

La eterna sospecha sobre el

EMPLEO PÚBLICO



LA ETERNA SOSPECHA SOBRE EL EMPLEO PÚBLICO

Este informe fue realizado con la información oficial publicada hasta el 31 de octubre de 2024.

1 | Introducción

Javier Milei ganó las elecciones pregonando una lucha contra “la casta”, la que, en el relato del libertario, se identifica no sólo como responsable de la complicada coyuntura económica actual, sino de una decadencia nacional que tiene su origen hace un siglo atrás. Esta conceptualización del problema argentino resultó no sólo relativamente novedosa, sino que además demostró ser muy potente, ya que permite asignarle a un grupo relativamente pequeño de personas la responsabilidad de todo lo que afecta al conjunto.

Al mismo tiempo, se trata de una idea imprecisa y flexible: cualquiera puede ser casta, no solo los dirigentes políticos. Esto que a priori podría ser una falencia argumentativa, termina siendo muy poderoso, porque dicha imprecisión permite al emisor del mensaje, en este caso Milei, ir modificando en el tiempo el conjunto englobado dentro de “la casta”. Así, personas y colectivos sociales entran y salen de “la casta” según las necesidades del momento. Pero, además, esa imprecisión le permite al receptor del mensaje llenar el conjunto vacío de “la casta” con sus propios prejuicios y convicciones.

Ahora bien, lo que durante la campaña eran recursos retóricos, una vez asumido el Gobierno empieza a tener un carácter concreto, a través de políticas públicas que afectan a personas y grupos específicos. **Una vez más, en este sendero aparece en el foco la obsesión por los trabajadores y las trabajadoras del Estado**, entre otros grupos apuntados por el oficialismo.

A diferencia de la idea de casta, el señalamiento sobre las y los trabajadores estatales no es novedoso. Hace tiempo se impulsa el relato de que hay millones de personas que viven parasitariamente del Estado y que todas ellas deben su puesto de trabajo al favor de un político de turno. La realidad, sin embargo, se empeña en ser sistemáticamente más compleja.

El macrismo también hizo campaña afirmando que eliminarían a los “ñoquis” y a “la grasa militante” y creó el Ministerio de Modernización con el objetivo de reformar la estructura del Estado.

De todas formas, hay un cambio de naturaleza en la forma en que Milei habita el Estado, respecto de estas experiencias anteriores. Cambiemos, la Alianza y, anteriormente, el menemismo poseían un enfoque de reducción del Estado para hacerlo más “eficiente” desde la perspectiva del ahorro del gasto. Milei no es una expresión aumentada de estas posiciones; por el contrario, configura algo distinto. No es un cambio de cantidad, sino que es una calidad distinta: él no está motivado solamente porque el

Estado sea más chico o gaste menos. En su perspectiva, la sociedad no requiere la existencia estatal.¹

2 | El empleo público bajo sospecha

Ahora bien, más allá de la obsesión por el empleo en el sector público que tienen los proyectos de derecha, no puede soslayarse el hecho de que los mismos se anclan en idearios sociales que suelen ver al empleado público como portador de ciertos “privilegios” que carecen los trabajadores y las trabajadoras del sector privado. Ya sea por la supuesta estabilidad en el puesto, por la forma de ingreso, por el compromiso con la labor, por los regímenes de licencia, entre otras, el trabajador público se encuentra bajo sospecha.

Es probable que la pandemia haya reforzado esta visión sobre el empleo público en el imaginario social, dado que los trabajadores estatales gozaron de estabilidad laboral y no vieron interrumpidos ni reducidos sus ingresos (al menos, en términos nominales), a diferencia de gran parte de los trabajadores del sector privado.

Creemos que es necesaria una discusión sobre el empleo público, sobre sus derechos y obligaciones, partiendo de lo evidente y es que en muchos aspectos éste es diferente al privado. **Las miradas simplificadoras que asignan todos los males del país a la intervención del Estado son tan falaces como aquellas que le asignan un carácter benevolente a una actividad sólo por ser realizada por el Estado.** Ahora bien, el mero recuento de personas despedidas y organismos eliminados, tal como propone la actual administración, dista mucho de ser el abordaje adecuado para la discusión.

En esta dirección no caben dudas de que el Estado necesita personal para funcionar y cualquier debate sobre su tamaño, condiciones y características debe darse en conjunto con la discusión sobre los bienes y servicios que como sociedad entendemos que el sector público debe proveer.

En el presente trabajo se brindan algunos datos para que este debate se dé sobre la base de información y no sobre un cúmulo de prejuicios ideológicos y argumentos maniqueos.

¹ Ver: <https://fgabdala.com.ar/wp-content/uploads/2024/04/FGA-De-tras-de-los-despidos.-Notas-provisorias-sobre-Milei-y-la-APN.-Organigrama-de-la-APN-abril-2024-4.pdf>

3 | Una foto del empleo estatal

3.1 | La dimensión

Según los registros de la seguridad social en Argentina, existen 3,4 millones de empleados públicos en los tres niveles (nacional, provincial y municipal), en tanto que hay 6,2 millones de trabajadores registrados en el sector privado, y casi 450 mil personas registradas que se desempeñan en casas particulares. Dicha información se publica mensualmente, y muestra que desde noviembre de 2023 hasta julio de 2024 se redujeron unos 41 mil puestos públicos.



3.5 millones

empleados/as
públicos/as

(en los tres niveles nacional,
provincial, municipal)



6.2 millones

trabajadores/as regis-
trados/as en sector el
privado



450 mil

personas registradas
como trabajadoras en
casas particulares

Reducción 41 mil puestos públicos

Noviembre 2023 a julio 2024

Ahora bien, ese número se refiere al total de empleados públicos que se desempeñan en todos los poderes del Estado y en todos los niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal).

Al contrario de lo que se puede suponer, la enorme mayoría del empleo público no se concentra en el Gobierno Nacional, sino en los provinciales.

Paradójicamente, la información pública disponible acerca de su composición y evolución es limitada, pero según el último informe disponible (publicado en abril de 2017) sobre el empleo en los tres niveles de gobierno, los trabajadores públicos se repartían de la siguiente manera: 21% a nivel nacional, 66% a nivel provincial y 13% a nivel municipal.

En el ámbito nacional se incluyen a las universidades nacionales, bancos y empresas públicas. El empleo provincial es el de mayor peso y se compone principalmente de docentes, médicos y policías, funciones que fueron descentralizadas y son responsabilidad de los estados subnacionales.

Es decir que, a pesar del foco que el empleo público nacional tiene en la agenda pública, este sólo representa una pequeña fracción del empleo público total y todavía más pequeña si se considera el empleo registrado total.

Si bien los registros de la seguridad social son la única fuente que permite medir la evolución del empleo público total, si se considera exclusivamente el sector público nacional, existen otras fuentes estadísticas que permiten completar el cuadro con datos más actualizados.

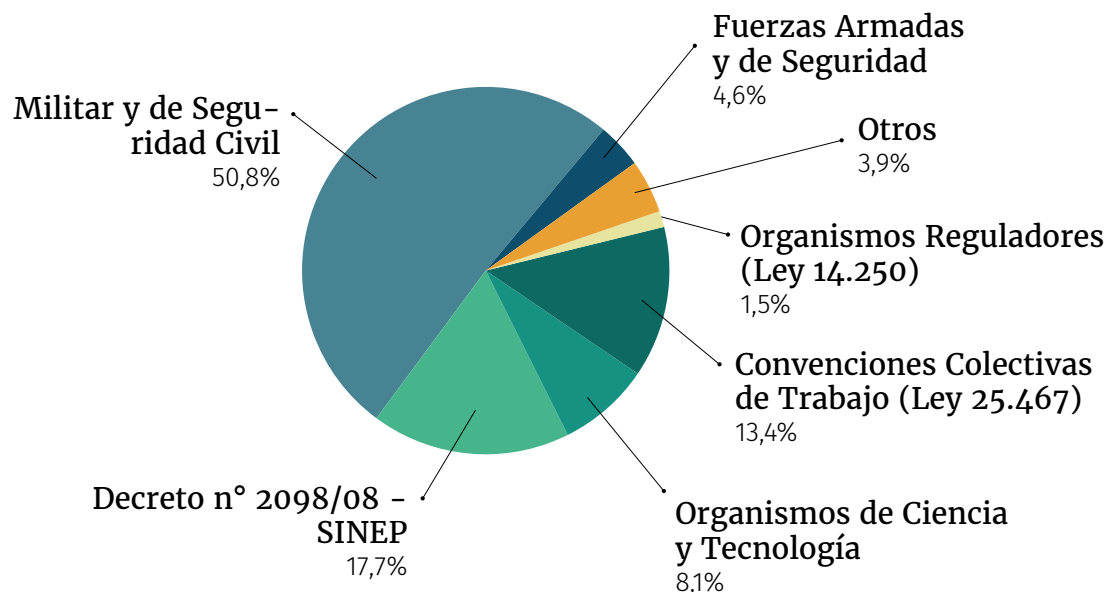
Los informes de ocupación del Ministerio de Economía relevan el empleo en el Sector Público Nacional No Financiero (SPNF). Este número, que no incluye a los docentes universitarios, ascendía a 525 mil en noviembre de 2023. Dentro de ese universo, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) abarcaba a 367.806 trabajadores, el Poder Judicial de la Nación a 31.537, las empresas y sociedades del Estado a 90.856² y otros entes del SPNF a 35.307.

El empleo en el PEN representa apenas el 11% del total del empleo público total y el 4% del total del empleo asalariado registrado del país.

A modo de referencia, hay más empleados/as de casas particulares registrados/as (según los mencionados registros de la seguridad social) que trabajadores/as del PEN.

Dentro de este número no solo están incluidas las personas que trabajan en los distintos ministerios, dependencias y organismos descentralizados, sino que **aproximadamente la mitad corresponde al personal de las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad nacionales**. El gráfico a continuación muestra la distribución del personal del PEN y de otros entes del SPNF por agrupamiento escalafonario.

² De acuerdo con el informe de ocupación de nov23, la dotación de las empresas y sociedades del Estado era de 59.274 personas. Sin embargo, ese valor no incluye a una serie de entidades que fueron incluidas en los informes a partir de ene24 (Aerolíneas Argentinas, AySA, Belgrano Cargas, Corredores Viales, entre otras). En este informe, corregimos el dato de nov23 imputando a estas entidades el dato de dotación de ene24.



3.2 | Los salarios estatales

Otro de los elementos que aparecen habitualmente en el señalamiento de los empleados públicos es que tienen niveles salariales más elevados que los privados. La Encuesta Permanente de Hogares que realiza el INDEC es la única fuente disponible para comparar el nivel salarial promedio de empleados públicos y privados registrados a nivel nacional. De acuerdo con los datos del tercer trimestre de 2023 (para observar la foto previa al campo de gobierno), **el salario promedio de los trabajadores estatales se ubicaba un 8,5% por encima del salario de los asalariados del sector privado registrado**³.

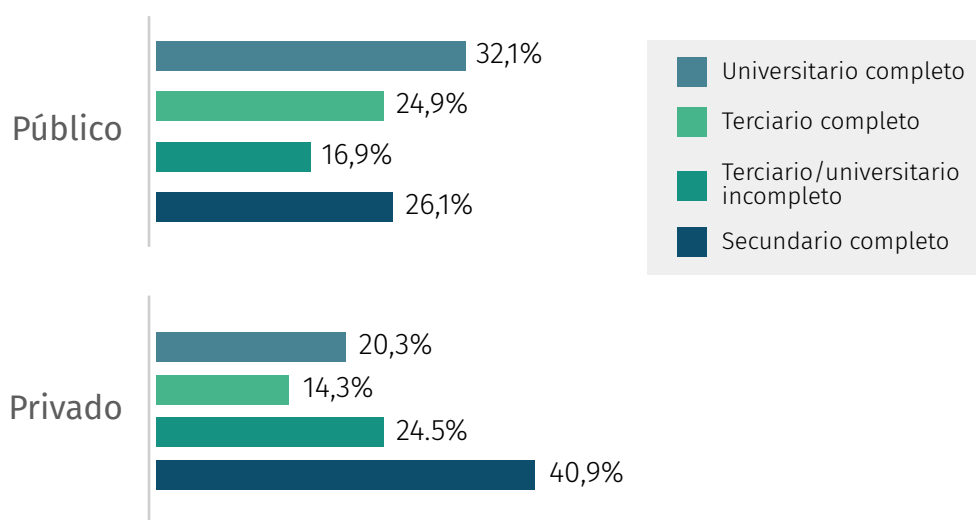
Esta diferencia, a primera vista significativa, puede tener diversas explicaciones. Una muy sencilla de identificar es que los trabajadores estatales tienen un mayor nivel educativo en promedio. Existe mucha literatura que muestra la existencia de “retornos a la educación” (esto es, que el ingreso de una persona aumente a mayor nivel educativo), algo a todas luces deseable.

El 57% de las y los trabajadores públicos presentan nivel terciario o universitario completo. La predominancia de estos niveles educativos se debe al peso que tienen los médicos y, sobre todo, los docentes en ese universo.

³ Para ambos cálculos (salario público y privado) se considera el siguiente universo: personas de categoría ocupacional “obrero o empleado”, que tienen descuento jubilatorio, que cuentan con secundario completo (requisito para trabajar en el Estado Nacional) y que no trabajan en casas particulares.

Composición del empleo público y privado registrado por nivel educativo

| Tercer trimestre 2023

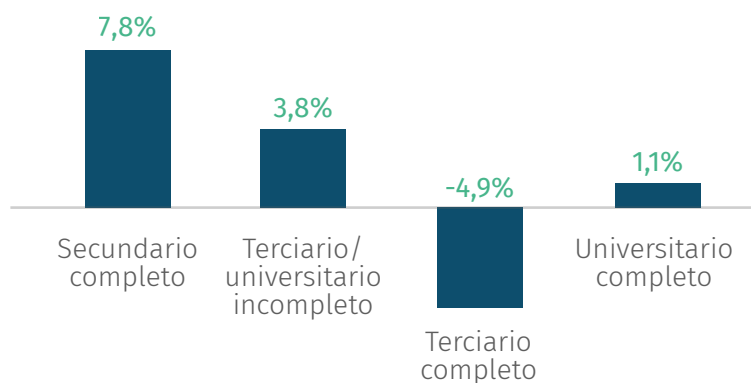


Fuente: EPH-INDEC

Nota: se considera el siguiente universo: personas de categoría ocupacional "obrero o empleado", que tienen descuento jubilatorio, que cuentan con secundario completo (requisito para trabajar en el Estado Nacional) y que no trabajan en casas particulares.

Al abrir el salario promedio de cada sector por nivel educativo, se observa una paradoja: la brecha entre sector público y privado se achica a medida que crece el nivel educativo y para el nivel "terciario completo" la relación se invierte. Para el nivel "universitario completo", los salarios son prácticamente equivalentes en el sector público y privado. Es decir, **si bien la brecha entre salarios públicos y privados puede explicarse por la diferencia en el nivel educativo promedio, el sector público "castiga" relativamente a las personas de mayor formación.**

Brecha salarial entre trabajadores asalariados registrados del sector público y privado | Tercer trimestre 2023



Fuente: EPH-INDEC

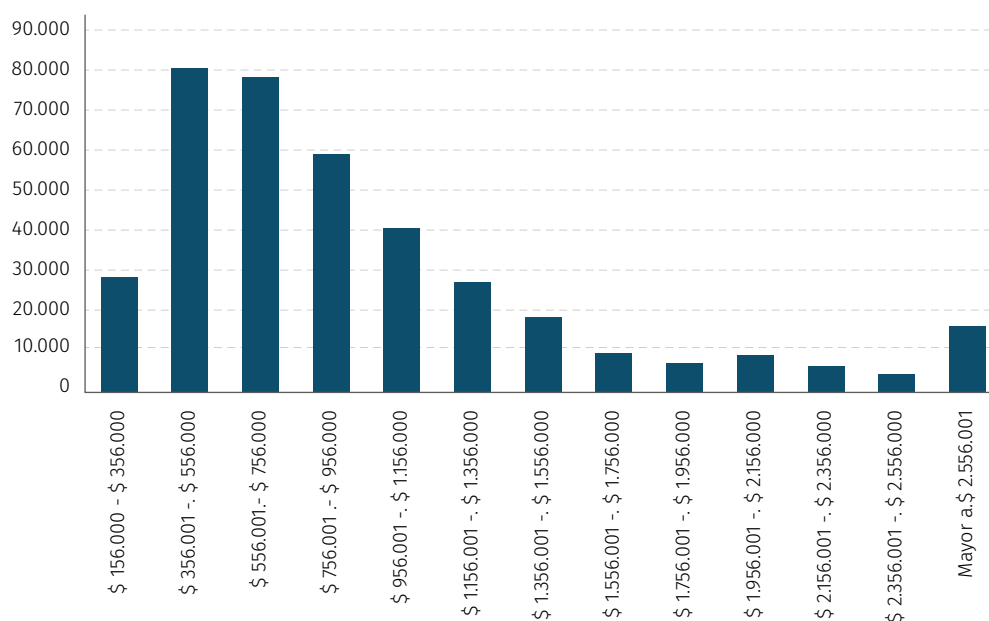
Ahora bien, al interior del sector público también prima la heterogeneidad, ya que en general los salarios del sector público nacional son bastante más elevados que los de las jurisdicciones provinciales y municipales.

Si se considera el salario promedio en el Poder Ejecutivo Nacional, el segmento mejor remunerado del empleo público total (excluyendo a Empresas Públicas y a organismos descentralizados), se observa que este se encuentra algo por encima del salario promedio del sector privado. En enero, ascendía a \$884.529, mientras que el salario promedio de SIPA (sector privado) era de \$752.352.

Al mirar la distribución de los trabajadores estatales por tramos salariales, se observa que la mayor parte de ellos se encuentran en los tramos salariales más bajos. Más de la mitad se ubican por debajo del salario promedio privado y prácticamente un tercio de los trabajadores perciben salarios por debajo de la mediana⁴ del sector privado.

Distribución de los empleados públicos por tramos salariales

PEN y otros entes | Enero 2024

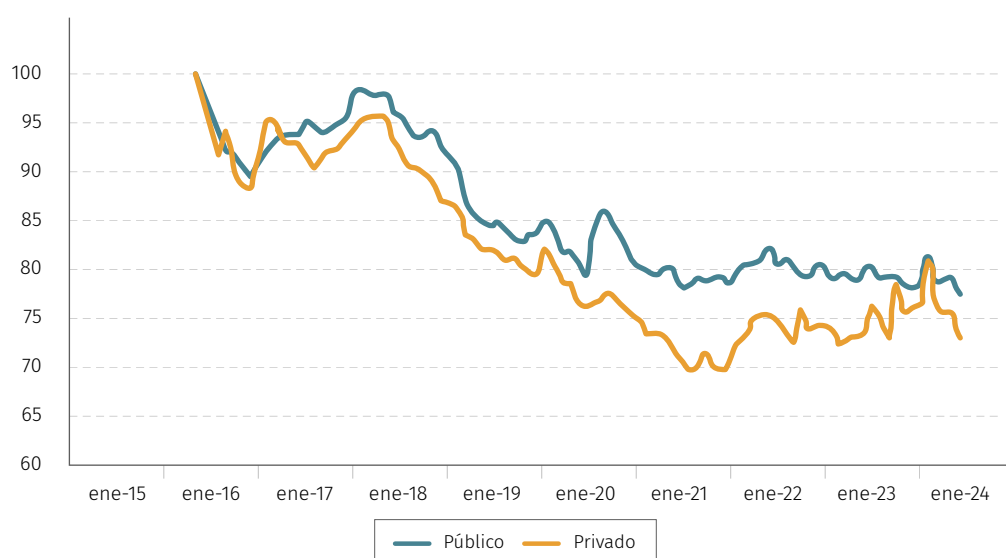


Fuente: Ministerio de Economía

⁴ La mediana refiere al salario que se encuentra exactamente en la mitad de un conjunto de datos (en este caso, salarios del sector privado en enero) ordenados de menor a mayor. Es decir, la mitad de los salarios son superiores a la mediana y la otra mitad son menores que la mediana.

En un contexto de caída generalizada de los salarios en los últimos 8 años, de acuerdo con INDEC, la pérdida de poder adquisitivo del salario del sector público fue mayor que la del salario del sector privado registrado. La caída acumulada entre noviembre de 2015 y noviembre de 2023 fue del 22,8% para el sector privado y del 27,5% para el sector público.

Evolución de los salarios registrados en términos reales | Base nov15=100



Fuente: INDEC

Esta pérdida fue todavía más pronunciada para los trabajadores de la Administración Pública Nacional. El salario del SINEP (Sistema Nacional de Empleo Público) cayó un 27% en términos reales en el período 2016-2019 y un 8,5% adicional en el período 2020-2023.

El gasto en salarios de la Administración Pública Nacional en 2023 representó 11,3% del total del gasto público de la Administración Pública Nacional (APN). El gasto específico en funcionarios es casi insignificante: el “gabinete de autoridades superiores” representó un 0,02% del total del gasto de la APN. **Es decir, no sólo el empleo del Poder Ejecutivo Nacional es poco significativo en el total de empleo público, sino que incluso representa un gasto relativamente poco relevante dentro del presupuesto de la administración pública nacional.**

Una verdadera discusión sobre el empleo público debería tener dimensión federal. El Gobierno Nacional no tiene injerencia sobre la mayor parte



de este empleo, salvo de manera indirecta, a través del recorte de las transferencias a las provincias que financian parte del gasto en salarios de médicos y docentes. Ejemplo de esto es la eliminación del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), una masa de recursos que la Nación transfería a las provincias para mejorar los salarios de los docentes.

4 | Cambios desde el cambio de gobierno

4.1 | Los despidos

Al asumir el gobierno, el discurso anti-trabajadores estatales se cristalizó en medidas concretas. El 31/12 se produjeron 2.000 despidos, de acuerdo con un relevamiento de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE Capital), y se anunció que todos los contratos estaban “en revisión” durante tres meses. Finalizado ese período, el 31/3 se finalizó la relación laboral de casi 10.000 personas. En julio y septiembre, con cada fin de trimestre, se sumaron otros centenares de despidos.

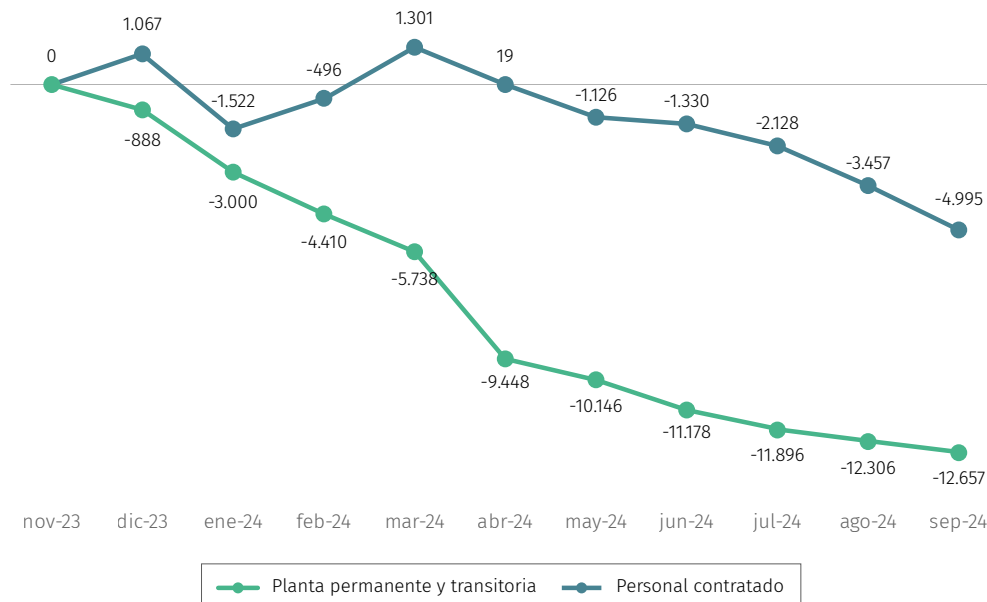
En los informes de ocupación del Ministerio de Economía se observa una reducción de 17.652 puestos de trabajo en el Poder Ejecutivo Nacional entre noviembre y septiembre, de los cuales más del 70% se explica por la disminución del personal contratado. Representa una caída del 17,9% en los puestos de trabajo de esta modalidad.

En contraste, en el gráfico a continuación, se observa que el personal de planta (permanente y transitoria) se mantuvo en un nivel estable hasta abril, alternando meses de aumento con meses de caída. **Esto da la pauta de que, en simultáneo al despido de miles de trabajadores (mayoritariamente contratados, pero no únicamente), el Gobierno en los primeros meses también incorporó personal de planta.** De más está decir que es esperable que toda nueva gestión arme equipos o refuerce áreas de interés, incorporando nuevo personal. Pero estas contrataciones son contradictorias con el discurso oficial.

De mayo en adelante sí se observa una caída marcada del personal de planta, aunque sigue siendo una caída de proporciones menores a la del personal contratado (-1,7% del total de puestos de esta modalidad).

Evolución acumulada del empleo en el Poder Ejecutivo Nacional

| Desde noviembre 2023



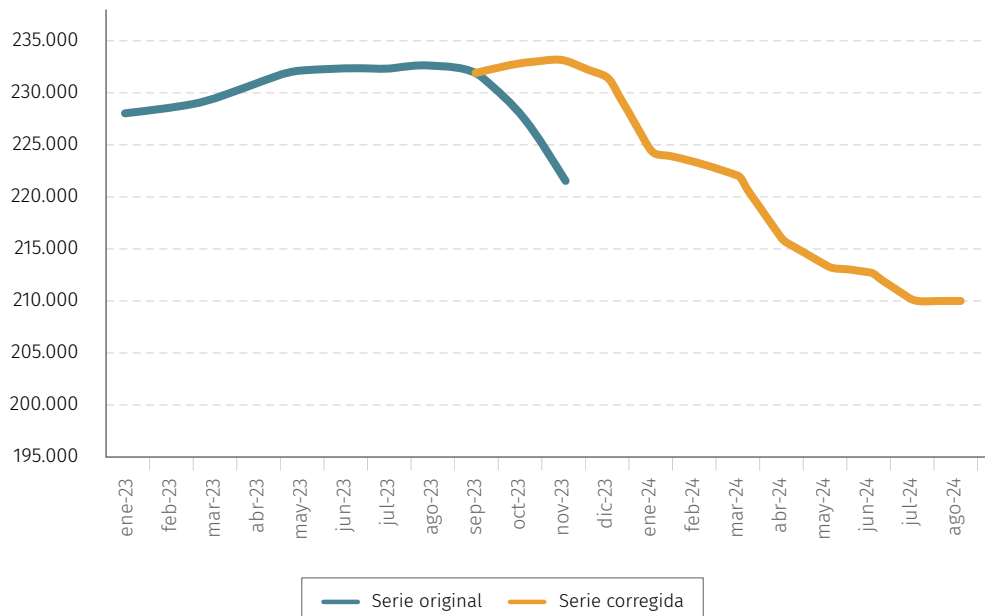
Fuente: Ministerio de Economía

Los datos relativos al empleo público nacional divergen según la fuente que se considere. El informe de Dotación de Personal de la Administración Pública Nacional, Empresas y Sociedades que publica el INDEC muestra una reducción superior en el total de trabajadores. De acuerdo con esta fuente, entre noviembre y agosto la planta de la Administración Pública Nacional se habría reducido en 23.509 personas.

Sin embargo, al revisar los datos previos, encontramos que hubo una corrección de los datos de octubre y noviembre 2023 publicados originalmente. En efecto, en esos meses se había producido una caída relevante en la cantidad de entidades informantes (es decir, dependencias que enviaban la información), lo que explicaba la caída. En noviembre, tras el cambio de gestión, se resolvió imputar los valores de las entidades faltantes con el último valor informado. Eso revirtió las caídas de los dos meses mencionados.

A partir de diciembre, nuevamente se observa una caída abrupta. Los cambios metodológicos referidos y la diferencia entre esta caída y la que reflejan los informes de ocupación del ministerio de economía permiten dudar de la confiabilidad de los datos. En todo caso, parece haber una intención de mostrar que se está reduciendo la dotación de personal estatal a pasos agigantados.

Dotación de personal APN según INDEC



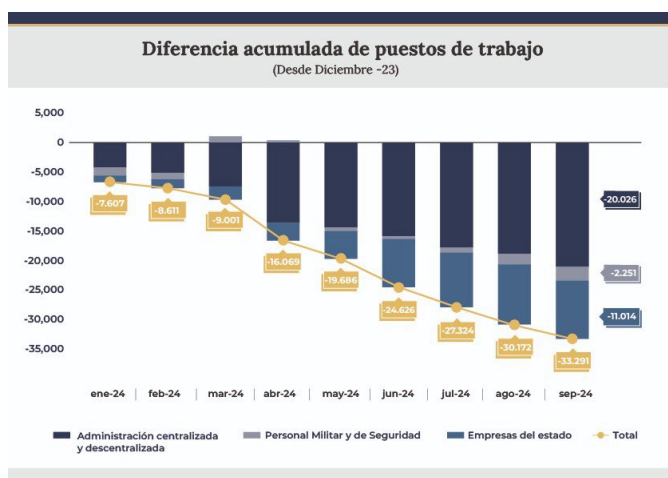
Fuente: INDEC

En línea con el dato de INDEC, el 31 de octubre el Ministro de Desregulación y Transformación del Estado, Federico Sturzenegger, [afirmó vía Twitter](#) que se produjo una reducción del empleo de la Administración Pública Nacional de 22.277 agentes (administración centralizada y descentralizada + personal militar y de seguridad). A eso se suma una reducción de 11.014 puestos de trabajo en Empresas del Estado.



Fede Sturzenegger
@fedesturze

La única manera sustentable de bajar la carga de impuestos es bajando el gasto público. Todo el equipo del presidente @JMilei trabaja para ello. Acá el gráfico con la variación en la planta de empleados públicos actualizada a septiembre.



En el mismo sentido, dicho Ministerio había publicado y luego borrado un tweet donde afirmaba que entre diciembre y julio se habían “recortado más de 28 mil puestos de trabajo, lo que representa una reducción del 5,7% del personal”. Allí también informaba que esto le había permitido un ahorro al Estado Nacional de \$36.000 millones, es decir, 0,007% del PBI. Esto confirma que la reducción del empleo público es insignificante en términos presupuestarios.

Más allá de las divergencias entre las distintas fuentes de información relevadas, que no permiten precisar con exactitud la magnitud de la reducción de empleo estatal, es claro que hubo una cuota de despidos relevante. No tanto por su peso sobre el total (se trata de entre un 5% del total de la ocupación del PEN y el ahorro presupuestario es nulo) sino sobre todo por su peso simbólico.

La posibilidad de hacer efectivos esta cantidad de despidos muestra que la estabilidad del empleo público puede no ser tal o que, en todo caso, presenta una precariedad diferente. En particular, la práctica de contratar personal por tiempo determinado implica que se puede finalizar la relación laboral mediante una simple no renovación de un contrato. Todos estos despidos fueron sin indemnización.

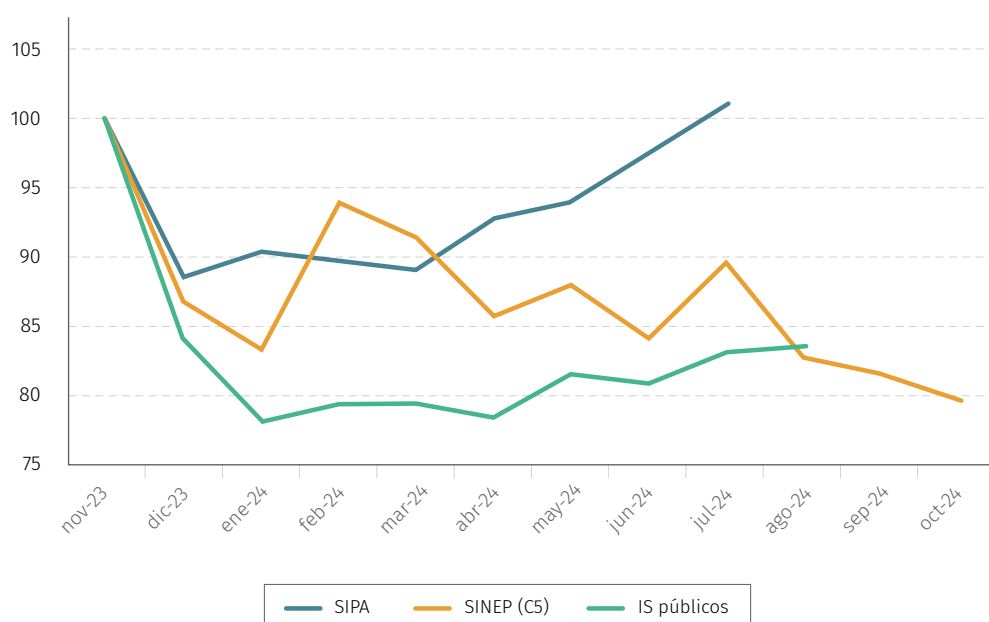
4.2 | Un nuevo golpe al salario

Además de reducir la cantidad de trabajadores estatales, el cambio de gestión también significó un nuevo golpe al poder adquisitivo del salario estatal nacional. En primer lugar, se dispuso la suspensión de las horas extras. Éstas últimas eran un mecanismo ampliamente utilizado para complementar el magro nivel salarial, llegando a representar el 50% del salario en algunos casos.

Por su parte, el salario propiamente dicho tuvo una caída muy pronunciada entre diciembre y enero, acumulando un 16,5% en dos meses. Mientras la caída de diciembre estuvo medianamente en línea con lo ocurrido para todos los sectores de la economía (ya que muchos de los acuerdos paritarios se habían firmado antes de la devaluación de diciembre y la consecuente aceleración inflacionaria), en enero la paritaria estatal quedó por detrás de la mayoría de los acuerdos del sector privado.

En febrero, se produjo una importante recuperación, ya que el aumento paritario se combinó con un aumento en la cantidad de Unidades Retributivas que integran el salario (esta fue una forma para el Gobierno de “ocultar” a la prensa y a la sociedad en general el aumento otorgado). Sin embargo, el salario estatal volvió a acumular fuertes caídas en marzo y abril y **su desempeño se desacopló nuevamente del salario promedio del sector privado. En junio, el Gobierno no dio ningún aumento y desde julio que otorga aumentos menores al 3% mensual, en línea con su pauta salarial⁵. El salario real en octubre se ubica un 20,4% por debajo del nivel de noviembre de 2023.**

Evolución acumulada del salario registrado | Base nov23=100



Fuente: Ministerio de Capital Humano y ATE Capital

⁵ <https://mundogremial.com/el-gobierno-aviso-a-los-sindicatos-que-no-homologara-aumentos-superiores-al-2-a-partir-de-octubre/>

4.3 | Cambios normativos

En un tercer eje de acción, además de despedir trabajadores públicos y reducir sus salarios, el gobierno introdujo cambios normativos: el lunes 5/8 se reglamentó el capítulo sobre empleo público de la Ley de Bases. Entre las modificaciones, se destacan la obligación de aprobar la “Evaluación General de conocimientos y competencias” para ingresar a trabajar en la APN; el endurecimiento del régimen disciplinario y la obligatoriedad del descuento por paro; y cambios en el régimen de disponibilidad (artículos 11 y 12 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164).

Este último aplica al personal alcanzado por el régimen de estabilidad y afectado por medidas de reestructuración o de reducción de dotación. Cuando una unidad se elimina o está sobredimensionada, el personal puede ser puesto en disponibilidad por un máximo de 12 meses -según la antigüedad-, período durante el cual sigue cobrando su haber.

Antes, la norma establecía que, en caso de reestructuración o reducción de áreas, debían agotarse las posibilidades de reubicación del personal afectado antes de pasarlo a disponibilidad. Eso fue eliminado. Pero el cambio más relevante es que se disponen “incentivos para facilitar el acceso a nuevos empleos de aquellos agentes en disponibilidad que optaren por formalizar una nueva relación laboral fuera del ámbito público”. Dicho incentivo consistirá, de acuerdo con Sturzenegger, en que el nuevo empleador podrá tomar a cuenta los sueldos que el Estado tenía pendiente abonar en lo que restara del período de disponibilidad.

5 | Comentarios finales

El colectivo de empleados públicos es muy heterogéneo. Abarca empleados nacionales, provinciales y municipales e incluye a docentes, médicos y policías. La información pública al respecto no está del todo actualizada y hay algunas divergencias entre las fuentes de información, pero podemos afirmar que el empleo público directamente dependiente del Poder Ejecutivo Nacional es una porción muy minoritaria de este colectivo y que lejos está de ser una casta, tanto en términos de estabilidad laboral como de niveles salariales.

Es válido plantear una discusión en torno al tamaño, las condiciones y las características del empleo público, pero esta debe ir indefectiblemente asociada a un debate sobre los bienes y servicios que provee el Estado y su calidad. Contar despidos, más allá de su peso simbólico y la afectación concreta a miles de personas y sus familias, es un sinsentido. Máxime, si redundaría en un deterioro de las capacidades estatales o en un mayor gasto por la tercerización de esas tareas o, lista y llanamente, en el abandono de funciones necesarias.

Este ataque al Estado y a sus trabajadores -que no es el primero pero sí uno de los más intensos- nos ubica, lamentablemente, en un lugar conservador (en defensa de lo que había) a quienes siempre fuimos críticos de algunas de sus formas de funcionamiento.

Debemos salir de ese lugar: abordar la discusión sobre el rol del Estado y su funcionamiento es una tarea que debe ser encarada, más allá del clima de época. Quienes creemos que el Estado debe desempeñar un rol relevante en el desarrollo económico y social de nuestro país tenemos la obligación de repensar la administración pública de cara a los desafíos actuales.

En esta dirección, la forma en que se organiza y gestiona el empleo público (nivel salarial, formas de contratación, mecanismos de ingreso, funciones, profesionalización, entre otros) debe ser parte de ese debate impostergable.

//