

Países en vías de Desarrollo: Empleo Público, Progresividad y Rol del Estado. El caso argentino en el período 1989 – 2016.

Por Gerónimo Martín Erdmann Mc Donald

I. Introducción

El presente trabajo parte de la premisa de que un país en vías de desarrollo sólo podrá desarrollarse y ser congruente con el principio de progresividad en materia de derechos humanos, si el Estado asume una postura activa y presente en todas las áreas posibles, provocando el aumento de la variable “empleo público”, punto neurálgico del análisis.

Las herramientas internacionales seleccionadas para abordar la temática serán las Observaciones Generales del Comité PIDESC, las Recomendaciones de la OIT, el Pacto de San José de Costa Rica y el Protocolo de San Salvador como faro interpretativo del derecho al trabajo.

Se utilizará como caso testigo, al período histórico argentino entre 1989/2016, donde se pueden extraer claros resultados dependiendo del rol que asume el Estado, cómo repercute en el empleo público y las consecuencias en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Resulta necesario iniciar este recorrido contemplando que el mundo se encuentra dividido en tres categorías de países: “desarrollados”, “en vías de desarrollo” y aquellos que, por sus condiciones sociales, políticas y económicas, son calificados como “subdesarrollados”.

Si bien no es el objetivo analizar esta categorización, es dable dejar plasmada cierta discrepancia con la metodología utilizada e incluso con la propia idea de “progreso” que se pretende globalizar. Pero centrando la mirada en la categoría “países en vías de desarrollo” (en adelante PVD), la misma plantea una aspiración concreta: ser desarrollado.

Para ello, considero que dicho objetivo deberá ir de la mano, necesariamente, del “principio de progresividad” ubicado en el art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹ (en adelante CADH) como también en el art. 1 del Protocolo de San Salvador² para aquellos países que ratificaron dicho instrumento y las observaciones y recomendaciones de los diversos organismos internacionales en relación al desarrollo, el rol del Estado y el derecho al trabajo, como derecho fundamental.

Resulta inescindible esa relación desde una perspectiva de concreción de los derechos. Todo proceso de desarrollo que carezca de una mejora en la satisfacción de las condiciones mínimas de dignidad de los hombres y mujeres de un país, resulta un simulacro

¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos llamada Pacto de San José de Costa Rica, firmada en la ciudad de San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. Aprobada por la República Argentina mediante ley n° 23.054.

² Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —Protocolo de San Salvador— adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en El Salvador, el 17 de noviembre de 1988. Aprobado por la República Argentina mediante ley n° 24.658.

que no tiene como objetivo el cumplimiento acabado de las obligaciones internacionales asumidas.

La falsa dicotomía sobre las categorías de derechos humanos hace comprender que la progresividad debe darse en todos los ámbitos. El rol que cumple la interrelación entre los diversos derechos hace que, en la balanza de la exigibilidad, ninguno valga más que otro sino, por el contrario, la satisfacción mínima e indispensable de todos ellos lleva a que la dignidad humana sea elevada al rango de prioridad en la escala de desarrollo de los países.

II. El “desarrollo” como objetivo del Estado

Por la estrecha extensión del trabajo, describiré someramente lo que entiendo por “desarrollo” y qué implicancias tiene en la conformación de los objetivos del Estado.

El término “PVD” se refiere fundamentalmente a su aspecto económico, se aplica a naciones caracterizadas por un retraso importante de su población en clave de cobertura de derechos, un alto nivel de desigualdad social, cierta debilidad institucional e inestabilidad política. Son múltiples las variables para determinar el grado de desarrollo, pero se focaliza en particular en las económicas, lo cual habla de una definición asumida por parte de quienes establecen las categorías al dejar por fuera una multiplicidad de datos que resultarían esclarecedores y justos.

Para ello, traigo a colación al constitucionalista Arturo Sampay, quien plantea un doble esquema de desarrollo:

“El “Desarrollo Político” es el establecimiento de las estructuras político-institucionales más conducentes a un acelerado desarrollo económico. Y el “Desarrollo Económico”, consiste en establecer las estructuras socio-económicas más aptas para explotar con procedimientos modernos los recursos con que cuenta la comunidad política a fin de que, multiplicando la productividad del trabajo social, todos y cada uno de sus miembros gocen de los bienes materiales y culturales de la civilización. (...) Queremos significar que el “Desarrollo Económico” debe estar encauzado por una “Finalidad Ética””. (Sampay, 1974)

Conforme el autor, el “desarrollo” debería pensarse en principio desde una mirada política, para luego sí poder abordarlo desde lo económico. Abogo esta mirada de que no existe posibilidad de impulsar las estructuras socio-económicas sin un desarrollo de las político-institucionales que le den andamiaje, respaldo y solidez, pero con mayor ímpetu fortalezo la idea de que todas deben dirigirse a una “finalidad ética”.

El puente que se construye entre desarrollo y derechos humanos, tiene un elemento normativo característico como es el “principio de progresividad” o “no regresividad” (art. 26 CADH). A mi entender, los PVD no poseen otra alternativa que navegar hacia el desarrollo bajo la bandera de dicho principio, de lo contrario, sería contradictorio. El desarrollo tiene como rasgo esencial lo progresivo, por ende, a medida que el Estado avanza hacia el ideal debe reconstruirse.

Me atrevo a pensar que no existe posibilidad de abordar esta relación “desarrollo-progresividad” sin un Estado con una base político-institucional fortalecida, por medio de la cual se organicen las herramientas y políticas necesarias a los fines de garantizar un piso mínimo de derechos.

Esta postura incita a deducir que, ante la mayor presencia del Estado en las diversas áreas, la demanda de empleo público se verá incrementada como una *“conditio sine qua non”*.

III. El derecho al trabajo y la progresividad en la normativa internacional

Desde una perspectiva histórica, partiendo de la propia génesis del mundo moderno y la implantación de una hegemonía capitalista globalizada, el derecho al trabajo y los derechos del trabajador, han provocado una enorme tensión al centro de dicho dispositivo de poder. El quiebre de esta relación la expresa el “Derecho Social”, una corriente que interpretó demandas del sector trabajador como de otros igualmente desfavorecidos.

Como consecuencia tenemos dos instrumentos internacionales de derechos humanos: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Pretendiéndose plantear una dicotomía entre ambos *“basada en la idea de que los derechos civiles y políticos eran susceptibles de aplicación “inmediata”, requiriendo obligaciones de abstención (negativas) por parte del Estado, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales eran implementados por reglas susceptibles de aplicación “progresiva”, requiriendo obligaciones positivas”* (Cançado Trindade, 1994).

La tesis sobre las “Generaciones de Derechos Humanos”, ha quedado obsoleta. Esta idea de que los derechos civiles y políticos y los DESC se diferencian por la inmediatez de la respuesta y por estar atados a obligaciones negativas los primeros y a obligaciones positivas los segundos, resulta de una falsedad insoslayable que desliza subrepticamente el pensamiento de que los DESC no podrían ser derechos exigibles judicialmente, poniendo en crisis la efectiva justiciabilidad de los mismos.

Cerrando este paréntesis histórico, retomo el propio PIDESC en cuyo tercer párrafo de los considerandos reza que *“no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y la miseria, a menos que se creen las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.”*

En lo particular, el derecho al trabajo es uno de los de mayor trascendencia para el ser humano, ello atento al enorme grado de interdependencia que posee con el resto de los derechos, siendo en parte el generador de dichas “condiciones” para el goce de los mismos. La Observación General N° 18 (OG N°18) del Comité de Derecho Económicos, Sociales y Culturales³ (en adelante “Comité DESC”), en su Sección primera, lo relaciona con 3 dimensiones:

1. La interrelación para la concreción de otros derechos.
2. Lo propia supervivencia *“del individuo y de su familia”*.
3. La dimensión individual *“en tanto que el trabajo es libremente escogido o aceptado, a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad”*.

En el sistema universal de protección de los derechos humanos, el derecho al trabajo tiene una primera referencia en el art. 23 de la Declaración Universal de los Derechos

³ Comité de Derecho Económicos, Sociales y Culturales - Observación general N° 18 “El Derecho al Trabajo” - Aprobada el 24 de noviembre de 2005.

Humanos, allí se inscriben en cuatro incisos los derechos individuales y colectivos que componen al trabajo. Ello mismo se replica en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en los arts. XIV y XV, con algún tinte distintivo.

El PIDESC es el instrumento emblema, principalmente su artículo 6°, que posee dos incisos: en el primero se reconoce el derecho al trabajo y se establece en cabeza del Estado la *“obligación de garantizar”* el mismo por medio de *“medidas adecuadas”*. En el segundo, brinda dos pautas sobre la direccionalidad de dichas medidas: una se dirige a la *“orientación y formación técnico-profesional”* del trabajador, la otra, se basa en la proyección de *“programas, normas y técnicas”* que tengan como fin el *“desarrollo constante”* en materia económica, social y cultural, ambas orientadas a *“la ocupación plena y productiva”*. Los artículos 7 y 8 poseen otras intenciones: proteger la *“dimensión individual”* del derecho al trabajo como la *“dimensión colectiva”*.

Ello mismo se puede ver reflejado en forma similar en el Protocolo de San Salvador, fundamentalmente en sus artículos 6° al 9°, donde se expresa el derecho al trabajo desde su faz individual como colectiva, los derechos en cuanto a remuneración, seguridad social, condiciones laborales y fundamentalmente las obligaciones que asumen los Estados firmantes de dicho instrumento Interamericano.

Queda claro que la obligación asumida por los Estados es tanto positiva como negativa, debiendo generar empleo, garantizar la permanencia de los trabajadores y las trabajadoras en él y -a contrario sensu- no ejecutar una política de despido incausado o injustificado de cierta masividad.

El rol del Estado parecería ser interventor al asumir la obligación de garantizar el trabajo. Al decir del párrafo veintidós de la OG N°18 *“el derecho al trabajo impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y aplicar:*

- a) Respetar: *“no interferir directa o indirectamente en el disfrute de ese derecho”*.
- b) Proteger: *“adoptando medidas que impidan a terceros interferir”*.
- c) Aplicar: Entendido como *“proporcionar, facilitar y promover ese derecho.”* que incluye *“medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de otro tipo.”*

Es innegable que la finalidad de las medidas que debe asumir el Estado apunta hacia la *“progresividad”*. El inciso 2 del art. 6 del PIDESC le imprime ese horizonte al establecer que las medidas están *“encaminadas a conseguir el desarrollo”* y que, este último, debe ser *“constante”*.

Percibo que la vinculación del art. 6 con el principio de progresividad es palpable, siendo acompañado por el propio art. 2.1 el cual establece que *“Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas (...) para lograr progresivamente (...) la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”*.

Para lograr ese progreso, se postula la *“asistencia y cooperación internacional”* conforme el artículo 56 de la Carta de las NN. UU. y el propio PIDESC, ello mismo puede darse entre Estados, pero también con instituciones y organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

En un PVD, la experiencia con dichos organismos se traduce en endeudamientos sistemáticos cuyas consecuencias fueron devastadoras para toda la sociedad, excepto

para empresas multinacionales y el sector financiero, de allí que la responsabilidad de estos organismos y países en las crisis mundiales, no sea menor. El párr. 53 de la OG N° 18 señala con precisión que: “*Las instituciones financieras internacionales deberían cuidarse más de proteger el derecho al trabajo en sus políticas de préstamo y sus acuerdos de crédito. (...) Debería hacerse un esfuerzo especial para velar por que en todos programas de ajuste estructural se proteja el derecho al trabajo.*”

Por medio de este andamiaje jurídico, se demarcan ciertos parámetros a la hora de tener que pensar una política estatal o de analizar la misma desde una mirada respetuosa de los estándares internacionales de derechos humanos que reinan en nuestro universo internacional.

Los próximos capítulos tienen la intención de sumergirse en la realidad de los PVD de nuestra querida América Latina, específicamente respecto al empleo público, para luego abordar el caso testigo de Argentina durante los años 1990/2016.

IV. Latinoamérica: Relación del Empleo Público y el rol del Estado

En el primer gráfico están resaltados los PVD que se encuentran agrupados en el G77. La gran mayoría se encuentra principalmente del centro hacia el sur del globo, lo cual no es casual si pensamos que son países que han sufrido la colonización en los últimos cuatro siglos. La región latinoamericana se encuentra inmersa por completo en esta categoría.

Gráfico 1



Fuente: <https://internationalroom.wordpress.com/category/union-europea/>

El desafío para los PVD radica en la forma en que llegarán al objetivo, teniendo en consideración el postulado propuesto de un “*desarrollo político y económico constante con una finalidad ética*”. En esta sintonía es que la Justicia Social brota como elemento

primordial, por ser la única capaz de patear el tablero de las desigualdades materiales y posibilidades existentes en cada sociedad.

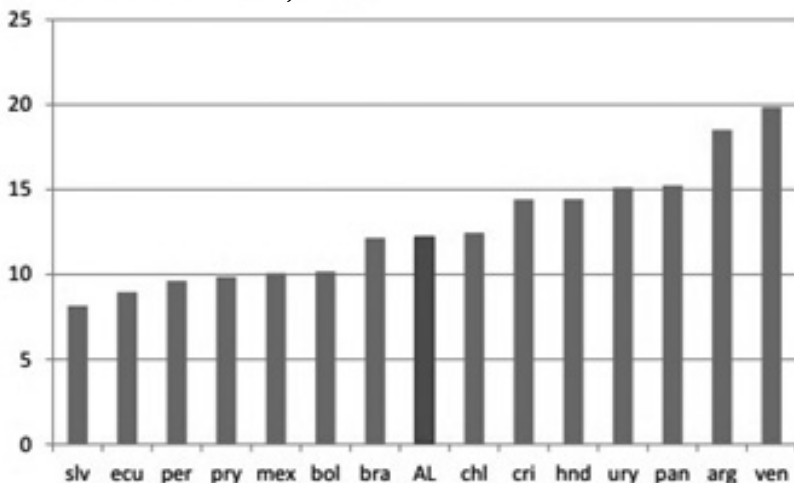
Como resultado, el empleo público verá un incremento cuantitativo y/o cualitativo, producto de una expansión de áreas necesarias para cumplir con el piso mínimo de dignidad al que se obligaron internacionalmente los Estados, bregando por una mayor eficacia y eficiencia en el desenvolvimiento de sus funciones.

Defino “empleado público” a toda persona que desempeña funciones retribuidas por el Sector Público o la Administración Pública, encontrándose en relación de dependencia y cuya actividad se desarrolla en el sector público y/o empresas estatales.

En el Gráfico 2 se distingue que al año 2012, el 12% de la masa total de trabajadores y trabajadoras de América Latina se desempeñaba en el sector público, lo cual evidencia un papel importante del Estado como agente empleador, siendo Venezuela y Argentina los países con índice más elevado con el 20% y 18,5% respectivamente. En contraposición, El Salvador y Ecuador arrojan un 8% y 9%.

Gráfico 2

**“Participación del empleo público en el empleo total
Promedio de América Latina, 2012**



Fuente: Banco de Desarrollo para América Latina.

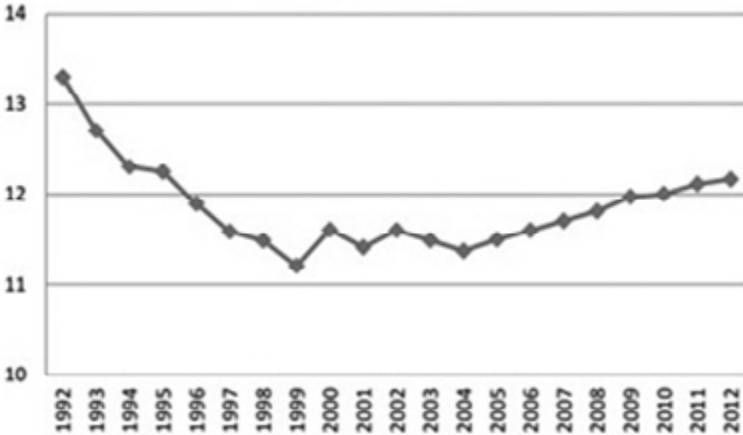
<http://scioteca.caf.com/handle/123456789/711>

Pero este promedio regional ha tenido fuertes vaivenes producto de procesos históricos disímiles vinculados al rol que los Estados asimilan y las políticas impulsadas. Los siguientes gráficos iluminan los dos modelos existentes: uno de rasgos neoliberales de tinte economicista y aspiración universal, otro con características propias con base en lo popular y centrado en el componente nacional.

En ambos, el rol del Estado es diametralmente opuesto y el empleo público lo refleja. En el gráfico 3 se puede ver cómo se recuperó dicha variable en la última década, pero aun así, por debajo de los números alcanzados previo a la década neoliberal de los 90’.

Gráfico 3

Participación del empleo público en el empleo total
Promedio de América Latina, 1992-2012

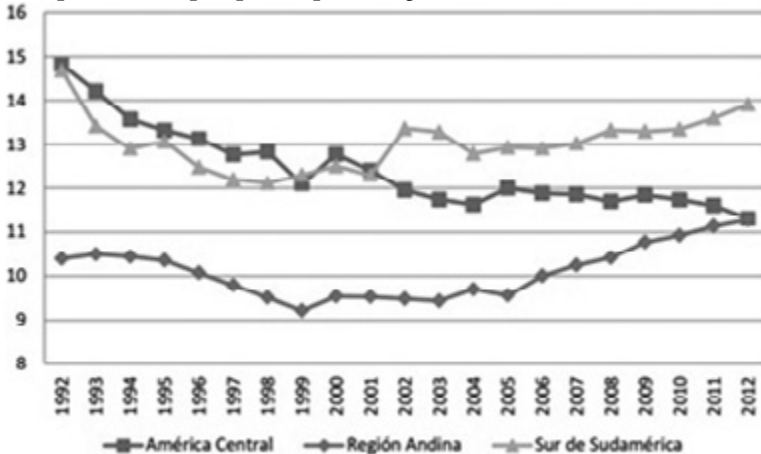


Fuente: Banco de Desarrollo para América Latina. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/711>

Si bien existe una tendencia ascendente del empleo público, cuando analizamos las diversas regiones de nuestra América Latina nos encontramos con una constante. Durante el neoliberalismo, la región sufrió un unísono descenso en las tres subregiones (América Central, Región Andina y Sudamérica), sin embargo, en el Gráfico 4 se divisa que a partir del año 2000 los comportamientos son disímiles.

Gráfico 4

Participación del empleo público por subregión

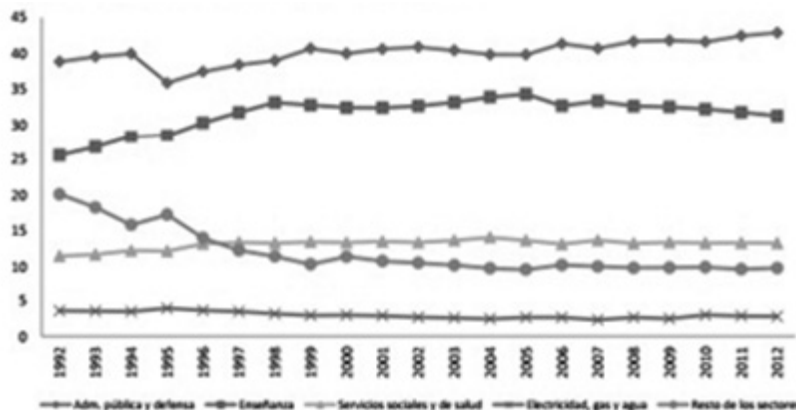


Fuente: Banco de Desarrollo para América Latina. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/711>

Desmenuzando aún más estos números con la finalidad de identificar cuáles son los sectores del Estado en los que más repercuten ambos roles (intervencionismo o librecambismo), el Gráfico 5 expresa el punto neurálgico donde se centra la discusión: los recursos económicos, empresas del estado y emprendimientos productivos. Es evidente el enorme retroceso de la participación estatal producto de la ola de privatizaciones en el sector identificado como “Resto”, donde los emprendimientos del Estado se reflejan.

Gráfico 5

Participación de los empleados públicos por subsector Promedio de América Latina, 1992-2012



Fuente: Banco de Desarrollo para América Latina. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/711>

La década de los 90´ significó para América Latina un proceso de concentración y extranjerización económica, desigualdad social, desprestigio del valor de la política y de crisis social al punto de sostener niveles muy elevados de desocupación, pobreza e indigencia. Una de sus causas fue el rol del Estado, el cual dejó de lado la protección de los más vulnerables frente a una situación social y económica agobiante. A su vez, la penetración de la doctrina económica neoliberal estuvo acompañada por un compuesto crucial como el liberalismo, lo que provocó que la sociedad latinoamericana sea víctima de la dominación cultural en esta versión moderna con características propias.

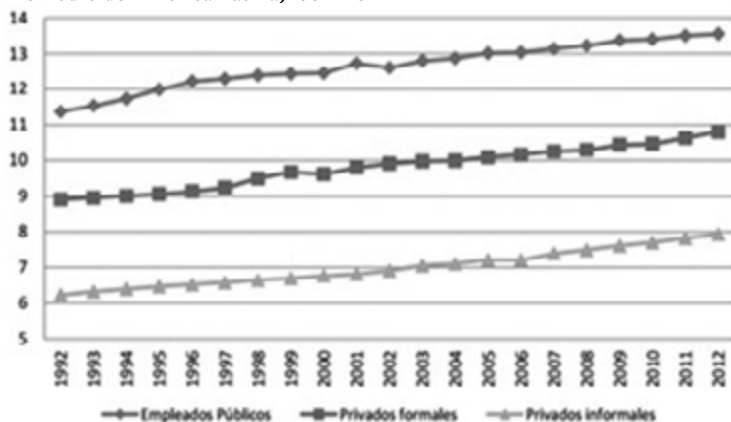
Desvalorizar el Estado radica en concebirlo como un sujeto con poca capacitación, sin respuesta técnica y compuesto por un núcleo de trabajadores y trabajadoras ocioso. Es interesante entonces poder observar la formación educativa y profesional de los mismos. Encuentro como primer dato llamativo que los empleados públicos tienen en promedio más años de educación que los asalariados en el sector privado formal, diferencia aún mayor con los privados informales (Gráfico 6). Las brechas son evidentes: mientras un empleado/a público tiene 13,5 años de capacitación y formación educativa promedio, en el sector privado formal tiene 10,8 años y en el informal 7,9.

El crecimiento educativo que ha experimentado la región en la última década se refleja en el sostenido aumento del nivel educativo de los trabajadores. Ello refleja un importante recurso humano en manos del Estado.

Gráfico 6

Años de educación promedio por tipo de empleo

Promedio de América Latina, 1992-2012



Fuente: Banco de Desarrollo para América Latina. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/711>

El Gráfico 7 indica la diferencia exponencial existente, a nivel educativo superior, entre los empleados públicos y con el sector privado formal e informal. Ello evidencia el altísimo grado de capacitación del personal estatal, pero también, una mejora sustancial en la calidad del empleo y las aspiraciones que genera en sus empleados y empleadas al brindar la posibilidad concreta de continuar perfeccionándose.

Gráfico 7

Porcentaje de personas con educación superior completa por tipo de empleo

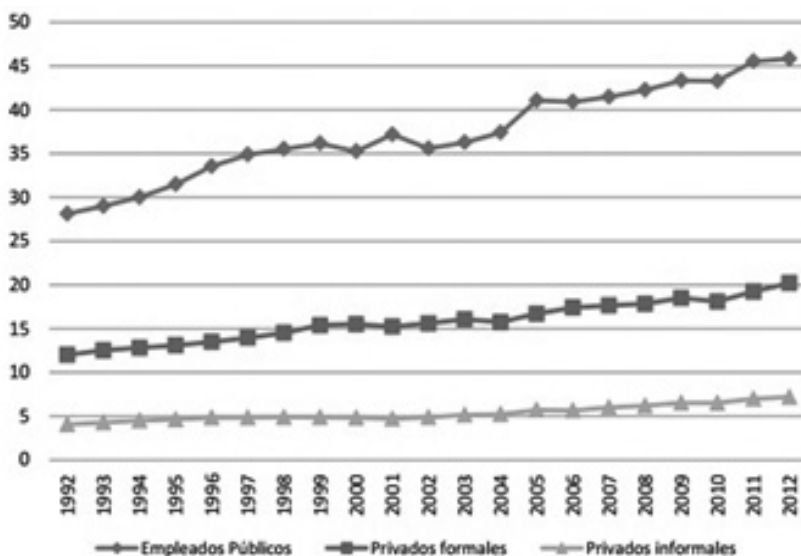
		Empleo público	Privado formal	Privado informal
Argentina	2012	49.4	23.4	12.6
Bolivia	2012	56.5	30.3	7.7
Brasil	2012	38.8	15.7	7.4
Chile	2011	46.0	24.5	10.6
Colombia	2012	59.1	21.6	6.8
Costa Rica	2012	41.9	12.4	5.9
Ecuador	2012	58.3	21.8	6.1
Honduras	2012	29.8	10.2	1.4
México	2012	46.0	18.0	6.0
Panamá	2012	41.0	21.3	5.8
Perú	2012	67.1	35.9	11.6
Paraguay	2011	41.6	20.0	5.2
El Salvador	2012	27.3	11.5	1.9
Uruguay	2012	35.0	12.0	8.6
Venezuela	2011	49.6	24.4	9.8
Promedio		45.8	20.2	7.2

Fuente: Banco de Desarrollo para América Latina. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/711>

El porcentaje de empleados públicos con título terciario o universitario ha sido casi siempre ascendente, con excepción de los años 1999/2003 donde la crisis latinoamericana provoca una meseta. El Gráfico 8 postula que, en lo público, la proporción de graduados aumentó dieciocho puntos en dos décadas, mientras el incremento fue menos de la mitad en el sector privado formal (8 puntos) y en sector informal casi ínfimo.

Gráfico 8

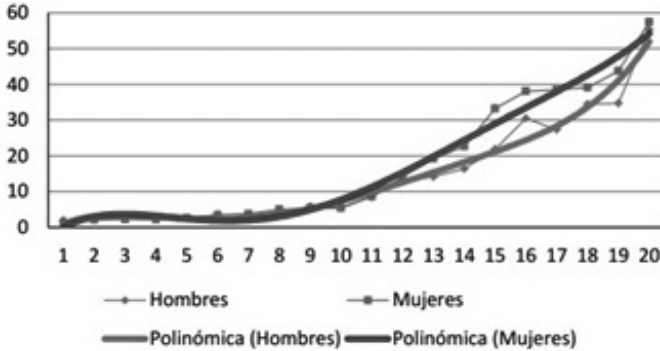
**Porcentaje de trabajadores con educación superior completa
Promedio de América Latina, 1992-2012**



Fuente: Banco de Desarrollo para América Latina. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/711>

Aumentar los años de educación se relaciona con una mayor probabilidad de encontrar empleo en el sector público. El hecho de poder acumular diez años en el sistema educativo, provoca un incremento en la posibilidad de conseguir un espacio en la administración pública. La curva del gráfico 9 muestra el incremento exponencial, fundamentalmente en el género femenino.

Gráfico 9

Probabilidad de estar empleado en el sector público por años de educación

Fuente: Banco de Desarrollo para América Latina. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/711>

En cuanto al promedio de horas semanales trabajadas por tipo de empleo, la Tabla 10 muestra que el sector privado formal posee una diferencia de cinco horas laborables más que el sector público y el sector privado informal.

Gráfico 10

Promedio de horas trabajadas por tipo de empleo

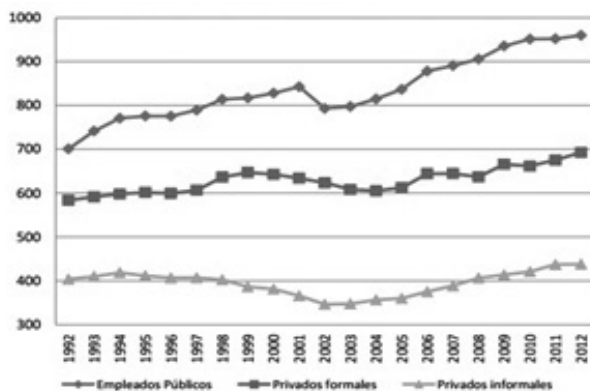
		Empleo público	Privado formal	Privado informal
Argentina	2012	38	44	38
Bolivia	2012	42	49	30
Brazil	2012	38	43	40
Chile	2011	43	45	40
Colombia	2012	46	51	46
Costa Rica	2012	46	49	39
Ecuador	2012	42	44	41
Honduras	2012	43	50	43
México	2012	44	51	42
Panamá	2012	43	46	36
Pará	2012	44	48	44
Paraguay	2011	43	52	48
El Salvador	2012	42	47	42
Uruguay	2012	42	44	36
Venezuela	2011	40	43	39
Promedio:		42	47	42

Fuente: Banco de Desarrollo para América Latina. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/711>.

Sin embargo el aumento de las horas laborales no es proporcional al aumento salarial. Conforme el Gráfico 11 el ingreso laboral promedio en lo público representa un aumento del 27%, siendo considerable la diferencia con el sector privado formal e informal. También se expresa el quiebre del neoliberalismo en el periodo 1999/2003 con una caída importante del poder adquisitivo.

Gráfico 11

**Ingreso laboral promedio por categoría laboral (US\$ PPP2005)
Promedio América Latina, 1992-2012**

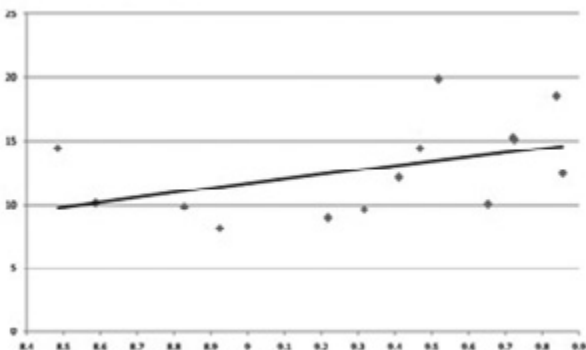


Fuente: Banco de Desarrollo para América Latina. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/711>

Para contrarrestar los argumentos falaces sobre el denominado “Estado Elefantiásico”, el Gráfico 12 evidencia que la mayor presencia del Estado, vía empleo público, conlleva un mayor volumen del PBI per cápita, lo que documenta la relación positiva entre el nivel de desarrollo de un país y la mayor presencia del sector público.

Gráfico 12

**Participación del empleo público en el empleo total y log PB por cápita (PPP)
América Latina, 2012**

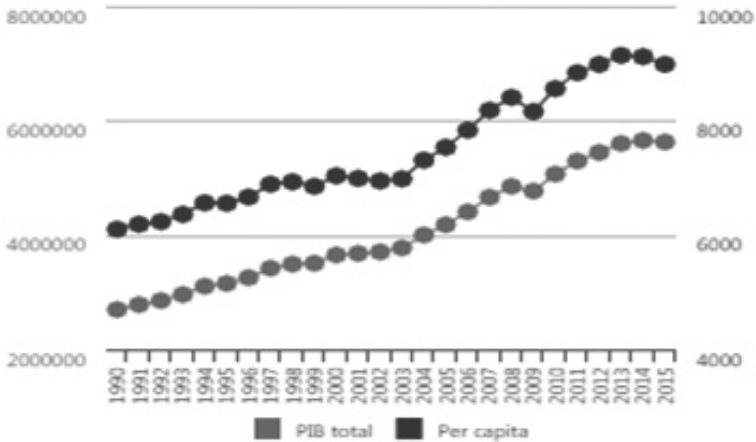


Fuente: Banco de Desarrollo para América Latina. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/711>

Lo analizado anteriormente, tiene una referencia concreta con el gráfico siguiente, el cual muestra el crecimiento constante del PBI total y per cápita de la región, excepto en dos momentos: Uno que se ha repetido en todos los gráficos anterior entre 1999/2003 y otro en el año 2008 donde la economía mundial capitalista sufre la quiebra del sistema financiero estadounidense y europeo.

Gráfico 13

PBI total y per cápita



Fuente: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

Es así que, concluyendo este capítulo, existe una clara relación entre el aumento del empleo público, políticas estatales direccionadas a la mayor intervención de los estados latinoamericanos en sus economías y el desarrollo de la región.

Es posible determinar que, en nuestra América Latina, el incremento del empleo público es una variable determinante a la hora de analizar si la intervención del Estado tiene resultados gravitantes en el desarrollo de la región de la mano del principio de progresividad.

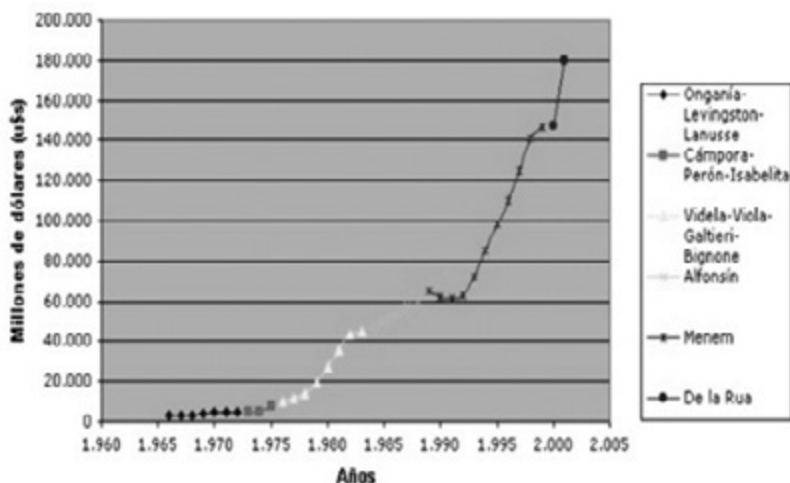
V. Argentina y los roles del Estado durante el período 1989/2016

En su historia reciente, Argentina ha oscilado entre dos modelos: El neoliberal, iniciado con el golpe de Estado cívico-militar de 1976, y otro denominado “nacional y popular” expresado desde el año 2003 al 2015.

El inicio del primer modelo se ubica con dos principales medidas como la Ley de Entidades Financieras N° 21.526 y la Ley de Inversiones Extranjeras N° 21.382, cuyas consecuencias más gravosas se verían plasmadas en las décadas siguientes.

La segunda fase del proceso neoliberal da inicio con Carlos Menem como presidente (1989/1999), Fernando De La Rúa (1999/2001) y la sucesión de presidentes interinos hasta el año 2003. En esta etapa todas las variables negativas de la dictadura se agudizaron, pero existen tres datos propios: niveles exorbitantes de desempleo y pobreza, liquidación del patrimonio nacional e incremento irracional de deuda externa (Gráfico 14).

Gráfico 14

Deuda Externa - Evolución - Lapso: 1988/2001

Fuente: <http://www.econlink.com.ar/crisis-energetica-deuda-argentina>

El fin de esta segunda fase es dismantelar y desarticular el Estado Nacional y asfixiar la capacidad administrativa y económica de las Provincias. Dos medidas estructurales resultan trascendentes para ello, la ley 23.696 de reforma del Estado y la reforma constitucional de 1994.

Por medio de la Ley 23.696 se le extirpó al Estado Nacional la posibilidad de intervenir directamente en los rubros más importantes de la economía, abriendo la puerta al proceso de privatización, como consecuencia fueron rifadas empresas de propiedad del Estado como también reparticiones estatales incrementando brutalmente del desempleo, la informalidad laboral, la precarización y una disminución de la planta de empleados públicos.

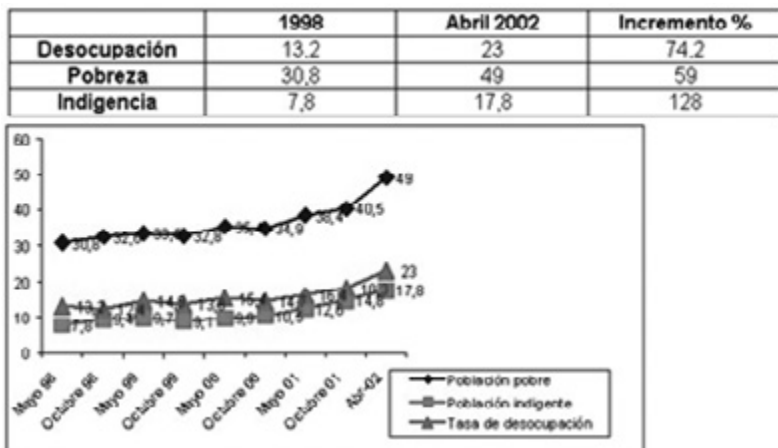
A través de la reforma constitucional 1994, culmina el proceso de transferencia de los servicios públicos estratégicos y recursos naturales, lo que explica la elevada participación de las provincias en el empleo público.

La Ley 24.049 de 1991 transfirió a las provincias la administración de las escuelas nacionales secundarias y para adultos y la supervisión de las escuelas privadas. También traspasó el personal docente, técnico administrativo y de servicios generales a la planta provincial. En salud, la Ley 21.883 de 1978 y la Ley 24.061 de 1991 transfirieron a las provincias los hospitales públicos y su planta de personal.

El resultado fue la reducción del empleo público nacional correlativo al incremento del provincial, pero sin la correspondiente partida presupuestaria provocando el colapso financiero de las arcas provinciales.

Este modelo neoliberal, culminó luego de un alzamiento popular policlasista en Diciembre de 2001, donde se produce la renuncia del entonces presidente Fernando De La Rúa y cuyos coletazos continuarían hasta el año 2003. El resultado del periodo neoliberal es paupérrimo, conforme el Gráfico 15 de donde se desprenden los siguientes números: 23% de desocupación, 49% de pobreza, 17,8% de indigencia y 162% de deuda sobre el PBI.

Gráfico 15

Evolución Desocupación, Pobreza e Indigencia en Argentina 1998/2002

Fuente: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsdll/collect/ar/ar-028/index/assoc/HASHe4e1.dir/lozano2.html>

El segundo modelo, denominado nacional y popular, tiene inicio a partir del año 2003. El Estado asume otro rol con una nítida intervención en la economía y en la recuperación de recursos estratégicos para el Estado.

En los doce años siguientes, el Estado argentino expandió sus fronteras de funcionamiento, incrementando la estructura del sector público a nivel nacional, como consecuencia de la creación de 6 ministerios, 21 organismos descentralizados, 20 nuevas universidades y 8 empresas estatales. Esta línea ascendente también se reproduce a nivel provincial y municipal, incluso con mayor ímpetu.

Si medimos comparativamente los valores del año 2001 al 2014, existe un incremento del 70% en la cantidad de empleados estatales, el motor de esta expansión fue el empleo público provincial (51%), seguido por los gobiernos locales (32%) y finalmente el gobierno nacional (17%).

Gráfico 16

Empleo en el sector público argentino, 2001-2014 (millones)

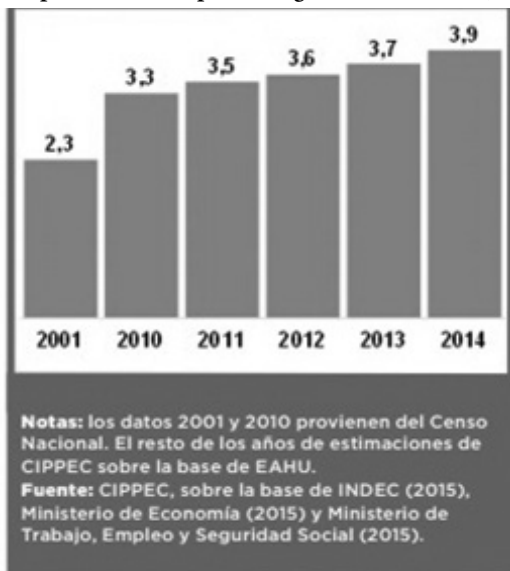
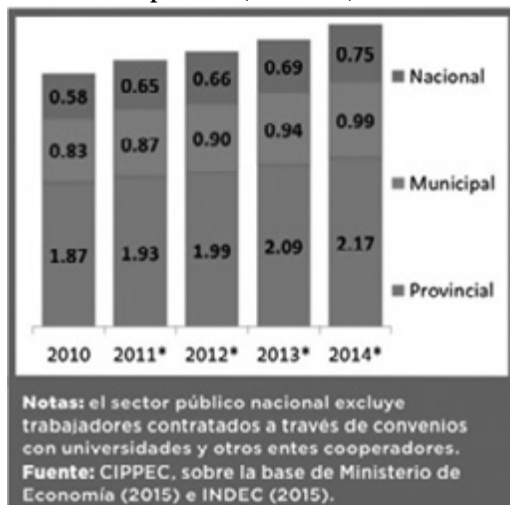


Gráfico 17

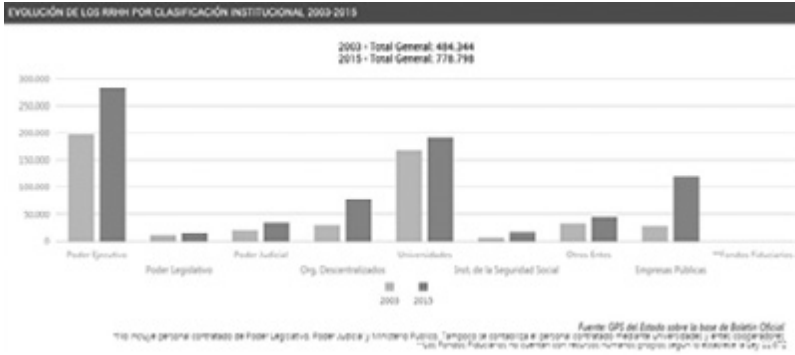
Evolución del empleo público por nivel de gobierno, en millones de personas (2010-2014)



Fuente: <http://www.cippec.org/publicacion/el-rompecabezas-del-empleo-publico-en-argentina-quienes-hacen-funcionar-la-maquinaria-del-estado/>

El siguiente Gráfico 18 expresa la división por sector del año 2003 al 2015, resaltando la expansión del Poder Ejecutivo Nacional, organismos descentralizados y empresas públicas, lo que demuestra el cambio de modelo en comparación con el neoliberalismo.

Gráfico 18



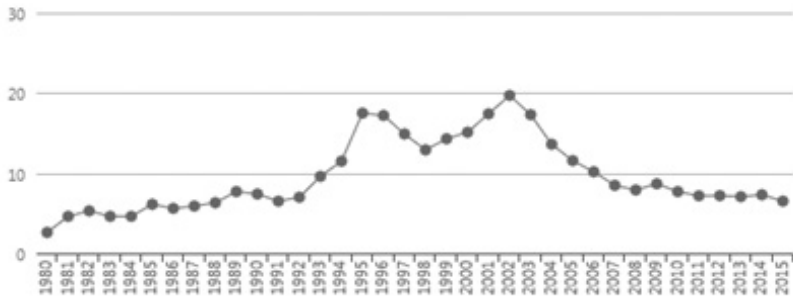
Fuente: <http://www.gpsdeleestado.org/web/Rrhh2015>

Hasta ahora se ha podido describir los efectos en el mundo laboral y su relación con el rol del Estado reflejan los dos modelos en disputa. El siguiente cuadro muestra la tasa de desempleo durante el período 1980/2015, sobresaliendo el aumento constante y regular de la desocupación, a excepción del periodo 1995/98 donde existe una disminución producto del flujo de dinero reinante producto de la venta de las empresas nacionales pero que, al estallar la burbuja económica-financiera del modelo neoliberal, provoca un salto estrepitoso a los 20 puntos de desocupación al año 2001.

Luego comienza un claro retroceso de la misma, donde es indiscutible la caída del desempleo gracias a un modelo interventor con fuerte presencia estatal y distribución de la riqueza.

Gráfico 19

Tabla de Desempleo en Argentina (1980/2015)



Fuente: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=ARG&idioma=spanish

Pues bien, analizado en términos estadísticos el mundo laboral de las últimas décadas, el país el 11 de Diciembre de 2015 vuelve a cambiar de rumbo. En esta fecha asume la presidencia de la República Argentina el actual presidente Mauricio Macri, de impronta liberal en términos políticos como económicos y una propuesta de Estado direccionado nuevamente hacia el neoliberalismo.

El primer síntoma es una disminución de la presencia del Estado en áreas que habían sido recuperadas en los 12 años anteriores, por tal motivo, el Estado ha visto reducido su plantel estatal. Entre diciembre de 2015 y marzo del 2016, se registraron 141.542 despidos, de los cuales el 48% correspondió al Estado.

El último informe del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) en relación al último trimestre del año 2016, se destaca una caída del desempleo de 0,9 décimas en relación al tercer trimestre, sin embargo, cuando se lo compara con el 5,9% que se registró en el último estudio antes de decretarse la emergencia estadística, se observa un aumento del desempleo de 1,7%. Ello representa 937.000 personas sin trabajo, el índice más elevado de los últimos 7 años del país, por su parte la subocupación llegó a 10,3 por ciento que representa a 1.278.000 personas con problemas de empleo, siendo un total de 2,2 millones de personas con problemas de empleo.

Gráfico 20

Resultados del cuarto trimestre de 2016

Principales indicadores. Total 31 aglomerados urbanos

Tasas	Total 31 aglomerados		
	Año 2016		
	2° Trimestre	3° Trimestre	4° Trimestre
Actividad	46,0	46,0	45,3
Empleo	41,7	42,1	41,9
Desocupación abierta	9,3	8,5	7,6
Ocupados demandantes de empleo	15,7	14,2	14,6
Subocupación	11,2	10,2	10,3
Subocupación demandante	7,7	7,0	7,2
Subocupación no demandante	3,5	3,2	3,1

Fuente: http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/EPH_cont_4trim16.pdf

De esta forma, Argentina vuelve a incorporarse al abanico de PVD que utiliza un anti-guero recetario, con la convicción de que esta vez serán distintos los resultados, pero muy a pesar de la sociedad, las medidas de ajuste, flexibilización laboral, metas de inflación y demás objetivos económicos de la teoría ortodoxa se traducen en consecuencias devastadoras para el empleo, la producción y el consumo.

El debate sobre el concepto de lo que podemos entender por “desarrollo” podrá tener sus vaivenes, pero lo que no se debería poner en tela de juicio es que, para alcanzarlo, también se deberá tener como horizonte el respeto a la obligatoria “progresividad o no regresividad” en materia de DESC.

Es así como “desarrollo” y “progresividad” tejen un puente de lazos inescindibles para todo país que se precie del respeto por los derechos humanos y concrete un camino de desarrollo con inclusión social, a mi entender, único camino que puede transitar un Estado que se precie de respetar los derechos inherentes de toda persona.

VI. Conclusiones

Con el presente trabajo he querido referir que los países en vías de desarrollo nunca han logrado mayores niveles de cobertura y satisfacción de los derechos para sus sociedades que cuando proyectos innovadores, de raigambre nacionales y populares, estuvieron a la cabeza de los Estados aplicando políticas ajenas a la lógica neoliberal.

Este trabajo pretende demostrar que, en esta región con clara perspectiva y posibilidad de desarrollo, un proyecto neoliberal se contrapone y contradice con la idea de progresividad en el respeto por los derechos humanos y las obligaciones asumidas internacionalmente por los Estados.

La idea de desarrollo es entendida inseparablemente del principio de progresividad, a ello se le adiciona el condimento de la justicia social como plafón de lo que nunca debe resignarse en todo proyecto de país.

Un proyecto neoliberal, en países en desarrollo, es totalmente contradictorio a la finalidad antes referida. Nuestros Estados regionales requieren una fuerte presencia del Estado y el empleo público es una llave maestra para comprender la evolución o involución del mundo laboral, pero también es un termómetro de las definiciones que un Estado asume ante la aplicación de los diversos modelos en pugna.

Con estas palabras, quiero dejar plasmada una humilde sensación, idea o convicción, cual es que, el desarrollo político y económico de un país en vías de desarrollo, debe ser guiado por un Estado fuerte, robusto y decidido a intervenir para cumplir con la finalidad ética, siendo necesario para conquistarla, estrechar las manos calientes del principio de progresividad y de la justicia social para que nunca más un país deba sufrir la explotación de su propio Pueblo.

BIBLIOGRAFÍA

Abdala, I. d.-F. (Diciembre de 2016). *Informe de Coyuntura Mensual. 7º/ Diciembre 2016*. Recuperado el 5 de Enero de 2017, de <http://itegaweb.org/wp-content/uploads/2016/10/Informe-de-Coyuntura-Dic16.pdf>

Abramovich, V., & Pautassi, L. (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editores del Puerto s.r.l.

Arcidiácono, M., Carella, L., Gasparini, L., Gluzman, P., & Puig, J. (13 de Septiembre de 2014). *CAF - Banco de Desarrollo de América*. Recuperado el 10 de Enero de 2017, de El empleo público en América Latina. Evidencia de las encuestas de hogares: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/711>

Asdrúbal Aguiar, A., Cancado Trindade, A. A., Cerdas Cruz, R., Chipoco, C., Goldman, R. K., Grossman, C., . . . Valencia Villa, H. (1994). *Estudios Básicos de derechos Humano - Tomo I*. San José, C.R.: Servicio Editorial del IIDH.

Carlson, I., & Payne, J. (Abril de 2002). *BID - Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado el 5 de Enero de 2017, de Estudio Comparativo de Estadísticas de Empleo Públi-

co en 26 países de América Latina y el Caribe: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5892/Estudio%20Comparativo%20de%20Estad%C3%ADsticas%20de%20Empleo%20P%C3%ABlico%20en%2026%20Pa%C3%ADses%20de%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf?sequence=1>

Censos, I. N. (25 de Noviembre de 2016). *Mercado de Trabajo: Principales indicadores (EPH). Tercer Trimestre 2016*. Recuperado el 5 de Marzo de 2017, de http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/EPH_cont_3trim16.pdf

Censos, I. N. (Marzo 2017). *Mercado de Trabajo. Principales Indicadores (EPH). Cuarto Trimestre de 2016*. Buenos Aires: Publicaciones INDEC.

Diéguez, G., & Gasparin, J. (Abril de 2016). CIPPEC (*Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento*). Recuperado el 5 de Enero de 2017, de “El Rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?: <http://www.cippec.org/-/el-rompecabezas-del-empleo-publico-en-argentina-quienes-hacen-funcionar-la-maquinaria-del-estado>

Laborales, E. d. (25 de Octubre de 2016). CEPA - *Centro de Economía Política Argentina*. Recuperado el 5 de Enero de 2017, de Situación del mercado de trabajo argentino: análisis de la evolución del empleo en el mes de Septiembre. “El punto de partida”.: <http://eppa.com.ar/informe-sobre-despidos-septiembre-2016/>

Pomares, J., Gasparin, J., & Deleersnyder, D. (Octubre de 2013). CIPPEC - *Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento*. Recuperado el 5 de Enero de 2017, de Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación: <http://www.cippec.org/-/evolucion-y-distribucion-del-empleo-publico-en-el-sector-publico-nacional-argentino-una-primeira-aproximacion>

Sampay, A. E. (2011). *Constitución y Pueblo*. Buenos Aires: Instituto Superior Arturo Jauretche.

Wlosko, M., Ros, C., Panigo, D., Letcher, H., Strada, J., Neffa, J., & Rivero, P. (01 de Febrero de 2017). EPPA - *Economía Política Para la Argentina*. Recuperado el 05 de Enero de 2017, de Despidos Masivos en Argentina: Caracterización de la situación y análisis del impacto social sobre la salud física y mental (2015-2016): <http://eppa.com.ar/4654-2/>