CIPPEC políticas públicas public policies

Programa de Política y Gestión de Gobierno
Área de Instituciones y Gestión Pública

DOCUMENTO DE TRABAJO N°117
OCTUBRE DE 2013

Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación

Julia Pomares | José Gasparin| Diego Deleersnyder

Índice

Resumen ejecutivo **3**

Agradecimientos **4**

Introducción **5**

Marco normativo del empleo público nacional en la Argentina **6**

Regímenes jurídicos de empleo público 6

Regímenes escalafonarios de empleo público 9

Evolución y distribución del empleo civil en el Sector Público Nacional **13**

Remuneraciones en el Poder Ejecutivo Nacional y Otros Entes Públicos **18**

Conclusión **20**

Bibliografía **21**

Acerca de los autores **23**

Notas **24**

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Principales diferencias entre el SINAPA y el SINEP **11**

Gráfico 1. Empleo en el Sector Público Nacional, Argentina (2003-2012) **13**

Cuadro 2. Distribución del servicio civil en el Sector Público Nacional, Argentina, Año 2012 ..... **14**

Cuadro 3. Ocupación por régimen jurídico en el PEN y Otros Entes del SPN, Argentina, Año 2012 **14**

Gráfico 2. Personal del Sector Público Nacional no Financiero bajo convenio colectivo y sin convenio **15**

Cuadro 4. Ocupación por agrupamientos escalafonarios homogéneos en el PEN y Otros Entes del SPN, Argentina, Año 2012 ..... **16**

Gráfico 3. Evolución de los Escalafones del Poder Ejecutivo Nacional y Otros Entes del Sector Público no Financiero, Argentina, (1997-2012) **16**

Gráfico 4. Incidencia en la creación de empleo civil por Escalafones del Poder Ejecutivo Nacional y Otros Entes del Sector Público no Financiero, Argentina (2003-2012) **17**

Gráfico 5. Cantidad de trabajadores por rango salarial (en pesos), Argentina (2011) **19**

Resumen ejecutivo

En los últimos años se registró un fuerte incremento en el número de empleados públicos del Estado argentino. Este trabajo analiza el sistema de servicio civil de la Administración Pública Nacional, tanto su marco normativo como su crecimiento y distribución entre las distintas áreas que componen el Sector Público Nacional no Financiero.

En primer lugar, la investigación identifica **avances en el marco normativo que regula el empleo público nacion**al, sobre todo, a través de la reformulación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), denominado a partir de 2008 como Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), y del dictado de normativas que lograron extender la cobertura de los convenios colectivos de trabajo de la administración pública nacional, pasando del 30% en 2003 al 90% del total de los trabajadores en 2012.

Sin embargo, una segunda conclusión del estudio revela que **aún se constata un marco normativo fragmentado**, que no logra homogeneizar las condiciones de empleo entre quienes se desempeñan en el servicio civil. Esto socava el impacto de algunas de las mejoras introducidas por la nueva legislación, dado que no rige para todos los sistemas de servicio civil.

En tercer lugar, y respecto a la evolución del empleo público, se constata un muy **importante aumento en la cantidad de empleados públicos que no se dio de forma homogénea en todos los escalafones**, en particular, un considerable aumento de la proporción de empleados contratados, que no forman parte del SINEP y a los que no los alcanzan varias de las reformas normativas antes señaladas.

Por último, es necesario destacar **la importancia de consolidar un sistema de información sobre el empleo públic**o que permita una mayor accesibilidad y disponibilidad de los datos sobre el servicio civil nacional en la Argentina.

Agradecimientos

Los autores agradecen muy especialmente el trabajo de asistencia de investigación realizado por Ana Sofía Almagro y Federico Haslop. También agradecen los comentarios de Andrés Rodriguez y Hugo Spairani de Unión Personal de la Nación (UPCN). Cualquier error u omisión es solo responsabilidad de los autores.

Introducción

En los últimos diez años, la Argentina registró un fuerte incremento en el número de empleados públicos no solo en el Estado nacional, sino también en las provincias. Pese a la importancia de los recursos humanos para diseñar, implementar y evaluar las iniciativas realizadas desde el Estado, su evolución y distribución fue poco estudiada. Esto puede deberse al carácter fragmentario y disperso de la información estadística.

En este contexto, el trabajo realiza una aproximación descriptiva a la materia y busca suplir algunas de las falencias en información. Para eso, se analiza el sistema de servicio civil de la Administración Pública Nacional (en adelante, APN), sobre todo, su marco normativo, evolución y distribución entre las distintas jurisdicciones de la ocupación y áreas que componen el Sector Público Nacional no Financiero[1] (en adelante, SPNF) en los últimos diez años[2]. Siguiendo a Longo (2002: 7), "en un sentido amplio, entendemos por Servicio Civil el sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada."

Las conclusiones de esta investigación son:

En primer lugar, existen avances significativos en el marco normativo que regula el empleo público nacional, sobre todo, a través de la reformulación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), denominado a partir del 2008 como Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), y del dictado de normativas que lograron extender la cobertura de los convenios colectivos de trabajo de la APN, pasando del 30% al 70% del total de los trabajadores.

En segundo lugar, aún se constata un marco normativo fragmentado, que no logra homogeneizar las condiciones de empleo entre quienes se desempeñan al interior del servicio civil. Esto socava el impacto de algunas de las mejoras introducidas por la nueva legislación, porque no rige para todos los sistemas de servicio civil.

Respecto a la evolución del empleo público, existe un importante aumento en la cantidad de trabajadores en el SPNF. En particular, se evidencia un considerable incremento en la participación del personal civil contratado al que no lo alcanzan varias de las mejoras normativas antes señaladas. Así, se reduce el alcance y la incidencia de los marcos regulatorios que promueven mejoras en la gestión de los recursos humanos del Estado Nacional.

Por último, pese a que fue el punto de partida de este trabajo, es imprescindible destacar la importancia de consolidar un sistema de información sobre el empleo público, que permita una mayor accesibilidad y disponibilidad de los datos sobre el servicio civil nacional en la Argentina.

El trabajo se estructura en tres partes. La primera describe el marco normativo que regula al empleo público nacional en la Argentina y sus principales cambios desde 1983. La segunda analiza la distribución y evolución del empleo público nacional e intenta capturar las transformaciones de los últimos 15 años. Por último, en la tercera sección se presentan algunas reflexiones.

---

[1]El Sector Público Nacional no Financiero incluye al Poder Ejecutivo Nacional, las empresas y sociedades del Estado nacional y otros entes del sector público nacional tales como el ente recaudador de impuestos (la AFIP) y otros.

[2]Dados los problemas de disponibilidad de información, las series históricas que mostraremos no comienzan en el mismo año para todos los indicadores.

1. Marco normativo del empleo público nacional en la Argentina

En la Argentina, en términos de jerarquía normativa, el artículo 14 bis de la Constitución nacional se instituye por sobre las leyes y decretos que regulan el empleo público a nivel nacional, dado que dicta la estabilidad del empleo público. Además, el artículo 16 introduce la equidad en materia de empleabilidad para todos los ciudadanos sin otra condición que la idoneidad. Si bien la Constitución nacional regula estos aspectos de las relaciones entre el Estado y su servicio civil, históricamente distintos gobernantes electos no democráticamente y en diversos periodos crearon nuevos regímenes jurídicos y escalafones especiales para sustraerse del mandato constitucional. A continuación se analizan los regímenes jurídicos, esto es, el marco normativo (o "paraguas legal") que regula los distintos sistemas de servicio civil y abarca diversos regímenes escalafonarios.

Regímenes jurídicos de empleo público

A lo largo de las últimas tres décadas, los cambios en términos de la normativa relativa al empleo público han sido notables. En 1983, cuando se restableció la democracia, las leyes y decretos que constituían la normativa que regía los sistemas de servicio civil en la Argentina eran sancionados unilateralmente por el Estado en tanto empleador, sin participación de los empleados públicos y sus organizaciones. La ley que regía la relación de empleo público era la 22.140 del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, sancionada en plena dictadura militar (1980), en un contexto de fuerte retroceso de los derechos laborales.

Con el retorno de la democracia, se produjeron algunos cambios en forma gradual: en 1987, mediante el decreto 2098, se constituyó el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, para formar funcionariados altamente capacitados y profesionales. Hoy, este Cuerpo cuenta con un total de 160 funcionarios, formados en diversas disciplinas, que son ofrecidos a modo de asistencia técnica a la organización pública que lo solicite, a través de la asignación de uno o varios de sus integrantes para el desarrollo de funciones o proyectos.

Un cambio importante en términos del paradigma que reglaba las relaciones entre el Estado y sus empleados se produciría en 1992, en el marco de una fuerte reducción del empleo público[3], con la sanción de la **Ley 24.185, que proveyó el marco normativo para los convenios colectivos para los trabajadores del Estado**. En principio, esta ley rige solo para las negociaciones colectivas a celebrarse entre la APN y sus empleados. Sin embargo, se invita a las jurisdicciones de nivel provincial a adherir voluntariamente a este sistema de negociación. Bajo **esta nueva normativa se reconoció la participación de los representantes del servicio civil en la regulación de las cuestiones laborales, incluidos los aspectos vinculados a condiciones laborales y salariales**. Se trata, según Iacoviello y Tommasi (2002: 10), de "(…) una de las pocas experiencias internacionales en materia de negociación conjunta de las condiciones de trabajo entre el Estado como empleador y los sindicatos representativos de los empleados públicos".

Tal como estipula el artículo 8 de la Ley 24.185, las negociaciones colectivas alcanzadas por esta regulación comprenden todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, en

[3] Según Calvo y Gibson (2000), entre 1989 y 1995 la planta del empleo público nacional se redujo un 77%.

términos tanto salariales como de condiciones de trabajo. Se explicitan las siguientes excepciones: la estructura orgánica de la APN (es decir, la división de atribuciones entre las diversas dependencias que la conforman), las facultades de dirección del Estado y el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa. Además, se someten las tratativas salariales a lo normado por la ley de presupuesto.

Si se tienen en cuenta las excepciones mencionadas, esta norma subraya la tradicional distinción entre la conducción política del Estado y la burocracia estatal, y reserva para la primera las decisiones de tipo estratégico. Esto se observa también en los cargos que por ley quedan excluidos de este marco normativo: sobre todo, los cargos políticos (presidente, vicepresidente, ministros, secretarios, subsecretarios y personal diplomático de jerarquías superiores, entre otros), el personal militar, el de seguridad, el clero oficial y personal sujeto a regímenes especiales, entre otros.

El convenio colectivo vigente fue homologado (es decir, validado a la luz de la normativa vigente) a través del **Decreto 214 de 2006**. El Ministerio de Trabajo es la autoridad de aplicación de todo convenio colectivo homologado bajo esta ley. En este caso particular, se creó la Co.P.A.R. (Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales), conformada por igual número de representantes del Estado empleador y de la parte gremial. Entre sus atribuciones está intervenir en la resolución de controversias o conflictos colectivos y fiscalizar la adecuación de los Convenios Colectivos Sectoriales a los alcances que haya establecido el Convenio General y la interpretación del Convenio Colectivo de Trabajo, entre otras. La Co.P.A.R. toma sus decisiones por unanimidad.

Cabe aclarar que, al margen del reciente ordenamiento jurídico, muchos empleos públicos ya se regían por la Ley 14.250 de Convenciones Colectivas de Trabajo de 1953, que norma las convenciones colectivas de trabajo que se celebren entre una asociación profesional de empleadores, un empleador o un grupo de empleadores y una asociación sindical de trabajadores con personería gremial, bajo un régimen de negociación colectiva privado. A partir de las reformas estatales de los noventa y hasta la actualidad, se agrupó bajo esta modalidad jurídica al personal convencionado de ANSES, Dirección General Impositiva, Dirección General de Aduanas, ENOHSA, Servicio de Transportes Navales, Dirección Nacional de Vialidad y Talleres Gráficos.

Otro importante hito de la normativa laboral específica para el sector público nacional es la **Ley 25.164 o Ley Marco de Regulación del Empleo Público de 1999**, que reemplazó a la mencionada Ley N°22.140 de 1980. Esta nueva ley, tal como se subraya en su artículo 4, no busca reemplazar o modificar la 24.185. En efecto, se destaca que al ser una normativa de carácter general, sus disposiciones se podrán adecuar para sectores de la APN con características diferentes, a través de la negociación colectiva prevista por la Ley 24.185.

La Ley Marco establece que el órgano rector en materia de empleo público debe estar en la órbita de la Jefatura de Gabinete, institución creada en la Reforma Constitucional de 1994, para centralizar la administración general del país y coordinar el desempeño de los distintos ministerios, entre otras atribuciones. Además, estipula los requisitos e impedimentos para el ingreso a la función pública. **La Ley Marco establece tres grandes regímenes de empleo: de estabilidad, de contrataciones por tiempo determinado y de prestación de servicios al personal de gabinete de las autoridades superiores.**

El régimen de estabilidad comprende "al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera cuya financiación será prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto". A él se incorporan criterios meritocráticos para la promoción en la carrera administrativa.

El régimen de contrataciones por tiempo determinado comprende a la prestación de servicios de carácter transitorio o estacional, que no puedan ser cubiertos por el personal de planta permanente bajo régimen de estabilidad. Incluye al personal comúnmente denominado "de planta transitoria". Estos empleados públicos son equiparados en nivel y grado a los de planta permanente, y reciben una remuneración acorde.

El porcentaje de personal bajo este régimen no puede superar el porcentaje estipulado en el convenio colectivo de trabajo, que se vincula con el número de empleados en planta permanente. Así, en el artículo 156 del Convenio Colectivo vigente desde 2006, este porcentaje fue fijado en un 15%, para mantener la proporción fijada en el Convenio Colectivo anterior, el primero en ser firmado desde la sanción de la Ley 24.185 de 1992, homologado por el Decreto 66/99.

Por último, está el **régimen de prestación de servicios del personal** de gabinete de las autoridades superiores, que solo comprende a las funciones de asesoramiento o asistencia administrativa. El personal bajo este régimen cesa en sus funciones al mismo tiempo que la autoridad cuyo gabinete integra, y su designación puede ser cancelada en cualquier momento.

La norma enumera también los **derechos** del personal del Servicio Civil de la Nación. Uno de ellos, exclusivo del régimen de estabilidad, es el derecho a la estabilidad, en línea con el artículo 14bis de la Constitución nacional. Se define como el derecho a conservar el empleo, el nivel y el grado de la carrera alcanzados.

Otro de los derechos que se garantiza para el personal bajo régimen de estabilidad es la igualdad de oportunidades para acceder a los cargos, es decir, a través de concursos. Se estipula también el derecho a la capacitación para los empleados públicos de planta permanente. Para estos casos, y para la mayoría de los demás derechos garantizados por esta norma, la mayor parte de los mecanismos que deben hacerlos efectivos serán estipulados por el Convenio Colectivo de Trabajo.

Algunos de los derechos que alcanzan por igual a los tres regímenes incluyen el derecho a la jubilación, a las licencias, a renunciar, a la higiene y seguridad en el lugar de trabajo, a la libre afiliación sindical y negociación colectiva, a una retribución justa (más los adicionales que correspondieren) y a la interposición de recursos.

También se detallan los **deberes y prohibiciones** a que está sujeto todo empleado público, para cada régimen y se define el régimen disciplinario correspondiente.

En 2001 se sancionó el **Decreto 1.184**, que establece el régimen de los contratos para la **prestación de servicios profesionales a título personal**, la aplicación de los contratos de locación de servicios y de obra intelectual prestados a título personal en el marco de convenios para proyectos o programas de cooperación técnica con financiamiento externo, bilateral o multilateral y a los administrados por organismos internacionales, siempre que los mismos impliquen erogaciones para el Estado nacional.

Por su parte, el Decreto 1.421 del 2002 reglamentó la Ley 25.164 y estableció las condiciones para las contrataciones definidas en el Marco de Regulación de Empleo Público Nacional. Así, se estableció como requisito para ingresar a la función pública la correspondiente acreditación del certificado de aptitud psicofísica. Además, se estipularon las excepciones al requisito de que todo ingresante sea de nacionalidad argentina y se delegó en la autoridad de aplicación (la Subsecretaría de Gestión Pública de Jefatura de Gabinete de Ministros) la potestad para establecer los mecanismos generales de selección (los cuales, no obstante, deberán ajustarse a los principios del sistema de concursos). Esta reglamentación incluye también las condiciones de las contrataciones bajo régimen de "planta transitoria", entre las cuales se encuentra, por ejemplo, el establecimiento

de "los perfiles necesarios y los requisitos que deberán acreditar los contratados para la prestación del servicio de que se trate, conforme el régimen que establezca la autoridad de aplicación."

Regímenes escalafonarios de empleo público

Bajo el marco global de los regímenes jurídicos antes mencionados, los diversos regímenes escalafonarios vigentes organizan la carrera profesional y otros aspectos que hacen al desempeño laboral de los empleados públicos.

Hasta 1991, el escalafón de la mayor parte de los empleados públicos de la Nación estaba pautado por el Decreto 1428/73 y comprendía a todas las personas que prestan servicios remunerados en dependencias del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), con excepción de los cargos electivos, los ministros del PEN y secretarios de la Presidencia, junto con sus subsecretarios, el Personal del Servicio Exterior de la Nación, las Fuerzas de Seguridad y Defensa, el personal civil dependiente de las Fuerzas Armadas, el Clero oficial y el personal comprendido en convenciones colectivas de trabajo, entre otros.

Este decreto establecía qué régimen escalafonario regía para el personal permanente y distinguía tres categorías para el personal no permanente : personal de gabinete (con funciones de colaboración o asesoría directa a ministros o secretarios de la Nación), personal contratado y personal transitorio. Esta norma estipulaba de manera pormenorizada los derechos y deberes del personal permanente, junto con las condiciones de ingreso y los mecanismos disciplinarios en caso de infracciones o incumplimientos.

En 1991 se buscó unificar la gran diversidad de escalafones que se había generado bajo el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública vigente (hasta su reemplazo por la Ley Marco de 1999). A través del Decreto 993/91, se creó el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA) y se intentó reducir los regímenes escalafonarios, aunque nunca se completó la organización bajo un solo régimen. Quizás una de las mayores novedades que implicó el SINAPA fue la adopción de criterios meritocráticos a la hora de diseñar las carreras de los empleados públicos por él regidos.

En 2008, mediante un decreto del PEN (2098/08), se homologó el primer convenio colectivo de trabajo sectorial para el colectivo laboral más numeroso del personal civil, comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo General para la APN. Además, se revisó y actualizó el SINAPA, y se lo reemplazó por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). El nuevo régimen define cuatro tipos de agrupamientos, es decir, personal cuyo rol principal es desarrollar funciones con una finalidad similar y ocupar puestos de trabajo de una misma naturaleza.

Mientras que el SINAPA contaba solo con dos (general y científico-técnico), el SINEP cuenta con **cuatro agrupamientos: general, profesional, científico-técnico y especializado**. El ingreso a cada uno implica diferentes requisitos. A su vez, existen distintos niveles escalafonarios dentro de cada agrupamiento, según la complejidad, responsabilidad y autonomía de la función o puesto de trabajo para el que haya sido seleccionado el empleado público, y de acuerdo con su grado de educación formal y experiencia laboral. **Los niveles son 6 y van de la A a la F**, en sentido decreciente de jerarquía.

A su vez, se definen grados escalafonarios para la promoción horizontal del personal en el nivel escalafonario para el que fue seleccionado. Cabe destacar que la norma realiza una distinción

entre promoción horizontal y vertical. La **promoción horizontal** comprende el acceso a los diferentes tramos y grados superiores habilitados para el nivel escalafonario del personal, que es el resultado de la suma de la capacitación, desempeño y competencias.

La **promoción vertical**, por su parte, consiste en el acceso a niveles escalafonarios superiores mediante los procesos de selección diseñados para ocupar cargos o funciones de mayor responsabilidad, complejidad y autonomía.

Respecto al SINAPA, el SINEP introduce nuevos elementos que refuerzan la estructura de promoción horizontal ya existente. Al concepto de "grados" ya existente en el SINAPA (reformulado en el SINEP y aumentado a un total de 10), el SINEP incorpora el concepto de **tramos** al interior de cada nivel escalafonario. Así, se estipula que el personal podrá ser promovido dentro de su nivel escalafonario a uno de tres tramos: **general** (10 grados), **intermedio** (desde el grado 4 al 10) o **avanzado** (grados 8 a 10), en jerarquía creciente.

Otra diferencia importante entre el SINAPA y el SINEP es que este último facilita el **ingreso de profesionales ajenos a la Administración Pública**. En el artículo 18 del Capítulo II, el SINAPA establecía tres sistemas de selección de personal: (a) internos (para acceder a los niveles C, D y E, de participación exclusiva para todos los agentes comprendidos en el SINAPA y que revisten en la jurisdicción en la que deba cubrirse la vacante), (b) generales (para cubrir los niveles A y B y para asignar las funciones "ejecutivas", entre otros casos, en los que podrán participar todos los agentes comprendidos en el SINAPA) y, por último, los (c) abiertos (sobre todo, para cubrir el nivel escalafonario inferior, el F, donde sí se abre la participación a todo postulante, provenga del sector público o del privado).

En cambio, en su artículo 43 el SINEP reduce los sistemas de selección personal a dos: el general, de participación exclusiva del personal comprendido en el SINEP, y el abierto, del cual podrán participar todos los postulantes, procedan del ámbito público o del privado. La convocatoria abierta se prevé para "los procesos de selección destinados a cubrir cargos de los dos niveles inferiores del agrupamiento General, de todos los niveles escalafonarios de los agrupamientos Profesional y Científico-Técnico, del nivel escalafonario inferior del agrupamiento Especializado, de las funciones ejecutivas (…)", entre otras situaciones. Como se observa, el SINEP abre un mayor número de niveles escalafonarios al ingreso de postulantes externos. Además, en su artículo 44 limita hasta el 30% las vacantes que podrán ser cubiertas a través de convocatorias generales y no abiertas.

A continuación, en el **cuadro 1** se expone una síntesis de las principales diferencias entre ambos regímenes escalafonarios.

Cuadro 1. Principales diferencias entre el SINAPA y el SINEP

SINAPA (Decreto 993/91)	SINEP (Decreto 2098/08)
Dos agrupamientos: general y científico-técnico.	**Cuatro agrupamientos**: general, profesional, científico-técnico y especializado.
Promoción vertical por niveles y **promoción horizontal por grados**.	Promoción vertical por niveles y **promoción horizontal por grados y tramos** (general, intermedio y avanzado).
Diferente número de grados según el nivel (entre 2 y 4 por cada uno).	**10 grados para cada nivel**.
3 sistemas de selección de personal: internos, generales y abiertos.	**2 sistemas de selección** de personal: generales y abiertos. Se habilita la **convocatoria abierta para mayor cantidad de procesos de selección** y se limita las convocatorias generales para hasta el 30% del total de vacantes.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de información incluida en los decretos 993/91 y 2098/08.

En 2010, la Secretaría de la Gestión Pública aprobó y reglamentó en mayor detalle el régimen de selección de personal para el SINEP a través de la Resolución 39, que rige para la cobertura de cargos vacantes de la planta permanente. Se establece así la distinción entre **convocatorias ordinarias**, efectuadas en los meses de marzo y septiembre de cada año, y las **extraordinarias**, de carácter excepcional y para cubrir vacantes consideradas imprescindibles para el funcionamiento de los servicios esenciales para la población o la Administración Pública.

Por otra parte, en el artículo 16 del decreto que le dio origen, el SINEP prevé la sanción de un **nomenclador clasificador de puestos y funciones**, que, a julio de 2013, aún no ha sido aprobado. Lo mismo ocurre con el Directorio Central de Competencias Laborales y Requisitos Mínimos para los puestos y funciones clasificadas, previsto en el mismo artículo. El decreto 2098/08 también pormenoriza los **mecanismos de promoción y evaluación** del personal que conforma el SINEP.

Es importante destacar que **existen regímenes escalafonarios al margen del SINEP**, tales como el personal superior del Servicio Exterior de la Nación (SEN) o el personal militar y de seguridad. **Esta diversidad de marcos normativos y heterogeneidad de situaciones a lo largo de la Administración Pública contribuye a reforzar el carácter fragmentario de los sistemas de servicio civil en la Argentina**. Si bien es razonable que las Fuerzas Armadas y de Seguridad se rijan por un régimen escalafonario diferente, debido a las especificidades de funciones y carreras (basadas en rígidas jerarquías), para el servicio civil del Sector Público Nacional la normativa debería ser más homogénea.

Esta tendencia observada a nivel nacional se replica en la normativa que rige los servicios civiles de algunas provincias. En este sentido, el Documento de Trabajo N° 98 de CIPPEC analiza, entre otras variables, la política de recursos humanos de cinco provincias argentinas (Salta, Jujuy, Chaco, Tucumán y Provincia de Buenos Aires) y llega a la conclusión de que si bien se observa un cambio en la "regularización y restablecimiento del sistema de concursos públicos para ingresar a la administración pública", el marco normativo que rige los servicios civiles de las cinco provincias

continúa siendo desactualizado y fragmentado[4]. Es decir que "el mayor déficit encontrado en esta área reside en la escasa capacidad para planificar la política de recursos humanos: tanto los puestos de trabajo como los perfiles para ocuparlos se definen en forma escasa" (Pomares, Lardone, Rubio y Gasparin, 2012).

A lo largo de este apartado se realizó una breve descripción de las **principales reformas** en términos normativos encaradas desde el retorno a la democracia, tanto en los regímenes jurídicos como en los escalafonarios. **Aunque se observó una tendencia a simplificar y unificar el sistema, aún se observa una alta heterogeneidad y un panorama fragmentario**.

Sin embargo, **es necesario destacar los esfuerzos para reforzar la máxima constitucional de igualdad a través de la idoneidad como única condición para ingresar al empleo público**, tal como reza el artículo 16 de la Constitución nacional. En este sentido, el SINEP avanzó notablemente al abrir los procesos de selección para el ingreso al empleo público a personas externas a la Administración Pública Nacional.

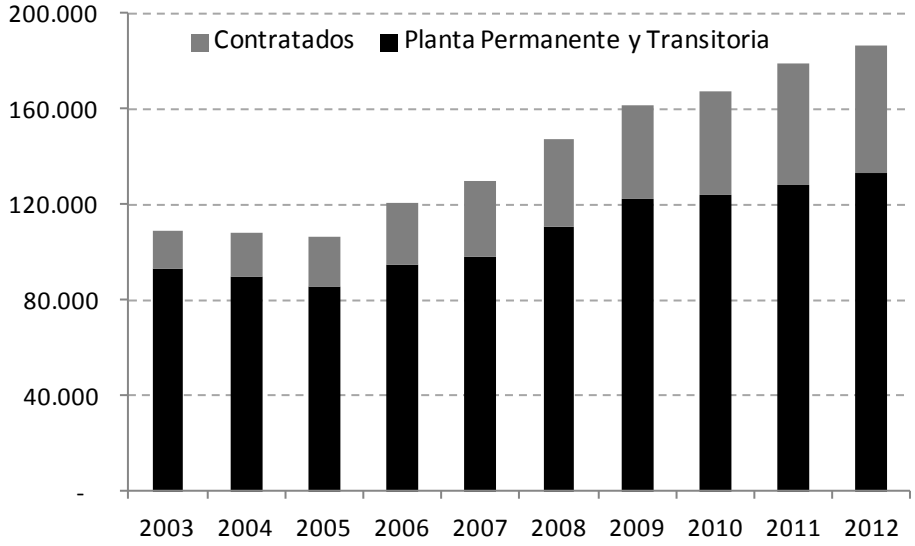
4 Pomares, J.; Lardone, M.; Rubio, J y Gasparin, J. (octubre de 2012). La gestión pública provincial en cinco provincias argentinas: diagnóstico y recomendaciones. *Documento de Trabajo N°98*. Buenos Aires: CIPPEC (http://www.cippec.org/documents/10179/51827/98+DT+PyGG+Gestion+publica+AAVV+2012.pdf/5277b250-c0aa-46f5-8e2d-ca0e0b465682).

Evolución y distribución del empleo civil en el Sector Público Nacional

En esta sección se analizan tanto la evolución en el tiempo del empleo en el sector público nacional como su distribución según el régimen jurídico y jurisdicción. Desde 2003 y hasta 2012, el empleo civil en el SPNF se incrementó fuertemente. Si bien es difícil establecer una cifra precisa del aumento neto, debido a la regularización de personal que realizó el Estado nacional[5], el ingreso de personal fue una constante en los últimos años.

Según la información del Boletín Fiscal, entre 2003 y 2012 el empleo creció a un promedio del 6% anual. Como se observa del **gráfico 1**, el incremento de los recursos humanos se registró, sobre todo, en las plantas permanente y transitoria, pero el mayor aumento relativo fue bajo el régimen de contratación lo que derivó en un crecimiento de su participación.

Gráfico 1. Empleo en el Sector Público Nacional, Argentina (2003-2012)



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2012).

Entre 2003 y 2012, el empleo público se incrementó un 71%, del cual un 52% se explica por el aumento del empleo en las plantas permanente y transitoria y el 48% restante, a raíz del crecimiento del personal contratado. Sin embargo, para este periodo **el personal contratado creció un 224%** mientras **que el personal de planta permanente aumentó solo un 43%**. Así, en 2012 la participación de los trabajadores contratados pasó de representar el 15% del total de los empleados públicos en el 2003 al 30%.

5 Esta dificultad es consecuencia, sobre todo, del cambio de modalidad que se registra en el empleo. Por ejemplo, el personal contratado puede ser transferido a otra modalidad cuando está empleado como planta transitoria. Por eso, se considera el promedio ya que permite obtener una mejor estimación de la evolución.

El ingreso en el SPNF se registró, sobre todo, dentro del PEN, seguido por las Empresas Públicas (a partir de las estatizaciones iniciadas en el 2006) y los otros entes del SPNF[6]. Como se observa en el **cuadro 2**, en 2012 el PEN concentra alrededor del 75% del empleo público civil, seguido por el 13% las sociedades y empresas públicas y los otros entes del SPNF con 12%, mientras que durante el 2008 las participaciones eran 73%, 13% y 14%, respectivamente[7].

Cuadro 2. Distribución del servicio civil en el Sector Público Nacional, Argentina, Año 2012.

	Cantidad de personas	Participación
Sector Público Nacional (no financiero)	186.266	100%
Poder Ejecutivo Nacional	140.082	75%
Otros Entes del Sector Público	22.887	12%
Empresas y Sociedades del Estado	23.298	13%

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2012).

Como se describió en la sección anterior, existen seis regímenes jurídicos que regulan el servicio civil en el PEN y en otros entes del SPNF. Como se puede ver en el **cuadro 3, el 91% del personal está regulado por convenios colectivos de trabajo**. En primer lugar, los Convenios Colectivos de Trabajo General de la APN concentran alrededor del 69% del personal civil, mientras que un 23% son regulados por la Ley 14.250 de Convenciones Colectivas de Trabajo del Sector Privado. El restante 9% está bajo el Sistema Nacional de Residencias Médicas, Servicio Exterior y Decretos de Contratación específicos.

Cuadro 3. Ocupación por régimen jurídico en el PEN y Otros Entes del SPN, Argentina, Año 2012

Régimen Jurídico	Total	Participación
Ley Nº 24.185 - Convenio Colectivo de Trabajo General de la APN	115.945	69%
Ley Nº 14.250 - Convenciones Colectivas de Trabajo General	38.213	23%
Decreto Nº 1.184/2001 y Nº 1.421/2002 - Contrataciones	6.780	4%
Ley Nº 22.127 - Sistema Nacional de Residencias Médicas	2.248	1%
Ley Nº 20.957, 23.797 y 24.489 - Personal del Servicio Exterior	1.047	1%
Otros Regímenes	4.717	3%
Total	168.951	100%

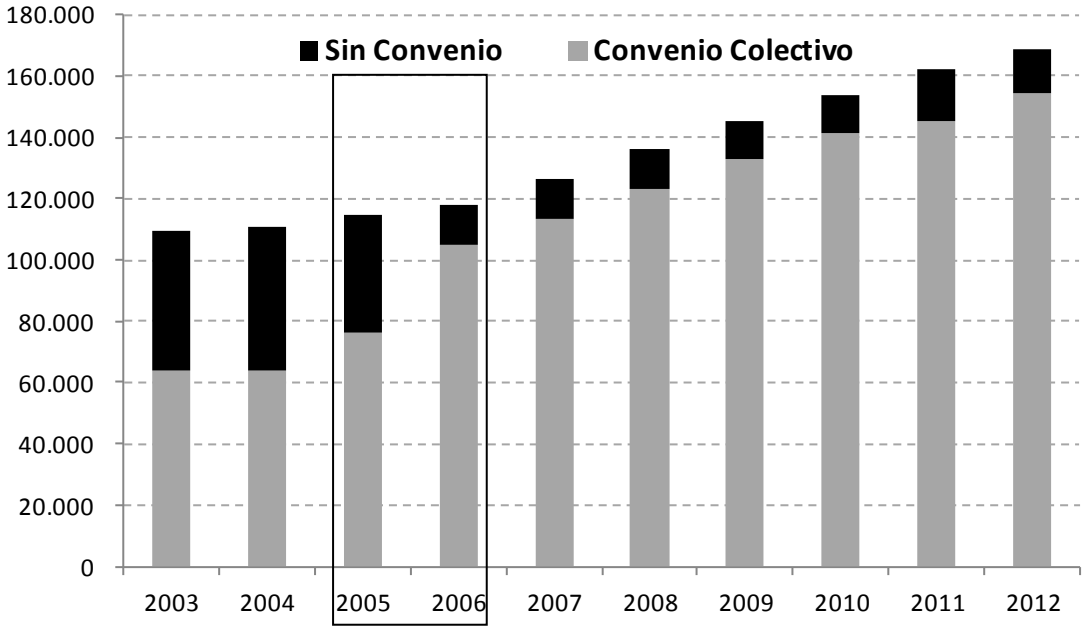
Fuente: CIPPEC, sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2012).

[6] Otros entes comprende al Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Unidad especial Sistema de Transmisión Yacyreta (UESTY).

[7] No se puede realiza la comparación con respecto a años previos debido a que las empresas y sociedades del Estado comienzan a imputarse a partir del 2006.

Tal como se puede observar en el **gráfico 2**, a partir de 2005 y 2006 se extendió el alcance de los convenios de la APN, y pasaron de representar alrededor del 60% en 2005 al 90% en la actualidad, a través de diversos decretos (sobre todo, los Decretos 1.106/2005 y 214/2006), que incorporaron el personal civil y docente de las Fuerzas Armadas a los convenios colectivos.

Gráfico 2. Personal del Sector Público Nacional no Financiero bajo convenio colectivo y sin convenio



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2012).

Sin embargo, a pesar de la relativa consolidación en dos regímenes jurídicos, que concentran alrededor del 90% del personal en PEN y otros entes del SPNF, prevalece una importante dispersión en términos de régimen escalafonario: existen siete escalafones que rigen el empleo con un alcance muy disperso.

Por ejemplo, como se distingue en el **cuadro 4**, el personal contratado representa en 2012 un 30% del total de los escalafones, seguido con el 23% del personal convencionado bajo la Ley 14.250 de convenios colectivos del sector privado. Cabe destacar que solo un 12% del servicio civil del sector público nacional está dentro del escalafón correspondiente al SINEP. El 34% restante se distribuye entre los organismos de Ciencia y Tecnología (12%), el personal civil de las FF. AA. (12%) y un 10% para el resto del personal.

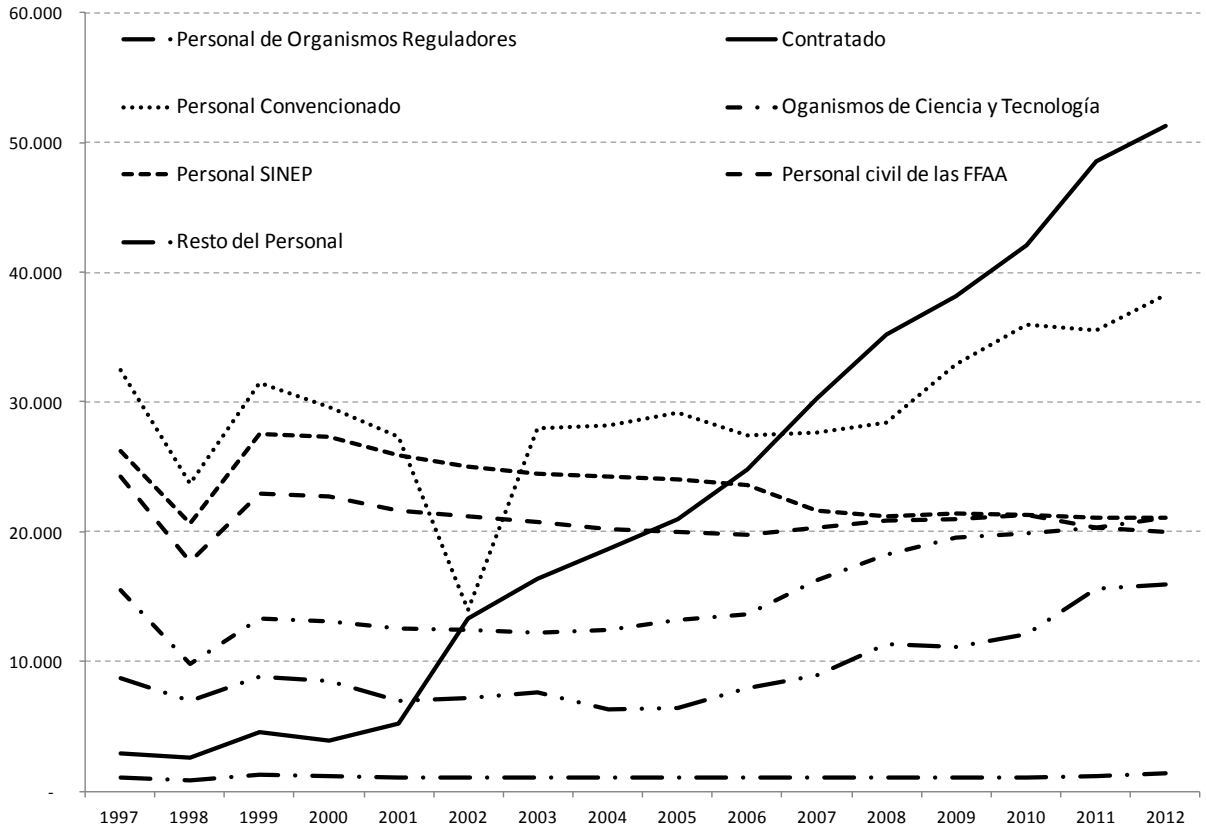
Cuadro 4. Ocupación por agrupamientos escalafonarios homogéneos en el PEN y Otros Entes del SPN, Argentina, Año 2012

Escalafón	Total	Participación
Organismos Reguladores incluidos dentro del CCT Decreto Nº214/2006	1.346	1%
Contratos	51.332	30%
Ley 14.250 - Convenciones Colectivas de Trabajo	38.213	23%
Científicos y Técnicas incluidos dentro del CCT Decreto 214/2006	21.070	12%
SINEP (DEC. 2098/08) incluidos dentro del CCT Decreto 214/2006	21.118	12%
Civil de las Fuerzas Armadas incluidos dentro del CCT Decreto Nº 214/2006	19.966	12%
Resto de los escalafones	15.907	9%
Total	168.951	100%

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2012).

Al margen de esta radiografía actual, es importante analizar la trayectoria de cada escalafón. Como se observa en el **gráfico 3**, **personal contratado fue el escalafón que registró el mayor incremento en términos absolutos desde 2003** (34.106 trabajadores), seguido por el personal bajo convenio privado (10.336 empleos) y personal en organismos de ciencia y tecnología (8.712 trabajadores).

Gráfico 3. Evolución de los Escalafones del Poder Ejecutivo Nacional y Otros Entes del Sector Público no Financiero, Argentina, (1997-2012)



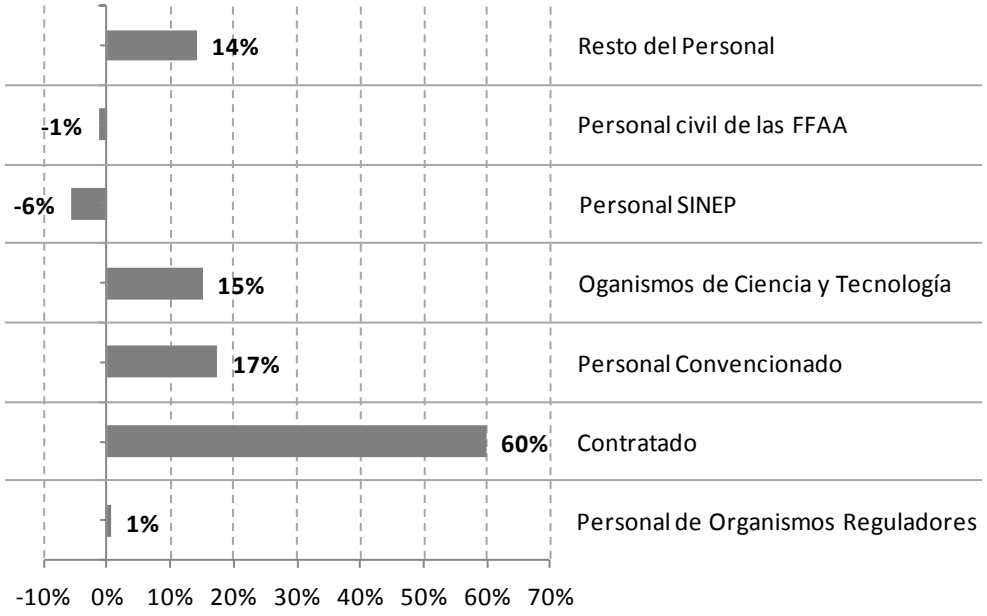
Fuente: CIPPEC, sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2012).

Los escalafones restantes registraron menores incrementos o disminuyeron la cantidad de trabajadores, lo que a su vez implicó un fuerte aumento en la participación de los contratados. Por eso, las mejoras normativas mencionadas, que afectan a la organización y gestión del trabajo (como la realizada bajo el SINEP) vieron reducida su incidencia.

En síntesis, los desafíos no solo deben estar encaminados a mejorar los marcos regulatorios y su cumplimiento, sino que también deben contar con una cobertura que permita incrementar su incidencia. **Un bajo alcance de los marco regulatorios que promuevan la carrera administrativa abre un importante margen para la discrecionalidad en el ingreso, la organización, la gestión y la evaluación del empleo; además, está sujeto a los cambios políticos**.

Por ejemplo, como se observa en el **gráfico 4**, el aumento en la generación de empleo civil entre 2003 y 2012 se explica por el personal contratado. Esto quiere decir que en el PEN y otros entes, desde 2003 hasta 2012, el 59% del incremento se produjo bajo la modalidad de contratación, el 18% bajo convencionado y el 15% como personal de ciencia y tecnología.

Gráfico 4. Incidencia en la creación de empleo civil por Escalafones del Poder Ejecutivo Nacional y Otros Entes del Sector Público no Financiero, Argentina (2003-2012)



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2012).

Remuneraciones en el Poder Ejecutivo Nacional y Otros Entes Públicos

Según el Boletín Fiscal, **para el tercer trimestre de 2012 el gasto total en salarios del PEN y los otros entes del Sector Público Nacional fue de 3.050 millones de pesos**. Este gasto está compuesto por una nómina de 347.018 empleados, con un salario promedio de 8.792 pesos. A diferencia de las anteriores secciones, esta información incluye a las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad de la República Argentina. Dada la forma en que se presenta la información, no es posible desagregar las modalidades de contratación para estimar las remuneraciones. Por eso, los montos que se presentan a continuación no deben ser comparados con el universo antes reseñado, que correspondía a un total de 191.000 empleados públicos[8].

El 88,4% de estas erogaciones se realiza sobre el personal de planta permanente, mientras que el 9,9% sobre los contratados; el 1,7% se destina a planta transitoria. Esta diferencia sobre el total erogado se debe, sobre todo, al número de empleos bajo cada modalidad. En este sentido, la planta permanente cuenta con 288.056 personas (83%) cuyo salario promedio es de $9.362, seguidos por 51.215 contratados (15%) con una remuneración promedio de $5.926 y 7.747 (2%) en planta transitoria, con un salario de $6.524.

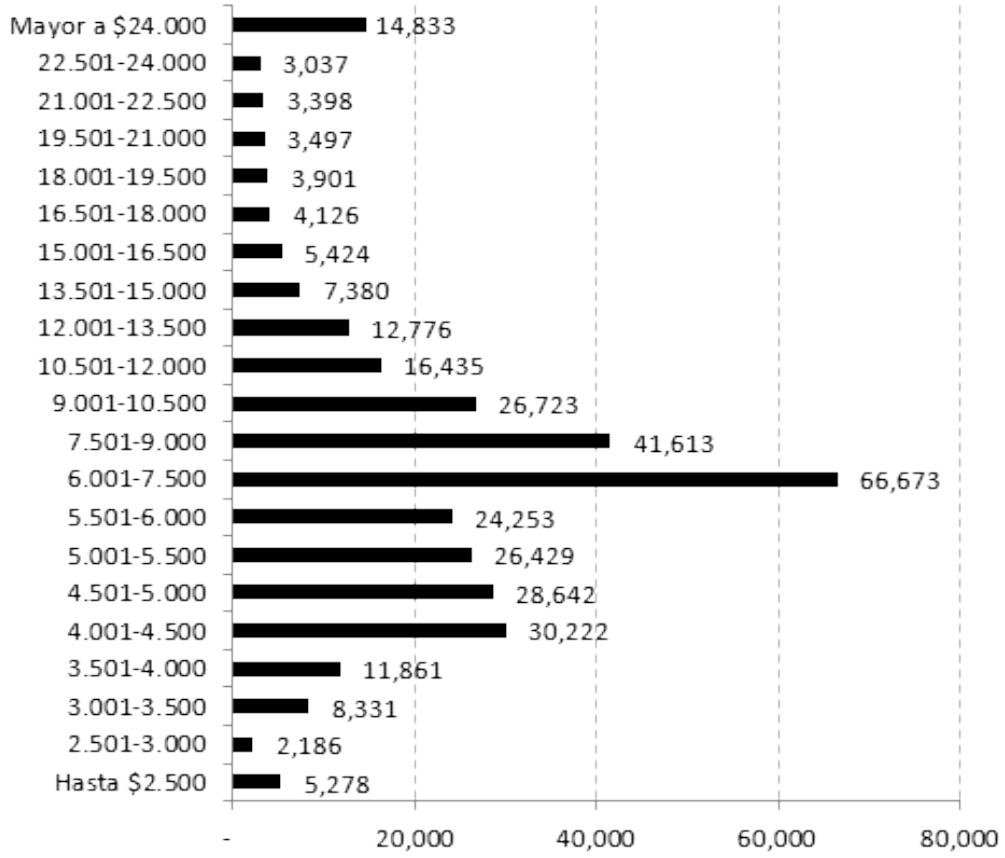
Sin embargo, **existe una elevada heterogeneidad en la distribución de los salarios y en la cantidad de personas asociadas a cada tramo remunerativo**. Los salarios en el PEN van desde $2.500 hasta más de $24.000, con una cantidad mínima de 2.186 personas en el intervalo salarial de $2.500-$3.000 y un máximo de 66.673 trabajadores que ganan entre 6.000 y 7.500 pesos.

Además, a medida que la escala salarial es mayor, la participación del número de contratados y en planta transitoria disminuye en relación con el total. Es decir que las remuneraciones más altas son percibidas por los trabajadores de planta permanente.

Como se puede observar en el **gráfico 4**, la distribución de trabajadores por rango salarial está concentrada en los niveles medios. **El 70% de los empleos está dentro del rango que comprende los 4.000 y 10.000** . La participación sobre el gasto en personal es liderada por el último tramo salarial, ya que representa el 23% (mayor a $24.000) del total de las erogaciones realizadas, seguido por el tramo de $ 6.000- $7.500 con el 18%, el 14% entre 7.500 - $9.000 y por el 10% para el intervalo de $9.000 y $10.500. Para el tercer trimestre, no existe información para hacer un análisis al interior de cada jurisdicción o por formación y antigüedad en el sector público.

[8] Se debe observar que la inclusión del personal no civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad tiene un gran peso en el empleo público.

Gráfico 5. Cantidad de trabajadores por rango salarial (en pesos), Argentina (2011)



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2012).

Conclusión

El empleo público nacional registró un fuerte incremento desde el 2003, que fue acompañado por reformas normativas que intentaron mejorar los marcos regulatorios que rigen en la Administración Pública Nacional. Sin embargo, aún prevalece una normativa fragmentaria y heterogénea que dificulta la organización y gestión del empleo: existen 6 regímenes jurídicos y 7 escalafones que regulan el empleo público en el Sector Público Nacional no Financiero.

Además, las mejoras realizadas tanto en la organización como en la gestión del empleo bajo el recientemente creado SINEP, ven reducida su incidencia porque el ingreso de nuevos trabajadores se realiza bajo la modalidad de contratación. Por eso, los desafíos para fortalecer los recursos con los que cuenta el Estado nacional no solo deben estar asociados con la unificación de los marcos normativos que regulan la organización del trabajo y su gestión, sino que esos esfuerzos deben estar dirigidos también hacia incrementar su alcance y cobertura.

Este trabajo buscó generar una primera aproximación o radiografía del empleo público nacional, para lo cual se presentó información sistematizada sobre y se resumieron algunas de sus características. Sin embargo, quedan muchas cuestiones pendientes por analizar: las falencias del sistema en materia de disponibilidad y accesibilidad de información limitan el análisis.

Bibliografía

Acuña, C. y Tommasi, M. (7 y 8 de junio de 2001), Institutional reforms, reform of the state and democratic policy making in Latin America. *Conference on Representation and Democratic Politics in Latin America.* , Victoria: Universidad de San Andrés y University of Pittsburgh

Gibson E. y Calvo, E. (2000). Federalism and Low-maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina. *Comparative International Development*.

, 35, 3. Iacoviello, M. y Tommasi, M. (2002), Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. Caso Argentina, en *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Longo, F. (2002), Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil, en *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Oszlak, O. (2009). La profesionalización del servicio civil en América Latina; impactos sobre el proceso de democratización, en Arellano, D. y otros, *La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. OEA-PNUD

Oszlak, O. (2006), Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político* (Vol. XI)

Pomares, J.; Lardone, M.; Rubio, J y Gasparin, J. (octubre de 2012). La gestión pública provincial en cinco provincias argentinas: diagnóstico y recomendaciones. *Documento de Trabajo N°98*. Buenos Aires: CIPPEC

Spiller, P. y Tommasi, M. (2011), Un país sin rumbo ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina? en *El juego político en Américo Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Banco Interamericano de Desarrollo.

Legislación consultada

Constitución Nacional:

http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/, 10- 06 – 2013

Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo, 14.250 de 1953:

http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/46379/norma.htm

Ley del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, 22.140 de 1980:

http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16169/norma.htm, 10- 06 – 2013

Ley de Convenciones Colectivas para Trabajadores del Estado, 24.185 de 1992:

http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/583/norma.htm, 1- 06 – 2013

Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, 25.164 de 1999:

http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60458/norma.htm, 10 – 06 – 2013

Decreto N° 1428/73:

http://www.boletinoficial.gov.ar/DisplayPdf.aspx?s=01&f=19730226&ph=0&sup=False, 10 - 06 – 2013

Decreto N° 2098/87:

http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16163/norma.htm, 10 – 06 – 2013

Decreto Nº 1.184/01:

http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/69034/texact.htm, 10 – 06 – 2013

Decreto N° 1.421/02:

http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/76700/norma.htm, 10- 06 – 2013

Decreto N° 214/06:

http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/normativa/docs/negociaciones_colectivas/Decreto-214.pdf, 10 – 06 – 2013

Decreto N° 2098/08:

http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148090/norma.htm, 10 - 06 – 2013

Resolución N°39/10 de la Secretaría de la Gestión Pública:

http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/165490/norma.htm, 10 – 06 – 2013

Acerca de los autores

Julia Pomares: directora del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Doctora en Ciencia Política (London School of Economics and Political Science, Reino Unido). Magister en Política Comparada y en Métodos de Investigación por la misma universidad. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). En la gestión pública, fue asesora del ministro del Interior durante el gobierno de la Alianza, coordinadora de la prueba piloto de voto electrónico del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2005, asesora de Políticas de la Oficina del viceprimer ministro del Reino Unido y encargada del monitoreo y evaluación de la descentralización electoral en Guatemala. Como especialista en investigación aplicada a políticas públicas y monitoreo y evaluación de proyectos, trabajó para distintas organizaciones internacionales y *think tanks*, entre ellos el Overseas Development Institute (ODI), el Woodrow Wilson International Center forScholars y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

José Gasparin: coordinador del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Es economista (Universidad Nacional de Córdoba) y candidato a magister en Economía (Universidad de San Andrés). En la función pública, se desempeño como asesor de la vicepresidencia primera del Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba y como asesor del Ministerio de Seguridad de la Nación. Fue docente de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad de San Andrés y Universidad de Buenos Aires.

Diego Deleersnyder: asistente del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

Para citar este documento: Pomares, J.; Gasparin, J. y Deleersnyder, D. (septiembre de 2013). Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación. *Documento de Trabajo N°117*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de **CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Notas

CIPPEC políticas públicas *public policies*

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social**, **Desarrollo Económico** e **Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Política y Gestión de Gobierno, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local**.**

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno 1213
info@cippec.org www.cippec.org