

VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004.

El empleo público nacional: Estudio de sus principales transformaciones.

Norberto Zeller.

Cita:

Norberto Zeller (2004). *El empleo público nacional: Estudio de sus principales transformaciones*. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/676>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

El empleo público nacional: Estudio de sus principales transformacionesⁱ,

Norberto Zeller, nzeller@sion.com

Introducción

El presente estudio es parte de una investigación que analiza las transformaciones del empleo público durante el proceso de Reforma del Estado Nacional Argentino. Como resultado del trabajo realizado, presentamos aquí el análisis cuantitativo del perfil del empleo público del Poder Ejecutivo Nacional hasta el año 2001.

Los datos que se exhiben muestran las características centrales de los cargos y modalidades de contratación del actual empleo público. La principal divisoria existente entre los trabajadores públicos, desde el punto de vista de la modalidad de contratación, es entre los cargos “permanentes” y los contratos por tiempo determinado. Los denominados cargos permanentes comprenden al empleo conceptualizado como “servidor público”. Su principal diferencia con el empleo del sector privado radica en que, en términos legales y laborales, sus responsabilidades éticas y las incompatibilidades laborales a los que están sujetos son mayores y/o diferentes y, por tanto, susceptibles a penalidades especiales o accesorias. Los contratos por tiempo determinado han presentado una importancia creciente en las dos últimas décadas. Se trata de modalidades laborales de diversa índole, como contratos de locación de servicios y/o de obra o de pasantías universitarias que modifican las responsabilidades legales tradicionales y buscan reducir los costos laborales

indirectos. También, existen otras modalidades más tradicionales como las horas cátedra, los contratos especiales o los contratos propios de los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, BID y PNUD). Esta última figura no es analizada en este trabajo, pues el acceso a una información confiable ha resultado de difícil obtención.

A diferencia del sector privado, en el Estado existen dos tipos clásicos de funcionarios públicos. Por un lado, están los funcionarios de gobierno, y por otro, los funcionarios o agentes de la administración pública. Los funcionarios políticos están sujetos a normativas constitucionales y normativas especiales y su desempeño suele ser transitorio, ya que forman parte de los elencos de gobierno. En cambio, los agentes de la administración tienden a tener cargos permanentes y estabilidad laboral.

El servidor público de la administración ejerce sus actividades en dos grandes campos: el servicio vinculado a las actividades militares y de seguridad y los relacionados a las actividades civiles. Esta división está sujeta a los procesos históricos de conformación de los Estados y, para el caso el argentino, adquiere suma relevancia por la importante participación del sector militar y de las fuerzas de seguridad en el total del empleo público del Estado Nacional.

Las funciones vinculadas al ámbito civil pueden presentar otras clasificaciones, como las actividades de administración, salud, científicas o educativas. Pero el problema, y en especial en nuestro caso, es que estas actividades pueden presentarse también dentro del ámbito militar y de seguridad. Por otra parte, los sistemas de carrera a los que están sujetos estos agentes son variados. Como puede observarse en este estudio, los regímenes de carrera o escalafones del Estado Nacional son muy numerosos y presentan diferencias sustantivas,

como resultado de los procesos histórico - políticos que sufrió la organización estatal argentina en las últimas décadas.

La reforma estatal de los últimos veinte años produjo numerosas transformaciones cuantitativas y cualitativas en materia del empleo público. Las más significativas e impactantes han sido las de carácter cuantitativo. A diferencia, los cambios cualitativos relacionados con los sistemas de contratación y las reformas de los sistemas de carrera, si bien fueron relevantes, han sido más limitados.

Por tal motivo, el presente estudio se centra en el resultado de los cambios cuantitativos sufridos por los funcionarios públicos en general y del servicio civil en particular, tomando como dimensiones de referencia la distribución del empleo público tanto por áreas estatales como por modalidades de contratación, además de las características remunerativas existentes.

Las fuentes de datos que se utilizaron fueron –principalmente- el Presupuesto Nacional sancionado y promulgado en el año 2001 y –complementariamente- los datos del Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRUH) de la Secretaría de Hacienda. También se consultaron las estadísticas elaboradas por la Secretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete. En el momento en que se inició la investigación, se produjo la disminución salarial del 13 %, restituida en la actualidad, motivo por el cual los montos globales analizados no sufrieron variaciones. Sí, pueden existir cambios en las remuneraciones y cantidades del personal eventual, aunque son de escasa variación para los montos globales considerados.

Se aclara que los datos no incluyen los cargos del Sistema Universitario Nacional, que sumaban algo más de 100 mil para el año 2000, la totalidad de los cargos de los servicios de Inteligencia Nacional (ocho organismos), la mayor parte de los bancos, empresas y fondos fiduciarios y las personas contratadas bajo las distintas modalidades (horas cátedra, locaciones de obra y de servicio y de organismos internacionales). Ello se debe a que -por diversas razones- estos datos no se presentan en forma detallada en el Presupuesto Nacional ni en la documentación de otros organismos oficiales. Por tal motivo, se recurrió a la información disponible, que representa los montos globales de gasto salarial por organismo.

I. Evolución de la dotación de agentes públicos.

El empleo público en el **Estado Nacional** (excluyendo provincias y municipios) en los cuarenta años que transcurrieron entre 1960 y el año 2000 observa una disminución del 48 % (de 910.102 agentes a 436.693). Ello se corrobora al estudiar la participación del empleo público tomado en su conjunto (nacional, provincial y municipal) sobre el total de la población: mientras que en 1979 representaba el 6,4 %, para 1999 bajó al 4,8 %. A pesar del constante aumento de la población desde 1960 a la fecha, en las últimas tres décadas el empleo público tendió primero a estancarse y luego a disminuir. La reducción más drástica se dio principalmente en el personal perteneciente a las empresas públicas que, para el año 2000, era menos del 10 % del existente en 1960.

I.1. El Estado Nacional 1960-2000

Entre 1960 y 1975 se observa un crecimiento en el empleo tanto para la Administración Nacional –tres poderes nacionales y universidades nacionales- como para sus empresas públicas. Esta expansión se vincula, en cierta medida, con el correlativo aumento de la economía y la población. Luego del nivel máximo alcanzado en 1975, para el período del último gobierno militar (1976 a 1983) se advierte una leve disminución en la administración y una significativa caída en el sector de las empresas públicas.

En la década de 1960 se incrementa en mayor medida el personal de la Administración que el perteneciente a las empresas públicas. Entre 1970 y 1975 aumentan significativamente los agentes tanto de la Administración como los de las Empresas. Entre 1975 y 1983 -en cambio- bajan ambas categorías, pero en mayor medida disminuye la dotación de las empresas. A diferencia, entre 1983 y 1984, en el primer año del gobierno democrático, se observa un nuevo incremento en las dotaciones. Desde entonces, el empleo en el Gobierno Nacional para el año 2000 se redujo en 44,5 %. (Cuadro 1)

Cuadro 1

**Evolución del Empleo Público del Estado Nacional
1960 - 2000**

Año	Administración Nacional *	Empresas y Bancos Oficiales	Administración Nacional y Empresas
1960	542.670	367.432	910.102
1970	572.711	399.442	972.153
1975	638.016	476.789	1.114.805
1983	605.495	349.154	954.649
1984	622.413	360.252	982.665
1989	571.567	(*2) 302615	874.182
1990	539.347	(*2) 296138	835.485
1991	427.748	(*3) 201707	629.455
1996	447.726	48.383	496.109
1999	427.580	(*1) 7.501	435.081
2000	404.239	32.454	436.693

(*1) Total de agentes de empresas públicas. No hay datos del sector financiero.

(*2) El dato para esos años corresponde al total de agentes del Ministerio de Obras y Servicios Públicos en el que se encuadran las empresas públicas.

(*3) Cifra estimativa del personal de Obras y Servicios Públicos que fue absorbida por el Ministerio de Economía.

* Incluye los agentes del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Fuente: Elaboración propia con base en datos en Anuarios Estadísticos INDEC.

Durante el transcurso del primer gobierno de Menem, la Argentina transita la reducción de agentes del Sector Público Nacional (SPN) más importante de las últimas tres décadas. Entre 1989 y 1996, el conjunto de los recursos humanos a cargo del Estado Nacional se reduce en un 57 %, como producto de las privatizaciones, del cierre de diversos organismos y de la descentralización de servicios. En la segunda mitad de la década del noventa, la dotación de agentes desciende en menor proporción (alrededor de 50 mil cargos), en especial en el sector de la Administración Nacional. Mientras que en 1983 el sector de las empresas públicas y bancos oficiales representa alrededor del 36 % del total de empleo del nivel nacional, en el año 2000 supera apenas el 7 %.

(Cuadro 1)

Entre el segundo gobierno justicialista y el primer año del gobierno de la Alianza (1995-2000), el personal del SPN se reduce en un 12 %. En lo que respecta a la Administración Nacional, la tendencia decreciente se consolida por la disminución de agentes en los poderes Ejecutivo y Legislativo en el período 1996-2000, ya que el Poder Judicial aumenta su dotación de agentes en un 10 % aproximadamente. Asimismo, las Universidades Nacionales muestran un descenso estimativo de 15 mil cargos para el mismo período, aunque mantienen su participación relativa sobre el total (alrededor del 25 %). Para el año 1996, el sector de empresas y bancos nacionales cuenta con una dotación de 48.383 empleados, representando sólo el 9,8 % del SPN. Esa cifra disminuye levemente en el año 2000, donde se contabilizan 32.454 agentes. De este modo, el perfil del empleo público nacional post-reforma muestra una constante reducción del volumen de personal en sus tres poderes. (Cuadro 2)

Cuadro 2

Total Empleo Público de la Administración Nacional. 1996 y 2000

	1996	2000
Poder Ejecutivo	290.669	260.500
Poder Legislativo	11.419	10.419
Poder Judicial	18.608	20.368
Total	320.696	291.287

Fuente: Elaboración propia con base en datos en Anuario Estadístico INDEC 2001

1.2. Relación Empleo nacional, provincial y municipal y población (1970-1999)

El empleo público nacional, provincial y municipal muestra -desde 1970- una constante y drástica disminución en su participación respecto al total de la población argentina. Mientras que entre 1970 y 1999 la población se incrementa en más de 13 millones de habitantes, el empleo público total lo hace escasamente, por un total de 200 mil casos.

Luego de una leve disminución de su participación entre 1970 y 1983, para el período 1983-1999 el total de recursos humanos a cargo del Estado –Nacional y subnacional- disminuyó en un 13 %. Esta tendencia descendente se refuerza al establecer la relación entre el empleo público y la población total del país. Esta última constituye un referente fundamental al momento de intentar medir el tamaño del Estado: si en el primer año de dicho período existe un agente por cada –aproximadamente – dieciséis habitantes, en 1999 la relación es uno a veintiuno. ⁱⁱ

Cuadro 3

**Relación del Empleo Público argentino sobre la población
1970-1999**

Año	Población (total)	Empleo Público (Nac. Prov. Mun.)	% de agentes públicos sobre la población total
1970	23.962.000	1.536.000	6,4%
1983	30.564.000	1.859.000	6,1%
1987	31.497.000	1.871.000	5,9%
1991	32.973.784	1.935.702	5,9%
1996	35.219.612	1.806.644	5,1%
1999	36.578.358	1.738.963	4,8%

Fuente: Elaboración propia con base en datos CLAD 2003.

En números absolutos, se observa un incremento leve y constante de las dotaciones desde los años setenta, que alcanza su máximo histórico en 1991, con casi 2 millones de agentes. En cambio, durante la segunda mitad de los años noventa, el plantel de agentes públicos desciende aceleradamente. Pese a que la política de reducción del sector público es constante en los últimos 20 años de la historia argentina, la fluctuación del volumen de personal no es homogéneo al interior de las diversas jurisdicciones del Estado. Mientras que las provincias incrementaron en más del 100 % (de 630.000 a 1.273.155 agentes) sus recursos humanos entre 1983 y 1999, el Estado Nacional evidencia el movimiento opuesto. Esto ocurre, entre otros factores, por las transferencias a las provincias de los servicios de educación, salud pública y empresas, como el Astillero Río Santiago e HIPASAM, entre otras. Según cifras

aportadas por el INDEC, el personal de empresas y bancos oficiales desciende desde los 349.154 agentes en 1983 a poco más de 32.000 en el año 2000. Es decir que, luego de las privatizaciones, el personal de dicho sector representa sólo el 9 % del existente en 1983, concentrándose fundamentalmente en el sector público financiero (Banco Nación y B.I.C.E). (Cuadro3)

Independientemente de los períodos gubernamentales a considerar, el empleo permanente tendió a disminuir, en especial desde mediados de los años setenta, por las distintas modalidades de retiro (jubilaciones anticipadas, Ley de Disponibilidad, retiros voluntarios, transferencias a otras jurisdicciones, cierres de organismos, etc.), combinado con el congelamiento de vacantes.

II. El empleo público hoy

Como producto de las sucesivas políticas de ajuste estructural del Estado, el perfil del empleo público en el Poder Ejecutivo Nacional –en su administración central y descentralizada- presenta, para el año 2001, las siguientes características centrales:

- a) Mayor participación relativa del personal dependiente de las fuerzas armadas, de seguridad y de los servicios civiles vinculados a las mismas, frente al personal que desempeña funciones civiles, como las administrativas, científicas, sociales y económicas. Esta fisonomía estatal expresa las prioridades funcionales relativas al ejercicio del monopolio de la violencia.**

Sobre un total de 258.458ⁱⁱⁱ agentes presupuestados para el año 2001, el personal militar y de seguridad interior representa el 58% (150.886) de los cargos, mientras que los agentes civiles concentran el 42% (107.572). De estos últimos, una parte significativa prestan funciones en los ministerios de Defensa, Interior y Justicia.^{iv} (Cuadro 4)

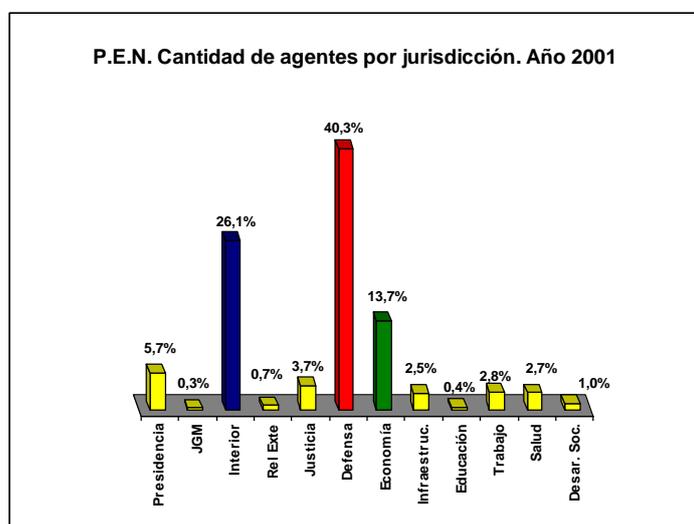
Se observa una importante participación de las fuerzas armadas y de seguridad en el total del empleo público, cuya incidencia aumentaría de considerarse los datos existentes, pero hasta ahora secretos, referentes a los servicios de inteligencia. Por otra parte, el personal vinculado a las actividades sociales, como la seguridad social, trabajo o desarrollo social y salud, tiene una escasa participación desde el punto de vista de su número y, aún menor, si se considera la importancia de algunos de sus presupuestos. Esta cuestión se complejiza, si se toma en cuenta que dentro de las áreas estatales ligadas a la defensa y la seguridad interior proliferan diversos sistemas de carrera o modalidades de contratación relacionadas con las actividades administrativas, científicas, docentes o de salud.

Cabe destacar que, desde la transición democrática iniciada en 1983, el peso global del sector militar y las fuerzas de seguridad respecto al número de cargos, y en especial en su gasto público, sufrió una drástica disminución, que se acentuó en la década de los años noventa con la eliminación del servicio militar, la privatización de las empresas militares y el cierre de bases militares, entre otras transformaciones. Pero el impacto de las privatizaciones y la descentralización en las actividades productivas y sociales del sector público nacional no vinculadas a las fuerzas armadas o de seguridad fue aún mayor (ejemplo: empresas públicas y docentes), motivo por el cual la participación

porcentual del sector militar y de seguridad tendió a aumentar en relación a la cantidad de cargos totales.

El 80 % de los cargos presupuestados para ambos niveles de administración del P.E.N. se encuentra concentrado en 3 de sus 12 jurisdicciones: **Ministerio de Defensa** (40.3%), **Ministerio del Interior** (26.1%) y **Ministerio de Economía** (13%). Al mismo tiempo, si excluimos al Ministerio de Trabajo, que condensa casi el 50% de dicho gasto^v, los Ministerios de **Defensa**, **Educación** e **Interior** son las jurisdicciones que cuentan con mayor participación en la composición del gasto presupuestado para la Administración Nacional. Este cruce de variables ofrece una idea del peso significativo –en términos cuantitativos- de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Interior al interior del P.E.N. (Gráfico A)

Gráfico A



b) **Baja participación del gasto en salarios de la APN en el total de Presupuesto Nacional. De este modo, el aumento del gasto público se corresponde con factores ajenos a la variable salarial, como por**

ejemplo, el incremento de los intereses de la deuda externa y las contribuciones a la seguridad social.

El total del gasto presupuestado para el Estado Nacional - en el año 2001- fue de \$ 51.869.787.297^{vi}, siendo el gasto total en remuneraciones del personal de \$ 6.493.527.785. Por lo tanto, el egreso presupuestado para salarios equivale al 12.5 % del total del gasto. Si excluimos los gastos correspondientes al Poder Judicial y al Poder Legislativo, el gasto total presupuestado del P.E.N. fue de \$ 50.642.199.216, mientras que las remuneraciones alcanzan a \$ 5.448.427.751, cifra equivalente al 10,7% del total del Presupuesto. Dentro de ese porcentaje, una porción significativa corresponden a contratos especiales y servicios técnicos y profesionales de financiación nacional.

c) Alta heterogeneidad entre las modalidades de contratación permanentes y no permanentes.

Independientemente de los períodos gubernamentales a considerar, el contrato permanente tendió a disminuir, por las distintas modalidades de retiro (jubilaciones anticipadas, Ley de Disponibilidad, retiros voluntarios y privatizaciones, transferencias a otras jurisdicciones, cierres de organismos, etc.), combinado con el congelamiento de vacantes. En cambio, a partir de mediados de los años ochenta, y con mayor énfasis desde 1995, los contratos por tiempo determinado comenzaron a crecer y sustituyeron en forma parcial a los cargos permanentes.

d) Gran dispersión y diferenciación en los sistemas de carrera y regímenes escalafonarios.

Los sistemas de carrera existentes a principios de los años setenta se vieron afectados por las políticas de ajuste fiscal que distorsionaron sus objetivos originales. Como resultado de las políticas de “modernización” estatal, se crearon escalafones especiales (Administradores Gubernamentales) o se sustituyeron a otros en crisis (implementación del SINAPA), situación que aumentó la dispersión salarial y la heterogeneidad en los sistemas existentes, al no poder abarcar al conjunto de la administración.

El Presupuesto Nacional clasifica 56 regímenes y/o escalafones de empleo público en el PEN. Cabe destacar que, bajo la denominación “Personal Militar de las Fuerzas Armadas”, el Presupuesto agrupa los cargos de las tres Fuerzas Armadas y diversos regímenes de carrera.

De esta forma, se observa una importante heterogeneidad en los sistemas de carrera y regímenes que comprenden al empleo público del Poder Ejecutivo. En principio, podría establecerse un promedio hipotético de 4.615 cargos por régimen y/o escalafón. Mientras que un reducido número de escalafones ronda los 30 mil cargos (tal son los casos de SINAPA, Policía Federal, PECIFA, Gendarmería, DGI y Prefectura Naval), la mayor parte de los sistemas de carrera y/o regímenes no supera los mil cargos.

El Ministerio de Defensa es la jurisdicción de la Administración Central en la que convive la mayor cantidad de regímenes laborales o escalafonarios (supera la quincena). En cuanto a la Administración Descentralizada, se

aprecia que un importante número de organismos posee su propio escalafón. En particular, los organismos reguladores, creados en la última década, adoptan regímenes propios. De los 56 organismos descentralizados, sólo 6 concentran el 72 % del total de cargos para ese nivel.

En el resto de las distintas jurisdicciones ministeriales y entre las administraciones central y descentralizada existen pocos regímenes y/o sistemas de carrera, como el caso de las Autoridades Superiores, los Funcionarios Fuera de Nivel y el SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa).

También es considerable el fenómeno de diversificación de regímenes escalafonarios al interior del personal civil. Excluido el personal militar y de seguridad interior (58,4%), el personal civil del P.E.N representa 107.572 cargos dispersos en 48 escalafones, de los cuales sólo 6 de ellos agrupan al 80 % de dichos cargos. El personal civil comprende a un heterogéneo número de agentes con finalidades funcionales diversas, como las administrativas, docentes, culturales, científicas, de contralor y económicas, entre las más relevantes. Este personal se distribuye en forma equivalente entre la administración central y descentralizada, pero algo más de la mitad de ellos se concentra en el Ministerio de Defensa (casi la cuarta parte), en los organismos de recaudación (AFIP y ANSeS) y en el CONICET, este último transferido en el 2002 de la Presidencia de la Nación al Ministerio de Educación.

Sobre un total de 48 escalafones, casi el 90% del personal civil se concentra en sólo 5 de ellos. El 60 % se reúne entre el personal administrativo del SINAPA y del Personal Civil de las Fuerzas Armadas. Los otros tres escalafones

restantes (40 %) comprenden a los organismos recaudadores (DGI; ANSeS y Aduana).

A su vez, si clasificamos al Personal Civil según las funciones que desempeña, puede notarse que la mayoría de los cargos se concentra en las funciones administrativas y de recaudación. En menor número, dicho personal se agrupa en las instituciones que cumplen finalidades económica, científicas, docente y cultural. Menor proporción aún le corresponde a las entidades con finalidad de regulación, que en gran parte son de reciente creación y con gastos salariales mayores al resto. Por último, los cargos de conducción, de acuerdo al presupuesto, no alcanzarían los mil^{vii}.

Cuadro 4

P.E.N. Volúmen de Empleo Público por régimen según nivel de administración. Año 2001

Régimen / Nivel de administración	Central	Descentral.	Total	civil	militar	
1 SINAPA (transitorio y permanente)	17.647	12.061	29.708	29.708		11,5%
2 Autoridades superiores	125		125	125		0,0%
3 Funcionarios fuera de nivel	238	317	555	555		0,2%
4 Servicio exterior	988		988	988		0,4%
5 Personal Secretaría de Comunicaciones (SOR)	780		780	780		0,3%
6 Personal de Orquestas	462		462	462		0,2%
7 Personal Docente	3	20	23	23		0,0%
8 Administ. Guber	166		166	166		0,1%
9 Policía Federal	31.703		31.703		31.703	12,3%
10 Personal Civil de la FFAA (permanentes y temporarios)	22.755	246	23.001	23.001		8,9%
11 Gendarmería	17.857		17.857		17.857	6,9%
12 Personal Militar de las FFAA*	76.505		76.505		76.505	29,6%
13 Docente civil de las FFAA	946		946	946		0,4%
14 Prefectura Naval	14.409		14.409		14.409	5,6%
15 Servicio Penitenciario Federal	8.099	200	8.299		8.299	3,2%
16 Policía Aeronáutica	1.890		1.890		1.890	0,7%
17 Personal CONICET	44	6.227	6.271	6.271		2,4%
18 Personal FFAA sin discriminar	48		48		48	0,0%
19 Policía Establecimientos Navales	175		175		175	0,1%
20 Personal de la Dirección Nacional del Antártico	77		77	77		0,0%

e) Amplia brecha entre los ingresos más bajos y los más elevados al interior de cada organismo y extensa dispersión de las pirámides salariales entre los diversos regímenes laborales.

Las diferenciaciones en los ingresos que aparecieron en las últimas décadas fueron, entre otras, las de las remuneraciones entre las autoridades políticas o superiores y las del personal de carrera; las de los nuevos escalafones y la aplicación diferencial de adicionales entre las distintas jurisdicciones u organismos; las de las modalidades contractuales por tiempo determinado y los convenios con los organismos multilaterales de crédito y las que permanecieron entre los distintos escalafones aún existentes.

A pesar de estas transformaciones, el personal convencionado regido por la Ley 14.250 de Convenio Colectivo de Trabajo para el sector privado^{viii} mantuvo un importante ingreso promedio, superior al personal del SINAPA y al personal científico. La Administración Central muestra ingresos salariales menores a los de los organismos descentralizados. Los organismos de reciente creación en el Poder Ejecutivo tienden a concentrar ingresos salariales mayores a los históricos, como es el caso de los organismos reguladores que disponen de contrataciones especiales.

f) Creciente incremento de la participación del personal temporario sobre el permanente.

Como ya señalamos, los cargos permanentes, en especial en la última década, tendieron a disminuir, a la par que fueron creciendo las contrataciones por tiempo determinado, modalidad esta última que presenta una gran diversidad. Los contratos de los organismos multilaterales de crédito, a los que normativamente no pueden acceder los empleados del sector público, tienen

una importante participación en algunos organismos e ingresos remunerativos relevantes.

Las horas cátedra –una de las diversas modalidades de contratación temporaria con las que cuenta el Estado Nacional para contratar recursos humanos- presentan remuneraciones diferenciales, aunque no muy importantes entre las jurisdicciones^x. De éstas, la que concentra mayor número de horas cátedra es el Ministerio de Defensa, con un 74.4% del total de horas destinadas al Poder Ejecutivo Nacional para ambos niveles de administración. El presupuesto en horas cátedra del 2001 para dicho ministerio ronda lo 20 millones de pesos.^x

Por último, los contratos de locación de servicios o de obra, de gran difusión a partir de 1995, exhiben una mayor diferenciación remunerativa y una gran heterogeneidad en su participación respecto del personal permanente, según la jurisdicción y/o el organismo que se analiza.

CONCLUSIONES

Hace algo más de treinta años, la participación del empleo público en el conjunto de las jurisdicciones estatales, respecto del total de la población argentina, implicaba algo menos del 7 %. Esta proporción se torna relativamente baja, sobre todo si se toma en cuenta las funciones, actividades y el rol productivo del Estado argentino desde los años treinta hasta mediados de los setenta. Asimismo, si se compara esta cantidad con los porcentajes de los países desarrollados pertenecientes a la OCDE, el peso relativo del empleo público en Argentina es considerablemente menor, tendencia que se profundiza

a partir de la Reforma al punto que -para el año 2000- la correlación descendió casi dos puntos.

Mientras la población argentina crecía en forma constante hasta mediados de los noventa, el empleo público, en lugar de acompañar el crecimiento vegetativo poblacional, se redujo tanto en su participación porcentual como en números absolutos. Asimismo, si consideramos que la población económicamente activa de los últimos años oscila en alrededor de 14 millones de personas, también la proporción del empleo público global es baja, al no superar los dos millones de personas (14 % del total de la PEA).

Desde mediados de los años setenta, se observa una disminución constante del empleo público global, como resultado de la reducción de los planteles del Estado Nacional operada –fundamentalmente- durante la dictadura militar de 1976 a 1983. La tendencia a la baja continuó desde la mitad de los ochenta hasta el 2001. Pero la principal merma de agentes tiene lugar con el primer gobierno menemista (1989-1995), a partir de la privatización de las empresas públicas.

En efecto, la Reforma del Estado -iniciada en 1989- produjo tres resultados de suma relevancia cuantitativa en el empleo público: a) transfirió al sector privado parte del personal dependiente de las ex empresas públicas privatizadas y/o concesionadas; b) descentralizó -principalmente a las provincias y a algunos municipios- el personal de servicios sociales de educación, salud y de algunas empresas públicas; y c) redujo la cantidad de agentes, por cierre de organismos y empresas y por la rebaja de los planteles de las empresas a privatizar y de áreas de la administración a “racionalizar” mediante despidos, retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, etc.

Sin embargo, hasta principios de los años noventa predominó el peso relativo del empleo público en la órbita del Estado Nacional por sobre el existente en las provincias y municipios. A pesar de que desde el punto de vista constitucional la República se funda en la preexistencia de los Estados federales que delegan en el Estado central algunas funciones monopólicas (defensa y/o servicio exterior), la matriz de nuestro Estado moderno es centralista desde el diseño y ejecución de las políticas y unitario desde el punto de vista fiscal.

Complementariamente, como contrapartida de la reforma del Estado Nacional, las provincias y municipios debieron absorber gran parte de los empleados de esta jurisdicción y sumaron otra importante cantidad de agentes, destinados a cubrir las nuevas funciones asumidas por estos niveles en materia de políticas sociales. Al mismo tiempo, las “lógicas” clientelares -de gran peso en regiones con una significativa proporción de pobreza estructural- constituyen un factor predominante para entender el incremento de los elencos públicos, sobre todo hasta mediados de los años noventa. Luego de la “crisis del Tequila”, los Estados federales comenzaron a aplicar políticas de reformas que tendieron a reducir sus plantas de personal, en especial las vinculadas a las actividades productivas.

Desde la perspectiva de la “publicidad de los actos de gobierno”, a pesar de transcurridas dos décadas de gobiernos democráticos, perviven prácticas autoritarias de ocultamiento de información, relacionada con los funcionarios y agentes públicos y con los elencos técnicos. A modo de ejemplo, podemos mencionar que se desconocen la mayor parte de los cargos dependientes de los ocho organismos de Inteligencia Nacional, del personal contratado en los

programas de los Organismos Multilaterales de Crédito y del personal contratado bajo las múltiples modalidades que se han aplicado en estas dos últimas décadas. A pesar de ello, es de destacar que las fuentes de datos más confiables continúan siendo, aún, las públicas.

Si acordamos en que el denominado “Consenso de Washington” constituyó un condicionante externo central en la reforma estatal de los noventa, podemos considerar que, desde el punto de vista de sus objetivos, su “éxito” se centró en el cambio de la política económica. En materia de re-direccionar el gasto público, su alcance fue muy limitado, al menos para el caso argentino. Entre sus recomendaciones para América Latina, el programa proponía reducir el gasto militar para aumentar el gasto social en educación y salud. De acuerdo a los datos presentados por el Presupuesto Nacional del 2001, luego de dos décadas de reformas de las estructuras estatales diseñadas por gobiernos democráticos, los cargos dependientes del Ministerio de Defensa siguen siendo los principales, pese al fuerte descenso sufrido en los años noventa. Si sumamos a ellos los agentes de las áreas de Seguridad Interior y de Justicia y los potenciales de los organismos de Inteligencia, vemos que la mayoría de los cargos presupuestados del Estado Nacional (excluidas las universidades) se relacionan con el personal vinculado al accionar del Estado en tanto “monopolio de la violencia”.

De esta forma, el perfil del empleo en el Estado Nacional -contrariamente a lo pregonado- nos muestra que las funciones militares, policiales y judiciales han sido consideradas prioritarias en la reforma estatal argentina. En cambio, los agentes vinculados a las funciones económicas, sociales y científicas han sufrido caídas drásticas o se han mantenido congeladas en el tiempo,

perdiendo su participación relativa. Por otra parte, merecería un análisis pormenorizado el deterioro de las agencias y del personal relacionado con funciones de contralor y de poder de policía en materia sanitaria y de regulación económica y laboral.

En la última década, en el Estado Nacional disminuyeron los cargos permanentes, a la par que se acrecentaron las formas contractuales por tiempo determinado. Esto impacta negativamente en la estabilidad del servicio público, genera estructuras “paralelas superpuestas” e introduce formas de flexibilidad laboral contractual y de reducción de salarios indirectos. Por otra parte, el fenómeno contribuye a la distorsión de la pirámide salarial que, en lugar de democratizarse y de ser un instrumento para la redistribución del ingreso, tendió a emular al sector privado, aumentando la distancia entre los ingresos más bajos con los más altos. Así, mientras el salario de la mayor parte de los empleados apenas alcanza al consumo de la Canasta Familiar Básica (750 \$), en la franja que supera los 2.000\$, los montos son geoméricamente crecientes y cada vez menos transparentes. Sin embargo, el mayor ingreso de los elencos directivos y gerenciales, por sí mismos, no contribuyeron a una mejora de los resultados de la gestión y -mucho menos- a un aumento de las capacidades institucionales de los organismos públicos.

El impacto de la reforma estatal en la homogeneización y “actualización” de los sistemas de carrera fue limitado, ya que todavía perviven numerosos escalafones con funciones similares y diferencias salariales importantes. Las políticas de ajuste fiscal limitaron la implementación de nuevos regímenes planteados en la denominada “Segunda Reforma del Estado” de 1996, por lo que la mayoría de los sistemas de carrera no se actualizaron (en especial, en

su aspecto salarial) y, en lugar de reducirse y homologarse por funciones, se han multiplicado, con la creación de nuevos escalafones que detentan ingresos mayores (por ejemplo, el escalafón de los Administradores Gubernamentales y de los entes reguladores).

Los principales rubros del gasto del Estado Nacional son la Seguridad Social, el pago de la Deuda Pública (muy oscilante en los últimos años) y -en tercer lugar- el destinado al funcionamiento de la Administración. Dentro de este último, el gasto en salarios constituye la cuarta parte de su componente (unos 5 mil millones de pesos). Es decir que, en la última década, nunca superó el 10 % del Presupuesto Nacional. Así, podríamos afirmar que el gasto público salarial posee un impacto positivo para el funcionamiento de la economía y del mercado de trabajo ya que, por su bajo promedio de ingresos, contribuye directamente al consumo y por tratarse de salarios registrados aportan necesariamente a las cargas sociales y al sistema impositivo. Además, la extensión del pago salarial de los agentes públicos mediante el sistema financiero contribuyó a la denominada bancarización de la economía.

Las políticas de reforma y ajuste del empleo público han impactado directamente en el funcionamiento del mercado de trabajo nacional. Si bien la cuestión no es motivo de este estudio, podemos mencionar que la reducción de los planteles del Estado se constituyó -en los últimos treinta años- en un factor de presión negativo sobre la cantidad y calidad de los empleos. La caída del empleo asalariado y el aumento del cuentapropismo que se observa desde la década de los años setenta, junto a la desocupación abierta de los años noventa, responden al funcionamiento de la economía y a la reducción de la

participación del empleo público en relación con el crecimiento vegetativo de la población y la PEA. También, las reducciones salariales directas abrieron paso al ajuste en el sector privado, llevando - desde 1998 al 2001- los salarios nominales a la baja. Por último, a pesar de los contratos flexibles (monotributistas y autónomos), el salario público aporta aún en forma significativa al trabajo registrado (alrededor del 40 % de la PEA) y -por consiguiente- al sistema de contribuciones laborales, frente a la depreciación constante del personal convencionado privado.

BIBLIOGRAFÍA

ZELLER, Norberto y RIVKIN, Ana (2003): “El empleo en la Administración

Pública Nacional: estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones”, INAP, Serie I, Documento N°69.

_____ (2003a): “¿Hacia burocracias inestables? Paradojas de la receta neoliberal”, en *Le Monde Diplomatique*, Bs. As., agosto.

_____ (2004): “Perfil actual del empleo público del Estado Nacional argentino. Tres décadas de crisis y reformas”, en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública – RAP*, Año XXVI, N° 306, junio.

(Normas y planes e intervenciones en el mercado trabajo)

FUENTES

Leyes Nacionales: Ley 25.401 de Presupuesto Nacional 2001

INDEC: Anuarios Estadísticos 1980-2002

Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Hacienda, Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRHU) Datos procesados.

ⁱ Proyecto UBACYT E/032: "Política y Técnica en los procesos de Reforma del Estado", Facultad de Ciencias Económicas-UBA.

ⁱⁱ Fuente: elaboración propia con base en datos CLAD 2003.

ⁱⁱⁱ Dicho volumen representa los cargos presupuestados para el Poder Ejecutivo Nacional (central y descentralizado). No incluye personal docente y no docente universitario.

^{iv} Cabe destacar que, desde el año 2002, las fuerzas de seguridad interior pasaron a depender del Ministerio de Justicia.

^v Bajo su jurisdicción se encuentra la Anses que exhibe como gasto los montos destinados a asignaciones familiares, seguros de despido, fondos jubilatorios, etc.

^{vi} Dicha cifra incluye los \$ 11.093.600.000 de los servicios de la deuda pública y los \$ 2.743.043.068 de las obligaciones a cargo del Tesoro.

^{vii} Cabe aclarar que no están comprendidos los cargos críticos (Directores, coordinaciones, etc.) ni cargos de conducción intermedios de los regímenes vigentes.

^{viii} El Personal de ANSeS, DGI, ADUANAS, constituyen ejemplos de agentes estatales regidos por el Convenio Colectivo de Trabajo del Sector Privado (14.250).

^{ix} El valor de las horas cátedra mensuales nivel medio es de \$ 17.64, el de las Horas cátedra Mensuales Nivel Superior es de 21.60 \$, mientras que otras categorías rondan los \$24.

^x Dicho monto es un estimativo, considerando un valor promedio de \$22 por hora cátedra.