



**Pellegrini, José Luis**

**Módolo, Cristian**

**Marí, Gonzalo**

*Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía*

## **LA OCUPACIÓN NO-PERMANENTE EN EL SECTOR PÚBLICO**

### **1. INTRODUCCIÓN.**

Las interpretaciones más corrientes sobre el proceso de flexibilización laboral en la Argentina, generalmente influidas por conceptualizaciones elaboradas a partir de experiencias de países desarrollados, han enfatizado de un modo casi excluyente el papel dinámico de las empresas privadas como portadoras de las necesidades que lo motivaron aquel proceso. Frecuentemente han mostrado al Estado en una actitud reactiva, concediendo o tolerando grados crecientes de libertad contractual en materia laboral, a medida que retrocede en las pretensiones regulatorias que caracterizaron su accionar desde mediados del siglo pasado. Las empresas privadas aparecen, así, como empleadoras por excelencia de personal no-permanente<sup>1</sup>, una posibilidad acrecentada en nuestro país por las reformas en la legislación laboral introducidas durante la década de 1990, tanto como por el relajamiento de los controles que deberían asegurar su cumplimiento<sup>2</sup>.

Sin embargo, aún después de las privatizaciones, el Estado, en sus diferentes niveles y jurisdicciones, sigue teniendo un importante papel en la demanda de trabajo, y puede estar sujeto a presiones que también lo orienten a la flexibilización de las relaciones laborales con sus propios agentes. En este trabajo se sugiere que el Estado, *como empleador*, juega un

---

<sup>1</sup> Esta denominación está tomada de Perelman (2001). En un trabajo anterior (Pellegrini y Módolo, 2001) se utilizó, con la misma definición empírica y un significado análogo, la expresión "ocupación transitoria".

<sup>2</sup> Entre las líneas de interpretación que pueden ayudar a explicar la generalización de las formas de ocupación no-permanente que pueden identificarse en la literatura local se encuentran tres que, si bien no son mutuamente excluyentes, prestan atención a diferentes aspectos. Una de ellas, centrada en las estrategias de las empresas para organizar el trabajo, señala que la búsqueda de la *flexibilidad* es uno de los imperativos del nuevo paradigma productivo, tanto como de la globalización de la economía que hace imposible una regulación en la escala necesaria. La adaptación del volumen de empleo y la duración del trabajo a la coyuntura es una de las formas que adopta la flexibilidad, y por ese motivo, las empresas procuran no mantener como empleados permanentes más que a aquellos estrictamente necesarios para asegurar la producción regular mínima. Entre los autores que han abordado este problema en nuestro país se cuentan Catalano y Novick (1994), Esquivel (1997) y Figari (1998). Otra línea de abordaje del problema se centra en las estrategias de las personas y las familias, que deben asegurarse un ingreso en el medio urbano generando sus propias oportunidades de empleo en unidades productivas en pequeña escala. Se originó en la experiencia de los países subdesarrollados (Tokman, 1999) y apela a la noción de sector *informal* (OIT, 1993), dos de cuyas características son las facilidades de entrada y salida y la flexibilidad de las relaciones laborales, debidas a una organización rudimentaria, escasa dotación de capital y tecnología sencilla (Beccaría, Carpio y Orsatti, 1999). No hay lugar para el sector público como empleador de trabajadores no-permanentes en ninguna de estos enfoques, ya que no es evidente que aquél tenga necesidades de flexibilidad del mismo tipo que las del sector privado (especialmente luego de las privatizaciones), y por definición, es formal. Finalmente, un tercer enfoque se centra en el aspecto de *precarización laboral* que entraña el fenómeno (Galín y Novick, 1990).



papel autónomo y activo en el proceso de creación de empleo no-permanente. Para ello se estudian datos agregados de los 28 aglomerados urbanos en los que se releva la Encuesta Permanente de Hogares, y se analiza la normativa vigente con especial referencia al Aglomerado Gran Rosario.

## 2. ANTECEDENTES.

En años recientes se han reiniciado en la Argentina los estudios sobre el empleo no-permanente, en algunos de los cuales se destaca como centro de interés especial una de sus variantes: la ocupación temporaria o por tiempo determinado. Ese interés estuvo explícitamente motivado por el propósito de evaluar el impacto de las modificaciones en la legislación del trabajo que estuvieron vigentes entre 1991 y 1998, las cuales ampliaron el conjunto de condiciones bajo las cuales eran legalmente admisibles los contratos por tiempo determinado<sup>3</sup>. Esto abrió interrogantes acerca del impacto de esta modalidad de contratación sobre los niveles salariales y de empleo, así como sobre la calidad de las condiciones de trabajo.

Las reformas implementadas estaban diseñadas para influir en la demanda privada de trabajo, por lo que parece natural que los estudios académicos sobre el tema se orientaran a ella. En los más importantes trabajos publicados en los últimos años (Feldman, 1995; Marshall, 1998; Beccaría, 1999; Perelman, 2001) se atiende exclusivamente al papel de las empresas como empleadoras de trabajadores no-permanentes, y ello es así incluso cuando se utilizan datos sobre ocupación en los que no se discrimina entre sectores privado y público, como es el caso del artículo citado en último lugar.

La existencia e importancia del empleo no permanente en el sector público argentino fue tempranamente detectada en el estudio pionero de Adriana Marshall (1991, 1992), quien sin embargo no le dio un tratamiento especial. En ese estudio, en el que se utilizaron datos de encuesta en que se hicieron preguntas orientadas a comprender la naturaleza de la relación laboral en que se encontraban los trabajadores no-permanentes, se observó que la mayor parte de las contrataciones temporarias en el Gran Buenos Aires se hacían en condiciones no admitidas legalmente.

La explicación ofrecida se fundó en la hipótesis de que la ignorancia de sus derechos y la situación de subordinación de los trabajadores permitiría a los empresarios mantenerlos en la incertidumbre sobre la duración de la relación laboral, tratando de reservarse para sí la prerrogativa de concluirla unilateralmente, generalmente en el marco de relaciones paternalistas propias de las pequeñas empresas. El empleo declarado como no-permanente encubriría relaciones de trabajo que serían en realidad por tiempo indeterminado, y que de algún modo pretenderían mantenerse apartadas de la ley, generalmente asociadas con la evasión de las obligaciones previsionales y de la seguridad social. Sería, así, empleo precario liso y llano, más típico del sector privado que del sector público, donde se observaría un mayor cumplimiento de la ley.

En efecto, no debería presumirse que los organismos estatales despliegan, en lo que se refiere al cumplimiento de la legislación laboral, un comportamiento análogo al de los empresarios privados. Sin embargo, es posible que los funcionarios políticos sí intenten eludir las disposiciones tendientes a contener gastos que inhiben las nuevas contrataciones, y que por esa razón, las incorporaciones de personal por necesidades del servicio o por motivos de clientelismo político se hagan con carácter no-permanente. En el último caso, incluso es

---

<sup>3</sup> Antes de 1991 principio general era, en la legislación laboral argentina, el de contratación por tiempo indeterminado, con excepciones fundadas en la eventualidad objetiva de la tarea. A fines de 1998 se volvió a ese criterio, con las únicas excepciones del período de prueba y las pasantías educativas, reguladas por la ley N° 25.165.

posible que tengan interés en mantener a los trabajadores en la incertidumbre sobre la continuidad en el puesto, para asegurar su lealtad.

Existe, entonces, la posibilidad de que ocupaciones no-permanentes en el sector público encubran también relaciones de trabajo que deberían ser por tiempo indeterminado, aunque por razones diferentes de aquellas que explicarían este fenómeno en el sector privado.

### 3. EMPLEO NO PERMANENTE EN EL SECTOR PÚBLICO.

Como es obvio, algunas ocupaciones no-permanentes en el sector público pueden estar basadas en razones de servicio, como las de profesionales y técnicos contratados para tareas determinadas, así como los interinatos y suplencias en la enseñanza. También debe tenerse en cuenta la necesidad de contratar personal temporario para desempeñar cargos de naturaleza política, sin dejar de lado los diferentes programas que, como el llamado Plan Trabajar, constituyen en realidad subsidios a los desocupados, encubiertos.

Desde el punto de vista jurídico, el empleo en el sector público reviste similares características que el privado en lo que concierne a su duración. Al igual que en la Ley de Contrato de Trabajo<sup>4</sup>, la Ley de Empleo Público afirma el principio general de contratación por tiempo indeterminado, y sólo admite excepciones fundadas en el criterio de eventualidad objetiva de la tarea. En efecto, el artículo 9º establece que el "régimen de contrataciones de personal por tiempo determinado comprenderá exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente".

La hipótesis de que existen ocupaciones no-permanentes en el sector público que encubren relaciones laborales que deberían ser por tiempo indeterminado se funda en la posibilidad de que la contratación de personal con carácter no permanente tenga la finalidad de eludir las normas sobre congelamiento de cargos y vacantes que, como parte de los procesos de ajuste estructural, se establecieron en el intento de controlar el gasto público.

Existe una importante diferencia entre congelamiento "de cargos" y "de vacantes". En efecto, éste último término se refiere al hecho de que el estado está imposibilitado de incorporar nuevos trabajadores cuando la planta actual, ya sea por motivos jubilatorios, retiros voluntarios, despidos o fallecimientos, disminuye. En cambio, el congelamiento en el número de cargos, permite cubrir las bajas con nuevos postulantes, en tanto no aumente el número total de cargos previstos para el ente de que se trate.

En cualquier caso, ambos tipos de congelamiento representan limitaciones para las nuevas contrataciones, cuya necesidad puede no deberse a ineficiencia o desaprensión, como a veces se sugiere, sino al hecho de que el empleo público se concentra en ramas que, como la de la educación y los servicios sociales y de salud, tienen una demanda fuertemente dependiente del crecimiento poblacional, a lo que en los últimos años debe agregarse el incremento de las familias cuyos ingresos se redujeron por la desocupación y la baja de los salarios, por lo que posiblemente su demanda de muchos de aquellos servicios se ha desplazado del sector público al privado.

El congelamiento de cargos y vacantes en el marco de la llamada "Reforma del Estado" deja entrever, también, la necesidad de mejorar la eficiencia y sustituir mano de obra empleando tecnologías más capital-intensiva, que exigen nuevas calificaciones a sus operadores. Es posible que la incorporación de nuevas tecnologías haya generado una mejora cualitativa en la calidad de los puestos de trabajo que requiriera, para utilizar la terminología de la OIT (Centeno y Vega, 1999), una nueva "calidad de empleo", que debe ser satisfecha me-

<sup>4</sup> Ley N° 20.744 y modificatorias.



diante la contratación de profesionales y técnicos, que pueden ser pagados con recursos que en las partidas presupuestarias aparecen como "Honorarios Profesionales".

Las normas regulatorias que flexibilizaron las condiciones de contratación en todos los sectores de la economía tuvieron, como contrapartida, una rigidez por parte de uno de los principales demandantes del mercado: el estado, que bajo los efectos de una política de control fiscal y mejoramiento de sus niveles de eficiencia, pudo haber promovido y sido parte de situaciones que constituyen verdaderas irregularidades jurídicas, a la hora de sostener su fuerza laboral.

#### **4. LOS CONCEPTOS Y SU CORRELATO EMPÍRICO.**

Las estadísticas oficiales tratan de captar diferentes formas de empleo que se apartan de aquellas consideradas "normales" en la mayoría de los países desarrollados durante buena parte del Siglo XX. Por su variedad, se las suele definir por exclusión, en tanto se aparten de un paradigma ideal que prescribía, para los asalariados: empleo a tiempo completo con remuneración preestablecida (de la cual la porción fija constituía la mayor parte o la totalidad) y sujeta a contribuciones sociales, realizado en un único lugar fijado por el empleador, y protegido por normas surgidas de la ley o de convenciones colectivas de trabajo

En lo que se refiere a su duración, la norma era el contrato por tiempo indeterminado, y en nuestro país, así se estableció por ley, con algunas pocas excepciones fundadas en el carácter estacional, extraordinario o eventual de la tarea (Beccaría, 1999).

Desde mediados de la década de 1970 se hizo cada vez más evidente, en los países subdesarrollados primero y en los desarrollados después, que existían y se generalizaban diferentes formas de ocupación alejadas del paradigma ideal. Nociones como las de empleo en el sector informal, empleo precario, irregular, no registrado, etc. pretendieron captar esta realidad en algunos de sus diferentes aspectos, que frecuentemente se superponen y complementan.

En el caso de los asalariados, la falta de un acuerdo explícito acerca de la continuidad por tiempo indefinido de la relación laboral es una característica que puede encontrarse en varias de las formas de actividad laboral enumeradas más arriba, pero como tal, constituye un fenómeno que puede tener rasgos propios y es, en sí mismo, un objeto legítimo de investigación.

Desde hace algunos años, la Encuesta Permanente de Hogares intenta captar lo que en su Manual de Instrucciones (INDEC, 1995) se denomina: "formas irregulares de actividad laboral", discriminando a las ocupaciones en cuatro categorías. Sin tener en cuenta si la relación de trabajo está formalizada o no, éstas son: permanente, trabajo temporario (por plazo fijo, tarea u obra), changas, y de duración desconocida (inestable).

De manera que atendiendo a su posible duración, las ocupaciones pueden clasificarse en permanentes y no-permanentes, componiéndose éstas por las correspondientes a las tres últimas categorías mencionadas.

La categoría "permanente" se define por la existencia, en la relación laboral, de un "acuerdo de continuidad explícito, sin límite de tiempo. En el ámbito público se equipara con la condición de efectivo" (INDEC, 1995). Por exclusión, la categoría no-permanente comprende a los diferentes tipos de relación laboral que no revisten aquella cualidad.

Si bien las definiciones e indicaciones proporcionadas a los encuestadores por el INDEC (1995) son precisas, y debería ser sencillo distinguir entre ocupaciones permanentes, temporarias, eventuales e inestables, es posible que ello no sea siempre posible para los entrevistados a la hora de encuadrar su situación laboral en una de las categorías estableci-

das. También supone un conocimiento detallado de la relación que puede no estar al alcance de otros miembros del hogar cuando el sujeto considerado es "no autoinformante".

Por otra parte, es concebible que las respuestas, además de (o en lugar de) un juicio sobre la relación jurídica establecida, reflejen las expectativas sobre la continuidad en el empleo que se derivan de la evolución de la relación laboral en sus diferentes aspectos, del desempeño económico del empleador e incluso de la situación general del país.

Esto genera dudas sobre la calidad de las respuestas, dudas que se intensifican por el hecho de que, en ondas sucesivas, un porcentaje muy elevado de ocupados no-permanentes cambia su respuesta sobre la categoría en que encuadra su empleo, e incluso pasan de declararse permanentes a no-permanentes, al tiempo que indican que su empleo tiene una duración de un año o más<sup>5</sup>. Mientras parece razonable que numerosas relaciones laborales comiencen con un acuerdo no-permanente, y se establezcan con el tiempo (e incluso tal vez lleguen a registrarse), el camino inverso luce menos probable.

En el caso del sector público, donde es presumible un grado de formalización de las relaciones laborales mucho mayor que en el privado, la distinción entre trabajadores efectivos y transitorios debería ser bien clara. Sin embargo, también se observan cambios poco explicables en las respuestas, por lo que vale la advertencia de que la información cuantitativa presentada más adelante debe interpretarse con las precauciones del caso.

## 5. UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA.

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH), en el nuevo formato de la base de datos que el INDEC pone a disposición del público a partir de la onda de mayo de 1998, denominado Base Usuaría Ampliada (BUA), permite el abordaje del fenómeno de la ocupación no-permanente en los 28 aglomerados urbanos relevados en la actualidad.

Para el promedio ponderado de éstos, la ocupación no-permanente en el sector público osciló, entre mayo de 1998 y octubre de 2000, en torno del 12% de la población ocupada en aquél, aunque con varios valores algo alejados del promedio en los años extremos. En el sector privado, en cambio, osciló en torno del 16% en los dos últimos años, luego de un descenso de más de 4 puntos porcentuales entre mayo de 1999 respecto del mismo mes del año anterior (Cuadro N°1).

### CUADRO N° 1.

PROPORCIÓN DE OCUPADOS NO PERMANENTES SEGÚN SECTOR  
(MAYO DE 1998 A OCTUBRE DE 2000, EN %)

SECTOR	ONDA					
	Mayo 1998	Oct. 1998	Mayo 1999	Oct. 1999	Mayo 2000	Oct. 2000
Público	14,3	12,1	12,2	12,4	10,2	13,4
Privado <sup>1</sup>	20,6	17,9	16,3	15,5	16,5	15,9

<sup>1</sup> Incluye empresas mixtas y en proceso de privatización.

Fuente: INDEC, EPH.

<sup>5</sup> Como ejemplo, puede mencionarse que entre los trabajadores encuestados sucesivamente en mayo y octubre de 1999, que en ésta última fecha declararon tener una ocupación no-permanente *con un año o más* de antigüedad, el 55,9% había sido registrado como ocupando un empleo *permanente* en la onda anterior.

La disminución de empleo no-permanente en el sector privado puede relacionarse con los cambios en el sistema regulatorio que eliminaron, a partir de 1998, la mayor parte de las formas legalmente admisibles de empleo temporario. Sin embargo, y dado que la mayor parte del empleo no-permanente es también no-registrado y en consecuencia ilegal (Pellegrini y Módolo, 2001), es poco plausible que ésta sea la principal razón de una disminución tan fuerte. En cambio, es muy probable que las primeras personas en perder sus empleos al comienzo de una recesión, como la que se inició en 1998, sean los trabajadores no-permanentes, por lo que es muy posible que los datos reflejen condiciones macroeconómicas más que institucionales. Lo mismo podría decirse si, como se sugirió más arriba, las respuestas reflejan, al menos parcialmente, las expectativas sobre la continuidad en el empleo más que las relaciones jurídicas entre empleados y empleadores.

Las fluctuaciones de la participación del empleo no-permanente en el sector público durante el año 2000, por su parte, pueden estar relacionadas con el cambio de autoridades en las jurisdicciones nacional, provincial y municipal en diciembre de 1999, con la consiguiente rotación de personal político, y también con la suspensión de los subsidios a los desocupados bajo la forma de empleos temporarios ("Planes Trabajar"), durante los primeros meses de gestión del gobierno nacional que había asumido.

La posibilidad de que los empleos no-permanentes, en algunos casos, encubran relaciones laborales por tiempo indefinido, queda de relieve en el hecho de que aproximadamente la mitad de los trabajadores que los ocupan declaran antigüedades de un año o más, y por sobre un 7% declaran cinco años y más.

**CUADRO N° 2.**

PROPORCIÓN DE OCUPADOS NO PERMANENTES Y PERMANENTES SEGÚN ANTIGÜEDAD EN EL PUESTO (MAYO DE 1998 A OCTUBRE DE 2000).

ANTIGÜEDAD	ONDA					
	Mayo 1998	Oct. 1998	Mayo 1999	Oct. 1999	Mayo 2000	Oct. 2000
<b>Ocupados No-Permanentes</b>						
Menos de 1 año	51,5	44,3	43,5	50,3	54,0	56,3
De 1 a 2 años	21,1	21,9	25,7	15,5	13,6	14,3
De 2 a 4 años	18,0	18,9	23,1	27,1	23,6	21,9
5 años y más	9,4	14,9	7,7	7,1	8,9	7,5
<b>Ocupados Permanentes</b>						
Menos de 1 año	4,3	4,1	5,0	5,2	5,2	5,3
De 1 a 2 años	3,6	5,4	4,8	4,5	4,5	4,3
De 2 a 4 años	14,7	14,5	14,8	14,8	14,8	15,1
5 años y más	77,5	75,9	75,4	75,5	75,6	75,3

Fuente: INDEC, EPH.

Por supuesto, estas antigüedades contrastan con las de los empleados permanentes, entre los que las tres cuartas partes tienen 5 años o más, pero parecen suficientes para sugerir la existencia del fenómeno analizado. Este aserto se refuerza con la observación de que la proporción de los trabajadores no-permanente que declara que su ocupación es de duración desconocida, y hasta una changa, y *no* un trabajo temporario, es mayor entre quienes tienen un año y más de antigüedad que entre quienes tienen menos (Cuadro N° 3).

**CUADRO N° 3.**

OCUPADOS NO PERMANENTES CON MENOS DE UN AÑO Y CON UN AÑO O MÁS DE ANTIGÜEDAD, SEGÚN TIPO DE OCUPACIÓN NO-PERMANENTE, (MAYO DE 1998 A OCTUBRE DE 2000).

TIPO DE OCUPACIÓN NO-PERMANENTE	ONDA					
	Mayo 1998	Oct. 1998	Mayo 1999	Oct. 1999	Mayo 2000	Oct. 2000
Con menos de un año de antigüedad						
Temporarias	63,8	67,7	60,7	74,3	62,0	67,5
Eventuales	1,3	0,4	2,3	1,8	1,9	1,4
Inestables	35,0	31,9	37,0	23,9	36,1	31,2
Con un año de antigüedad o más						
Temporarias	55,3	49,0	58,2	61,0	61,1	49,1
Eventuales	1,2	0,7	0,5	0,8	0,3	0,1
Inestables	43,5	50,3	41,3	38,3	38,6	50,7

Fuente: INDEC, EPH.

El empleo no-permanente en el sector público se concentra en tres ramas de actividad: Administración Pública y Defensa, Enseñanza y Servicios Sociales y de Salud. con una fuerte preponderancia de la primera (Cuadro N° 4).

**CUADRO N° 4.**

PROPORCIÓN DE OCUPADOS NO PERMANENTES EN EL SECTOR PÚBLICO SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD (MAYO DE 1998 A OCTUBRE DE 2000)

RAMA DE ACTIVIDAD	ONDA					
	Mayo 1998	Oct. 1998	Mayo 1999	Oct. 1999	Mayo 2000	Oct. 2000
Adm. Pública y Defensa	56,8	48,2	53,6	49,9	47,9	48,2
Enseñanza	19,2	29,4	20,8	24,4	23,9	24,8
Serv. Soc. y de Salud	10,8	11,5	13,9	12,0	15,3	13,1
Otras	13,2	11,0	11,7	13,7	13,0	14,0
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: INDEC, EPH.

La preponderancia de la Administración Pública y Defensa se debe tanto a su mayor peso relativo en el empleo público total como a una participación relativamente más elevada de los ocupados no-permanentes (Cuadro N° 5).

**CUADRO N° 5.**

PROPORCIÓN DE OCUPADOS NO PERMANENTES EN CADA RAMA DE ACTIVIDAD DEL SECTOR PÚBLICO (MAYO DE 1998 A OCTUBRE DE 2000)

RAMA DE ACTIVIDAD	ONDA					
	Mayo 1998	Oct. 1998	Mayo 1999	Oct. 1999	Mayo 2000	Oct. 2000
Admi Pública y Defensa	16,5	12,4	13,9	13,2	10,7	13,9
Enseñanza	11,0	13,2	9,6	10,8	8,4	12,0
Serv.Sociales y de Salud	10,7	9,6	11,0	10,4	11,1	12,6
Otras	16,4	11,3	12,5	15,7	12,0	15,9

Fuente: INDEC, EPH.

## 6. AGLOMERADO GRAN ROSARIO: EMPLEO PÚBLICO NO-PERMANENTE Y NORMATIVA VIGENTE.

En el Aglomerado Gran Rosario la proporción de ocupados no-permanentes en el sector privado se mantiene en ordenes de magnitud análogos al promedio de los 28 aglomerados, mientras que es algo menor para el sector público en las primeras 5 observaciones (Cuadro N° 6).

### CUADRO N° 6.

PROPORCIÓN DE OCUPADOS NO PERMANENTES SEGÚN SECTOR, EN EL AGLOMERADO GRAN ROSARIO (MAYO DE 1998 A OCTUBRE DE 2000)

SECTOR	ONDA					
	Mayo 1998	Oct. 1998	Mayo 1999	Oct. 1999	Mayo 2000	Oct. 2000
Público	13,8	8,8	10,2	13,8	9,5	25,2
Privado <sup>1</sup>	21,3	21,3	15,2	15,4	12,9	14,8

<sup>1</sup> Incluye empresas mixtas y en proceso de privatización.

Fuente: INDEC, EPH.

La volatilidad de los datos es mucho mayor en el nivel del Gran Rosario que en el Total de los Aglomerados (Cuadro N° 1), debido al pequeño número de casos observados, dado el tamaño de la muestra. Esta puede ser la razón de la elevadísima proporción registrada en la última onda, que parece poco razonable como representación de la realidad, y puede responder al error estadístico debido al muestreo.

Aunque esto no surge de los datos, en el Aglomerado Gran Rosario seguramente existen ocupados en el sector público de jurisdicción nacional, provincial y municipal, cuyos organismos están sujetos a las regulaciones sobre contratación de personal comentadas más arriba.

Del estudio de las mismas surge que, en distintas fechas y con diferentes mecanismos, se dispusieron congelamientos de cargos o vacantes en todos los organismos y entidades de la administración pública.

En el caso de la Administración Nacional, la Ley N°25.164 de reciente promulgación, recopila y ordena toda la anterior reglamentación del empleo público. En ella se establece el mecanismo de cobertura de las vacantes a producirse en las distintas áreas del Estado. No obstante, desde 1991, cada año la Ley de Presupuesto establece el congelamiento de vacantes.

La Ley de Presupuesto vigente<sup>6</sup>, por ejemplo, establece, en su artículo 21°, que: "...las jurisdicciones y entidades de la Administración nacional no podrán cubrir cargos vacantes financiados existentes al primero de enero del año de inicio de la vigencia del presupuesto, ni los que se produzcan con posterioridad a dicha fecha"<sup>7</sup>.

La Ley de Empleo Público, por su parte, admite que en la Ley de Presupuesto se fijen anualmente los porcentajes de las partidas correspondientes que podrán ser afectadas, por

<sup>6</sup> Ley N° 25.401.

<sup>7</sup> No obstante, existen excepciones, previstas por el Decreto 993/91, que establece regímenes especiales para diferentes Ministerios y organismos descentralizados. Asimismo, se prevé que otras excepciones podrán ser aprobadas por decreto del Poder Ejecutivo.



cada jurisdicción u organismo descentralizado, para la aplicación del régimen de contratación temporaria. Con esto se abre la posibilidad de incorporaciones de personal que eluden el congelamiento de vacantes.

En jurisdicción de la provincia de Santa Fe se ha establecido el congelamiento de cargos. La metodología utilizada consiste en introducir un artículo en el Presupuesto Anual. En la Ley Complementaria del Presupuesto Anual<sup>8</sup> correspondiente a 2001 se determina, en el artículo 11° inciso a), que: "No podrá aumentar el total general de cargos fijados para la Administración Pública Provincial".

En consecuencia, la Provincia podría mantener su dotación de personal, pero no aumentarla, lo que se contrapone con el persistente aumento del empleo público provincial observado en los últimos años<sup>9</sup>.

En el Municipio de Rosario, cuya población constituye la mayor parte de la población del Aglomerado, la situación es análoga a la de la provincia, ya que desde 1995 existe un congelamiento de cargos para cubrir cualquier área de la administración pública<sup>10</sup>.

## 7. COMENTARIOS FINALES

La presencia de la ocupación no-permanente en el sector público en niveles apenas inferiores a los que se observan en el sector privado de la economía puede explicarse en función de las propias necesidades de aquél, que se caracterizan por la existencia de un marco regulatorio que tiende a inhibir la contratación de trabajadores permanentes, mientras deja abierta las posibilidades de contrataciones transitorias en un contexto de crecimiento de la demanda de servicios públicos, mejoras tecnológicas y necesidades de asistencia social atendida mediante planes de contratación pública en condiciones de gran precariedad.

Esto lleva al Estado a una situación que puede ser paradójica, en la medida en que, debiendo garantizar la juridicidad de sus propios actos y exigir el cumplimiento de la ley a los ciudadanos privados, se involucre él mismo en situaciones de dudosa legitimidad en el campo de las relaciones laborales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BECCARÍA, Luis (1999): "Modalidades de contratación por tiempo determinado: el caso argentino", en TOKMAN, Victor y MARTÍNEZ, Daniel (Editores), *Flexibilización en el Margen: Reforma del Contrato de Trabajo*, Organización Internacional del Trabajo, Lima.
- BECCARIA, Luis, CARPIO, Jorge y ORSATTI, Alvaro, (2000) : "Argentina: informalidad laboral en el nuevo modelo económico", en *Informalidad y exclusión social*, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires.
- CATALANO, A. y NOVICK, Marta (1994): *Reconversión productiva, cambio tecnológico y relaciones laborales. El caso argentino*, presentado en el Segundo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, 23-26 de agosto, multicopiado.
- ESQUIVEL, Valeria (1997): "La flexibilización laboral en tiempos de reestructuración económica. Un estudio sobre las estrategias de flexibilización laboral en firmas grandes del sector industrial", *Estudios del Trabajo*, 14, Segundo Semestre.

<sup>8</sup> Ley Provincial N°11.876.

<sup>9</sup> Ministerio de Hacienda y Finanzas de la provincia de Santa Fe, *Aspectos presupuestarios y económicos del sector público provincial*, en [www.santafe.gov.ar](http://www.santafe.gov.ar)

<sup>10</sup> Actualmente, el congelamiento está vigente por Ordenanza N° 6933/00.



- FELDMAN, Silvio (1995): "Los contratos laborales promovidos: su uso en el sector privado", en *Estudios del Trabajo*, 8/9 Primer Semestre.
- FIGARI, Claudia (1998): "Lógicas de formación y gestión de calidad en la nueva socialización laboral" presentado en el Cuarto Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, 4-6 de noviembre, multicopiado.
- GALÍN, Pedro y NOVICKI, Marta, comp. (1998): *La precarización del empleo en la Argentina*, CEAL, Buenos Aires.
- MARSHALL, Adriana (1991): "Empleo temporario y empleo incierto: dos caras del trabajo 'temporario' en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, N° 122, Vol. 31, julio-setiembre.
- \_\_\_\_\_ (1992): *Circumventing labor protection: Non-standard employment in Argentina and Peru*, International Institute for Labor Studies, Geneve.
- \_\_\_\_\_ (1998): *Empleo en la Argentina, 1991-1997: ¿Nuevas pautas de Comportamiento Después de la Liberalización Económica?*, Documento de trabajo N° 79, Oficina Internacional del Trabajo. Lima.
- OIT (1993): *Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*, Oficina de Estadística de la Organización Internacional del Trabajo. Lima.
- PERELMAN, Laura C. (2001) "El empleo no permanente en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, N° 161, Vol. 41, abril-junio.
- PELLEGRINI, José Luis y MÓDOLO, Cristian (2001): "El empleo transitorio en la Argentina", CD-ROM 5° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, 1 al 3 de agosto.
- TOKMAN, Víctor (2000): "El sector informal en la posreforma económica", en CARPIO, Jorge, KLEIN, Emilio y NOVACOVSKY, Irene, Compiladores, en *Informalidad y exclusión social*, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires.

## FUENTES

- INDEC (s/f): Encuesta Permanente de Hogares, Base Usuaría Ampliada, en soporte magnético.