

## II

## Inserción solicitada por el señor senador Cafiero

## LEY DE EMPLEO PÚBLICO

1. Durante los treinta años que sucedieron a la segunda posguerra, el crecimiento económico permitió el consenso social para efectuar una redistribución equitativa de la riqueza y proporcionar a todos un empleo permanente, dando lugar a una legislación del trabajo que consagró conquistas sociales tales como salario mínimo, licencias, jornada limitada, descansos, etcétera.

2. Hasta la tercera o cuarta década de este siglo, pertenecer a la administración pública generaba la seguridad de una carrera, estabilidad y cierto prestigio social. Con el advenimiento del estado de bienestar se montó de una superestructura burocrática para satisfacer las necesidades sociales. Según Jorge Schwarzer "...bajo la égida de Federico Pinedo se va creando una formidable red de organismos estatales de control e intervención que modifican profundamente las condiciones de funcionamiento de la economía argentina".

El Estado asumió un rol empresario, generó empleo no siempre productivo (de acuerdo con el auge de las teorías keynesianas), las relaciones sociales se hicieron más complejas, las demandas de la población se tornaron crecientes.

3. Con el tiempo, y especialmente a partir de la crisis de los años 70, cuando comenzó la reestructuración de los sectores afectados por la crisis, hubo que comenzar a desmontar la estructura anterior. Los servicios brindados por el Estado se fueron tornando deficitarios e ineficientes. La mayor parte de las empresas públicas comenzaron a presentar problemas de organización, crecimiento y eficiencia que pesaron fuertemente en las finanzas del Estado.

4. Simultáneamente, la imagen de los empleados públicos también cambió, comenzaron a ser vistos como una casta privilegiada que el resto de la población financiaba con su trabajo productivo. A ello se le sumó el reclutamiento de empleados con metodologías clientelísticas, familiares y en general criterios de selección alejados a la idoneidad como requisito básico.

5. La arbitrariedad de este sistema también permitió la utilización de formas de exclusión también injustas (racionalizaciones, disponibilidades, regímenes de retiro voluntario, etcétera), o poco racionales.

6. Este estado de situación fue percibido negativamente por la población, generando un rechazo y una

condena generalizada de los empleados públicos al atribuirles ineficiencia, irresponsabilidad y desconsideración hacia el ciudadano. También los funcionarios de mayor rango fueron frecuentemente sospechados de ineptitud, corrupción e impunidad.

7. Entre 1960 y 1985 se efectúa una primera etapa de redefinición que consistió básicamente en la descentralización a nivel provincial y municipal del empleo público y hacia el final del período una declinación del Estado como empleador directo en actividades en las que el Estado deja de participar (comienzo de las privatizaciones).

8. A lo largo de la última década se han utilizado diversos instrumentos para revertir la situación descrita. Así se efectuó la racionalización administrativa, que no sólo implicó la reducción del aparato burocrático del Estado, sino también una redefinición de su rol frente a una nueva forma de apropiación del excedente económico, de acumulación del capital y de distribución del ingreso. Esta reforma no alcanzó sólo a la Argentina; en general debió ser realizada por todos los países que imitaron el modelo de Estado empresario.

9. Desde el inicio de la nueva gestión de gobierno (1989) se le dio una relevancia fundamental a la reforma del Estado, convirtiéndola en uno de los ejes centrales de las políticas públicas, con la finalidad de disminuir el déficit fiscal y mejorar la capacidad de gestión del Estado, aportando eficiencia y calidad de resultados.

10. Las acciones principales fueron la eliminación de organismos superfluos, desburocratización, redimensionamiento, redistribución de dotaciones, desestatización y descentralización, liberando a la administración pública de responsabilidades y funciones irrelevantes, transferibles al sector privado o a las provincias.

11. Con esta filosofía se dictaron las siguientes leyes:

Emergencia Administrativa: que afectó principalmente a las empresas sujetas a privatización, creó el Programa de Propiedad Participada para los trabajadores de los entes sujetos a privatización, para que pudieran adquirir parte del paquete accionario, y estableció un plan de emergencia del empleo.

Emergencia del Estado: que congeló contrataciones del Estado, dispuso la reubicación del personal, fijó pautas para la política salarial del sector público y dispuso una importante racionalización administrativa, que fue llevada a cabo con las pautas fijadas por los decretos reglamentarios de ambas leyes.

12. Los objetivos de cambio de esta profunda reforma apuntaban a: modificación de estructuras organizativas; rol de la consultoría externa; nuevos sistemas de reclutamiento y selección; capacitación; sistemas de evaluación de desempeño; sistemas de retribución; regímenes de estabilidad en las funciones; descentralización presupuestaria en la administración de recursos humanos y motivación de los recursos humanos y comunicaciones internas.

13. Debemos reconocer que a pesar de estos loables objetivos, la racionalización administrativa fue muy dura

y que los trabajadores del Estado fueron fuertemente golpeados. Por ello la Ley Nacional de Empleo incorporó una modalidad de trabajo a tiempo determinado destinada a reinsertar en el sector privado a los trabajadores que se alejaron del Estado.

14. En una segunda etapa, de reorganización de la administración pública, se sentaron las bases para la reubicación, formación y recategorización del personal, para salir paulatinamente de la tradicional "grilla salarial" y categorías estandar de otras épocas. Así se creó el SINAPA Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, cuyo objetivo fue el de la jerarquización de los recursos humanos de la administración central.

15. Luego, en 1992, se promulgó la ley 24.185 sobre negociación colectiva para los trabajadores del sector público, que reconoció un derecho consagrado en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo desde hacía tiempo, el de la negociación colectiva. Así, se logró una reivindicación del esfuerzo que reconocemos que han hecho los trabajadores del sector público para acompañar el inevitable ajuste al que fueron sometidos.

16. Esta ley equiparó a los trabajadores públicos a los privados en cuanto a derechos colectivos se refiere y fue un avance significativo en el ámbito de las relaciones laborales. Mediante esta ley, los trabajadores, a través de sus organizaciones sindicales, adquieren un rol activo en la fijación de condiciones de trabajo y salariales.

17. Por esta ley, hoy se encuentra en marcha el primer Convenio Colectivo de Trabajo celebrado en el ámbito de la administración pública central.

18. El proyecto que se trata hoy, que viene a reemplazar una ley del gobierno militar, es otra etapa en el reconocimiento de los derechos de los trabajadores públicos.

19. Reconoce todos los derechos que los convenios internacionales garantizan a los servidores públicos, a la vez que hace más transparente la forma de ingreso y egreso de trabajadores a la administración. Respeta el principio constitucional de estabilidad del empleado público, para preservar el derecho de los empleados ante la posible arbitrariedad de las autoridades de turno y a la vez prevé un mecanismo más racional de egreso por razones de desempeño, que no implique la permanencia incondicional en el puesto.

20. También reconoce el derecho a la formación profesional y establece una participación activa de los trabajadores para la revisión del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) a través de la negociación colectiva. Junto con la capacitación, la comunicación y la evaluación permanente, el nuevo modelo de administración premiará la eficiencia, el compromiso y la buena labor del empleado público.

Nota: Los cuadros que siguen tienen información del total de cargos para la administración pública contemplados en el presupuesto nacional y comprende cargos de planta permanente y transitoria. Es posible que la cantidad de agentes sea menor a los cargos presupuestados, pero no marca una diferencia notable. (Fuente: Anuario Estadístico del INDEC.)

CUADRO 2

EVOLUCION DEL PERSONAL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL		
AÑO	DOTACION	INDICE DE EVOLUCION (1989=100)
1989	874.182	100
1991	558.597	64
1992	419.776	48
1995	339.186	39
1996	320.531	37

FUENTE: I.D.E.P. en base a datos de la Secretaría de la Función Pública y proyecto de ley de presupuesto 1996

## 8.2.1.

Recursos humanos del Sector Público Nacional, por sectores.  
Años 1996/1998

Sector	Recursos humanos del Sector Público Nacional					
	1996		1997		1998	
		%		%		%
Total	495.109	100,0	482.099	100,0	464.877	100,0
Administración Nacional	320.696	64,6	298.375	61,9	290.861	64,5
Administración central	241.252	48,8	227.444	47,2	228.841	49,3
Organismos descentralizados	59.907	12,1	54.953	11,4	55.590	12,0
Instituciones de seguridad social	19.537	3,9	15.978	3,3	6.321	1,3
Universidades nacionales	127.000	25,6	133.185	27,6	139.985	30,1
Docentes	98.192	1,8	99.149	20,6	106.281	22,9
No docentes	28.808	5,8	34.016	7,1	33.704	7,3
Sistema financiero	19.500	4,0	19.232	4,0	17.392	3,7
Empresas y sociedades del estado	28.893	5,8	31.327	6,5	7.639	1,6

Fuente: INDEC, en base a  
datos de la Secretaría de  
Hacienda

Bancos oficiales  
Empresas y sociedades  
del estado

1 No incluye PAMI.  
2 Privatización de Correos y Telecomunicaciones.

Nota: Los datos corresponden a cargos de planta permanente y transitoria.

Cuaderno de Economía N° 25

## CUADRO N° 2

DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA POR SECTORES DE ACTIVIDAD  
(% correspondiente a la primera onda del año)

SECTORES	1974*	1980	1985	1990	1993
Industria Manufacturera	41,3	29,5	25,4	23,3	23,0
Construcción	5,1	9,0	7,3	6,2	6,0
Comercio	11,6	18,0	17,3	19,8	21,0
Servicios*	28,0	28,5	29,1	33,5	33,0
Otros**	14,0	15,0	20,9	17,2	17,0

\* corresponde a la onda de Octubre.

\* Servicios Comunales, Sociales y Personales.

\*\* Incluye: Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca; Minas y Canteras; Electricidad, Gas y Agua; Transporte, Almacenaje y Comunicaciones; Servicios Financieros, Seguros, Bienes Inmuebles y Servicios Prestados a las Empresas y Actividades no bien especificadas.

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

## CUADRO N° 3

## DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA POR SECTORES DE ACTIVIDAD

SECTORES	1992	1993	1994	1995	1996
Industria	25,0	23,1	21,4	19,8	19,3
Construcción	7,2	6,4	6,6	6,0	6,2
Comercio	20,3	21,9	22,1	19,4	19,5
Administración Pública	4,9	4,4	4,1	5,0	4,7
Servicio doméstico	7,6	7,9	7,5	7,4	7,6
Otros servicios *	15,4	16,3	16,5	17,9	17,5
Serv. Fin. Inmb. Alq. Emp.	7,9	8,5	9,9	10,1	11,9
Otras ramas **	11,7	11,5	11,9	14,4	13,3

\* Incluye: Enseñanza; Servicios sociales y de salud; Otras Actividades de servicios comunitarios, sociales y personales.

\*\* Incluye: Agricultura, ganadería, caza y silvicultura; Pesca; Explotación de minas y canteras; Suministro de electricidad, gas y agua; Hoteles y restaurantes; Transporte, almacenamiento y comunicaciones; Organizaciones y órganos extraterritoriales.

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

El análisis de la participación femenina ha sido realizado en términos de los efectos ingreso y sustitución dentro de la familia, considerando los casos del "trabajador adicional" y del "trabajador desalentado". En relación con el caso del trabajador adicional pue-

den plantearse dos versiones<sup>99</sup>. La versión optimista supone que aumenta la participación del trabajador adicional secundario (esposa o familiar) como consecuencia de condiciones económicas favorables con el fin de mejorar los ingresos familiares. En tal caso, la

<sup>99</sup> Cf. Cantrot, A., (1995b).

CUADRO 8 : Evolución del empleo público en el período 1983-86

	1983		1986		1983-86
	Nº (miles)	Indice (1960=100)	Nº (miles)	Indice (1960=100)	Crecim. Promed.
Adm. Pública Nac.	509	100.4	557	109.9	3.0
Empresas Estatales y Boos. Oficiales Nac.	347	78.9	342	77.7	-0.5
Provincias	675	214.3	828	262.9	7.0
Municipios	230	184.0	255	204.0	3.5
Total	1.761	127.0	1.982	142.9	4.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Secretaría de Hacienda y FIEL.