

**Programa de Estudios del Trabajo
Universidad Arturo Jauretche**

**Charla – debate:
Actuales desafíos del empleo
público frente a la crisis**

Ana Laura Fernández y Mariana González

10 de septiembre de 2018

Objetivos

1. Discutir los mitos acerca del empleo público que buscó instalar el gobierno: crecimiento descontrolado, despidos de ñoquis y trabajadores sin tareas.
2. Analizar las características y evolución del empleo público en Argentina, a partir de un análisis de las formas de contratación y la reconstrucción de series estadísticas.
3. Caracterizar a los trabajadores del Poder Ejecutivo Nacional en función de su forma de contratación, su nivel educativo y sus salarios relativos.



Empleados públicos: ¿quiénes son?

- ▶ **Asalariados cuyo empleador es el Estado, en cualquiera de sus niveles:** nacional, provincial, municipal.
- ▶ Pueden desempeñarse en el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Administración Pública centralizada o descentralizada del Poder Ejecutivo, entidades autárquicas, empresas que sean total o parcialmente propiedad del Estado, bancos oficiales, organismos o entes previsionales del sector público y, en general, todo otro ente estatal cualquiera fuere su naturaleza.
- ▶ En la presentación no se consideran los empleados en empresas y bancos.
- ▶ **La forma de contratación de estos empleados presenta una gran heterogeneidad** y no en todos los casos se reconoce formalmente su relación laboral de dependencia. Esa heterogeneidad se origina en la reforma del Estado que se llevó a cabo a partir de 1989.



Régimen laboral del empleo público

- ▶ Régimen de estabilidad
 - ▶ 1989 - Ley de Emergencia Económica: todo ente estatal quedó impedido de efectuar contrataciones o designaciones de personal que implicasen aumentar el gasto por ese concepto.
 - ▶ Profundización: prohibición de cubrir las vacantes existentes salvo casos de excepción fundada autorizada. **Congelamiento**. Virtual cierre del acceso a la “planta permanente”.
 - ▶ 1989 - Ley de Reforma del Estado: autorizó a “contratar con el sector privado la prestación de **servicios de administración consultiva**”. Posibilidad de reemplazar trabajo realizado por personal del Estado por servicios contratados a consultoras.
 - ▶ 1991 - Ley Nacional de Empleo: se establecieron y/o regularon diversas **modalidades de contratación por tiempo determinado**, sin derecho a indemnización, y otorgando al empleador reducciones en las contribuciones patronales. Estas modalidades eran aplicables tanto al sector privado como a todos los niveles del Estado en el marco de programas de emergencia ocupacional.
-

Régimen laboral del empleo público

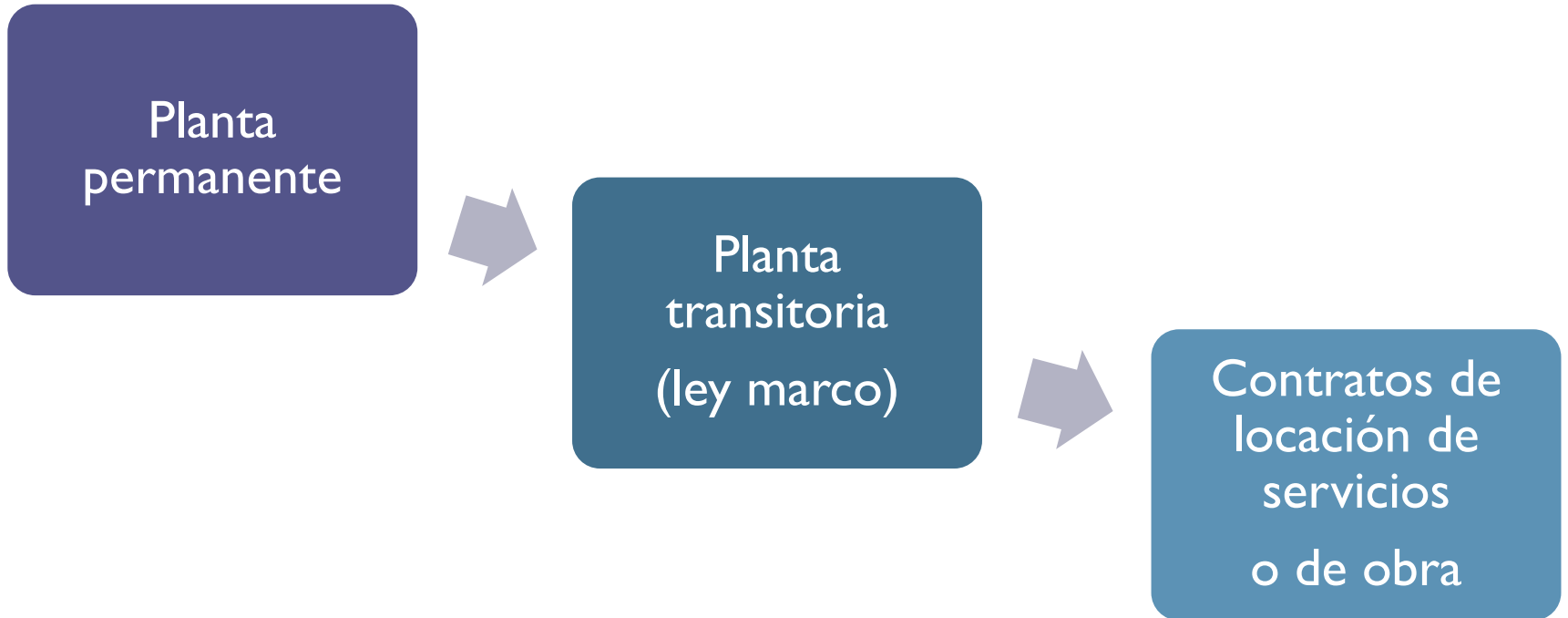
- ▶ 1995 - Se autorizó al Estado a realizar contrataciones mediante **contratos de locación de servicios** (técnicos o especializados) **o de locación de obra**. Estos contratos debían tener una cláusula donde se estableciera su duración y una cláusula de rescisión o renovación a favor de la Administración pública.
 - ▶ “Contratados”: en los hechos nada distinguía a muchos de estos empleados y su relación con el Estado empleador del caso de otros asalariados. Pero en la norma, la relación laboral no estaba reconocida.
 - ▶ Nuevo Decreto que pone límites en 2001.
- ▶ 1999 - **Ley Marco** de Regulación de Empleo Público Nacional (reglamentada en 2002): se establecieron las características de las contrataciones de personal por tiempo determinado y la designación en **plantas transitorias**. Eran contrataciones restringidas a la prestación de servicios transitorios o estacionales no incluidos en funciones propias del régimen de carrera y que no podía exceder al 15% del total (CCT 2006).
 - ▶ Se transformó en la forma de contratación más extendida.

Régimen laboral del empleo público

- ▶ 2001, 2002 y 2004 - **Contratación directa** de servicios cuando el contratado sea una **Universidad Nacional**: firma de un contrato entre alguna repartición nacional y una universidad para la prestación de servicios; la universidad, a su vez, contrata los trabajadores para la prestación de esos servicios.
 - ▶ Forma indirecta de incorporación de personal al sector público. También utilizada con BM, BID, UN.
- ▶ LCT para personal de ANSES, AFIP, ENOHSA, etc.
- ▶ 2006 - **Convenio colectivo** general para la Administración Pública Nacional. Equipara los salarios con los de planta.
- ▶ 2008 - Convenio colectivo sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP).
- ▶ 2009 - Descongelamiento de vacantes en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público y cobertura por medio de un proceso de selección: sucesivos llamados a concurso (13.500 vacantes entre 2009 y 2014).



Formas de contratación y precarización



Contexto mercado laboral

- ▶ Décadas del '90 del 2000: profundas diferencias en la dinámica económica y en el mercado laboral.
- ▶ Las transformaciones que sufrió el régimen laboral de los empleados públicos no resultaron ajenas a las ocurridas en el ámbito privado.
- ▶ Mientras que la década de 1990 se caracterizó por una tendencia hacia una mayor precarización de las condiciones de contratación, en los años más recientes existió mayor reconocimiento de derechos y formas más protegidas de vinculación laboral, aun cuando no se revirtiera totalmente el proceso anterior.

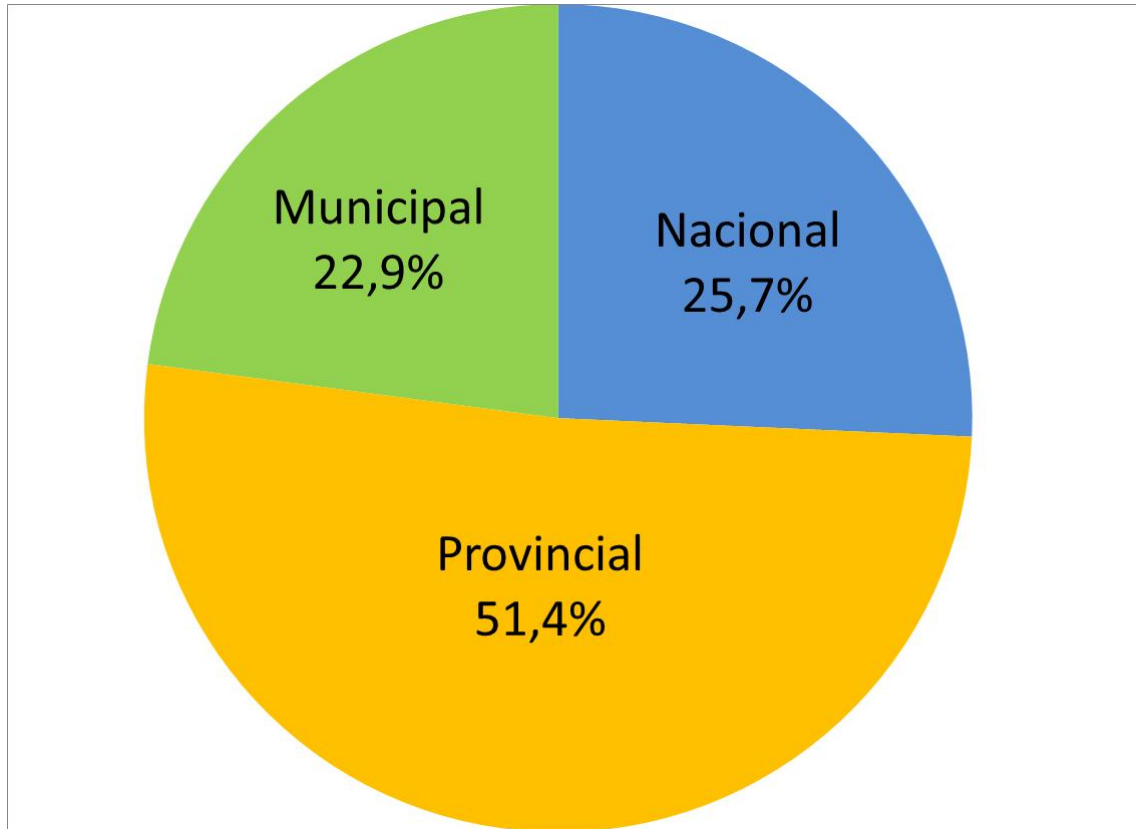


Cambios en el gobierno de Macri

- ▶ Con la asunción de Macri revivió una visión de la **necesidad de ajuste** respecto de las funciones del Estado y el número de empleados públicos.
- ▶ Se creó el **Ministerio de Modernización**, que busca centralizar la información respecto de las contrataciones en el Estado nacional.
- ▶ Se cuestionaron y se **examinaron las últimas incorporaciones** de empleados públicos a nivel nacional efectuadas por gobierno anterior.
- ▶ **A inicios de los años 2017 y 2018 se dispuso que el P.E.N no podría incrementar sus plantas** de personal permanente ni temporario, ni los contratos de locación de servicios, respecto de las cantidades existentes a fines del año anterior.
- ▶ **Julio 2018. Prohibición de contratar.** El P.E.N. no podrá efectuar nuevas contrataciones de personal bajo cualquier modalidad, hasta el 31/12/2019. Excepciones: AFI, AFIP, Servicio penitenciario, FF.AA., Universidades. **Convenios de servicios de asistencia técnica quedan sin efecto desde 2019.**

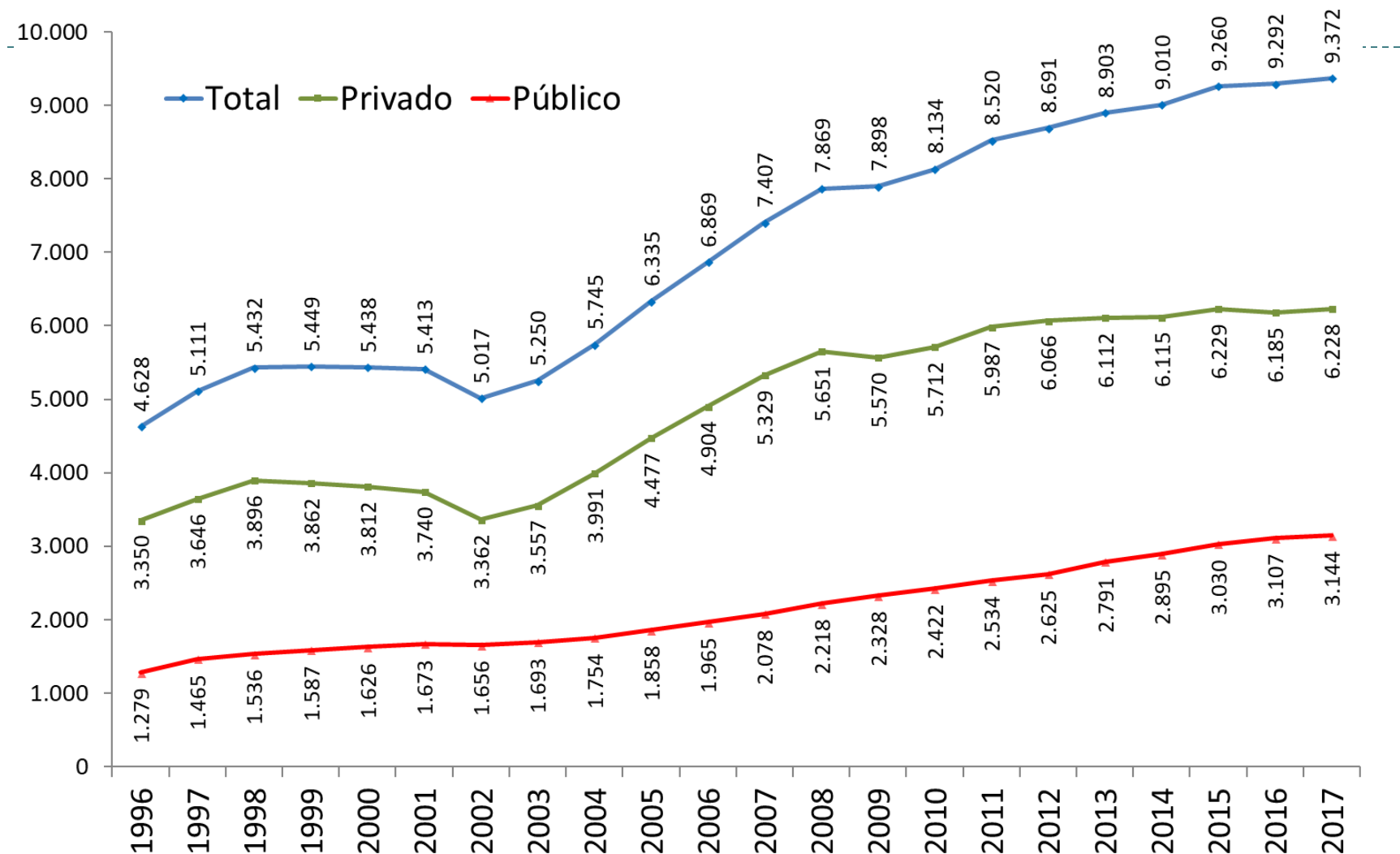


Composición de los asalariados del sector público según jurisdicción, censo 2010 (en porcentajes)



- 3,7 millones en 2010
- Representan el 27,9% de los asalariados
- El 20% de los ocupados
- Tasa de crecimiento 2001-10: +5,4% anual

Cantidad de asalariados registrados por el sector privado y público, 1996-2017 (en miles de personas)



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

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

Evolución de la cantidad de asalariados registrados por el sector privado y público, 1996-2018 (2015=100)



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

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

Evolución de los asalariados registrados del sector privado y del sector estatal, 1998-2015. (taac)

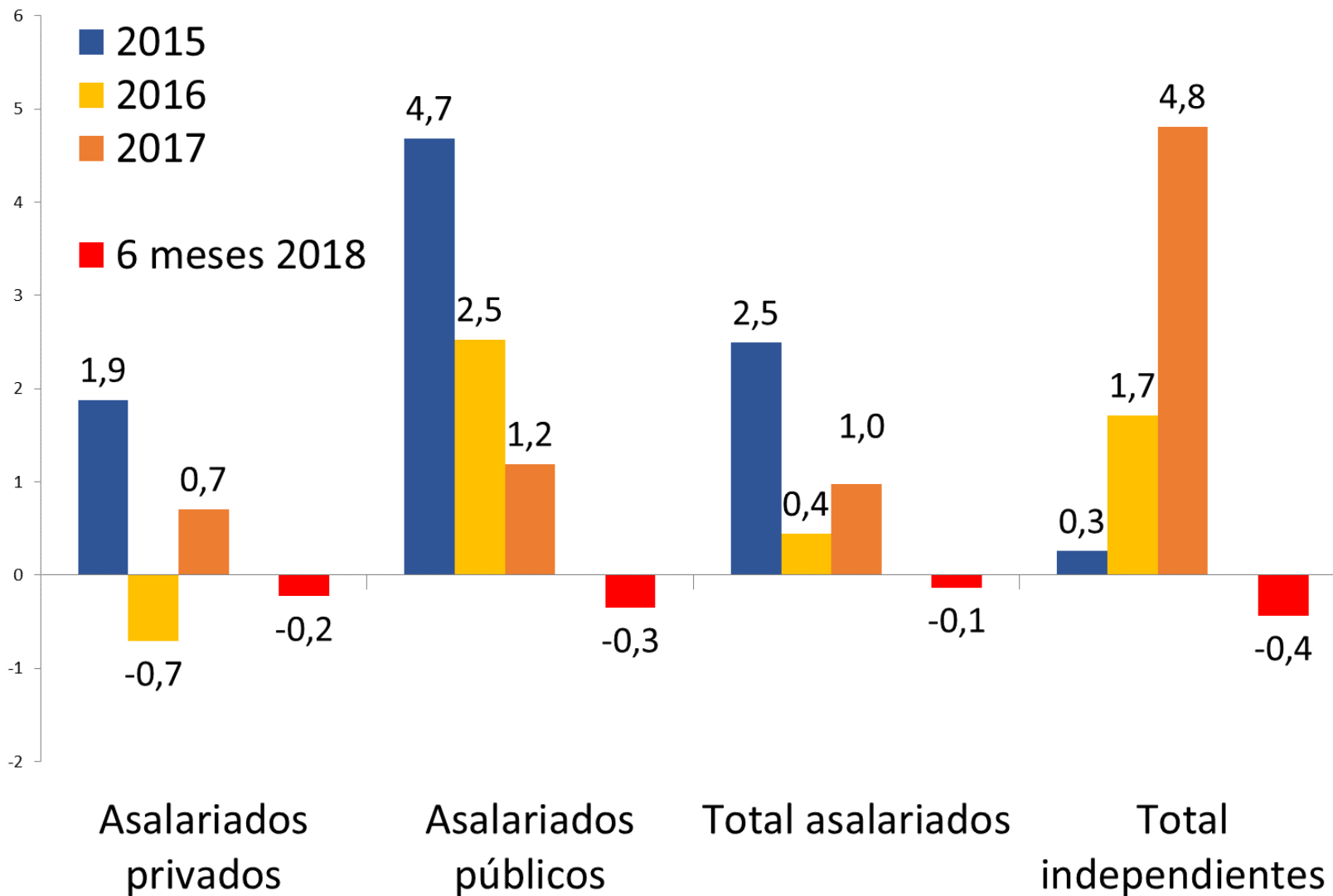
Período	Total	Privado	Público
1998-2001	1,8%	1,3%	2,9%
1998-2002	-0,4%	-1,5%	2,0%
2002-2015	4,8%	4,8%	4,7%
2003-2015	4,9%	4,8%	5,0%
2003-2008	8,5%	9,8%	5,5%
2008-2015	2,3%	1,4%	4,6%
2015-2017	0,5%	-0,1%	1,8%

- ▶ El empleo público pasa de representar el 32,3% del total de asalariados registrados en 2003 al 32,7% en 2015.
- ▶ En 1° sem 2018 la relación es 33,5%.

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

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

Variación interanual de los trabajadores registrados según modalidad ocupacional, 2015-6 meses 2018 (en %)



Variaciones en los Ingresos y Gastos reales del Sector Público Nacional No Financiero (base caja), 2015 a junio 2018 (en %)

	2015-16	2016-17	6meses 2017-18
INGRESOS TOTALES	-3,8	-1,5	-0,1
Ingresos tributarios	-3,3	-3,4	-3,4
Otros ingresos	-10,6	30,1	42,5
GASTOS PRIMARIOS	-1,8	-2,2	-5,7
Gastos corrientes	0,5	-1,6	-2,4
Gastos de capital	-19,6	-8,3	-36,7
RESULTADO			
PRIMARIO	8,7	-5,5	-42,0
INTERESES NETOS	17,9	37,6	3,3
RDO. FINANCIERO	11,1	6,4	-22,3



Gastos del Sector Público Nacional No Financiero (base caja), acumulado Ene-18/Jun-18 (en millones de \$ y % de variación real interanual)

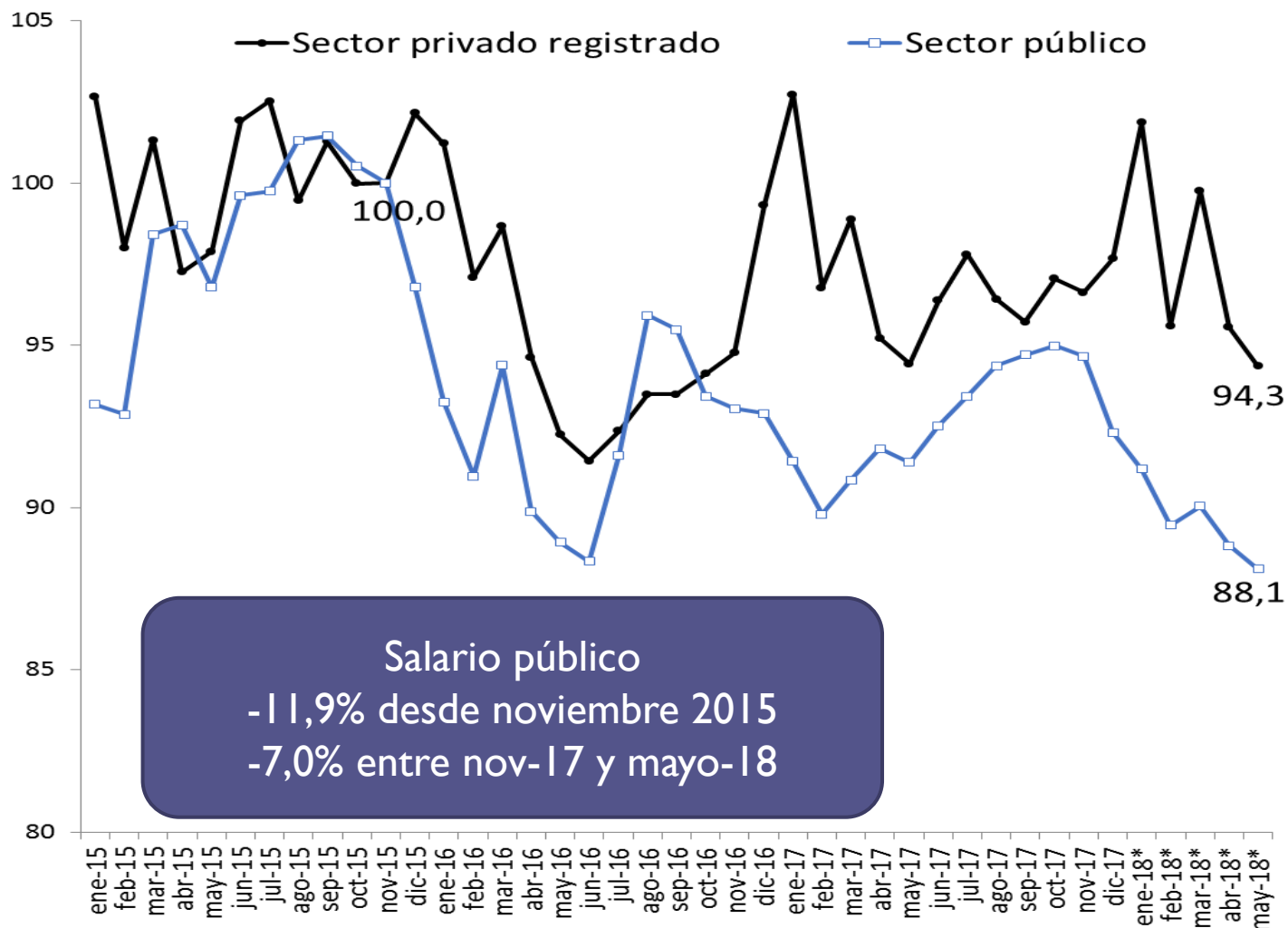
	6 meses 2018	Varia- ción real
GASTOS PRIMARIOS	1.300.825	-5,7%
Gastos corrientes primarios	1.216.895	-2,4%
Prestaciones sociales	779.200	2,1%
Jubilaciones y pensiones	553.117	3,3%
Asignaciones familiares y AUH	85.090	-3,2%
Otras prestaciones	140.993	1,1%
Otros gastos corrientes	437.695	-9,5%
Subsidios económicos	99.649	-14,5%
Salarios	232.989	-5,6%
Transferencias a provincias	29.574	-25,3%
Otros	75.484	-6,1%
Gastos de capital	83.930	-36,7%

El nuevo acuerdo con el FMI prevé eliminar el déficit primario en 2019 (se espera que en 2018 llegue a 2,6% del PIB).

Para ello se buscará reducir la masa salarial del empleo público casi 10% en términos del PIB entre 2018 y 2019.

Medidas: congelamiento de la planta de personal y fijación de los salarios reales.

Evolución real de la remuneración promedio real del sector privado y del sector público (índice Nov/15=100), Ene-15/May-18



* Datos provisorios. El sector público incluye administración nacional, enseñanza y salud de jurisdicción nacional y provinciales.

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Trabajo, Índice de salarios-INDEC e IPC provincias-CIFRA.

Ocupados en el Poder Ejecutivo Nacional

- ▶ Personal de los distintos Ministerios nacionales, incluye datos de Otros entes del Sector Público no Financiero, personal militar y de seguridad y, a partir de 2006, Empresas y Sociedades del Estado. Entre los que se encuentran Organismos reguladores y Organismos de Ciencia y Tecnología.
 - ▶ Más del 70% de los empleados que se registran se desempeñan como personal de seguridad y militar; en cambio, no incluye a la mayor parte de los empleados en áreas de Salud y Educación, dado que sólo considera al personal dependiente directamente de los Ministerios nacionales. Tampoco incluye a los empleados de los Poderes Legislativo y Judicial.
 - ▶ Los puestos de trabajo se agrupan en escalafones según su naturaleza y función:
 - ▶ **Organismos Reguladores:** CNC, CNV, CNRT, ENARGAS, ENRE, SRT y ORSNA, entre otros.
 - ▶ **Científicos y Técnicos:** CNEA, CONICET, INTA, INTI y SENASA. Se incluye en este escalafón a todo el personal, no únicamente al dedicado a tareas específicamente científicas.
 - ▶ **Personal Convencionado:** AFIP, la Dirección Nacional de Vialidad, ENHOSA, ANSES, los Servicios de Transportes Navales y Talleres Gráficos.
 - ▶ **Planta Permanente del SINEP** (antes SINAPA) engloba personal profesional y administrativo.
 - ▶ **Personal Civil de las Fuerzas Armadas**
 - ▶ **Trabajadores contratados por tiempo determinado:** incluye a trabajadores contratados a través de las modalidades comprendidas en la Ley Marco y los “contratados”.
 - ▶ **Resto:** incluye autoridades superiores del Poder Ejecutivo, personal de Fabricaciones Militares, personal del Servicio Exterior y Sindicatura General de la Nación, personal del INCAA, entre otros.
-



Variación en la cantidad de ocupados en el Poder Ejecutivo Nacional y otros entes del Sector Público Nacional no Financiero por agrupamientos escalafonarios. Promedios anuales.

Escalafón	Tasa Anual Acumulativa de Variación (%)			Composición excl. mil. y seg. (%)		
	2003-2015	2003-2017	2015-2017	2003	2015	2017
Organismos reguladores	2,0%	1,1%	-3,2%	0,9%	0,7%	0,6%
Contratados por tiempo determinado	12,2%	10,6%	0,7%	14,9%	36,9%	38,3%
Planta transitoria Ley Marco	49,7%	43,2%	4,7%	1,6%	87,9%	99,0%
Locación de servicio y obra	-4,7%	-18,5%	-55,6%	98,4%	12,1%	1,0%
Convencionados	2,6%	1,9%	-1,6%	25,3%	19,7%	19,7%
Escalafones Científicos y Técnicos	5,1%	4,7%	1,4%	11,1%	12,0%	12,9%
SINEP (planta permanente)	-0,7%	-1,0%	-1,9%	22,1%	11,5%	11,2%
Militar y de Seguridad	2,2%	1,5%	-2,0%			
Personal Civil de las FFAA	-0,1%	-0,5%	-2,0%	18,8%	10,5%	10,2%
Resto	5,7%	4,2%	-3,4%	6,9%	8,7%	7,2%
Total	3,2%	2,5%	-1,3%			
Total sin militar y de seguridad	4,4%	3,7%	-0,6%	100,0%	100,0%	100,0%

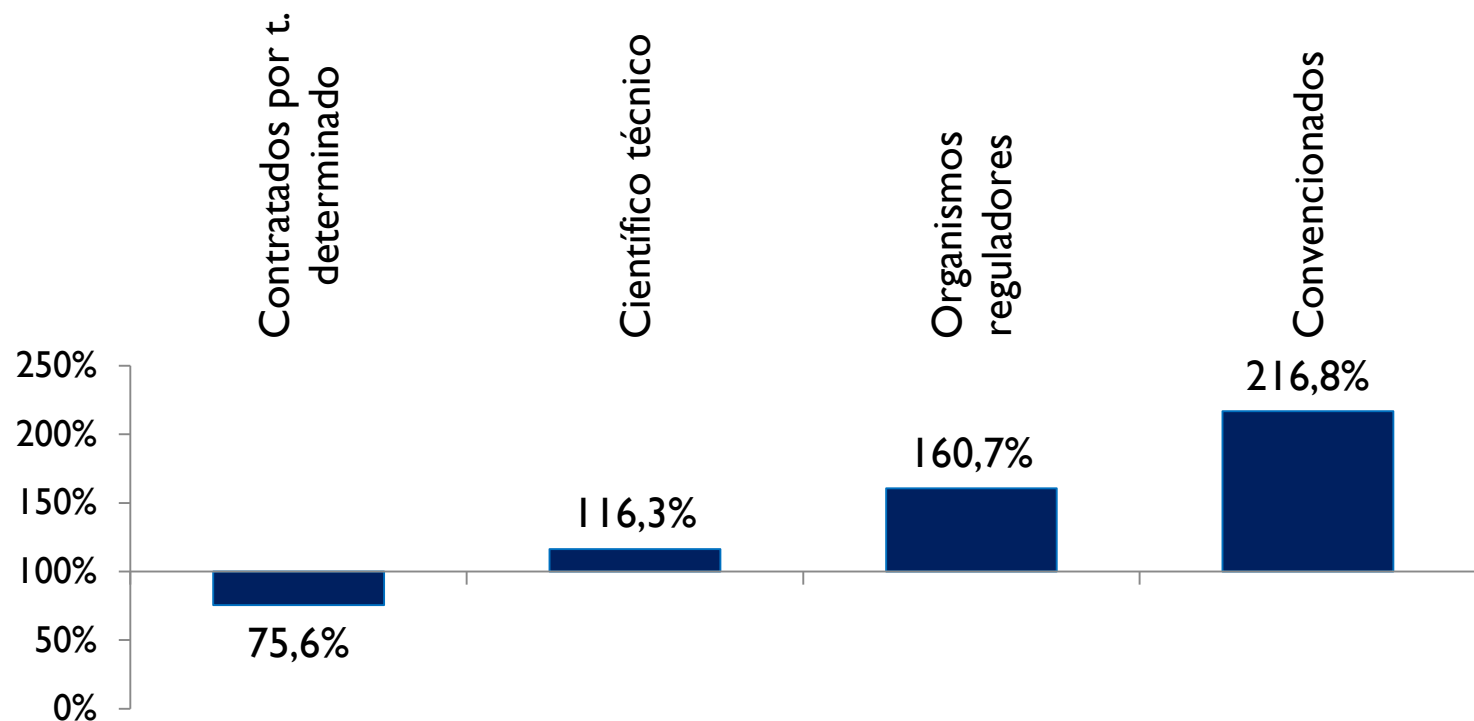
► Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Boletín Fiscal (ONP).

Ocupados en el Poder Ejecutivo Nacional y otros entes del Sector Público Nacional no Financiero por agrupamientos escalafonarios según nivel educativo. Segundos trimestres.

Escalafón	II-2003			
	Primario	Secundario	Terciario	Universitario
Organismos reguladores	4,0%	38,3%	3,9%	53,7%
Convencionados	14,1%	41,3%	2,6%	42,0%
Científico técnico	19,6%	23,7%	2,4%	54,2%
SINEP (planta permanente)	32,6%	37,4%	5,1%	24,9%
Contratados por tiempo determinado	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Total	21,9%	36,5%	3,5%	38,1%
Escalafón	II-2017			
	Primario	Secundario	Terciario	Universitario
Organismos reguladores	7,1%	28,2%	8,1%	56,6%
Convencionados	3,9%	39,5%	6,0%	50,6%
Científico técnico	14,7%	38,3%	2,4%	44,6%
SINEP (planta permanente)	12,2%	39,4%	7,7%	40,7%
Contratados por tiempo determinado	8,3%	47,2%	8,5%	35,9%
Total	8,8%	42,8%	6,9%	41,6%

► Nota: no se dispone de esta información diferenciada para planta transitoria de Ley Marco y contratos de locación de servicio u obra.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Boletín Fiscal (ONP)

Salarios relativos de los ocupados en el Poder Ejecutivo Nacional y otros entes del Sector Público Nacional no Financiero por agrupamientos escalafonarios. Índice base SINEP (planta permanente)=100. II trim. 2017



- ▶ Los contratados por tiempo determinado perciben los menores salarios.
- ▶ Se suman una condición laboral más precaria y una menor remuneración.

▶ Nota: no se dispone de esta información diferenciada para planta transitoria de Ley Marco y contratos de locación de servicio u obra. Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Boletín Fiscal (ONP)

Ocupados en el Poder Ejecutivo Nacional y otros entes del Sector Público Nacional no Financiero por agrupamientos escalafonarios según género. Segundos trimestres.

Escalafón	II-2003		II-2017	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Organismos reguladores	59,5%	40,5%	53,6%	46,4%
Convencionados	57,6%	42,4%	50,9%	49,1%
Científico técnico	62,9%	37,1%	56,5%	43,5%
SINEP (planta permanente)	50,2%	49,8%	48,0%	52,0%
Contratados por tiempo determinado	s.d.	s.d.	46,9%	53,1%
Total	55,9%	44,1%	49,5%	50,5%

- ▶ La diferencia de peso entre varones y mujeres se fue reduciendo a lo largo del período.
- ▶ La presencia de mujeres en este tipo de empleos es mayor que en el resto de la economía, donde representan el 41,2% de los ocupados totales.

▶ Nota: no se dispone de esta información diferenciada para planta transitoria de Ley Marco y contratos de locación de servicio u obra. Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Boletín Fiscal (ONP)


Salarios de las mujeres ocupadas en el Poder Ejecutivo Nacional y otros entes del Sector Público Nacional no Financiero como porcentaje del salario de los varones por agrupamientos escalafonarios. II trim. 2017.

Escalafón	Porcentaje
Organismos reguladores	80,0%
Convencionados	91,8%
Científico técnico	95,7%
SINEP (planta permanente)	90,5%
Contratados por tiempo determinado	98,1%

- ▶ En todos los escalafones los salarios de las mujeres son menores que los de los varones, aunque las diferencias son significativamente menores que en el mercado de trabajo tomado en su conjunto.

▶ Nota: no se dispone de esta información diferenciada para planta transitoria de Ley Marco y contratos de locación de servicio u obra. Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Boletín Fiscal (ONP)

Características de los empleados en el Poder Ejecutivo Nacional

- ▶ La estructura de trabajadores del PEN está altamente profesionalizada, si se considera que del total de ocupados del país solo el 22,4% tenía título universitario o terciario en 2017.
 - ▶ El nivel educativo de los ocupados en el PEN aumentó desde 2003 en forma más pronunciada que entre los ocupados totales. El peso de los trabajadores sin título secundario se redujo a la mitad, mientras que la proporción de empleados con título universitario aumentó un 9,0%.
 - ▶ Entre los ocupados totales, en 2003 el 49% tenía secundaria incompleta y solo el 18% tenía educación superior. En 2017 la proporción de ocupados sin título secundario pasó a ser del 8,8%.
 - ▶ El grupo de contratados por tiempo determinado es el que percibe los menores salarios, de modo que se suman una condición laboral más precaria y una menor remuneración. Entre los trabajadores del escalafón científico técnico los salarios son 16,6% superiores a los de planta.
 - ▶ La diferencia es del 64,7% para los empleados de organismos reguladores y alcanza el 116,8% para los trabajadores convencionales. En estos casos, el mayor salario relativo se asocia con un mayor nivel educativo promedio de estos trabajadores, en particular, un mayor peso de formación universitaria.
-
- 

Comentarios finales

- ▶ El colectivo de los empleados públicos es un grupo heterogéneo, conformado por trabajadores cuya relación laboral con el Estado empleador adopta distintas modalidades que conllevan distintos grados de estabilidad laboral
- ▶ La tasa de crecimiento del empleo asalariado registrado en el ámbito público fue muy similar a la del empleo privado entre 2003 y 2015. Este crecimiento no aparece como “descontrolado” sino asociado a la ampliación de funciones del Estado en la última década.
- ▶ El empleo público cumplió un papel contracíclico. En cambio, el empleo público en las provincias creció a un ritmo regular durante todo el período 1987-2013, sólo con algunas caídas en los momentos de crisis (1996 y 2002).
- ▶ El crecimiento del Estado y de la cantidad de empleados públicos se produjo fundamentalmente a través de modalidades de contratación precarias. Los contratados a través de modalidades de locación de obra o servicios y a través de la Ley Marco pasaron de representar el 14,5% del total (excluyendo fuerzas militares y de seguridad) en 2003 al 38,3% en 2017.
- ▶ Entre los contratados por tiempo determinado el peso de los trabajadores que se desempeñan como prestadores de servicios mediante contratos de locación fue perdiendo peso y pasó de representar el 98% en 2003 a ser el 1,0% del total de contratados en 2017 (eran el 12,1% en 2015).
- ▶ Las medidas del gobierno de Macri implicaron un deterioro en la situación de los empleados del sector público. El acuerdo con el FMI en 2018 y las sucesivas metas de mayor ajuste implican descargar una parte importante de la reducción de gasto sobre estos trabajadores y sus ingresos.