



 **realidad
económica**

Nº 309, AÑO 46 / 15 de agosto de 2017

ISSN 0325-1926

Páginas 33 a 65

TRABAJO

Empleo público: nivel, evolución y formas de contratación*

Ana Laura Fernández** - Mariana L. González***

* Se agradecen los comentarios de Nicolás Arceo y Eduardo Basualdo a versiones previas de este artículo.

** Investigadora-Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

*** Investigadora del CONICET, miembro del Área de Economía y Tecnología de FLACSO y de CIFRA-CTA.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: diciembre de 2016

ACEPTACIÓN: julio de 2017



Resumen El presente artículo busca analizar las características y evolución del empleo público en la Argentina en los últimos años, así como adentrarse en la discusión de algunos de los mitos que buscaron instalarse después del cambio de gestión gubernamental de 2016. Se analiza detalladamente el régimen laboral de los empleados públicos, así como sus transformaciones normativas y de hecho desde la década de la convertibilidad en adelante. Asimismo, se reconstruyen series de empleo registrado total desde 1998, que permiten analizar cómo fue el crecimiento del empleo público vis a vis el privado. Se destacan como tendencias principales, un comportamiento sensiblemente más estable del empleo público frente al ciclo económico en relación con el empleo privado, así como la estabilidad en la participación del empleo asalariado registrado en el sector público en relación con el empleo asalariado total entre 2003 y 2015. .

Palabras clave: Mercado de trabajo - Empleo público - Modalidades de contratación - Estabilidad laboral - Despidos

Abstract **Public employment: level, evolution and ways of hiring**

This paper aims to analyze the characteristics and evolution of public employment in Argentina within the past few years as well as delving into the discussion about some of the myths that were aimed to be installed after the administration change of 2016. A detailed analysis of the work regime of public employees is carried out, as well as its regulatory transformations, from the decade of convertibility onwards. Also, a reconstruction of series of total registered employment since 1998 is put together, which allows an analysis of public employment in comparison to private employment. As main trends, a notably more stable behavior of public employment during the economic cycle compared to private employment stands out, as well as the stability of participation of salaried employment registered in the public sector in relation to total salaried employment between 2003 and 2015.

Keywords: Work market - Public employment - Ways of hiring - Work stability - Firings

El presente artículo busca analizar las características y evolución del empleo público en la Argentina en los últimos años, así como adentrarse en la discusión de algunos de los mitos que buscaron instalarse después del cambio de gestión gubernamental de 2016. En particular, que el empleo público tuvo un crecimiento descontrolado durante el último año del gobierno anterior, y que debió despedirse a trabajadores sin tareas que habían sido incorporados en los últimos meses de 2015.

En el artículo se analiza detalladamente el régimen laboral de los empleados públicos, así como sus transformaciones normativas y de hecho desde la década de la convertibilidad en adelante. Puede verse cómo estas transformaciones no resultaron ajenas a lo ocurrido en el sector privado en el mismo período: mientras que la década de 1990 se caracterizó por una tendencia hacia una mayor precarización de las condiciones de contratación, en los años más recientes existió mayor reconocimiento de derechos y formas más protegidas de vinculación laboral, aun cuando no se revertiera totalmente el proceso anterior.

Asimismo, se reconstruyen series de empleo registrado total desde 1998, que permiten analizar cómo fue el crecimiento del empleo público *vis a vis* el privado. Se destacan como tendencias principales, un comportamiento sensiblemente más estable del empleo público frente al ciclo económico en relación con el empleo privado (siendo aún más estable el empleo provincial), así como un crecimiento igualmente significativo de ambos tipos de empleo entre 2003 y 2015, de modo que no se modificó la participación del empleo asalariado registrado en el sector público en relación con el empleo asalariado total. Hasta el año 2008 fue el empleo privado el que creció a tasas significativamente más elevadas que el público, mientras que desde entonces –con un menor dinamismo en el sector privado– fue el sector público el que creó empleo a tasas mayores. Aun así, no se observa un crecimiento explosivo del empleo público, ni en general en los últimos años ni en particular en 2015, como fue señalado desde el discurso oficialista.

Se analiza también el proceso de despidos masivos de empleados públicos que tuvo lugar en los primeros meses de 2016, así como el discurso mediante el cual se buscó justificarlos. Los últimos datos disponibles muestran que, tras los despidos, la nueva administración contrató un número al menos igual de nuevos empleados.

Acerca de las definiciones y las transformaciones normativas del empleo público

Al encarar un trabajo sobre la evolución y caracterización del empleo público, una de las primeras cuestiones que se vuelve imprescindible realizar es aclarar qué se entiende por empleo público. En efecto, en el presente año –a causa de los despidos masivos en el sector– ha sido un tema que estuvo en boca de todos pero probablemente no todos hablen de lo mismo.

¿Quiénes son los empleados públicos? En principio, nos referimos a los asalariados cuyo empleador es el Estado, en cualquiera de sus niveles: nacional, provincial, municipal. Los empleados públicos pueden desempeñarse en el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Administración Pública centralizada o descentralizada del Poder Ejecutivo, entidades autárquicas, empresas que sean total o parcialmente propiedad del Estado, bancos oficiales, organismos o entes previsionales del sector público y, en general, todo otro ente estatal cualquiera fuere su naturaleza. Se desempeñan, por lo tanto, en distintos sectores de actividad: Administración Pública y Defensa, Enseñanza, Salud, entre los principales.

De acuerdo con la definición anterior, no se considera como empleados públicos a aquellos que trabajan en empresas que son propiedad total o mayoritaria del Estado, por ejemplo: YPF, Aerolíneas Argentinas, AYSA, Correo Argentino, etc. En estos casos, los empleados son clasificados de acuerdo con el sector de actividad en el que se desempeñen. Así, el universo de empleados públicos se restringe a los que se desempeñan en la Administración Pública y Defensa y la Enseñanza y Salud públicas. De todos modos, ante la utilización de distintas fuentes de datos, será preciso aclarar y prestar atención al grupo de empleados públicos considerados en cada caso.

Hay que tener en cuenta que, a pesar de que se hace referencia a trabajadores asalariados del sector público, la forma de contratación de estos empleados presenta una gran heterogeneidad y no en todos los casos se reconoce formalmente su relación laboral de dependencia. Esa heterogeneidad tiene su historia y se origina fundamentalmente en la reforma del Estado que se llevó a cabo a partir de 1989. En lo

que sigue, nos referiremos a las distintas formas de contratación y su evolución en la Administración Pública Nacional, que es sólo una parte del empleo público total. De todos modos, es sabido que en otras jurisdicciones y ramas dentro del empleo público, se han observado procesos similares.¹

En los primeros meses del gobierno de C. Menem, se promulgó la Ley de Emergencia Económica (ley 23.697, 1989). Entre sus múltiples disposiciones que eliminaban subsidios, beneficios promocionales, regímenes de promoción industrial, etc. se estableció que todo ente estatal estaría impedido, por 180 días, de efectuar contrataciones o designaciones de personal que implicasen aumentar el gasto por ese concepto. Esta suspensión se prorrogó a través del decreto 435/1990, que a su vez profundizó las medidas tendientes a reducir el gasto de la administración pública a partir del congelamiento de todas las vacantes, es decir, la prohibición de cubrir las vacantes existentes salvo casos de excepción fundada autorizada por el Poder Ejecutivo Nacional. De esta manera, ante la renuncia o retiro de empleados de planta permanente, la vacante no podía volver a cubrirse, de manera que la planta de empleados públicos se iría reduciendo paulatinamente. A fin de mantener los “servicios esenciales para la población”, podía autorizarse el cubrimiento de las vacantes que resultaran imprescindibles.

Hay que considerar que en la Argentina, como en otros países de Europa y América latina, el empleo público goza de un régimen laboral específico. En particular, quienes forman parte de la “planta permanente” del Estado gozan del régimen de estabilidad garantizado por la Constitución Nacional (artículo 14bis), que comprende tanto la conservación del empleo, como la situación escalafonaria alcanzada y la retribución asignada.² Para formar parte de la planta permanente los empleados deben haber accedido a sus cargos a través de determinados mecanismos de selección preestablecidos que respeten los principios de transparencia, publicidad y mérito para determinar la idoneidad para la función a cubrir.

¹ Según Gonilski (2013) las excepciones al debilitamiento del vínculo contractual del empleo público las constituyen los casos de los trabajadores de la Policía Federal y de las Fuerzas Armadas.

² La planta permanente del empleo público se asocia con un grado de estabilidad inexistente en el ámbito privado. De acuerdo con la normativa actual, transcurridos doce meses desde la prestación de servicios, los trabajadores gozan de estabilidad hasta el momento de su jubilación. Esto implica que sólo pueden ser despedidos luego de la aplicación de sanciones severas por mal desempeño. Incluso ante medidas de reestructuración por supresión de organismos, dependencias o funciones, los empleados deberían ser reubicados en otro sector, con un mecanismo establecido de prioridad ante puestos vacantes.

Con la ley de Emergencia Económica de 1989 y las normas que la complementan, el acceso a la planta permanente queda virtualmente cerrado, al congelarse primero la planta y luego las vacantes, de modo que las nuevas incorporaciones resultan excepcionales. Sin embargo, dado que difícilmente un Estado pueda funcionar sin sumar empleados, considerando que las necesidades crecen a medida que se incrementa el tamaño de la economía y la población y se suman funciones y programas a llevar a cabo, en la década de 1990 comenzó a hacerse masiva la contratación bajo la forma de provisión de servicios, asistencia técnica, etc.

En efecto, la Ley de Reforma del Estado (ley 23.696) del mismo año 1989 autorizó a todos los entes y organismos de la Administración Nacional centralizada y descentralizada a “contratar con el sector privado la prestación de servicios de administración consultiva”. Con ello se abría la posibilidad de reemplazar trabajo realizado por personal del Estado por servicios contratados a consultoras.

En 1991, en la Ley Nacional de Empleo (ley 24.013) se establecieron y/o regularon diversas modalidades de contratación –en principio para el sector privado– que tendían a precarizar la relación laboral: contratos por tiempo determinado, “práctica laboral” para jóvenes, contrato de trabajo de temporada, contrato eventual, programas de empleo para “grupos especiales” de trabajadores. Se trataba en general de habilitar contrataciones por tiempo determinado, sin derecho a indemnización, y otorgando al empleador reducciones en las contribuciones patronales asociadas con esos empleos. En la misma ley se determinó que el Estado nacional, como el provincial o municipal podían hacer uso de los contratos por tiempo determinado y los beneficios asociados con los mismos, en el marco de programas de emergencia ocupacional.³

Un paso más fuerte se dio en 1995, con el decreto 92 que reglamentó las “condiciones bajo las cuales se autorizará la contratación de personal especializado”. Los fundamentos del decreto indicaban que se pretendía incorporar transitoriamente profesionales y técnicos para programas de trabajo especiales, y que se buscaba dotar al régimen de contrataciones de personal de la “necesaria flexibilidad” para que sea un instrumento eficiente para dar respuesta a variados requerimientos y actividades.

³ La emergencia ocupacional debía ser declarada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en atención a “catástrofes naturales, razones económicas o tecnológicas”. Según Poblete (2004), citada en Gonilski (2013), entre 1992 y 1997 todas las provincias, al menos durante un año, fueron declaradas en emergencia ocupacional.

Así, se autorizaba a los ministros y secretarios de Estado a realizar contrataciones para la prestación de servicios técnicos o especializados y/o ejecución de obras, sea individualmente o dentro de programas de trabajo, mediante contratos de locación de servicios o de locación de obra. Estos contratos debían tener una cláusula donde se estableciera su duración y una cláusula de rescisión o renovación a favor de la Administración pública.

Si bien en lo formal las personas contratadas en los términos de este decreto estaban vendiendo un servicio, en calidad de trabajadores independientes, en los hechos nada distinguía a muchos de estos empleados y su relación con el Estado empleador del caso de otros asalariados: realizaban tareas similares, asistían a un determinado lugar de trabajo todos los días y en un horario fijo, recibían instrucciones de sus superiores, etc. Pero en la norma, la relación laboral no estaba reconocida y estos empleados debían inscribirse ante la AFIP como si fueran trabajadores independientes⁴ y presentar cada mes una factura como si estuvieran brindando un servicio eventual. Como era de esperarse, las facturas resultaban siempre consecutivas y por los mismos montos: otra muestra de que se trataba de una relación laboral encubierta. A estos trabajadores se los llama de diversas formas según el área estatal de que se trate. Una de las más habituales es decirles “contratados”, aunque precisamente lo que no tienen es un contrato laboral explícito sino un contrato de locación de servicios o locación de obra.

En el año 2001 un nuevo decreto, el 1.184, reemplazó al 92/1995, poniendo un límite a las nuevas contrataciones para ese ejercicio fiscal y ordenando las escalas de remuneraciones. Se aplicaba tanto para las contrataciones de la propia Administración pública como a las vinculadas con programas con financiamiento de organismos internacionales. Es interesante observar que en sus considerandos se dice que “resulta indispensable el dictado de pautas que fijen una política uniforme en materia de contrataciones de servicios personales con independencia de la fuente de financiamiento” y que “es necesario limitar las contrataciones del personal administrativo propendiendo a una mejor distribución y gestión del personal permanente de la Administración Pública Nacional”. Ello da cuenta del uso frecuente de diversas formas de contratación de trabajadores a través de contratos de locación

⁴ Con la creación del régimen impositivo simplificado para pequeños contribuyentes “Monotributo” en 1998, los trabajadores se pudieron adherir a este régimen, con el fin de pagar por su cuenta, unificadamente, el aporte a una obra social y al sistema jubilatorio.

de servicios y, a su vez, del uso de estas formas de contratación para cubrir tareas administrativas, lo cual no estaba habilitado por el decreto de 1995.

Como se ha visto, durante los años noventa se sucedieron las normas que habilitaban y regulaban la contratación de personas en carácter de locación de servicios. De acuerdo con este modo de vinculación y al no estar reconocida la relación de dependencia, los trabajadores no tenían acceso a derechos como la cobertura previsional, el sistema de salud de las obras sociales, vacaciones pagas⁵, aguinaldo, indemnización, etc. Su contrato podía no renovarse al momento del vencimiento o incluso podía ser rescindido en cualquier momento.⁶ La proliferación de estas situaciones, que implicaban además un riesgo legal para el Estado por las potenciales acusaciones de fraude laboral, y la presión de los trabajadores organizados, llevó a que se regulase y se fomentase otra forma de contratación flexible: la “planta transitoria”.

En efecto, en el año 1999, se promulgó la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (ley 25.164), que “regula los deberes y derechos del personal que integra el Servicio Civil de la Nación, que (...) prestan servicios en dependencias del Poder Ejecutivo, inclusive entes jurídicamente descentralizados”. Esta ley fue luego reglamentada por el decreto 1.421/2002. A través de esta normativa, además de introducir cambios en la regulación de la contratación en planta permanente (el “régimen de estabilidad”) y en el personal de gabinete⁷, se establecieron las características de las contrataciones de personal por tiempo determinado y la designación en plantas transitorias.

Las contrataciones en planta transitoria habilitadas por la ley Marco deberían estar reservadas exclusivamente para la “prestación de servicios de carácter tran-

⁵ Según Poblete (2013), en 2002 un 22,8% de los contratos por locación de servicios de la Administración Pública Nacional tenía una duración de 10 meses, precisamente para no pagar vacaciones. Esa proporción se había reducido al 1,9% en 2007.

⁶ De acuerdo con Poblete (2013) “la ruptura del contrato se presenta más como una virtualidad que como una posibilidad real. Lo que representa la mayor fuente de incertidumbre respecto de la continuidad de la relación laboral es la renovación del contrato... esta incertidumbre no desaparece en el momento de la firma del nuevo contrato, sino que permanece por la dinámica misma de los contratos de muy corta duración de la manera en que se los renueva” (p.467).

⁷ El personal de gabinete de las autoridades superiores realiza tareas de asesoramiento o de asistencia administrativa. Cesa en sus funciones simultáneamente con la autoridad cuyo gabinete integra y su designación puede ser cancelada en cualquier momento.

itorio o estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente”. Se estableció una limitación a su cantidad: “el personal contratado en esta modalidad no podrá superar en ningún caso el porcentaje que se establezca en el convenio colectivo de trabajo”. Este porcentaje es 15% de acuerdo con el convenio vigente, homologado en 2006. Para el ingreso a esta planta transitoria no se requiere atravesar un proceso de selección formal, aunque sí cumplir con los requisitos de acceso al escalafón correspondiente.⁸

Nuevamente, en los hechos, esta modalidad se convirtió en una forma de contratación habitual del Estado nacional y, si bien la duración de estos contratos es por tiempo determinado, se renuevan periódicamente en las mismas condiciones. Estos empleados tienen un recibo de sueldo, aportes para el régimen previsional y la obra social, aguinaldo y vacaciones pagas, a la vez que el contrato se suscribe directamente con el organismo empleador. Sin embargo, el personal sujeto a este tipo de contratación “carece de estabilidad y su contrato puede ser rescindido o la designación en la planta transitoria cancelada en cualquier momento”.

Finalmente, debe mencionarse otra forma de contratación indirecta de personal, también muy difundida, aunque difícil de cuantificar. En 2001 se sancionó el decreto 1.023 que rige las contrataciones de la Administración Pública Nacional. A través de sucesivas modificaciones sobre este decreto en 2002 y en 2004, se habilitó la contratación directa de servicios cuando el contratado sea una Universidad nacional. Así, el mecanismo que comenzó a utilizarse fue la firma de un contrato entre alguna repartición nacional y una universidad para la prestación de servicios; la universidad, a su vez, contrata los trabajadores para la prestación de esos servicios. Con la generalización de este mecanismo, lo que ocurrió en la práctica es que se utilizaron estos contratos con universidades como forma indirecta de incorporación de per-

⁸ Este tipo de contratos no debe confundirse con la designación transitoria en puestos que conforman la planta permanente (también denominados coloquialmente “planta transitoria”). Estas designaciones tienen lugar cuando deben ocuparse cargos para la realización de tareas específicas con fecha de finalización relativamente cierta o cuando, a partir del reemplazo del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), los empleados no cumplen con los nuevos requisitos mínimos de titulación exigidos para ocupar el cargo en el que se desempeñan. En esos casos, se los designó transitoriamente hasta dar cumplimiento a las condiciones exigidas. Los cargos ocupados por medio de esta modalidad pasan a formar parte de la planta transitoria de los organismos respectivos. La designación transitoria en puestos de planta permanente no implica que los trabajadores no gocen del régimen de estabilidad. Por este motivo a lo largo del artículo se los equipará a los trabajadores de “planta permanente”.

sonal al sector público. Frecuentemente, la selección del personal la realiza el propio organismo público que lo requiere, sin intervención alguna de la universidad y sin que la misma brinde ningún servicio especializado. Sólo se constituye en un intermediario con el cual los trabajadores tienen una relación de locación de servicios, con carácter de independientes.⁹ Estos trabajadores se ocupan de desarrollar tareas en la Administración pública, a la par de otros compañeros con otras formas de contratación, y su contacto con la universidad sólo es formal. Algo similar ocurre con los programas financiados por organismos internacionales como Naciones Unidas, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo.¹⁰

En síntesis, en función de la reseña anterior, puede decirse que conviven en la Administración Pública Nacional tres formas principales de contratación, con nivel decreciente de precariedad: el contrato de planta permanente, el de tiempo determinado o planta transitoria (también conocido como “ley Marco”) y los mal llamados “contratados”, que agrupan a todos aquellos que facturan sus servicios como trabajadores independientes, ya sea en forma directa a algún organismo público, o mediante algún organismo internacional o alguna universidad nacional. Podría considerarse que este último grupo se encuentra, dentro del colectivo de “contratados”, en una situación todavía más precaria, dado que sus servicios ni siquiera son contratados por el organismo para el que los prestan y no suelen figurar en las estadísticas de empleo que publican los organismos, quedando invisibilizados en su carácter de empleados públicos informales.

En distintas dependencias, e incluso en distintos ámbitos de gobierno, pueden encontrarse también estas formas heterogéneas de contratación, con distintos nombres o normativas específicas, según el caso. De todos modos, se repite como patrón el hecho de que existen relaciones laborales no formalmente reconocidas y trabajadores públicos a quienes se les reconocen menos derechos que a otros.

Ante el caso de un despido injustificado, el empleado de planta permanente cuenta con toda la protección legal y seguramente, si hace el reclamo judicial correspondiente, acabe por ser reincorporado en su puesto. De hecho, el saber que cuenta con esta protección implica que muy raramente algún funcionario intente un despido de un trabajador de planta permanente. En cambio, tanto el empleado

⁹ Las universidades perciben un porcentaje del total de los contratos en concepto de “gastos administrativos por la implementación del programa”. Según Gonilski (2013) en general se ubica en el 10 por ciento.

¹⁰ En este caso, la normativa específica vigente es el decreto 2345/2008.

de planta transitoria como el “contratado” pueden ser despedidos sin expresión de causa y sin derecho, en principio, a indemnización alguna. Para lograr que se reconozca su derecho al empleo deberán, en todo caso, realizar una acción ante la Justicia argumentando que su forma de contratación implicaba un fraude laboral, por el no reconocimiento de una relación laboral en relación de dependencia y estable.

Para complejizar aún más el panorama, una parte importante del empleo de la Administración Pública Nacional se rige por la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo (ley 14.250), la misma que vale para el sector privado. Así sucede con el personal de ANSES, DGI, Dirección General de Aduanas, ENOHS, Servicio de Transportes Navales, Dirección Nacional de Vialidad y Talleres Gráficos (Pomares y otros, 2013).

Con el transcurso de los años, el marco jurídico vinculado con las contrataciones, como se vio, sufrió diversos cambios. A grandes rasgos, los noventa se caracterizan por el congelamiento de la planta permanente y la aparición y crecimiento de formas de contratación que, bajo la fachada de un trabajo independiente, encubrían una relación laboral no reconocida y en condiciones sumamente precarias. La década de los 2000 muestra una reducción relativa de estas modalidades de contratación, sin que desaparezcan y, al mismo tiempo, la regulación y expansión de los contratos por tiempo determinado, que podrían pensarse como un híbrido entre el régimen de estabilidad y el contrato de locación de servicios, en el cual la principal pérdida de derechos para el trabajador es la estabilidad y el derecho a una indemnización por despido. Esta última modalidad, la planta transitoria o “Ley Marco”, no sólo se utilizó para contratar nuevo personal sino también para recontratar bajo esta modalidad a quienes antes revestían como independientes o “contratados”. En ese sentido, para estos trabajadores implicó un mayor reconocimiento de derechos, aun cuando no quedaran protegidos contra el despido al momento de finalizar el contrato.

Además de estos cambios en los tipos de contratación, existieron algunas modificaciones en las características y derechos asociados con estas contrataciones. En particular, debe destacarse el decreto 214 de 2006 mediante el cual se homologa el convenio colectivo de trabajo general para la Administración Pública Nacional.¹¹ En

¹¹ En 1992 se había sancionado la ley que rige las negociaciones colectivas entre la Administración Pública Nacional y sus empleados (ley 24.185). Debe tenerse en cuenta que con anterioridad se contaba con un régimen jurídico sancionado en tiempos de la última dictadura militar, que no contemplaba la participación de los empleados públicos y sus organizaciones.

el mismo se incorporan algunos derechos adicionales para el personal por tiempo determinado, en particular, sus remuneraciones se equiparan a las correspondientes al personal de planta permanente del escalafón correspondiente.¹² Sin embargo, se mantiene su condición de temporario, sin derecho a indemnización al finalizar el contrato. Es destacable que los convenios colectivos de trabajo pasaron de cubrir al 30% de los trabajadores en 2003 al 90% en 2012 (Pomares, 2013).

Luego, en 2008, se homologó el convenio colectivo sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), creado por el decreto 2098/2008 para reemplazar al anterior Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA). El SINEP complejiza los agrupamientos del personal según tarea, capacitación y experiencia y establece los mecanismos de promoción.

Finalmente, debe destacarse que a partir del año 2009 se autorizó el descongelamiento de un número significativo de vacantes en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público¹³, así como su cobertura por medio de un proceso de selección.¹⁴ Es decir, después de un largo período, se abrió la posibilidad de incrementar limitadamente la planta de empleados públicos, mediante sucesivos llamados a concurso.

Es importante resaltar que el proceso de cambios en las formas de contratación de empleados públicos, con los avances hacia una mayor flexibilización y precarización en la década de 1990, y el mantenimiento de ese proceso pero con mayor reconocimiento de derechos y formas más protegidas en los últimos años, no es ajeno a lo ocurrido en el sector privado en esos mismos períodos. En efecto, a partir de 1991 pero principalmente entre 1995 y 2000 se introdujeron modificaciones en la legislación laboral tendientes a una mayor flexibilización de la relación asalariada, así como a una reducción de los costos asociados con la contratación de mano de obra y cesantías. Esto se alcanzó a través de la introducción de diversas modalidades

¹² En su artículo 96 el decreto 2098/2008 establece que el personal no permanente recibe una remuneración mensual equivalente a la asignación básica del escalafón y al adicional por grado correspondiente. No perciben, en cambio, adicionales por tramo (asociados con la capacitación y experiencia) ni suplementos por agrupamiento (según la finalidad de sus funciones), de manera que a igualdad de escalafón y grado los contratados a través de esta modalidad perciben un salario menor que los empleados de planta permanente.

¹³ A través de las Decisiones Administrativas 509/2009 (1.000 vacantes), 1.126/2012 (5.000 vacantes) y N°609/2014 (7.500 vacantes).

¹⁴ Los procesos de selección fueron fijados por la ley 25.164 de 2006 y el Convenio Colectivo de Trabajo del Sistema de Empleo Público (homologado por el decreto 2.098 de 2008).

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

A partir del año 2003, de la mano de la recuperación económica que siguió a la crisis, el mercado de trabajo se fue recuperando tanto en términos de ocupación como de salarios y calidad de los puestos de trabajo que se crearon (Beccaria *et al.*, 2005; Fernández y González, 2012; Neffa y Panigo, 2009). De esta manera, la proporción de asalariados no registrados fue descendiendo hasta llegar a representar al 33,1% en el segundo trimestre de 2015. Si bien es innegable que la precariedad laboral sigue siendo un desafío pendiente de resolver, debe destacarse que desde 2004 se implementaron diversas medidas tendientes a fortalecer la situación de los trabajadores tanto en materia legislativa como en cuanto a la revitalización de la negociación colectiva.¹⁵

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

¹⁵ En particular, la ley 25.877 de 2004 retrotrae algunas de las medidas flexibilizadoras implementadas en la década anterior.

Trayectoria de la ocupación del sector público versus el empleo privado

Definido el universo del empleo público y descripto brevemente las principales formas de contratación vigentes y sus cambios en los últimos años, en esta sección se buscará mostrar la evolución de este tipo de empleo, en comparación con el empleo privado. Para conocer cuántos son los empleados públicos a lo largo del período analizado no se cuenta, lamentablemente, con una fuente de información pública y centralizada.¹⁶ Será necesario, por lo tanto, recurrir a diferentes registros disponibles.

Un primer pantallazo respecto del número total de empleados públicos y su composición se puede obtener a partir de datos censales. Los censos nacionales de población y vivienda se realizan cada diez años; en la Argentina los últimos fueron en 2001 y 2010. En ellos, se pregunta a todos los mayores de 14 años acerca de su inserción en el mercado laboral y acerca de las características de su ocupación. De este modo, por autodeclaración, puede conocerse cuántos ocupados se han reconocido como asalariados del sector público.

El **cuadro 1** permite ver la composición según categoría ocupacional de los ocupados en 2010, y compararla con la que surge del Censo 2001. Los asalariados del sector público en 2010 llegaban a 3,7 millones, es decir, el 27,9% de los asalariados totales del país y el 20,0% de los ocupados. Se trata de una porción relevante del empleo, y por lo tanto, las condiciones de trabajo de estos asalariados repercuten en un número importante de los hogares argentinos. Para la evaluación de esta magnitud, debe tenerse en consideración que, como se explicó en el apartado anterior, se incluyen entre los asalariados del sector público tanto a quienes se desempeñan en las administraciones de niveles nacional, provincial y municipal como a los empleados de los poderes Legislativo y Judicial de las mismas jurisdicciones, los miembros de las fuerzas de Seguridad y Defensa, los empleados de los servicios de Enseñanza y de Salud pública, etc.

Del total de asalariados del sector público, sólo un cuarto de ellos aproximadamente se desempeñaba en 2010 en el ámbito nacional. El 51,4% trabajaba en el em-

¹⁶ Recientemente, el Ministerio de Trabajo publicó dos informes de seguimiento del empleo público en sus distintos niveles, total y por provincia, con datos desde 2014 (Ministerio de Trabajo, 2016a y 2016b). Allí se reconoce que, más allá del esfuerzo por presentar la información de modo centralizado, se trata de una puesta en común de información no totalmente completa.

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

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

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010-INDEC.
 Nota: Los casos de no respuesta fueron distribuidos entre las categorías respetando las proporciones de los casos con respuesta.

* Tasa anual acumulativa de variación

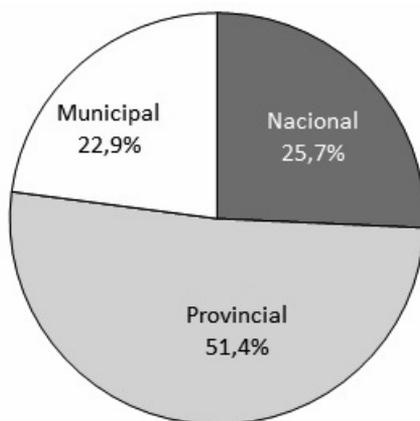
pleo provincial y el 22,9% restante en el nivel municipal (**gráfico 1**). Esta concentración del empleo en provincias y municipios es consistente con el hecho de que la mayor parte de los servicios de Educación, Salud y Seguridad se encuentren en cabeza de estos niveles gubernamentales.

La comparación entre la información de 2010 con la que surge del censo anterior permite tener una primera imagen de la evolución del empleo público. En 2001 los asalariados del sector público eran 2,3 millones frente a los 3,7 millones de 2010. Los 1,4 millones adicionales de asalariados representan un incremento del 61,1% en casi 10 años, es decir, un crecimiento a una tasa anual acumulativa de 5,4%. Estas tasas pueden compararse con las magnitudes en las que creció el empleo asalariado privado: 80,7% en el total del período, equivalente a 6,8% por año. A su vez, el total de ocupados (que incluye asalariados privados y públicos, empleadores, trabajadores por cuenta propia o independientes) creció al 6,1% anual.¹⁷

¹⁷ Dado que en el Censo de 2010 se utilizó un formulario diferente del correspondiente a 2001, en el cual se modificaron las preguntas tendientes a captar a los ocupados, se ha argumentado que las cifras de empleo de ambos relevamientos no resultan estrictamente comparables (Lindenboim y Giusti, 1999).

Gráfico 1.

Composición de los asalariados del sector público según jurisdicción, censo 2010 (en porcentajes)



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

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

Para continuar con el análisis y poder caracterizar con mayor detalle la evolución del empleo público, puede recurrirse también a los datos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Se trata de información que surge del registro de las declaraciones que los empleadores deben realizar al momento de hacer los aportes y contribuciones sobre la masa salarial. Por lo tanto, se cuenta con información referida al universo de los asalariados registrados del sector privado y de una gran parte de los asalariados registrados del sector público, ya sean de planta permanente o planta transitoria; no así los “contratados” por las razones expuestas en la sección previa.

El SIPA tiene su antecedente en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), instituido en 1993, que incluía un régimen previsional público y un régimen previsional basado sobre la capitalización individual. Luego, en 2008 fue creado el

SIPA, cuando se dispuso la unificación en un único régimen previsional público financiado por un régimen solidario de reparto.

Al momento en que se creó el SIJP¹⁸, se incluyó la posibilidad de que las provincias y municipalidades adhieran sus cajas previsionales a este sistema. Hasta 1997, 11 provincias transfirieron sus cajas a la administración nacional y desde entonces no hubo nuevos traspasos, de modo que una proporción relevante del empleo público provincial y municipal no ha quedado incluido en el sistema previsional nacional. Se trata de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego. Por ello es que la cantidad de asalariados registrados del sector público que informa este sistema no es completa. Aun así, teniendo en cuenta que sí se incluye todo el sector público nacional y que en principio no hay razones para suponer un comportamiento significativamente diferente del empleo público en las provincias incluidas en el SIPA respecto de aquellas que no lo están¹⁹, puede tomarse la evolución del empleo público según esta fuente como indicativa de la evolución del empleo público en general.

Es preciso tener en cuenta una aclaración adicional al analizar el desempeño del empleo asalariado registrado según esta fuente. Dado que sólo se pueden observar datos de puestos registrados, en los casos en que se ve un aumento de los mismos ello puede deberse tanto a que se creó un nuevo puesto en términos netos, como a que se registró o “blanqueó” un puesto existente con anterioridad pero no registrado.

Sin considerar el período en el cual se estuvieron sumando cajas provinciales al SIJP, que no permiten una base de comparación uniforme, pueden analizarse las cifras desde 1998, año en que se inicia la larga recesión final de la convertibilidad,

¹⁸ Ley 24.241 promulgada en octubre de 1993.

¹⁹ En función de datos de otra fuente de información (la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación), pueden compararse las tasas de crecimiento del empleo público de las provincias incluidas en el SIPA respecto de aquellas que no lo están. Para el período 2003-2013 (último dato publicado) las tasas anuales acumulativas resultan relativamente similares (4,5% las incluidas en el SIPA vs. 3,9% las no incluidas). Donde la diferencia resulta mayor es en el período 2008-2013, cuando la expansión del personal de las provincias incluidas en el SIPA es bastante mayor que la de las otras provincias (4,4% vs. 3,0%, respectivamente). Más adelante, se analizarán estos datos con mayor profundidad.

Cuadro 2. Cantidad de asalariados registrados por el sector privado y estatal declarados al SIPA*, 1998-2015 (en miles de personas)

Año	Total	Privado	Público	Sector Público/ Total %	Total %	Privado %	Público %
1998	4.524	3.729	795	17,6	5,2	4,1	11,0
1999	4.698	3.913	786	16,7	3,9	4,9	-1,2
2000	4.729	3.945	784	16,6	0,7	0,8	-0,1
2001	4.776	3.873	903	18,9	1,0	-1,8	15,1
2002	4.405	3.513	892	20,3	-7,8	-9,3	-1,2
2003	4.547	3.674	873	19,2	3,2	4,6	-2,1
2004	5.063	4.141	922	18,2	11,3	12,7	5,6
2005	5.616	4.629	987	17,6	10,9	11,8	7,0
2006	6.135	5.065	1.070	17,4	9,2	9,4	8,5
2007	6.644	5.505	1.139	17,1	8,3	8,7	6,4
2008	7.083	5.854	1.229	17,4	6,6	6,3	7,9
2009	7.067	5.764	1.303	18,4	-0,2	-1,5	6,0
2010	7.278	5.917	1.361	18,7	3,0	2,7	4,5
2011	7.640	6.198	1.443	18,9	5,0	4,7	6,0
2012	7.784	6.278	1.505	19,3	1,9	1,3	4,3
2013	7.900	6.342	1.558	19,7	1,5	1,0	3,5
2014	7.965	6.346	1.619	20,3	0,8	0,1	3,9
I sem 2015	8.146	6.479	1.667	20,5	2,3	2,1	3,0

* Incluye los datos del sector público nacional y de las provincias que efectivamente transfirieron sus cajas jubilatorias a la Nación. Los datos mostrados en las etiquetas corresponden a los promedios anuales de cada año. La información de 2015 abarca hasta el II trimestre inclusive (última información disponible).

Fuente: Elaboración propia sobre base a Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, Secretaría de Política Económica con datos del SIPA.

que se profundizaría hasta terminar en el estallido de 2001/2002. El **cuadro 2** muestra cómo evolucionó la cantidad de asalariados registrados, del sector privado y del estatal. Puede apreciarse allí una primera característica que distingue el desempeño del empleo privado y del público: mientras que el primero tiene un comportamiento cíclico, que acompaña en mayor o menor medida el nivel de actividad económica, el empleo público tiende a crecer –especialmente desde 2003– de modo

Cuadro 3. Evolución de los asalariados registrados por el sector privado y estatal*, 1998-2015 períodos seleccionados (tasa anual acumulativa de variación)

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

* Incluye los datos de los sectores público nacional y de las provincias que efectivamente transfirieron sus cajas jubilatorias a la Nación. La información de 2015 abarca hasta el II trimestre inclusive.

Fuente: Elaboración propia sobre base Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, Secretaría de Política Económica con datos del SIPA.

más estable, sin mostrar ni tasas de crecimiento tan fuertes en períodos de expansión ni caídas en momentos de menor actividad económica. De este modo, las oscilaciones en el empleo total son provocadas principal o exclusivamente por las variaciones del empleo privado.

Asimismo, puede apreciarse la magnitud de la caída del empleo registrado durante la crisis final de la convertibilidad, que alcanzó el 7,8% en 2002, impulsada por un descenso de 9,3% en el empleo privado y 1,2% en el empleo estatal. En cambio, durante la década siguiente no existieron estas caídas bruscas en el empleo, tanto porque la economía tuvo un desempeño favorable como porque, aun en años recesivos, el empleo no tuvo una respuesta tan acentuada. Así, el único año en el cual se redujo en términos absolutos el empleo asalariado registrado fue 2009, cuando el empleo privado descendió 1,5% pero el empleo total lo hizo sólo en 0,2%. El aumento del 6,0% del empleo público jugó en este momento un papel eminentemente anticíclico, que impidió que la caída total de la ocupación fuese mayor.

Este papel contracíclico del empleo público o estatal no es un fenómeno novedoso de la última década. Incluso durante los años finales de la convertibilidad, el empleo estatal se destacó por tener un desempeño significativamente superior al del sector privado (**cuadro 3**). De este modo, mientras que el empleo estatal representaba el 17,6% del empleo total registrado en el sistema previsional en 1998, en 2001 esa proporción era de 18,9% y en 2002, por la fuerte caída del empleo privado, había llegado al 20,3 por ciento.

Entre 2003 y 2015 el crecimiento del empleo registrado fue muy significativo, tanto en el ámbito privado (4,8% anual) como en el estatal (5,5%). Las tasas de crecimiento fueron similares, de modo que la proporción de empleo público, que era de 19,2% en 2003 no tuvo una variación demasiado importante hacia el final del período: en 2015 fue de 20,5 por ciento.

Esta mayor proporción del empleo público²⁰ además de ser muy atenuada se vuelve aún más insustancial si se tienen en cuenta algunas cuestiones adicionales: dado que entre 2003 y 2015 la tasa de crecimiento acumulativa del PIB fue 5,1%, el empleo estatal habría aumentado en una proporción similar al producto.²¹ Más aún, creció significativamente menos que la recaudación fiscal en términos reales²², de la cual surgen los recursos para el pago de los salarios estatales. En el mismo período considerado, los recursos tributarios totales nacionales se expandieron a una tasa anual acumulativa de 10,7%, que prácticamente duplica a la del empleo.

Debe resaltarse que el tamaño del Estado y el número de empleados públicos sólo puede evaluarse en relación con las funciones cumplidas y los servicios públicos prestados. En distintos países con diferente nivel de desarrollo se observa que la proporción del empleo público respecto del empleo total no guarda una relación unívoca con, por ejemplo, el nivel del PIB, sino que se corresponde con el rol del Estado en tanto regulador de la actividad económica y, sobre todo, proveedor de servicios tales como salud y educación públicas.²³ En la última década, el Estado fue incrementando su presencia en ámbitos de los cuales había retrocedido en años anteriores. Así, incrementó el personal en áreas como salud, educación y seguridad y volvió a hacerse cargo de servicios que había concesionado (por ejemplo, la operación de ferrocarriles). Es decir, que el importante crecimiento del empleo público registrado –que mantuvo relativamente su proporción respecto del empleo privado registrado porque también este último creció significativamente– sucedió a la par

²⁰ Se presenta más adelante una corrección sobre esta serie de empleo público que da como resultado un crecimiento casi idéntico entre 2003 y 2015 del empleo público respecto del empleo privado.

²¹ La tasa anual acumulativa de crecimiento entre 2003 y 2015 resultó de 3,8% para la rama de Administración Pública y Defensa, 4,1% para Enseñanza y 4,9% para Servicios sociales y de salud, todas muy relacionadas con la actividad estatal.

²² La recaudación fiscal se deflactó por el Índice de Precios Implícitos del PIB.

²³ Ver Carlson y Payne (2002) y Arcidiácono et al. (2014) para estudios comparativos del tamaño del empleo público en diferentes países de América latina.

que el Estado incrementaba sus funciones y ampliaba los servicios públicos brindados a la sociedad.

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

Finalmente, puede analizarse con mayor detalle el año 2015, dado que desde el gobierno y algunos medios de comunicación se ha afirmado, sin mostrar cifras ni evidencias fehacientes, que en 2015 se habría nombrado un número desmesurado de nuevos empleados públicos, de modo que el gobierno saliente pudiera dejar empleados a sus militantes.

La información publicada sobre empleo asalariado en el sector público²⁴ permite apreciar que en el año 2015 se registró un aumento en la cantidad de empleados públicos de 4,7%. Es decir que la tasa de crecimiento estuvo por debajo de la variación anual promedio del período y, más aún, por debajo de la tasa de 2008-2015, cuando la generación de empleo estatal cumplió también un papel contracíclico. La serie de datos no muestra ninguna aceleración en la creación de este tipo de empleo en 2015. El crecimiento en 2015 resultó mayor que 2014 pero menor que en 2013, por ejemplo. Además, la tasa de aumento mensual en el mes de diciembre de 2015 resultó inferior a la tasa mensual promedio de 2012-2015 (años para los cuales se cuenta con datos mensuales).

Diferenciación del empleo público provincial

Antes de continuar con el panorama general sobre el empleo público en todo el país, vale la pena incorporar la perspectiva del empleo provincial, dado que para

²⁴ Publicación del Ministerio de Trabajo a partir de los registros administrativos del sistema de seguridad social, incluye tanto los puestos registrados en el SIPA como los de las provincias que no han transferido sus cajas previsionales a ese sistema.

estas jurisdicciones se cuenta con una fuente adicional de datos que es la que provee la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP) de la Secretaría de Hacienda del ex-Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (hoy Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas). En este caso, la DNCFP recopila información sobre los cargos cuyo costo laboral es imputado en los presupuestos provinciales en la partida de gasto en personal (DAIPEF, 2014). Sería el equivalente a los cargos de planta permanente y transitoria, sin incluir a los “contratados”, becas y pasantías. Al tratarse de cargos y no de personas, debe considerarse que una misma persona ocasionalmente puede tener más de un cargo público. Esta situación es muy habitual, por ejemplo, entre los docentes.

Al igual que la base del SIPA, se incluye información no sólo de los cargos de la administración pública en general, sino también de los docentes, de los empleados de los servicios de salud y de seguridad (policía). Dado que estos servicios recaen principalmente sobre el nivel provincial, el peso de estos cargos resulta muy significativo, más que en el nivel nacional. Así, por ejemplo, en el año 2012 el 50,4% de los cargos ocupados en el sector público provincial correspondía al escalafón docente, el 8,1% a salud, el 13,1% a seguridad y el 28,4% restante a la administración general y otros agrupamientos (DAIPEF, 2014). Precisamente, dada la importancia de estos servicios provistos por el Estado y por el hecho de que sean asumidos fundamentalmente por las provincias, se explica el alto peso del empleo público provincial sobre el empleo público total.

La serie de largo plazo disponible (1987-2013) permite vislumbrar una característica del empleo provincial que lo distingue especialmente del empleo privado, pero también del resto del empleo público. Ya se mencionó anteriormente que el empleo público no responde cíclicamente al crecimiento o decrecimiento de la economía. Más aún, suele incluso jugar un papel contracíclico contribuyendo a suavizar el ciclo, ya sea por mantenerse más estable o, incluso, por tener la posibilidad de crecer más acentuadamente cuando el sector privado no está generando empleo o lo hace a tasas poco potentes. En el caso particular del empleo público provincial lo que llama la atención es su crecimiento regular. A lo largo de toda la serie sólo muestra caídas en dos años: en 1996 del 1,0% (para volver a crecer 3,3% al año siguiente) y en 2002 sólo de 0,1 por ciento.

Estimación del empleo público total

Dado que, como se explicó, la información con la que se contaba para el sector público a partir de los registros del SIPA resultaba incompleta, por no incluir el empleo público de la totalidad de las provincias sino de aproximadamente la mitad de las mismas, se complementó esta serie con dos fuentes adicionales, con el fin de reconstruir una serie completa desde 1998.

Por un lado, para 2012-2016 se tomaron los datos publicados recientemente por el Ministerio de Trabajo. Por otro, para los años anteriores, se agregaron a los puestos incluidos en el SIPA los de las provincias faltantes a partir de la información de la DNCFP, aun considerando que los datos no son totalmente homogéneos.²⁵

En el **cuadro 4** se muestra que con esta incorporación las tasas de crecimiento del empleo público resultan para todos los períodos considerados algo menores, en particular, para el período 2003-2008 hay una diferencia de 1,6 puntos porcentuales. Ello ocurre tanto porque el empleo público provincial tendió a crecer a una tasa algo inferior a la del total del empleo público registrado en el SIPA como porque las administraciones provinciales no incluidas en el SIPA generaron empleo en menor medida que el resto.²⁶

A su vez, en el **gráfico 2** se presentan reconstrucciones de las series de asalariados registrados totales y del sector público, sumando a la serie que surge de los datos del SIPA el empleo público provincial y municipal de las provincias no incluidas en el sistema previsional nacional.²⁷ Al considerarse estas series corregidas, puede observarse que la proporción del empleo público sobre el empleo total se mantiene prácticamente inalterable en 2015 respecto de 2003. En efecto, pasa de representar el 31,6 % del total de asalariados registrados al 31,9 % en el último año. Como ya se mencionó anteriormente, en el período 2003-2008 creció relativamente más el empleo privado –que también había caído en mayor medida durante la crisis final de

²⁵ Ambas series fueron empalmadas tomando como referencia la del Ministerio de Trabajo, extrapolando los valores hacia atrás según las variaciones anuales.

²⁶ En particular, en 2008-2013, el empleo público de las provincias incluidas en el SIPA creció 4,4% anual acumulativo y el del resto de las provincias, 3,0% anual acumulativo.

²⁷ Debe considerarse que, a pesar de sumar ambas fuentes de información, los datos no comprenden la totalidad del empleo público registrado ya que existen jurisdicciones (en particular, municipios dentro de determinadas provincias) que no brindan información completa y representativa (Ministerio de Trabajo, 2016).

Cuadro 4. Evolución de los asalariados registrados del sector estatal según SIPA, y asalariados registrados del sector estatal totales reconstruidos en base a SIPA y DNCFP. 1998-2013 períodos seleccionados (tasa anual acumulativa de variación)

Período	Empleo público % (SIPA)*	Empleo público total % (SIPA + provincias faltantes)
1998-2001	4,3	2,9
1998-2002	2,9	2,0
2002-2015	4,9	4,7
2003-2015	5,5	5,0
2003-2008	7,1	5,5
2008-2015	4,5	4,6

* Incluye el empleo en el sector público nacional y las provincias que efectivamente transfirieron sus cajas jubilatorias a la Nación.

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

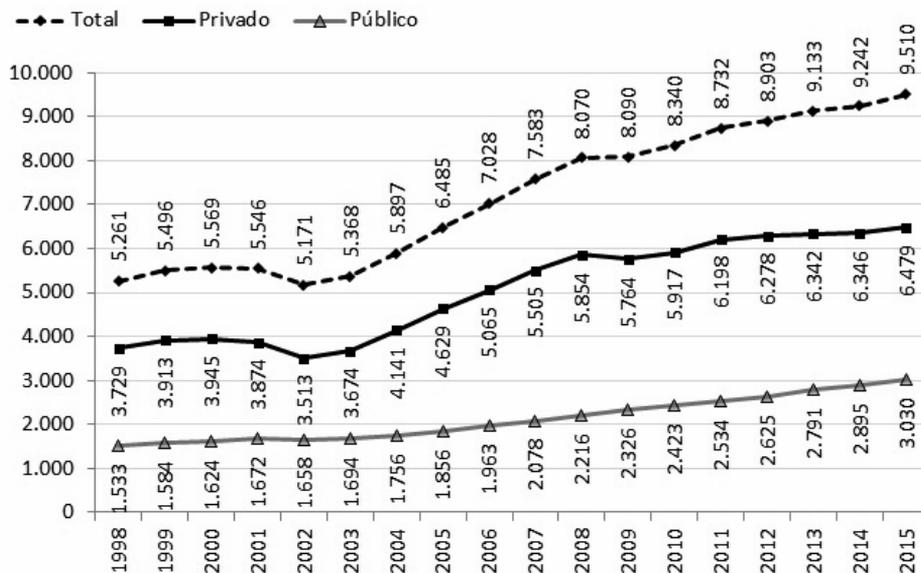
la convertibilidad– y desde 2008 aumentó más relativamente el empleo público. En cualquier caso, lo que no se observa es un crecimiento explosivo del empleo público.²⁸

Los despidos de 2016

Con el cambio de gobierno en diciembre de 2015, ya desde los primeros días se inició un proceso sistemático de despidos y finalización de contratos en distintas áreas de la administración pública nacional, por un lado, y también en provincias y municipios. Estos despidos fueron “publicitados” afirmando que se trataba de echar

²⁸ Atento al discurso que tuvo en nuevo gobierno nacional desde su asunción respecto de los empleados públicos, resulta muy llamativo que en la Ciudad de Buenos Aires la cantidad de puestos públicos se haya incrementado a un ritmo anual del 5,6% entre 2007 y 2013 (último dato publicado), justamente mientras M. Macri fue jefe de gobierno. En el mismo período el conjunto de las provincias aumentó la cantidad de puestos a una tasa sustantivamente menor, de 3,9%. Así, mientras en esta ciudad la cantidad de puestos creció 38,7%, en el conjunto de las provincias aumentó en 25,8 por ciento.

Gráfico 2. Cantidad de asalariados registrados por el sector privado y público, serie corregida 1998-2015 (en miles de personas)



Nota: Se incluye el empleo del sector público nacional y provincial, tanto de las provincias que efectivamente transfirieron sus cajas jubilatorias a la Nación como de aquellas que no lo hicieron.

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

a los “ñoquis”²⁹ y “militantes” que irresponsablemente había dejado la gestión anterior. El grado de prejuicio y de discriminación contenido en las afirmaciones hechas por los funcionarios, y repetidas por una parte de la sociedad, puede ejemplificarse a partir de algunas declaraciones. Tal vez la más sonada haya sido la del ministro de Hacienda A. Prat Gay, quien dijo el 13 de enero en una conferencia

²⁹ En lenguaje coloquial, en la Argentina, se llama despectivamente “ñoqui” al empleado público que cobra una remuneración sin asistir al lugar de trabajo ni cumplir ninguna tarea (Diccionario de la Real Academia Española).

de prensa: “Encontramos un Estado vacío de contenido y lleno de militantes”, “no vamos a dejar la grasa militante, vamos a contratar gente idónea”.

Pero, más allá de este tipo de expresiones, cabe preguntarse: ¿es cierto que se trató de despidos de ñoquis? Si no es así, ¿cuál puede ser el objetivo de estos despidos?

En primer lugar, si se buscara despedir trabajadores que no se presentan a su puesto o que no realizan tareas, lo cual no podría cuestionarse, hubiera sido necesario realizar un proceso de investigación que permitiera distinguir esas situaciones. Difícilmente ello pueda haber sido realizado en un lapso tan corto como el que transcurrió entre el cambio de gobierno y los primeros despidos.

Más aún, algunos flagrantes errores cometidos que obligaron a reincorporaciones dejaron en evidencia que no se había realizado un mínimo control sobre las características de los trabajadores despedidos. La sanción de diversas normativas para facilitar las desvinculaciones fue incluso posterior a una considerable cantidad de despidos. En efecto, los decretos 254/2015 y 336/2016 establecieron procedimientos para revisar los procesos de concurso en trámite para incorporar personal de planta permanente; la renovación de los contratos Ley Marco y los realizados en el marco del decreto 2345/2008 sólo por un período de tres meses para todos aquellos trabajadores incorporados en 2013, 2014 o 2015, durante los cuales se debe analizar su renovación o rescisión; y dejar sin efecto desde abril de 2016 todos los contratos firmados con universidades nacionales cuya continuidad no sea expresamente solicitada por ministros o titulares de entes descentralizados.

Los despidos se producen “sin causa”; en ninguna ocasión se deja constancia de que existen razones de incumplimiento de tareas que dan lugar a los mismos. Se trata entonces de buscar una justificación discursiva para un proceso cuyas razones son otras. Uno de los perjuicios que implica este discurso descalificante para los trabajadores despedidos es que los afecta de modo negativo al buscar otros empleos.

Frecuentemente se presentan asociados los términos “ñoquis” y “militantes”, afirmando que aquellas personas a las que el gobierno anterior empleó para pagarles un sueldo sin que tuvieran ninguna tarea son militantes rentados, a los que de esta manera se retribuye por realizar trabajo de militancia en algún otro ámbito. Nuevamente, se trata de una presunción para la cual no se presenta ninguna información concreta pero que, al repetirse, tiende a instalarse en una parte de la sociedad para avalar y justificar los despidos.

Si hubiera un empleado público que además perteneciera a algún partido o agrupación política, ello no debería ser incompatible con el desempeño de sus tareas laborales, del mismo modo que no debería serlo si trabaja en el sector privado. Pero, excepto en los cargos de mayor responsabilidad y jerarquía donde se cumplen funciones políticas –que son los que en general se renuevan con cada cambio de gobierno– el trabajo de un empleado público puede ser un empleo como cualquier otro, para el cual no es necesario adherir políticamente al partido de gobierno. Más aún, no hay razones para que al empleado se le pregunte por su afiliación política, como se ha hecho en los primeros días de la nueva gestión, y tomar una decisión respecto de la continuidad o no de ese empleado sobre esa base puede considerarse discriminatorio. En todo caso, el único parámetro a evaluar es el cumplimiento de tareas con idoneidad.

En Benevento (2016) se presenta una cuantificación de los despidos del sector público (nacional, provincial y municipal) que tuvieron lugar entre el cambio de gobierno y el 29 de enero de 2016, es decir, en unas siete semanas. Aclaran que no se trata de una sistematización exhaustiva sino de una muestra basada sobre información periodística y de fuentes directas. También, que algunos de estos despidos fueron luego revertidos como consecuencia de la acción colectiva. El número de despidos y falta de renovación de contratos relevados en los ámbitos nacional, provincial y municipal alcanza los 27.199. El CEPA (2016) también realiza un relevamiento de despidos en el sector público sobre base a fuentes periodísticas y gremiales. Su recuento alcanzaba 61.096 entre diciembre de 2015 y marzo de 2016, y llegó a 70.749 al finalizar el mes de septiembre pasado.

Más allá de la información recogida de manera informal por diferentes medios, que abarca a empleados públicos de todas las jurisdicciones, en su informe al Congreso de la Nación el día 27 de abril, el Jefe de Gabinete de Ministros informó oficialmente que en el marco del decreto 254/15 se dieron de baja entre diciembre de 2015 y marzo de 2016 un total de 10.921 contratos de trabajadores que se desempeñaban con contratos a término de Ley Marco o a través de convenios con Universidades en el marco de la Administración Pública Nacional.³⁰

El número es significativo, tiene un impacto real y simbólico sobre los trabajadores del sector público. Sin embargo, representan menos del 1% del total de em-

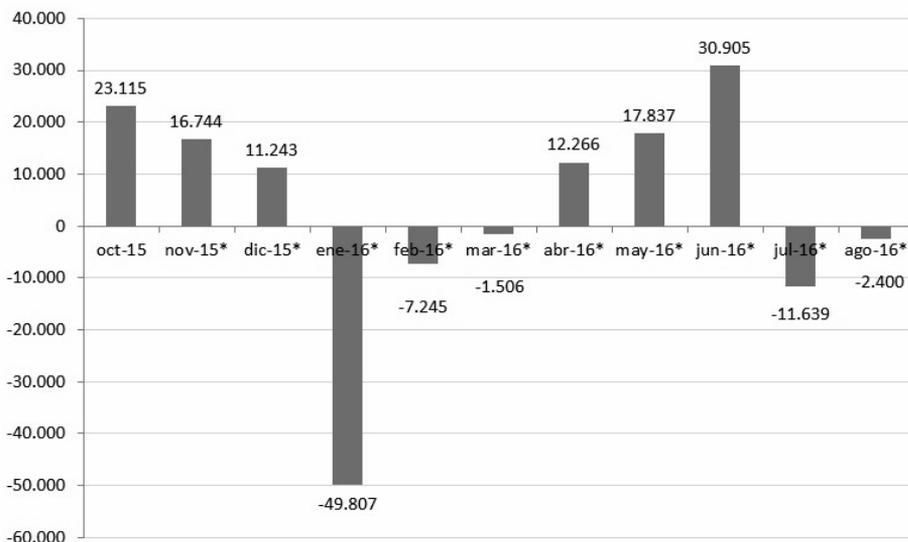
³⁰ Este número es incluso algo mayor que el que los relevamientos informales habían podido identificar para el caso de despidos del sector público nacional.

pleados públicos (el porcentaje es algo menor en el sector público nacional y provinciales, y mayor en el caso de los municipios). Si bien todo hace suponer que el procedimiento de despidos no se ha detenido y que el número será mayor, tomando la referencia inicial del 1% difícilmente pueda pensarse que la razón detrás de los despidos es una mayor eficiencia y ahorro significativo de gasto público, otro de los argumentos que apareció mencionado desde el gobierno.

Ni desvinculación de ñoquis, ni ahorro de gasto, ni mayor eficiencia... ¿por qué entonces se realizaron estos despidos y finalización de contratos? Pueden identificarse varias razones: en Benevento y otros (2016) se interpreta que, tanto los despidos como las amenazas de despidos, tienen como objetivo disciplinar a los trabajadores, doblegar su resistencia para poder reducir el salario real. Ello sería válido tanto para el sector público como para el sector privado. El uso de la violencia física y de la fuerza pública para reprimir y contener la reacción colectiva refuerza este efecto disciplinador, ejemplificante. Se trata de una interpretación que es compartida también por diversos gremios que representan y organizan a los trabajadores.

Otra de las causas, también denunciada por los propios trabajadores despedidos y sus organizaciones, tiene que ver con la supresión de funciones del Estado. Especialmente, en algunas de las dependencias que tuvieron un número importante de despidos, pueden asociarse estas desvinculaciones con el hecho de que se ha definido que esas áreas tendrán menos tareas como reflejo de un cambio de orientación y menor intervención del Estado. Tres ejemplos resultan ilustrativos: en la Secretaría de Comercio las nuevas autoridades no dan mayor importancia al papel del Estado como regulador de las relaciones de consumo y de los precios ni tienen como objetivo la administración del comercio exterior. Así, se redujo el programa Precios Cuidados, se frenó el programa de defensa del consumidor Consumo Protegido y se disolvió el área que monitoreaba el comercio exterior al eliminarse el sistema de Declaración Jurada Anticipada de Importaciones (DJAI) y reemplazarlo por un sistema más reducido de Licencias Automáticas y no Automáticas de Importación, entre otras reducciones de tareas. En Fabricaciones Militares los despidos se asocian de forma directa con el abandono del proyecto de producir en el país vagones ferroviarios, radares, etc., que había sido puesto en marcha en el gobierno anterior. Finalmente, en diversas áreas vinculadas con Derechos Humanos en distintos ministerios, los despidos dan cuenta de un cambio de prioridades y orientación ideológica que permea distintos ministerios y oficinas.

Gráfico 3. Variación mensual de los asalariados registrados del sector público, octubre 2015 a agosto 2016 (en personas)



* Datos provisorios.

Fuente: Observatorio del Empleo y la Dinámica Empresarial (OEDE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

Cabe señalar que también, en importante medida, el proceso de despidos se vincula simplemente con una voluntad de recambio de personal, desvinculando a aquellos que prestaron servicios durante el gobierno anterior; para simultáneamente contratar otros trabajadores elegidos por la nueva gestión. La evolución del empleo público registrado a lo largo de 2016 así lo muestra. Desde un nivel máximo de 3,1 millones de asalariados públicos registrados en noviembre de 2015, el número se reduce en 47.315 hacia el mes de marzo. Es decir, que esta sería la cifra mínima de personal desvinculado en todos los niveles jurisdiccionales (sin contar los “contratados”, ya que no se encuentran registrados como empleados, como ya se explicó). Entre abril y junio, la cantidad de asalariados estatales volvió a aumentar, de modo que a agosto (último dato disponible), quedó prácticamente en el mismo nivel que al finalizar el anterior gobierno (**gráfico 3**).

Al mismo tiempo que se despedía a empleados técnicos, profesionales y administrativos, la nueva administración creó un número importante de nuevos cargos ejecutivos. Ni bien asumió la presidencia M. Macri creó cuatro Ministerios nuevos con sus Secretarías y Subsecretarías, que se sumaron a 16 Ministerios existentes (además de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Unidad Presidencial): de Ambiente y Desarrollo Sustentable, de Comunicaciones, de Energía y Minería y de Modernización. Así, mientras que la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (que dependía del Jefe de Gabinete) tenía en su estructura cuatro Subsecretarías, el nuevo Ministerio tiene dos Secretarías y cuatro Subsecretarías. La ex-Secretaría de Comunicaciones (que dependía del Ministerio de Planificación Federal) pasó a conformar un Ministerio con dos Secretarías y tres Subsecretarías. Por su parte, la ex Secretaría de Energía que dependía del mismo Ministerio y tenía dos Subsecretarías, pasó a tener cuatro Subsecretarías y a conformar junto con la Secretaría de Minería el nuevo Ministerio de Energía y Minería, que consta, además de esas dos Secretarías, de dos más y un total de 13 Subsecretarías. Finalmente el recientemente creado Ministerio de Modernización tiene entre sus dependencias cuatro Secretarías y nueve Subsecretarías.

De esta manera, la cantidad de Ministerios pasó de 16 a 20, las Secretarías pasaron de 65 a 80 y las Subsecretarías pasaron de 167 a 196. Si se considera que cada Subsecretaría tiene entre 2 y 3 Direcciones Nacionales, y éstas a su vez al menos una Dirección simple, se puede estimar que el número de Direcciones Nacionales pasó de aproximadamente 420 a 490, con alrededor de 70 Direcciones simples adicionales.³¹ Es decir, se despidieron trabajadores que realizaban tareas técnicas y administrativas en diferentes áreas del Estado y se crearon decenas de nuevos cargos políticos con salarios que se encuentran entre los más altos de la administración pública. Nuevamente, no parece ser la voluntad de ajuste del gasto público la que ha movido al nuevo gobierno a encarar estos procesos.

62 Para terminar esta sección, debe advertirse que los despidos han afectado negativamente el nivel de actividad económica en particular en los primeros meses de 2016, en un período en el cual también actuaron otros factores que deprimieron la actividad. Una caída en los puestos de trabajo implica menores posibilidades de consumo para las familias que dependen de esos empleos y, con ello, menor demanda

³¹ Esta información fue reconstruida a partir de normas publicadas en el Boletín Oficial de la República Argentina y en el Mapa del Estado (Ministerio de Modernización).

interna y menor producción y empleo. Si a los despidos del sector público se suman un discurso repetitivo que tiende a justificarlos y al mismo tiempo a magnificarlos, un proceso paralelo de despidos en algunos sectores privados vinculados con el Estado (en particular, por la paralización de obras públicas) y una caída importante del salario real, el efecto económico real negativo se multiplica.

Reflexiones finales

El colectivo de los empleados públicos es un grupo heterogéneo, conformado por trabajadores cuya relación laboral con el Estado empleador adopta distintas modalidades. Las diferentes modalidades de contratación conllevan, fundamentalmente, distintos grados de estabilidad laboral y, en el extremo, el desconocimiento de la relación laboral como tal, con la consiguiente falta de reconocimiento de derechos a estos trabajadores. Como contrapartida a esta heterogeneidad, la información sobre el empleo público resulta fragmentaria y debe reconstruirse recurriendo a diferentes fuentes de información.

La información censal muestra que en 2010 el total de asalariados del sector público era de 3,7 millones, que representaban el 20,0% de los ocupados totales del país y el 27,9% de los asalariados. Más de la mitad de los empleados públicos se desempeñaba en el nivel provincial, aproximadamente un cuarto en el nivel nacional y el resto en municipios. La tasa de crecimiento del empleo público entre 2001 y 2010 resultó menor que la del total de asalariados en el sector privado (61,1% vs. 80,7%).

La información proveniente del Sistema previsional (SIPA) a la que se sumó la que surge de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias da cuenta de una tasa de crecimiento del empleo asalariado registrado en el ámbito público muy similar a la del empleo privado entre 2003 y 2015. Esta tasa de expansión fue similar a la del producto y menor a la de la recaudación fiscal. Este crecimiento no aparece como “descontrolado” sino más bien asociado con la ampliación de funciones del Estado en la última década. A su vez, se observa que el empleo público cumplió un papel contracíclico en esa etapa, creciendo más que el empleo privado en momentos en los que éste tendió a desacelerarse. En cambio, del análisis del empleo público provincial surge una diferencia importante con el empleo privado y con el empleo público nacional: el empleo público en las provincias crece a

un ritmo regular durante todo el período 1987-2013, sólo con algunas caídas en los momentos de crisis (1996 y 2002).

El proceso de despidos masivos de empleados públicos que tuvo lugar a partir de diciembre de 2015 y en los primeros meses de 2016, más allá del discurso mediante el cual se buscó justificarlos, no implicó en términos netos una disminución en el personal estatal, ya que tras los despidos el nuevo gobierno contrató un número al menos igual de nuevos empleados.

Bibliografía

- Arceo, N., E. Basualdo, M. González y N. Mendizábal (2010) *La economía argentina de la posconvertibilidad en tiempos de crisis mundial*, Cara o Ceca, Buenos Aires.
- Arcidiácono, M., L. Carella, L. Gasparini, P. Gluzman y J. Puig (2014) “El empleo público en América Latina. Evidencia de las encuestas a hogares”, Documento de Trabajo N°2014/05, Corporación Andina de Fomento.
- Beccaria, L y P. Galin (2002) *Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas*, Colección diagnósticos y propuestas 3, CIEPP.
- Beccaria, L., Esquivel, V. y Maurizio, R. (2005), “Empleo salarios y equidad durante la recuperación reciente en Argentina”, en *Desarrollo Económico*, 178, Vol. 45, julio-septiembre, Buenos Aires.
- Benevento, S., J. Campos, L. Campos, M. Campos y J. Frankel (2016) “Se profundizan los despidos y las acciones de amedrentamiento contra los trabajadores”, Observatorio del Derecho Social de la CTA Autónoma, enero.
- Carlson, I. y M. Payne (2002) “Estudio comparativo de estadísticas de empleo en 26 países de América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPA (Centro de Economía Política Argentina) (2016) “Situación del mercado de trabajo argentino: análisis de la evolución del empleo en el mes de septiembre. El punto de partida”, Documento de Trabajo N°4, octubre.
- Dirección de Análisis de Información Presupuestaria y Estudios Fiscales (DAIPEF) (2014) “El empleo público en las provincias argentinas: 2005-2012”, en *47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas de la Univ. Nac. de Córdoba, septiembre.
- Fernández, A.L. y González, M. (2012) “La desigualdad en los ingresos laborales. Su evolución

en la posconvertibilidad”, en *Apuntes para el Cambio. Revista Digital de Economía Política*.

Gonilski, M. (2013) “Transformaciones y continuidades en el vínculo laboral de los empleados públicos argentinos (1990-2011). Un estudio de caso sobre los trabajadores del Poder Ejecutivo Nacional”, en *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo N° 5*, Centro de Estudios de Sociología del Trabajo del Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, abril.

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

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

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

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

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

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

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