco-anos>

5. Reflexiones finales

La expansión en las últimas décadas –y con fuerza desde la década del 80- de formas de contratación laboral flexibles, precarias, no sólo en Argentina sino como fenómeno de escala mundial, es un hecho ampliamente reconocido por la literatura especializada. Sin embargo, el Estado, en cuanto empleador, históricamente parecía distinguirse por el mayor grado de estabilidad laboral que supo ofrecer a sus trabajadores. Sin embargo, desde fines de la década del '80 y principios de los '90 aquel comienza a adoptar con mayor frecuencia rasgos de empleador similares a los de sus pares del sector privado.

A partir del estudio específico de empleo público del Poder Ejecutivo argentino, podemos concluir que dos son sus características distintivas. 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 al 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 “locación de servicios” llegando 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, 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 esto último. 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, son 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 empresas de empleo temporario. Estas tienen como función 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 universidades nacionales y organismos internacionales que utilizan los organismos públicos. De todos modos, es 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 citada y consultada

Altimir, O., L. Beccaria (1999), *El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Reformas Económicas N°28, Santiago de Chile.

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

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

D´Onofrio, M. G. (1998), "Políticas universitarias de vinculación con el sector productivo en Argentina en los años noventa: un estudio de casos", *XXI International Congress*, Latin American Studies Association, Illinois, EEUU, 24-26 de Septiembre de 1998.

Kalleberg, A. L. (2000) "Nonstandard employment relations: Part-time, temporary and contract work", *Annual Review of Sociology*, University of North Carolina, Departamento de Sociología, Carolina del Norte, EEUU.

Kalleberg, A. L. (2009), "Precarious work and employment relations in transition", *Annual Review of Sociology*, University of North Carolina, Departamento de Sociología, Carolina del Norte, EEUU.

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

Martinete, R. (2000), *El Convenio - Programa como instrumento para el cambio del sector público nacional*, Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda de la Nación, Buenos Aires.

Meik, M., O. Zas (1990), "Desregulación y flexibilización normativa de la protección en el ordenamiento laboral argentino", en Galin y Novik (compiladores), *La precarización del empleo en la Argentina*, CEAL- OIT- CLACSO, Buenos Aires.

Neffa, J. C. et al (2005), *Las principales reformas de la relación salarial operadas durante el período 1989-2001 con impactos directos e indirectos sobre el empleo*, CEIL-PIETTE, CONICET, Serie Materiales de investigación n° 4, Buenos Aires.

Poblete, L. (2004), "Ser "trabajador autónomo" en Argentina. La experiencia de empleados del sector público", *XXV International Congress*, Latin American Studies Association, Las Vegas, EEUU, 6-8 de Octubre de 2004.