

**Grupo 10: Identidades, cultura y formas de conciencia en el trabajo**

Coordinación: Federico Shuster - fschuster@mail.fsoc.uba.ar

Martin Armelino - m\_armelino@yahoo.com

**La precariedad laboral en el sector público.**

**Mg. Sandra Guimenez**

Instituto Gino Germani

snguimenez@yahoo.com.ar

**PRESENTACIÓN<sup>1</sup>**

Las profundas transformaciones llevadas a cabo en Argentina durante los años noventa, alcanzaron distintas áreas de la vida social, económica, política y cultural. El mundo del trabajo no fue excepción en ese proceso, por lo que la batería de reformas en ese terreno no derivaron en otra cosa que en la proliferación de relaciones laborales precarias.

El surgimiento de la precariedad laboral resulta un hecho suficientemente inédito para la historia de nuestro país, si se tiene en cuenta que desde mediados de la década del siglo veinte, se había logrado avanzar en el reconocimiento de una gama considerablemente importante de derechos para los trabajadores. Por lo tanto, la emergencia de la precariedad laboral resulta actualmente una problemática interesante para abordar desde varios puntos de vista.

Desde el punto de vista conceptual, la propia definición del término constituye –desde nuestra perspectiva- un campo de disputa en dos niveles diferenciados. En el ámbito académico, hay diversos matices de abordaje en cuanto a establecer las fronteras y los alcances de una condición laboral precaria. Así, esos matices abarcan un amplio escenario, desde considerar que dicha situación incluye únicamente a los trabajadores que se insertan en el sector informal de la economía, hasta aquellas propuestas que establecen un horizonte más amplio y que por tanto, aprehende un nivel más amplio en las dimensiones que considera, entre ellas las que refieren a un nivel más subjetivo (satisfacción con la tarea, efectos sobre la salud, Cortés, 2001; Paugam, 2000). En el ámbito técnico-político, el concepto de precariedad laboral que se maneja es

---

<sup>1</sup> Esta ponencia constituye una versión resumida del artículo publicado en “El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir; vivir para trabajar”, organizado por Estela Grassi y Claudia Danani (2009)

bastante estrecho, ya que sólo se reconoce la condición de “precarios” a los trabajadores que no están formalmente registrados.

Asimismo, cabe destacar que ni en el campo académico y mucho menos en el técnico-político de gestión, han abordado la cuestión de la precariedad laboral en el ámbito del Estado, que aflora, como decíamos anteriormente desde los años noventa. Los estudios del campo académico se han enfocado principalmente en la precariedad laboral existente y extendida en el ámbito privado. En tanto que, en las estadísticas, estudios y declaraciones que provienen de las autoridades públicas de gestión, se soslaya expresamente la referencia al proceso de transformación que ha tomado cuerpo en el ámbito público.

Por estas razones, en las líneas que siguen nos proponemos presentar la temática atinente a la instalación de relaciones laborales precarias en el Estado. Para ello, un primer objetivo, es aportar algunos datos sobre cómo ese proceso se fue instalando en el mencionado ámbito. En un segundo plano, nos enfocamos en mencionar algunas implicancias que tal proceso cristaliza en términos de las relaciones entre los propios trabajadores. Finalmente, realizamos una referencia muy general a cómo la inserción en relaciones laborales precarias en el ámbito público estatal constriñe los márgenes de acción en otros ámbitos de los trabajadores<sup>2</sup>.

En el análisis siguiente, nos apoyamos en una conceptualización de la precariedad lo suficientemente amplia, de tal manera que permite aprehender diversos aspectos relacionados a ella. Partimos de la definición de Adriana Marshall (1990) de “empleo incierto” para identificar aquella relación laboral que descansa en una situación de continua incertidumbre para el trabajador en relación a la duración del empleo; relación y condición que, por otra parte, se ha visto obligado a aceptar. Así, la consideramos en tanto lazos contractuales inestables, frágiles, inseguros e inciertos e incluimos los efectos prácticos y simbólicos que dicha situación de inestabilidad implica. Aspectos como la satisfacción con la tarea, la concreción de un proyecto de vida, la planificación presente y futura de la vida personal y familiar, las aspiraciones personales, son – a nuestro entender- claves que deben formar parte de su definición. Nuestro supuesto de trabajo, es que, efectivamente, la inserción en condiciones laborales precarias atenta

---

<sup>2</sup> La temática referida a cómo la precariedad laboral impacta sobre los niveles de autonomía de los trabajadores en el nuevo contexto del mundo del trabajo, lo abordamos en la Tesis de Doctorado que en este momento estamos elaborando para el Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales.

contra un despliegue de las potencialidades que cada sujeto puede desarrollar en otros espacios y sus márgenes de acción.

Para alcanzar los objetivos antes descriptos, utilizamos como insumo dos fuentes de información distintas: a) el andamiaje legal que posibilitó introducir pautas de flexibilidad en un espacio laboral que históricamente había sido construido como el paradigma del empleo seguro a tiempo indefinido; b) testimonios de trabajadores estatales, que completan la muestra cualitativa que da origen a este libro<sup>3</sup>.

Si bien la información con que contamos (cuali y cuantitativa) alude al empleo en los ministerios nacionales (y en particular a los de políticas sociales), el problema alcanza a los otros niveles (provinciales y municipales) con particularidades derivadas en cada caso del entramado local de relaciones sociales y político-culturales.

El trabajo se desarrolla según los siguientes puntos: 1) descripción general del marco normativo que da sustento legal a la introducción de relaciones precarias en el Estado; 2) referencia a la doctrina de la Nueva Gestión Pública, cuyo espíritu proveyó de sustento ideológico al proceso de reforma; 3) descripción de las formas actualmente identificables de vinculación laboral-contractual con el Estado; 4) descripción de algunos efectos que la precarización trajo para los trabajadores en lo que refiere a sus interacciones y vivencias; 6) conclusiones.

## Un poco de historia

Es ampliamente conocido que durante la década de los se impulsó y llevó a cabo un proceso de transformación estructural de la sociedad argentina y del Estado. El eje de dicha transformación se orientó tanto hacia lo que éste implica en tanto *qua forma*<sup>4</sup>, como hacia el aparato estatal que

---

<sup>3</sup> Estos testimonios provienen principalmente de la inserción de la autora como trabajadora estatal. La inserción en un campo de relaciones laborales donde se entrecruzaban al mismo tiempo, sus propias vivencias como trabajadora (precaria), sus intereses y motivaciones vinculados a la identidad profesional como socióloga e investigadora en el área de trabajo, desembocaron en la determinación explícita de aprovechar la oportunidad de estar “allí”. Como dice Signorelli (1996): “La profesión no es una chaqueta que se pone y se quita; es un comportamiento, ese particular tipo de comportamiento que se llama forma mentis. Por consiguiente, la identidad profesional y la identidad personal tienden a juntarse, coinciden; la identidad profesional no tiene intermitencias”.

<sup>4</sup> El Estado como forma es, “el referente fundante de la convivencia social” y expresa una “particular articulación política, económica, social y cultural en un momento histórico dado, [...] es el resultante del proyecto político de las clases sociales que detentan el poder”. Es una idea que la sociedad tiene de sí misma, que “expresa las relaciones

expresa la estructura burocrática por intermedio de la cual se implementan las políticas. En ese sentido, se operó un cambio en sus modalidades de intervención y gestión de política pública, aunque no en su papel de interventor. A partir de dicho momento, la sociedad argentina cambia su configuración en términos de la relación con el Estado.

Ese proceso de transformación del Estado tuvo efectos muy específicos en la situación del empleo público y en el entramado de relaciones y dinámica de ese campo. Dicho esto, cabe mencionar que esa transformación no constituyó una consecuencia inesperada del proceso de reforma neoliberal, o de implementaciones deficientes de las políticas, sino que los cambios en la relación entre los trabajadores estatales y el Estado como empleador formaron parte de un decálogo común que perseguía determinados objetivos. La precariedad, que se transformó en la forma “natural” que asume el empleo estatal para quienes ingresan a su estructura, no escapa a la lógica del proceso político-cultural y económico-social que representó el ethos neoliberal.

Recordemos que las principales transformaciones del período, se llevaron a cabo bajo el paraguas legal que proporcionaron la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado, las cuales se concibieron para lograr el afianzamiento definitivo del modelo neoliberal, y consecuentemente del rol del Estado. En ese marco, las principales que dibujaron un nuevo perfil para el Estado y el sector público fueron: 1) la venta de empresas públicas que implicó la enajenación de su control y manejo por parte del sector privado nacional e internacional; 2) la eliminación de distintos organismos y reglamentaciones que estaban orientadas a proteger determinadas actividades; 3) la continuidad de la reforma administrativa del aparato estatal, a través de la que se instrumentó la reducción del plantel de empleados públicos; 4) la descentralización de diversas actividades estatales nacionales a la órbita de las provincias, especialmente en lo que se refiere a las áreas de salud y educación<sup>5</sup>.

Este proceso de reforma orientado a transformar y modernizar el Estado Argentino, estuvo imbuido por el espíritu de lo que se define como modalidad gerencial (Grassi, 2003), la cual se inscribe en el cuerpo de ideas de la “Nueva Gestión Pública”. Dicho cuerpo remite a la

---

entre las clases sociales, su conformación cultural interna, así como las potencialidades y obstáculos para la construcción de una identidad colectiva” (Lechner, 1996 en Argumedo, 2003).

<sup>5</sup> Aunque vale aclarar que parte de la descentralización educativa ya se había iniciado durante la etapa que corresponde a la dictadura militar

imposición de una lógica formal de “eficiencia” en las acciones que lleva a cabo y brinda el sector público que exige nuevas acreditaciones a sus funcionarios y personal técnico.

La racionalización del Estado y la instalación de ese “nuevo espíritu” de funcionamiento, requirió el establecimiento de una trama legal que posibilitara al mismo tiempo la reducción de personal y la incorporación de nuevos trabajadores, bajo distintas condiciones laborales que las históricamente acostumbradas para los agentes públicos.

De estos distintos aspectos (el marco normativo, el renovado espíritu estatal y las innovadoras modalidades de contratación laboral en el Estado), nos ocupamos en los puntos que siguen. Ellos constituyen los nudos problemáticos sobre los que avanzamos para destacar la precariedad laboral actual y real (mente) existente también, en ese campo.

#### *De normas y otras yerbas*

En este punto, relatamos muy brevemente los principales cimientos legislativos que coadyuvaron a la introducción, extensión y afianzamiento de relaciones laborales precarias en el Estado.

En términos generales, el marco legal que ampara esas transformaciones está dado por la Ley Marco de Regulación de Empleo Público (25164), la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto (11672) y las leyes sobre negociaciones colectivas en el sector público (24185).

Una primera cuestión que debe mencionarse, es que los cambios que afectan al empleo público se fueron desarrollando a lo largo de un proceso que arranca con la dictadura militar, se extiende al primer período democrático (que coincide con el Dr. Raúl Alfonsín) y al que abarca los gobiernos de Carlos Menem y Fernando De la Rúa (Zeller y Rivkin, 2005: 196). No obstante este largo proceso, es indudable que la principales modificaciones se operaron en este último período.

En el primer período señalado que atañe a la dictadura militar (1976-1983), las políticas impulsadas en el ámbito público se focalizaron en la persecución política y la prohibición de la práctica sindical. De este momento data la ley de prescindibilidad del Empleo Público, que

básicamente permitía el despido sin causa justificada (Zeller y Rivkin, 2005: 196) y que fue derogada en el año 1999 mediante la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional.

Durante el primer período democrático, no se produjeron cambios sustanciales en el empleo público. Pero dado que comenzó a ganar legitimidad cierto discurso que relacionaba la existencia de una burocracia poco profesionalizada, se realizaron algunos intentos que pretendían apuntar en ese sentido. La creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales<sup>6</sup>, constituye la principal iniciativa, que apuntaba a rejerarquizar el perfil y funciones de los empleados públicos. Este “cuerpo”, reclutaba trabajadores que serían seleccionados sobre la base de criterios rigurosos y entrenados especialmente para cumplir funciones de “planeamiento, asesoramiento, organización, conducción o coordinación de nivel superior” (Zeller y Rivkin, 2005: 197). Este cuerpo participó de las reformas que se encararon posteriormente durante el gobierno de Carlos Menem y, luego de la creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa<sup>7</sup>, no volvieron a ingresar profesionales a esa estructura aunque permanecieron como agrupamiento especial (Arroyo, 2006). Actualmente, dicho cuerpo continúa existiendo, realizando tareas muy específicas en distintas dependencias, bajo condiciones de trabajo que se destacan por los niveles de salarios y su particular sistema escalafonario<sup>8</sup>. Esta condición de cuerpo profesional “TOP”, con un papel de cuasi “auditores” de los gobiernos de turno, deriva en que su presencia no sea bien recibida cuando son asignados a las distintas dependencias públicas (ya que no necesariamente están afectados de forma permanente a alguna en particular).

A partir de la llegada al gobierno del Dr. Carlos Menem se impulsan las mayores transformaciones en lo que refiere al empleo público, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo. Las medidas que se toman en este período establecen un plafón difícil de remover y sobre el cual vienen a asentarse todas las medidas posteriores.

Con la sanción de la Ley de Reforma del Estado 23.696 del año 1989, se habilitó la reducción cuantitativa de los agentes públicos, así como las diversas modalidades contractuales bajo el cual los empleados ingresan al servicio público nacional desde ese momento hasta la actualidad.

---

<sup>6</sup> Según Decreto 2098/87.

<sup>7</sup> El Sinapa es un sistema escalafonario que se constituyó para ser aplicado a los agentes públicos en calidad de permanentes. Más adelante, describimos sus especificidades.

<sup>8</sup> Este Cuerpo “cuenta con un sistema escalafonario y de carrera particular y sus ingresos se asimilan a los de los niveles de conducción”, Zéller y Rivkin, 2005: 197.

Durante los primeros años de ese período, el proceso de reforma apuntaba a mostrar resultados concretos en poco tiempo en materia de reducción del déficit fiscal, lo que fundamentalmente se realizaba vía disminución del plantel de trabajadores.

En el marco de la sanción de la Ley de Emergencia Económica 23697, se prohibió la designación de personal y se autorizó al Poder Ejecutivo a reubicar agentes estatales, así como a revisar y modificar los regímenes de empleo para evitar distorsiones fiscales (Arroyo, 2006).

En el año 1990, se sancionaron diversos decretos bajo los cuales se establecieron mecanismos de control para las contrataciones en el Estado, la eliminación de secretarías y subsecretarías, así como se arbitraron los medios para la convocatoria a retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas (Decreto 435/90).

Se creó el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (en adelante SINAPA) que se convirtió en el régimen de empleo de la Administración Pública Nacional para los trabajadores comprendidos en la planta permanente (Decreto 993/91). Bajo este sistema “los empleados tienen derecho a progresar por mérito, a concursar cargos, a capacitarse, a ser evaluados por su desempeño” (Ibid). Según lo que establece el decreto de su constitución, la carrera del agente será resultado del progreso en la ubicación escalafonaria, mediante la promoción por los distintos niveles y grados<sup>9</sup>. Con su creación se eliminaron los adicionales salariales por título y antigüedad, condiciones que pasaron a ser los requisitos bajo los cuales un trabajador es categorizado<sup>10</sup>. De este modo, la remuneración es resultado del desempeño, la capacitación y la antigüedad.

El decreto 92 del año 1995 fomenta la incorporación de personal profesional y técnico con contratos anuales y renovables. Asimismo, el artículo 142 de la Ley de Negociación Colectiva del Sector Público (Ley 24.185) dispone que la incorporación de personal contratado se hará para

---

<sup>9</sup> Las actividades de capacitación pueden realizarse en el Instituto Nacional de Administración Pública, en las propias oficinas estatales o fuera del sistema ( las que son aprobadas según un régimen de equivalencias).

<sup>10</sup> El Sinapa está estructurado de la siguiente manera: en primer lugar se establecen dos agrupamientos: el *General* y el *Científico Técnico*. Cada uno de ellos comprende a su vez, seis niveles con sus correspondientes grados que están ordenados de acuerdo a la complejidad, responsabilidad y requisitos de capacitación. El agrupamiento *General* comprende funciones administrativas, técnicas, profesionales y de servicios y abarca seis niveles nominados en orden descendente de la “A” a la “F”. El agrupamiento *Científico Técnico* comprende funciones dirigidas a la generación, mejoramiento, difusión y aplicación de conocimientos en el campo de la ciencia en general, la investigación y el desarrollo tecnológico, la formación de recursos humanos especializados y actividades asociadas. También abarca seis niveles nominados en forma descendente de la “A” a la “F”.

cubrir puestos de trabajo que el personal de planta no está en condiciones de cubrir, tanto sea cuantitativa como cualitativamente<sup>11</sup>, pero establece que su porcentaje no podrá superar en cantidad a los empleados de planta permanente.

En el año 2001, por el Decreto 1184 que reemplazó al mencionado 92 de 1995 se fijó la necesidad de pautar una política uniforme en materia de contrataciones bajo un régimen de locación de servicios profesionales. La finalidad de este decreto era permitir que el Estado pudiera contratar profesionales calificados que brindaran sus servicios de forma acotada en el tiempo, para desarrollar proyectos o programas previamente definidos.

En el año 2005, mediante el Decreto 707 se impulsó el pase de todos los agentes contratados vía Decreto 1184/01 cuyo ingreso salarial no superaba los \$ 1512, al régimen del artículo 9 de la Ley 25164. En ese marco, dichos contratados fueron incorporados a una especie de planta transitoria que homologa algunas condiciones de la planta permanente (beneficios sociales, licencias, régimen del Sinapa). No obstante esta mejora sustancial, esta modalidad es una forma de contrato que se renueva todos los años y que no garantiza la permanencia, lo que implica la posibilidad de que se retrotraiga la medida. En el momento en que se escribe este artículo, a esta modalidad un tanto más estable, se incorporan lentamente las pasantías y algunos otros contratos de locación de servicios, exceptuando los acordados con organismos internacionales.

### *El soporte ideológico del proceso*

Para hablar del nuevo mapa de relaciones laborales en el Estado, debemos hacer mención al paraguas ideológico bajo el cual se llevó a cabo dicho proceso, en tanto argumentos y justificaciones que acompañaban las reglas de juego de un espacio laboral que había resultado históricamente intocable<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> En general, hasta principios de los noventa la incidencia del sector con formación profesional en el conjunto del personal de planta era relativamente baja.

<sup>12</sup> Aquí nos referimos a que durante los años en que se desarrolló el proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), el modelo de Estado que acompañaba ese tipo de desarrollo incluía una visión del empleo público como una estrategia más para desalentar el desempleo. En ese sentido, hay cierto consenso en señalar que el sobreempleo público que caracterizaba a las empresas públicas contribuía a empeorar la eficiencia de sus acciones. Es decir, la obtención de un puesto en el Estado (cualquiera fuera el nivel: nacional, provincial o municipal) en condición de planta permanente (que era la única modalidad prevaleciente, exceptuando los puestos eminentemente

De la mano de los organismos internacionales se introdujo como un paradigma renovador el cuerpo de ideas correspondiente a la Nueva Gestión Pública (NGP). Este paradigma traslada algunas ideas del management empresarial y apunta a introducir criterios de eficiencia privada en contraposición a la histórica ineficiencia pública (López, 2005: 72).

El modelo convencional de la NGP reconoce a la reforma de la gestión pública como “una serie de cambios intencionales de las estructuras y procesos de organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor” (Pollitt y Bouckaert, 2000 citado por López, 2005: 74-75). Pretende recrear en el espacio público estatal una lógica de funcionamiento similar a la del mercado.

En lo que refiere a la concepción y modificaciones que introduce respecto del personal que lleva adelante las políticas, la NGP promovió dos visiones casi opuestas. En la primera, la idea era “dejar que los gestores gestionen” en el sentido de que quienes administren tengan mayor responsabilidad hacia el público y que puedan ser menos influenciados por el personal político. En la segunda, la idea era reducir el poder de la burocracia reforzando el de las autoridades políticas a través de nuevos criterios de coordinación, centralización y control. Como la idea era “domar a la burocracia”, esto se lograría a través de la incorporación de asesores de confianza que estarían más y mejor comprometidos con las políticas y objetivos del gobierno (López, 2005: 82).

Este último punto de la NGP es el que particularmente nos interesa destacar ya que parece haber sido el que prevaleció en los procesos modernizadores, no sólo en los países desarrollados, sino también en países como el nuestro.

En Argentina, para el caso de “domar a las burocracias”, se optó por proceder a la contratación de personal especializado y profesionalizado, de los cuales se esperaba que llevaran a cabo la consigna del programa independientemente de cualquier tipo de sujeción política. Este resultó un punto paradójico y contradictorio, ya que una parte del personal que ingresaba como “asesor” de los funcionarios de cada gestión, lo hacía como personal de confianza del mentado funcionario,

---

políticos) era un sueño a alcanzar por muchos trabajadores. Aún hoy, en determinados sectores sociales, esa posibilidad se presenta como el “típico trabajo ideal” esperable en términos de la supuesta estabilidad que implica.

lo que pone en duda la concreción de la anhelada “autonomía”. Decimos que fue una parte del conjunto de trabajadores contratados los que ingresaban en carácter de personal de confianza, ya que los restantes no tenían siquiera relación personal con el funcionario (director, secretario o coordinador). No obstante, es interesante remarcar que los asesores de confianza se convirtieron en una suerte de nueva burocracia, moderna y especializada: una suerte de burocracia “afín” al modelo privatizador y de desmantelamiento del Estado.

Con el tiempo, muchos de aquellos consultores para los cuales se concibieron condiciones excepcionales de contratación en detrimento de las que tenía el resto de los agentes también contratados, lograron permanecer en la estructura del Estado a través de las distintas gestiones. Ese proceso de supervivencia en el empleo estatal ocasionó la desmejora de las condiciones con las que ingresaron (sobre todo en los niveles de salario), lo que dio lugar a una homogeneización (hacia abajo) de las mismas.

#### *Un mismo empleador, distintas situaciones contractuales*

La sanción de las leyes anteriormente descriptas habilitó la incorporación de recursos humanos sin crear nuevos puestos y sin llamar a concurso para cubrir los que estaban congelados. Esta modalidad de contratación permitía, a su vez, presentar como logros de la gestión la reducción del gigante estatal.

De este modo, fue sedimentando la precarización del empleo público y la composición de un nuevo mapa de posiciones de su estructura. Así, se constituyeron dos clases o agrupamientos de trabajadores: un segmento conformado por aquellos cuya relación contractual es por tiempo indeterminado, comprendido en la “planta permanente”; y el grupo al que se incorporó por contratos a término en la condición de “trabajadores autónomos” que, en realidad, mantenían (mantienen) una relación de dependencia con un único empleador prolongada en el tiempo bajo la misma modalidad. El primer grupo tendió a reducirse numéricamente, y el segundo a invisibilizarse en términos de grupo de interés (o con intereses comunes) tras el supuesto del desempeño autónomo.

Estas dos clases de trabajadores quedaron sujetos a lógicas laborales divergentes y tanto unos como otros se vieron beneficiados y perjudicados de muy distintas maneras. Aquí nos detenemos específicamente, en el segundo agrupamiento de trabajadores que están contratados a tiempo determinado.

### **De las nuevas formas de contratación**

Como ya mencionamos, a partir de la sanción legislativa de las nuevas leyes laborales, el Estado Nacional comenzó lenta y sistemáticamente a incorporar trabajadores que ingresaban bajo las nuevas modalidades de relación laboral que se propiciaban bajo el paradigma neoliberal.

Estos nuevos empleados eran convocados e incorporados para ocupar puestos profesionalizados en programas focalizados de asistencia. Los organismos internacionales como PNUD, BID y Banco Mundial tuvieron una participación significativa en este proceso, en tanto otorgaron préstamos para la implementación de distintos programas, en los cuales habilitaban (y exigían) la contratación de personal para cubrir tareas específicas en proyectos seleccionados y diagramados por sus técnicos. Como corolario de este proceso, resulta que el universo de trabajadores contratados a tiempo determinado se conforma por una serie de subconjuntos con distintas lógicas de funcionamiento.

**Contratos “puros”:** Incluimos en esta categoría a los contratos que sellan la relación con el Estado bajo este nombre. Pueden identificarse dos subtipos cuya principal diferencia radica en quién aparece formalmente como parte contratante.

En un caso el contratante es directamente el Estado y el salario (denominado “honorario”) que recibe el trabajador es abonado con fondos del Tesoro Nacional. En el otro caso, el contratante es un organismo internacional, el cual establece un programa de colaboración con el Estado Nacional aunque los fondos que pagan estos salarios también provienen del Tesoro Nacional, que utiliza al organismo como intermediario<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> “la proporción que cubre cada uno es 50% y 50%. El 50% que cubre el Tesoro Nacional se destina a los gastos en personal y el 50% que aportan los organismos internacionales financia los gastos operativos, de desarrollo del programa, compra de maquinaria, etc. Así, el Estado contrata por medio de estos programas cuando en realidad es él

Los contratos tienen una extensión formal de tres, seis meses o un año y no crean relación de dependencia con el Estado y cuando se cumple su vencimiento, deben ser renegociados con la autoridad que en ese momento ocupe el cargo de conducción política correspondiente. Los agentes incorporados bajo esta modalidad obtuvieron muy altas retribuciones relativas aunque como contrapartida están obligados a aportar a la seguridad social, al seguro de salud, así como a depositar los impuestos correspondientes vía el régimen del monotributo<sup>14</sup> (desde su implementación) o estar inscriptos como “trabajadores autónomos” con anterioridad a este sistema. Asimismo, por tratarse de una locación de servicios el contrato no contempla licencias, vacaciones, ni otras retribuciones más que la estipulada como honorarios.

En general y contra la lógica del “contrato de locación” éstos se fueron renovando sistemáticamente e incluso aumentando en cantidad en las distintas dependencias. Creemos que esta situación se dio principalmente por la imposibilidad real que tenía el Estado de desarrollar las nuevas políticas con un acotado personal de planta.

Pasantías: En el año 1992 se reglamentó el sistema de pasantías (Decreto 340/92), a través del cual se habilitó a las instituciones educativas a extender la formación de los estudiantes y futuros profesionales a los ámbitos de trabajo propiamente dichos. Para la implementación de ese sistema, se estableció una estructura tripartita compuesta por un instituto educativo (público o privado), un estudiante y un organismo público o empresa privada.

Según el mencionado decreto, denomina pasantía

“a la extensión orgánica del sistema educativo a instituciones, de carácter público o privado para la realización por parte de los alumnos y docentes, de prácticas relacionadas con su educación y formación, de acuerdo a la especialización que reciben, bajo la organización y control de la institución de enseñanza a la que pertenecen, durante un lapso determinado”.

---

mismo quien está realizando el pago. En definitiva, se trata de una tercerización de la contratación” (Cenda, 2007: 17).

<sup>14</sup> El monotributo es un sistema integrado y simplificado de recaudación de gravámenes a cargo de la AFIP que alcanza a pequeños contribuyentes.

En ese marco, distintas casas de estudios superiores firmaron convenios con organismos público-estatales de diverso nivel, a efectos de brindar a los estudiantes una posibilidad concreta de desarrollar práctica pre profesional.

El decreto establece que los pasantes recibirán una retribución por parte de la institución donde realicen la práctica laboral, en concepto de asignación estímulo “para viáticos y gastos escolares”. Por esta razón, el monto que se asignaba no era fijo ni claro ya que no existía un régimen claramente definido, quedando este aspecto sujeto a cierto margen de discrecionalidad por quien desde el Estado contrataba al pasante. Respecto del lapso bajo el cual un estudiante o docente podía permanecer bajo este sistema, el Decreto establecía como máximo cuatro años.

Al igual que los contratados, tampoco gozan de protecciones como derecho a licencias y la parte que corresponde a seguridad y previsión social corre por su cuenta, en tanto el empleador no asume ninguna responsabilidad sobre esos aspectos.

La implementación de este sistema de pasantías, presenta varios problemas que conviene señalar. Por un lado, el espíritu de entrenamiento que profesaba no necesariamente se cumplió considerando que algunos estudiantes podían ingresar a las distintas dependencias estatales para realizar una tarea que podía no corresponderse con la formación profesional que estaban recibiendo. A ello puede sumarse, que si bien el Decreto establecía que la casa educativa supervisaría el proceso de aprendizaje designando una persona representante de la facultad como “tutor de pasantía”, en general la relación estudiante/profesional no se verificaba. Los numerosos testimonios que recogimos entre pasantes de distintas dependencias estatales, nos permiten afirmar la inexistencia de esa relación perdiéndose así de vista el seguimiento del entrenamiento que era el punto principal de este sistema<sup>15</sup>.

Por otro lado, hay que señalar que un contingente muy numeroso de pasantes permanecieron en esa situación por un lapso mucho más extenso del que había fijado la normativa, lo que evidenciaba la necesidad del Estado de sostener a profesionales ya formados por la imposibilidad de llevar a cabo la implementación de políticas con menos personal. Pero, a su vez, la convicción

---

<sup>15</sup> Las casas de estudios, recibían una comisión por cada pasante por lo que este sistema se presentó como una oportunidad para captar fondos.

ideológico-política de no transparentar la relación laboral con estos trabajadores, llevó a la extensión del sistema violando la normativa.

Finalmente, puede decirse que el resultado de esta modalidad de contratación (bajo la nominación de pasantía) también contribuyó al ocultamiento deliberado de puestos de trabajo necesarios, tanto en el Estado como en el ámbito privado, así como al abaratamiento del trabajo mismo<sup>16</sup>.

**Becas:** Otra modalidad utilizada para la incorporación de personal sin relación de dependencia ha sido la figura de beca de capacitación.

En este caso, la persona a ingresar debía

“solicita (r) se le otorgue una Beca para Capacitación en Servicio e Investigación, con el objeto de integrarse como voluntario/a en las tareas que desarrolla esa Secretaría, a fin de poder canalizar mi vocación de servicio, mi deseo de capacitación e interés en la investigación en el campo de [...]. Se adjunta Currículo vitae a los fines que estime [...]”.

La retribución (formalmente el “estipendio de la beca”) podía llegar a ser superior al salario de un trabajador de planta del mismo nivel de responsabilidad o al de un contratado. También en este caso se extendieron irregularmente los períodos de contratación. Nuevamente, de esta manera quedaba oculta la necesidad de cubrir puestos de trabajo por parte del Estado para realizar tareas similares a las que realizaban otros trabajadores (permanentes o contratados).

Estas dos últimas figuras contractuales –becarios/pasantes-, demuestran que desde el punto de vista de los trabajadores, se priorizaba el empleo a expensas de las condiciones laborales y en el caso de jóvenes futuros o ya profesionales, se trataba, además, de adquirir experiencia e ir dando contenido profesional al currículum<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> En el momento en que escribe este artículo, los pasantes/profesionales con más de 4 años en una dependencia estatal están siendo transferidos a la modalidad de planta transitoria sin excepciones.

<sup>17</sup> Aunque no nos detenemos en esta modalidad, porque no se dio a nivel central, algunos Estados provinciales u municipios incorporaron también a beneficiarios de planes sociales con contraprestación para prestar servicios diversos; o dispusieron de estos planes para, directamente, incorporar personal a los que abonaban con los fondos que recibían para planes sociales.

*Reformas y consecuencias no previstas de la acción (de la nueva gestión pública)*

Si las reformas que describimos buscaban profesionalizar y hacer eficiente el trabajo en las dependencias públicas, estas introdujeron, sin embargo, una mayor irracionalidad e ineficiencia. Tanto respecto del desenvolvimiento de las políticas públicas como de los aspectos que aluden a las condiciones de acceso, desempeño y permanencia de los trabajadores.

El espíritu de la NGP contribuyó a profundizar un estado caótico desde el punto de vista de lo que justamente esta reforma pretendía implementar: una gestión eficiente de los “Recursos Humanos”. Contrariamente, la diversidad de situaciones de ingreso y de modalidades de contratación, y las disímiles exigencias y beneficios, dieron lugar a un mosaico de distintas posiciones laborales lo que terminó impactando en la eficiencia misma de la práctica estatal.

La incorporación de personal profesional no garantiza la eficientización de la práctica estatal per se, ya que si bien es una condición para prestar un buen servicio, ello depende principalmente de la política que se quiera implementar. Las condiciones bajo las cuales se incorporó a estos trabajadores produjeron superposiciones de funciones, tareas y situaciones laborales que vinieron a sumarse a las descoordinaciones previamente existentes.

Algunos conflictos derivados de la modernización del Estado

Las nuevas modalidades de contratación introdujeron, además de precariedad, conflictos en las relaciones entre quienes son identificados como “los contratados” y “los permanentes”, alimentado en aquella visión que le atribuía profesionalidad a los primeros, y falta de esta condición a los segundos.

Estas visiones se reproducen y refuerzan en las prácticas de los propios actores, y aún más, en la de algunos agrupamientos sindicales, que desconocieron como compañeros a los contratados y sus reivindicaciones particulares.

“Ustedes para nosotros no existen, literalmente ¡no existen!” fue, por ejemplo, la respuesta que dice haber recibido Jorge cuando pretendió plantear su situación a los delegados de uno de los sindicatos más fuertes del sector.

Estos comportamientos que de hecho ahondan los conflictos, se entienden, sin embargo, en el modo como se fue desarrollando la política de personal, las disparidades que creaba y la desautorización de los viejos empleados a la que daba lugar. Así, contratados con altas remuneraciones, ingresaban para cumplir tareas que de pronto se jerarquizaban, y que lo hacían en calidad de superiores de quienes siempre las habían desempeñado. Esta situación que era vivida como un maltrato por los agentes de las plantas permanentes, contribuyó a la construcción de un escenario de rivalidad entre los propios trabajados que dejaba fuera del campo de visión a la propia política e, incluso, a quienes tomaban las decisiones.

Este hecho incidió en la agregación entre los trabajadores para defender intereses conjuntos, en la medida que parecían existir intereses distintos que defender.

## **De la profesionalidad a la precariedad**

Cuando se inició la política modernizadora, quienes eran contratados como “consultores” representaban al (y se presentaban como) profesional que se autonomizaba de la relación de dependencia, ofrecía sus servicios especializados, gestionaba sus contrataciones con éxito y buenos ingresos y formaba parte de una red de contactos que le permitía ser llamado y transitar por diversos proyectos (generalmente financiados con fondos de origen internacional).

Ahora bien, en 1999 llegó al gobierno la Alianza UCR/Frepaso, con nuevos aires renovadores y de revisión de las “formas de hacer política” que se atribuía al peronismo liderado por el gobierno de C. Menem. De esa revisión no escapó la administración del Estado y los elementos hallados en sus dependencias: es decir, los empleados, asociados por los nuevos funcionarios a la “administración anterior”. Así, esa gestión incorporó personal con afinidad política y procedió a revisar los puestos ya existentes, aunque sin mucha discriminación de la situación contractual,

según recuerdan algunos empleados<sup>18</sup>. Sin embargo, la situación contractual fue determinante en los hechos, cuando se decidieron numerosos despidos y luego se hicieron algunas recontrataciones pero por montos inferiores a los que hasta entonces estaban pactados. Las reincorporaciones que se efectuaron, se realizaron bajo la coacción de aceptar la baja salarial, lo que por supuesto fue aceptado por todos aquellos que tuvieron la suerte de ser reincorporados.

Como consecuencia de estos sucesos, las imágenes y representaciones aludidas fueron cambiando de sentido y lo que era condición de privilegio fue virando en inseguridad. El periodo 1999-2001, resulta clave para estos empleados contratados a término, en tanto ese momento implica una bisagra en parte de “los beneficios” que obtenían hasta el momento. A la inversa, “los privilegiados” pasaron a ser aquellos hasta entonces oscuros empleados que habían sido ignorados durante el período de la supuesta renovación gestinaria, pero que habían mantenido la estabilidad de su empleo. Así, en muchos casos, la condición de trabajador de planta reconocido como tal por el estado empleador, comenzó a ser recelada por los agentes contratados en otras condiciones. La otrora flexibilidad y prestigio del contrato fueron haciendo patente su fragilidad y el relego de las prerrogativas fijadas por aquel estatuto.

Desde entonces, la pertenencia a la planta permanente (el empleo regular, en relación de dependencia) pasó a ser altamente valorada y una reivindicación de “los contratados” cuya condición de “consultores” es ahora apenas un término del contrato que ya no los distingue.

## Estrategias laborales y de carrera

La introducción en el Estado de las modalidades de relación contractual antes descriptas implica la coexistencia de estrategias de vinculación con el trabajo y de proyección de la carrera laboral y profesional, marcadas por la permanencia indefinida en un caso, y los esfuerzos encaminados a la preservación del empleo en el otro.

## Una carrera previsible

---

<sup>18</sup> “*Eras culpable hasta que demostrabas lo contrario*”, sostiene Ursula quien es empleada pública desde el año 1993. Ella una de las últimas trabajadoras de su dependencia que rindió concurso para formar parte estable del ministerio en el que actualmente se desempeña. Recuerda que tuvo que rendir dos veces el concurso, ya que la primera vez había calificado con el puntaje más alto, pero el puesto le fue negado por un manejo político.

En el caso de los empleados de planta permanente, es el actualmente Sinep, que viene a reemplazar al Sinapa anteriormente descrito, el sistema que pauta la carrera en el Estado, pues fija los criterios de clasificación y promoción, mediante las evaluaciones de desempeño y la capacitación. El sistema es, en ese sentido, una anticipación de los criterios de evaluación que, debe suponerse, exteriorizan la excelencia en esa carrera (lo que se debe ser, como se debe hacer, y qué es necesario tener para ser “excelente” en ese espacio laboral). Desde el punto de vista del sujeto, le brinda previsibilidad y le delimita la meta (hasta donde puede llegar en su carrera, según qué hace y de qué dispone). Pero también constriñe: se trata de “la carrera en el Estado”, un nivel y un grado, que no se porta ni se traslada, como el CV profesional y que, según los relatos obtenidos, queda supeditado a un grado de discrecionalidad latente donde influye la relación con el jefe, la relación con los representantes gremiales, entre otras cuestiones.

No obstante las críticas que pueden hacerse de este sistema y de las formas en que se lo implementa, es posible decir que si se mira objetivamente su situación, estos trabajadores de planta, tienen un horizonte más claro de cara al futuro, lo que, sin dudas, impacta sobre el plano de sus vidas privadas. Tener por delante un rumbo cierto, libre de sobresaltos, tener certeza en cuanto al cobro y otras posibilidades ligadas a esa condición, permite dar rienda suelta a otros aspectos ligados a los deseos y gustos no vinculados directamente con el trabajo. Esta afirmación la hacemos en un sentido muy general, ya que sabemos que muchos de estos trabajadores tiene bajos ingresos salariales lo cual efectivamente obstaculiza la realización de actividades por fuera del trabajo.

### **Preservar el empleo**

En el otro caso, la sujeción al contrato ubica al sujeto en un vehículo de doble comando. Uno de los comandos escapa totalmente a sus previsiones y acciones, porque está sujeto a la política de personal de cada gestión de gobierno o ministerial. El otro comando queda más en sus manos, en tanto depende de las estrategias profesionales que desarrolla, pero en este caso no tiene seguridad acerca de las pautas que determinan la recontractación, eventuales mejoras o nuevos contratos, porque aún éstas pueden cambiar. Como contrapartida -por esa inseguridad o por práctica, por

sobre esta situación- debe construir un CV profesional que porta más allá del ámbito específico en el que está ocupado, y que puede ofrecer y vender si se presenta mejor oportunidad, o cuando necesita hacerlo; es decir, cada vez que su contrato cae o tiene riesgo de caer.

En este sentido, la modalidad de contratos a tiempo determinado, habilita estrategias encaminadas a garantizar la permanencia en el puesto. Siguiendo el hilo de análisis que efectúa Luci<sup>19</sup>, la “nueva” racionalidad que caracteriza el cuerpo de ideas de la Nueva Gestión Pública, introduce un elemento disciplinar innovador: la normalización de posiciones –para nuestro caso en el Estado- indica las condiciones bajo las cuales desarrollar la carrera al tiempo que excluye eventualmente a quienes no se guíen por estas pautas. De esta manera, los trabajadores contratados despliegan distintas líneas de capacitación profesional para poder, si no avanzar en la categoría, cuanto menos permanecer en el empleo.

La autogestión de la carrera profesional se presenta a la percepción como una pura elección que el sujeto decide racionalmente. Pero en las condiciones del empleo estatal que venimos describiendo, es la necesidad de asegurar la continuidad lo que explica, en primer lugar, buena parte de esa “gestión de sí” que parece pura racionalidad y pura decisión del sujeto. En ese sentido, la continuidad parece depender exclusivamente de esos esfuerzos y estrategias individuales, lo que invisibiliza el campo de relaciones en que se haya inserto que incluye tanto las políticas, como la estructuración y condiciones de ese nuevo espacio estatal (de redes, acreditaciones, etc.), en el que el sujeto se halla compelido a actuar, aunque con mayor incertidumbre, fortalecida por la opacidad las reglas.

A su vez, la incertidumbre genera un efecto contrario: es bastante común que quienes están contratados tengan más de una ocupación como reaseguro ante eventuales rescisiones de los contratos, o porque sus CV y créditos son demandados en otros proyectos (actualmente, según nuestros testimonios es la alternativa menos existente). En el primer caso, la segunda ocupación puede ser herencia de un despido, cuando se aceptó una “changa” como un modo de sobrellevar el momento, tanto anímica como económicamente. En el segundo, la participación puede tener varias motivaciones: la eventualidad del ofrecimiento; el acrecentamiento del CV; el mantenimiento de las redes de contactos, la obtención de mayores ingresos, etc.

---

<sup>19</sup> Luci, 2009 en Grassi, Danani (2009) “Los mundos del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir; vivir para trabajar”.

En cualquier caso, estos agentes no dejan de mantener activa y alimentar su cartera de relaciones, lo que eventualmente les puede permitir ubicarse en otro proyecto si el contrato no es renovado, o integrarse a nuevos proyectos como estrategia complementaria. En todos los casos, lo común es la sobreocupación y, puede que también el malestar personal por ello.

Estas situaciones de doble empleo suelen hacer recrudecer las fricciones y competencias internas con los compañeros que cumplen horarios fijos, que interpretan la supuesta flexibilidad como “más libertad” del contratado, contra lo que éste vive, a su vez, como sobreexigencia.

### A modo de cierre

En primer lugar, destacamos la institucionalización de relaciones precarias en el Estado como parte de un proceso de reforma estructural, cuyo objetivo en un sentido amplio apuntaba a una mayor subordinación de la fuerza del trabajo al capital. Así, el Estado impulsó una batería legislativa que marcaba una nueva condición laboral para los trabajadores en su conjunto, lo que a su vez comprendió a su propio personal.

En este caso, la lógica de las relaciones interpersonales y los escasos criterios meritocráticos que ordenaban el ingreso y permanencia al empleo público, se constituyó en un argumento legitimador del proceso de reforma y de la inclusión del espíritu modernizador que promulgaba la NGP. Pero también, fue la base sobre la que este proceso se llevó a cabo, y reprodujo esos mecanismos en los que priman las redes de contactos como capital social efectivo, por sobre la experticia, y el know how profesional. Los mecanismos de contratación reales, por sobre lo que establecían los acuerdos con los organismos internacionales de financiamiento que impulsaban las reformas y orientaban los proyectos que se desarrollaban en las distintas áreas, son prueba de esto.

Por otra parte, paulatinamente se fue constituyendo un cuerpo de empleados de larga data, pero ingresados por las diversas formas de contratos a término que hemos descrito, cuya vinculación laboral resultó oscura por largo tiempo, para los diferentes actores, incluso los propios contratados .

Una de las más evidentes y nocivas consecuencias fue la fragmentación de ese cuerpo y la confrontación interna y horizontal, producto en el primer momento de medidas que desmotivaban y relegaban a una parte de los empleados, desplazada y reemplazada por quienes, al final del proceso, serían los que se adviertan como ignorados en sus derechos laborales.

Para las personas, a su vez, estas situaciones son fuente de sufrimiento, sea por la desvalorización en unos casos, o la fragilidad de sus vínculos laborales, en otro.

En síntesis, las condiciones de precarización del empleo público han tenido efectos sobre el conjunto del cuerpo de personal y de las dinámicas de funcionamiento institucional, sin que se llegue a cumplir el objetivo de la mayor eficiencia.

Finalmente, cabe decir que la condición de inestabilidad e incertidumbre que se deriva de la inserción en relaciones laborales precarias, socava ciertos márgenes de autonomía de los sujetos, si se entiende por ello, un ejercicio reflexivo de la diada proyecto de vida-decisiones. Retomando la definición amplia que proponíamos al comienzo de este trabajo sobre “precariedad”, afirmamos nuestro supuesto que una condición laboral de tales características, implica mucho más o trae consigo, efectos colaterales además de la propia incertidumbre e intermitencia. Así, la sobreexigencia de las capacidades, el malestar con la tarea y el manejo simultáneo de varios empleos, el estrechamiento de los espacios de socialidad relegados por la ampliación de esos varios empleos para sobrevivir, agregan datos interesantes para el análisis que creemos deben tomarse más seriamente en la definición de aquella.

## BIBLIOGRAFIA GENERAL

ARGUMEDO, Alcira (2003): *Los silencios y las voces en América Latina*. Ediciones Colihue, Buenos Aires.

ARONSKIND, Ricardo (2001): *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90*. Libros del Rojas, UBA, Buenos Aires.

ARROYO, María Sol (2006): “Precarización del empleo en el ámbito estatal. El caso de los profesionales jóvenes con contratos a término”. Tesis de Licenciatura, Carrera de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.

CENDA (2007): “El trabajo en Argentina. Condiciones y Perspectivas”. Informe trimestral, N° 11 del Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino, Buenos Aires.

GRASSI, Estela (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Espacio Editorial. Buenos Aires.

GUIMENEZ, Sandra: “Sur, reformas y después: Más aunque peores empleos en la Argentina de la post convertibilidad”. En *Laboratorio Año VII*, N° 21. Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social. Instituto Gino Germani / Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires. <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo.htm>

LÓPEZ, Andrea (2005): “Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo”. En: Thwaites Rey, Mabel y Andrea López: *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Prometeo Libros, Buenos Aires.

LUCI, Florencia (2009): “Nuevas formas de trabajo en las grandes empresas: individualización y estrategias de carrera entre asalariados de altos puestos”. En: Grassi, Estela y Danani, Claudia: *El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir; vivir para trabajar*. Editorial Espacio, Buenos Aires.

MARSHALL, Adriana (1990): *Formas precarias de trabajo asalariado: dos estudios en el área metropolitana de Buenos Aires. Empleo temporario y empleo incierto: dos caras del trabajo temporario en Argentina*, Instituto de Investigaciones OIT, Ginebra.

PAUGAM, Serge (2000): *Le salarié de la précarité. Les nouvelles formes de l'intégration professionnelle*. PUF, Paris

ZELLER, Norberto (2005): "El empleo público nacional: estudio de sus principales transformaciones". En Thwaites Rey, Mabel y Andrea López: *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Prometeo Libros, Buenos Aires.

ZELLER, Norberto y Ana Rivkin (2005) "La burocracia argentina: nuevos procesos de trabajo y flexibilidad en las relaciones laborales". En: Thwaites Rey, Mabel y Andrea López: *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Prometeo Libros, Buenos Aires.