

# Documentos de Trabajo

# 6

Diciembre 2006

**Empleo y remuneraciones en el sector público**

**La situación luego de los cambios de los noventa y recientes**

**Javier Lindenboim y Juan M. Graña**



Instituto de Investigaciones Económicas  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Buenos Aires

## **CEPED**

Centro de Estudios sobre  
Población, Empleo y Desarrollo

## Empleo y remuneraciones en el sector público

<b>Introducción. El propósito del estudio.....</b>	<b>1</b>
<b>1. El universo a estudiar y el universo total del personal dependiente de la(s) jurisdicción(es) estatal(es).....</b>	<b>2</b>
1.1 Consideraciones iniciales.....	2
1.2 La reconstrucción posible.....	3
1.3 Comparación de datos del SIJP y del Boletín Fiscal, posibilidad y resultados.....	5
<b>2. Los regímenes legales vigentes y los agrupamientos escalafonarios homogéneos.....</b>	<b>7</b>
<b>3. Salario, Nivel Educativo y Poder Adquisitivo del Empleo Público.....</b>	<b>12</b>
3.1 Agrupamientos escalafonarios. Tramos salariales y nivel educativo.....	15
3.2 Evaluación del deterioro salarial.....	20
<b>4. Una comparación preliminar de salarios del sector privado y del sector público.....</b>	<b>24</b>
4.1 Alcances y limitaciones del análisis de las remuneraciones de los sectores público y privado.....	24
4.2 Comparación de las remuneraciones de los sectores público y privado.....	25
<b>5. Conclusiones.....</b>	<b>28</b>
<b>6. Bibliografía y Fuentes.....</b>	<b>30</b>

## **Introducción. El propósito del estudio**

El comienzo de esta investigación se remonta a un informe al respecto elaborado a pedido de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) bajo el nombre de “Empleo y remuneraciones en el sector público. La situación actual luego de los cambios de los noventa y recientes”<sup>1</sup>. En su momento, el cometido principal de ese estudio fue definido en torno al análisis del nivel, composición y evolución de los ingresos de los trabajadores del Estado nacional. En las conclusiones del documento de entonces se intentó proponer recomendaciones y alternativas para reducir el impacto de la crisis sobre dichos ingresos hasta ese momento.

En este trabajo se aborda –al menos hasta donde la existencia y/o el acceso a la información necesaria lo permiten– aspectos sustantivos que conforman su propósito central. Entre ellos se analiza: 1) La especificación del universo de análisis y su encuadre señalando las limitaciones existentes en la información; 2) La cuantificación del nivel de ocupación y sus características salientes; 3) Las remuneraciones del personal estudiado, en términos nominales y reales en el período reciente y 4) La comparación preliminar de la evolución de las remuneraciones en el sector público y el ámbito privado.

Una vez finalizado tal análisis las conclusiones se volcarán en el último apartado, incluyendo sugerencias y recomendaciones respecto de las remuneraciones en el sector bajo estudio.

Asimismo, en virtud de la enumeración precedente fue necesario incorporar secciones de carácter metodológico tendientes a articular antecedentes, criterios e informaciones de naturaleza diversa que se encuentran dispersos en una amplia gama de fuentes.

Vale destacar que se ha ampliado el período de análisis y, a diferencia de aquel informe para la OIT, en este caso, se han dejado de lado referencias a los niveles del gasto público en remuneraciones.

---

<sup>1</sup> Queremos agradecer la asistencia de Alejandro Lavopa tanto en la construcción de la información como mediante sus comentarios a versiones previas.

## 1. El universo a estudiar y el universo total del personal dependiente de la(s) jurisdicción(es) estatal(es).

### 1.1 Consideraciones iniciales

A pesar del objetivo inicial planteado, las diferentes razones que iremos exponiendo nos obligaron a recortar el ámbito del estudio al universo de la Administración Pública Nacional. En cualquier caso, es necesario encuadrar tal objetivo en aspectos conceptuales y metodológicos apropiados, aún dejando fuera la consideración de qué tipo de Estado y qué tipo de personal para ejercer qué roles en esa estructura son realmente necesarios.

En **primer término**, debe tenerse en cuenta que el universo de trabajadores dependientes del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) representa únicamente alrededor del catorce por ciento del personal que es requerido por alguno de los niveles del Estado (Nación, Provincias, Municipios). Esto significa que el análisis que se encarará corresponde indudablemente a un conjunto claramente circunscripto y parcial del orden de los 280.000 cargos para octubre de 2005.

Si bien en el siguiente apartado de este capítulo se intenta un ejercicio de cuantificación de los distintos universos incluidos en el empleo público en base a los datos disponibles e investigaciones independientes puede anticiparse que, aún a nivel nacional, el recorte elegido excluye los Poderes Legislativo y Judicial, los cuales reúnen otros 30.000 funcionarios más.

A esa cuantía debe adicionarse alrededor de 150.000 docentes y no docentes de las 37 Universidades Nacionales, aparte de otros 30.000 agentes correspondientes al sistema financiero y a las empresas y sociedades subsistentes. Incluyendo, además, algunos organismos descentralizados, se estima en no menos de 480.000 agentes el total del personal dependiente de alguna de las esferas del Estado Nacional.

Si atendemos al nivel provincial debe adicionarse otra cifra que se acerca al millón trescientas mil personas. En cambio a nivel de los municipios es prácticamente inexistente la información sistematizada disponible. En este sentido, Oszlak (2003) estima, para el año 1997, algo más de 300.000 empleados municipales. La agregación de todos estos elementos arrojan un total que excede los dos millones de personas dependientes del Estado en todos sus niveles.

Debe anotarse que los Censos de Población, desde que proveen la categoría ocupacional "Asalariados públicos", arrojan una cifra cercana a los dos millones (1980), elevando levemente dicha suma en los dos relevamientos posteriores (1991 y 2001)<sup>2</sup>.

De tal manera, el hecho de poder analizar sólo el personal dependiente del PEN implica concentrarse en una porción pequeña del empleo público estatal. Ello marca los alcances y limitaciones efectivas de la tarea aquí desarrollada.

---

<sup>2</sup> Si bien el empleo captado por el último censo es, en el conjunto, un 12% menor que el registrado en 1991, el empleo público es una de las pocas categorías de análisis que reflejan aumento.

En otro plano, pero con una implicancia similar, se ha puesto de relieve recientemente que decisiones de política salarial aplicables en un nivel (por ejemplo el Poder Ejecutivo Nacional) genera expectativas y movimientos en otros ámbitos (por ejemplo provinciales). De modo que en definitiva habrá que extender el análisis –en algún momento– al universo más abarcador aquí sugerido.

En **segundo lugar**, la restricción recién aludida implica la necesidad de tener extrema cautela al momento de considerar los montos de remuneraciones y los presupuestos o erogaciones del empleo estatal. La insuficiente atención a estas limitaciones puede hacer correr el riesgo de “mezclar” valores correspondientes a coberturas no consistentes. Por ejemplo, el Presupuesto Nacional incluye partidas que corresponden a transferencias hacia las jurisdicciones provinciales en las que se realizan erogaciones salariales utilizando también fondos de recaudación directa. O bien que en las erogaciones por remuneraciones en el presupuesto específico del Estado Nacional se esté computando no sólo las que correspondan al PEN. De donde no es lineal la asociación entre cierto conjunto de personal estatal y la identificación de la cuantía de los fondos necesarios para su retribución.

En **tercer lugar** y, por cierto, no de poca significación, resulta necesaria una adecuada contextualización del análisis indicado en lo que hace a una discusión que la sociedad argentina quizás aún no ha realizado de manera apropiada: cuál es el rol que socialmente debe ejercer el Estado -en sus diversos niveles y ámbitos- junto con la necesaria definición de cuál es el tipo, la extensión y el carácter que deben ser atributos de la burocracia estatal en el sentido lato del término.

## *1.2 La reconstrucción posible*

En el marco antes señalado en este apartado intentamos construir una mirada global sobre el empleo estatal. Sin embargo, la carencia de información homogénea y sistemática se pone en evidencia en la dificultad para el armado del Cuadro 1.

Dentro de esas dificultades, con el propósito de configurar ese panorama abarcador, se ha decidido tomar como puntos de referencia los años donde se cuenta con información censal, relevada por los Censos Nacionales de Población. Para completarlo se apeló a todas las fuentes informativas disponibles (Censos, EPH, Boletín Fiscal, Provinfo, y a elaboraciones proporcionadas por diversos autores y sus respectivas fuentes).

Cuadro 1. Estimación del Empleo Público Total. 1980,1991 y 2001.

	1980		1991		2001	
<b>Población Total</b>	<b>27.947.446</b>		<b>32.615.528</b>		<b>36.260.130</b>	
<b>Asalariados Públicos</b>						
Censos Nacionales	2.065.032		2.221.348		2.335.740	
Encuesta Permanente de Hogares					1.303.362	(8)
<b>Sector Público Nacional</b>	<b>819.481</b>		<b>1.045.345</b>	(4)	<b>475.229</b>	
Administración Nacional	494.565		595.863	(4)	289.237	
<i>Administración central</i>	256.006		-		229.301	
<i>Organismos descentralizados</i>	238.559		-		53.728	
<i>Instituciones de seguridad social (1)</i>	-		-		6.208	
Universidades nacionales	-		-		158.864	
<i>Docentes</i>	-		-		124.989	
<i>No docentes</i>	-		-		33.875	
Sistema financiero	-		34.042	(4)	20.097	
Empresas y sociedades del estado	324.916		305.440	(4)	7.031	
<b>Poder Legislativo Nacional</b>	-		<b>10.000</b>	(4)	<b>10.296</b>	
Cámara de Senadores	-		-		2.713	
Cámara de Diputados	-		-		4.914	
Biblioteca del Congreso de la Nación	-		-		965	
Imprenta del Congreso de la Nación	-		-		650	
Otros organismos (2)	-		-		1.054	
<b>Poder Judicial Nacional</b>	-		<b>17.142</b>	(5)	<b>20.483</b>	
Ministerio Público	-		-		3.131	
<b>Provincias</b>	<b>723.293</b>		<b>1.009.196</b>	(6)	<b>1.359.601</b>	(9)
<b>Municipalidades</b>	<b>70.081</b>	(3)	<b>288.567</b>	(4,7)	<b>334.467</b>	(10)

Fuente: Elaboración Propia en base a Boletín Fiscal, Bonifacio (1986), Provinfo, Orlansky (1994), Ozlak (2003), EPH-INDEC y Censos Nacionales de Población.

Notas: (1) No incluye al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados; 2) Incluye asistencia social al personal del Congreso, Defensoría del Pueblo y Auditoría General.; 3) Únicamente Municipalidad de Buenos Aires. Dato para el año 1983; 4) Dato para el año 1989; 5) Incluye Ministerio Público; 6) Se descontó el personal acreditado a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; 7) Se sumó el dato del Provinfo para la Ciudad de Buenos Aires; 8) Dato para 28 aglomerados urbanos; (9) Dato para el año 2000, incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; (10) Dato para el año 1997

Como resultado de dicha tarea se ha podido tener una versión incompleta del universo ocupacional del personal estatal en los últimos 25 años. De allí se deduce que en la década del ochenta, según los Censos, hubo un aumento del 10% del personal asalariado que se declaró dependiente de algún ámbito estatal. En los años noventa el incremento es –aparentemente– menor aunque deben hacerse dos aclaraciones de importancia. Por un lado, en la década pasada las privatizaciones implicaron reducciones importantes (alrededor de 300.000 personas, es decir un 12-15% aproximadamente del total agregado y cerca de la mitad del total del gobierno federal); claramente, si no se considerara este componente el aumento detectado en la última década sería sustancialmente superior. Por el otro, una segunda fuente de subestimación de ese proceso serían los datos censales de 2001. Éstos están siendo evaluados con mayor detenimiento pues el conjunto de ocupados captados por este relevamiento resulta menor que el del anterior operativo censal y la dinámica del empleo sectorial parece diferir según se utilice el Censo o la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Finalmente, esta última fuente, la EPH, parece captar alrededor de un 60% del empleo público censal. Esta limitación está íntimamente relacionada con el alcance de la misma: sólo comprende a la treintena de aglomerados urbanos de mayor tamaño excluyendo, por ende, el personal público de localidades menores. A su vez, la encuesta no releva, por lo tanto no permite conocer, a qué nivel del Estado corresponde cada empleado, sea nacional, provincial o municipal.

Resulta claro, entonces, que el estudio centrado en el personal dependiente del Poder Ejecutivo Nacional representa en la actualidad un poco más del diez por ciento del total consolidado del país. Y a su vez dentro de esta magnitud –como se verá más adelante– hay porciones de las que no puede completarse toda la información relevante.

Así, en adelante, nos referiremos a nuestro “universo” como el resultante de la información originada en la Secretaría de Hacienda que nuclea a cerca de trescientos mil dependientes del Poder Ejecutivo Nacional y de “Otros entes del sector público no financiero”.

### *1.3 Comparación de datos del SIJP y del Boletín Fiscal, posibilidad y resultados*

A los efectos de apreciar la complejidad y factibilidad de articular diversas fuentes para el propósito aquí encomendado, se procedió a realizar el siguiente ejercicio. Para observar el grado de compatibilidad entre fuentes, se tomó el resultado del informe realizado por la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SSPTyEL) del Ministerio de Trabajo como punto de partida. En éste se publicaba que, en septiembre de 2003, existían según registros del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) poco más de 400.000 empleados estatales.

Para aproximar ésta cifra a los datos existentes en el Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU) del Ministerio de Economía, procedimos de la siguiente manera. En virtud de que aquellas cifras incluyen al personal dependiente de la Ciudad de Buenos Aires, se dedujo de los primeros valores los que corresponden al personal capitalino (alrededor de 100.000 personas y más de 130.000 cargos, según datos de la oficina de estadística de la ciudad). Al no disponerse

de una clasificación equivalente, se dedujo un número de veinte mil personas en el rubro de Enseñanza (y Salud) y los ochenta mil restantes en la rama de Administración Pública.

Cuadro 2. Comparación SIJP y SIRHU. Miles de empleos. 2003

	SIJP	GCBA (2002)	Otros ajustes necesarios	Netos Aproximados
EGA	3		3	0
Enseñanza	125	20 <sup>1</sup>	105	0
Servicios Financieros	23	2	23	0
Investigación y desarrollo	10			10
Cine, radio y televisión	3		3	0
Correos y telecomunicaciones	2		2	0
Administración Pública	235	80 <sup>2</sup>		155
Sociales y salud	2	1	2	0
Organ. Emp. y prof.	6		6	
<i>TOTAL</i>	409 <sup>3</sup>	100	144	165
Fuerzas armadas y seguridad				155
<i>Parcial</i>				320
Total aprox. S/SIRHU				265
<b>Excedente</b>				<b>55</b>

Fuente: Elaboración propia en base a SSPTyEL y SIRHU.

Notas: 1) No se puede discriminar actividades docentes de hospitalarias; 2) El resto del personal incluye actividades como las financieras no discriminadas por la fuente; 3) La fuente totaliza 417.183 personas pero los componentes suman 409.044.

Posteriormente, se excluyeron las personas pertenecientes a actividades no incluidas en la órbita del PEN quedando finalmente alrededor de 165.000 pertenecientes a la Administración Pública y a Investigación y Desarrollo, los cuales sí se registran en la órbita del Poder Ejecutivo. Debido a que no se incluye en la base del SIJP a las Fuerzas Armadas y de Seguridad se adiciona, luego, una magnitud aproximada de 155.000 lo cual totaliza alrededor de 320.000 personas o sea un excedente del orden de los 55.000 cargos respecto de los registros del SIRHU.

Es posible que tal diferencia corresponda a la inclusión entre el personal público del SIJP a los dependientes de los otros poderes del Estado y a los de organismos de otro tipo no captados por el SIRHU. Como se observa las inferencias predominan sobre las informaciones. Con los datos disponibles hasta aquí no ha sido posible llegar a una comparación más efectiva.

El sencillo ejercicio precedente muestra que no resulta factible cotejar las fuentes mencionadas de manera que la eventual utilización de cada una, debe hacerse en sus propios términos. Al menos hasta tanto se obtenga y/o construya información complementaria coherente. Por estas razones, en los análisis sucesivos son los datos provenientes del SIRHU los que serán utilizados.



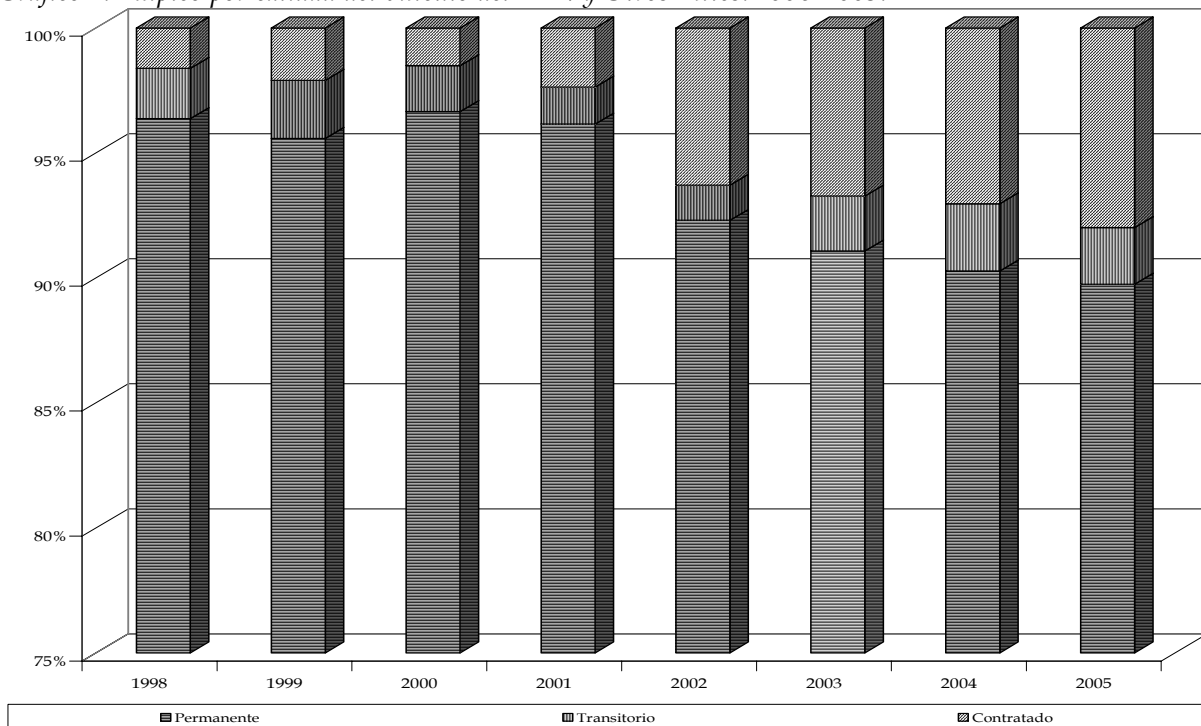
## 2. Los regímenes legales vigentes y los agrupamientos escalafonarios homogéneos

Una vez seleccionada la fuente de información principal a utilizar, en este apartado intentaremos analizar los regímenes vigentes en el Estado nacional así como sus características más relevantes.

La primera variable que podemos tomar para analizar el empleo de esta porción del Estado es la calidad del vínculo de sus trabajadores. En este sentido, existen tres categorías excluyentes: el personal "Permanente" posee una relación laboral por tiempo indeterminado. A su vez, el personal "Transitorio" también realiza sus actividades bajo un contrato laboral directo aunque su permanencia es por tiempo determinado. Por último, el personal "Contratado" es aquel que presta sus servicios, facturando cada mes, y los pasantes.

A fines de 2005, podemos observar que la abrumadora mayoría del personal, cerca del 90%, se encuentra bajo la modalidad "Permanente" es decir por tiempo indeterminado, mientras que el personal "Transitorio" es tan sólo el 2%. El componente "Contratado", es decir aquellos trabajadores que se podrían calificarse como precarios, representa el 8% (Gráfico 1).

Gráfico 1. Empleo por calidad del vínculo del PEN y Otros Entes. 1998-2005.

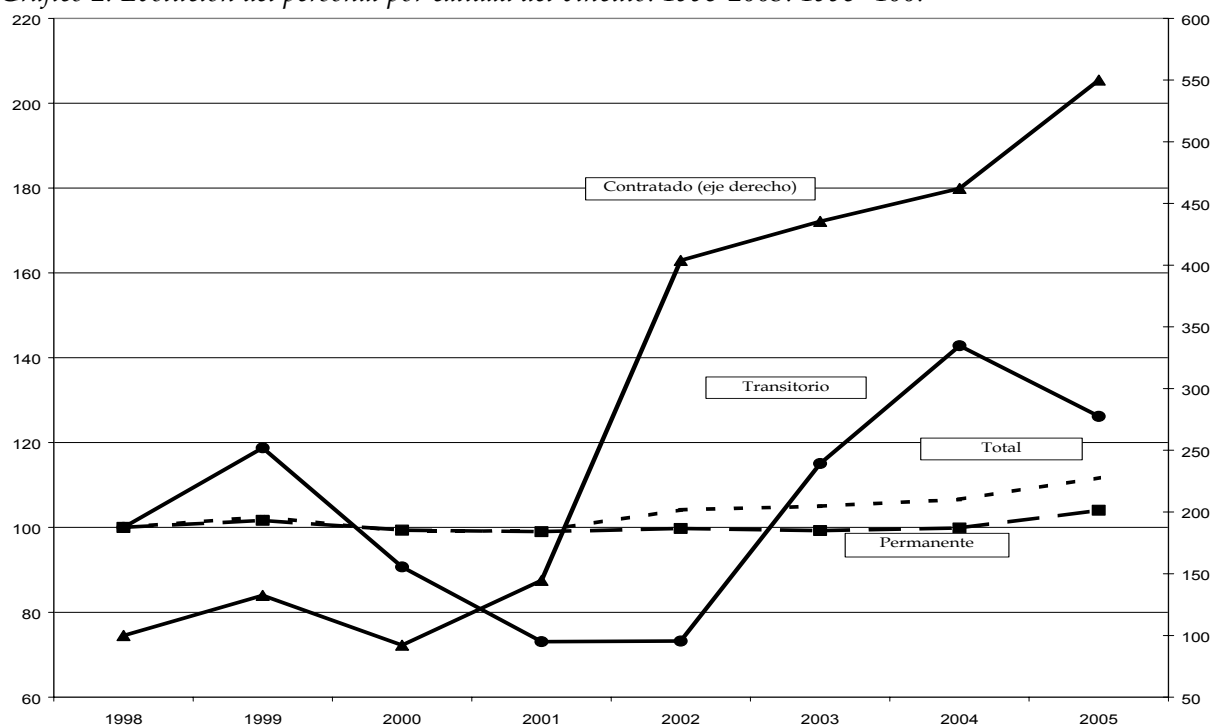


Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Fiscal.

Claramente, la evolución en los últimos años no ha modificado sustancialmente esta situación. Sin embargo, el proceso de precarización del empleo asalariado total experimentado en la pasada década no se ha visto ausente en el empleo público. Si observamos el Gráfico 2, podemos ver que el componente "Contratado" crece a un ritmo muy elevado, cuestión que se observa en la quintuplicación de su participación. En este momento es importante realizar dos salvedades,

por un lado, la información disponible muestra que es durante la década del noventa donde más rápidamente crece el personal "Contratado" y, por el otro, la fuente indica que se puede deber a una mayor captación. Por el contrario, el componente "Permanente" sólo supera la cantidad de puestos de 1998 en 2005; mientras que el personal "Transitorio" crece un 26% entre puntas. Estas evoluciones deben compararse, claro está, con la evolución total del empleo en el PEN que alcanzó un crecimiento del 12%.

Gráfico 2. Evolución del personal por calidad del vínculo. 1998-2005. 1998=100.



Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Fiscal.

Otro hecho importante a destacar es la evolución durante la crisis 2001-2002. Durante esos años, se verifica una transferencia de personal "Transitorio" a "Contratado" de muy importante escala que no es posible explicar pero puede deberse, nuevamente, a diferencias en la captación.

Paralelamente a esta clasificación, en el ámbito del PEN coexiste una innumerable cantidad de regímenes, más allá de las normas básicas: la Ley Marco (Nº 25.164) junto con la Ley de Contrato de Trabajo (Nº 20.744) y de Negociaciones colectivas en el sector público (Nº 24.185).

A pesar de esas normas básicas, según el Documento No. 69 del Instituto Nacional de la Administración Pública -INAP (2003) y los datos del SIRHU, los convenios y/o regímenes vigentes son cerca de sesenta. En este sentido, en octubre de 2005, había unas 259.000 personas en los distintos escalafones los que se suman a 22.000 contratados. En conjunto, entonces, existen unos 281.000 trabajadores dependientes del Estado nacional. De todos esos escalafones, sólo siete superan los 10.000 empleados, los cuales representan a su vez el 80% del total del empleo público (Cuadro 3).

Cuadro 3. Ocupación del PEN y Otros Entes, por escalafón. Octubre 2005.

Escalafón	Cantidad
Personal militar de las Fuerzas Armadas	78.796
Personal de seg. y defensa de la Policía Federal	36.817
Personal del SINAPA	23.921
Personal de seg. y defensa de la Gendarmería Nacional	21.713
Personal civil de las fuerzas armadas	19.913
Personal de seg. y defensa Prefectura Naval Argentina	15.597
Personal de la DGI	14.917
<i>Subtotal</i>	211.674
Contratados	22.491
Resto de los regímenes (aprox. 50)	47.669
<b>Total</b>	<b>281.834</b>

Fuente: Elaboración propia en base a SIRHU

En virtud de tal variedad la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público Nacional<sup>3</sup> agrupa aquellos distintos escalafones en conjuntos mayores a los que denomina Agrupamientos Escalafonarios Homogéneos. Estos agrupamientos son<sup>4</sup>: 1) Personal de organismos reguladores; 2) Personal Convencionado; 3) Personal de escalafones científicos y técnicos; 4) Personal del SINAPA (decreto 993/91); 5) Personal militar y de seguridad; 6) Personal civil de las fuerzas armadas; 7) Resto del personal. A continuación se enuncian las características principales de estos Agrupamientos Escalafonarios Homogéneos:

El primer agregado -organismos reguladores- incluye el personal correspondiente a la Comisión Nacional de Comunicaciones, a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo y el personal de los organismos reguladores de los servicios públicos (v.g. Ente Nacional Regulador del Gas y Ente Nacional Regulador de la Electricidad). En octubre de 2005, dentro de este escalafón se encontraban alrededor de mil agentes (0,4% del total). En cuanto a su distribución por sexo, observamos que casi el 58% de los agentes son hombres. En 1998, sus características eran muy similares tanto en participación en el empleo como su división por género (Gráfico 3).

El agregado personal "Convencionado" incluye principalmente al personal de la ANSES. En su interior se agrupan 29.177 agentes (10% del personal total). Nuevamente la proporción de agentes masculinos sobre el empleo total del agrupamiento alcanza una proporción mayoritaria,

<sup>3</sup> Dirección dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía que tiene a su cargo la elaboración del SIRHU.

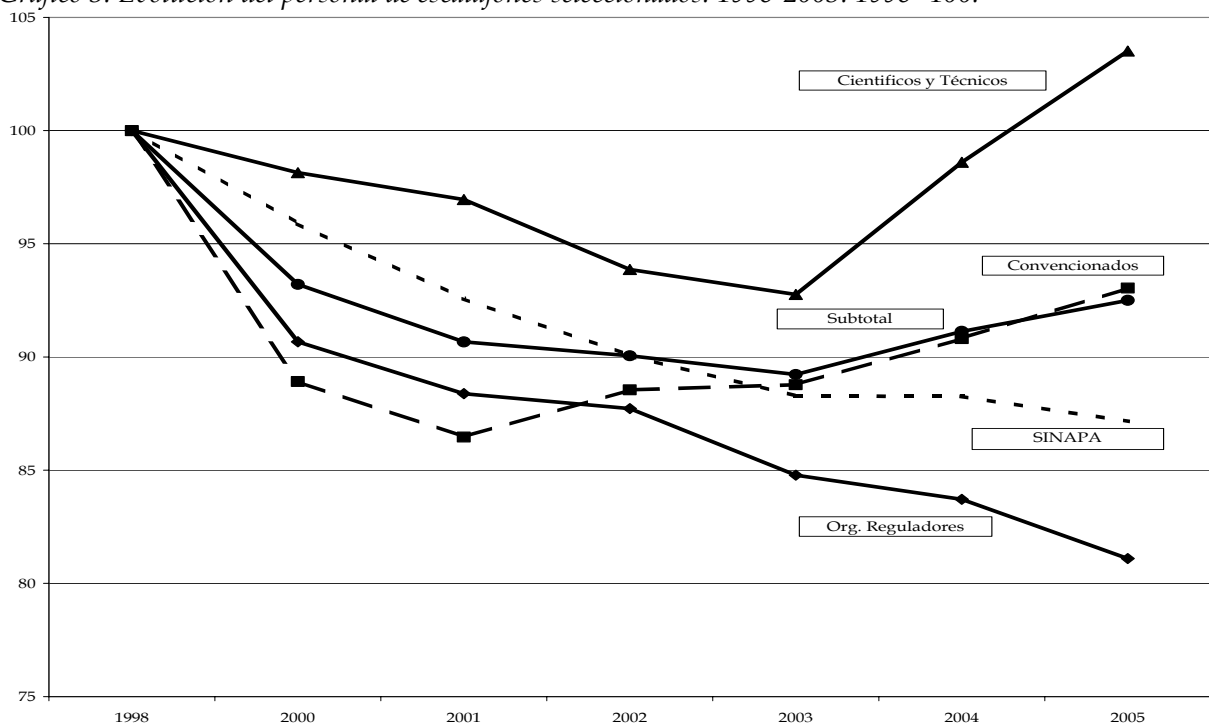
<sup>4</sup> Otro de los escalafones presentados es el del personal "Contratado", sin embargo nosotros ya nos referiremos a él en comparación con el personal Permanente y Transitorio.

un 56%. En 1998, este escalafón representaba un punto más del empleo total y la participación masculina era del 58%.

El siguiente nucleamiento, conformado por el personal “Científico y técnico”, se integra por organismos como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial y el personal Científico de las Fuerzas Armadas, entre otros. Se contabilizaban 13.097 cargos ocupados que representan un 4,8% de los cargos totales del PEN y otros entes para el mes de octubre de 2005. Como en los anteriores escalafones homogéneos el personal masculino es mayoritario y supera el 62%. Este escalafón no presentó demasiados cambios desde 1998.

El personal integrado al escalafón del “SINAPA”<sup>5</sup> conforma a la vez un agrupamiento y procede de distintos organismos de diversos niveles del PEN. Para octubre de 2005 se contabilizaban 24.107 cargos ocupados por personal adherido a este escalafón, un 8,8% del total. En este caso la distribución por sexo es más pareja pues la proporción de hombres sobre el total de empleos, no supera el 50%. En 1998, representaban el 11% del empleo y los trabajadores masculinos representaban el 52% del total.

Gráfico 3. Evolución del personal de escalafones seleccionados. 1998-2005. 1998=100.



Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Fiscal.

<sup>5</sup> El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) fue reglamentado como escalafón mediante el decreto 993 del año 1991.

En el agrupamiento de personal “militar y de seguridad” convergen los organismos de seguridad ciudadana y nacional. Los principales componentes son: el conjunto de los agentes pertenecientes a las tres armas de las Fuerzas Armadas, la Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, entre otros. Cabe destacar que los dos primeros significan el 70% del total de este agrupamiento y todos estos organismos representan el 58% del total de cargos ocupados y la proporción de empleo masculino alcanza el 90%. Este escalafón presentaba las mismas características en 1998.

El personal civil de las fuerzas armadas es el siguiente agrupamiento y representa unos 20.000 cargos en octubre de 2005. Pero a diferencia del escalafón anterior el empleo masculino alcanza únicamente el 55% del total.

El agrupamiento “Resto del personal” es una agrupación bastante heterogénea. Incluye al personal de la Sindicatura General de la Nación, al personal del Servicio Exterior de la Nación y los funcionarios de más alto nivel de PEN. En 2005 alcanza los 6.380 cargos, únicamente el 2,3% del total. El empleo masculino es ampliamente mayoritario, superando el 75% aumentando su participación desde 1998 (70%).

Como se verá más adelante la información disponible sólo permite analizar las cuestiones salariales e indagar sobre los niveles educativos para los primeros cuatro agrupamientos aquí enumerados, por esta razón queda fuera la totalidad del personal de las fuerzas armadas y seguridad y el escalafón “Resto del Personal”. De allí que en el capítulo siguiente se desarrolla el análisis de esas variables sobre el universo completo distinguiendo al personal según la calidad del vínculo y el escalafón al que pertenecen.

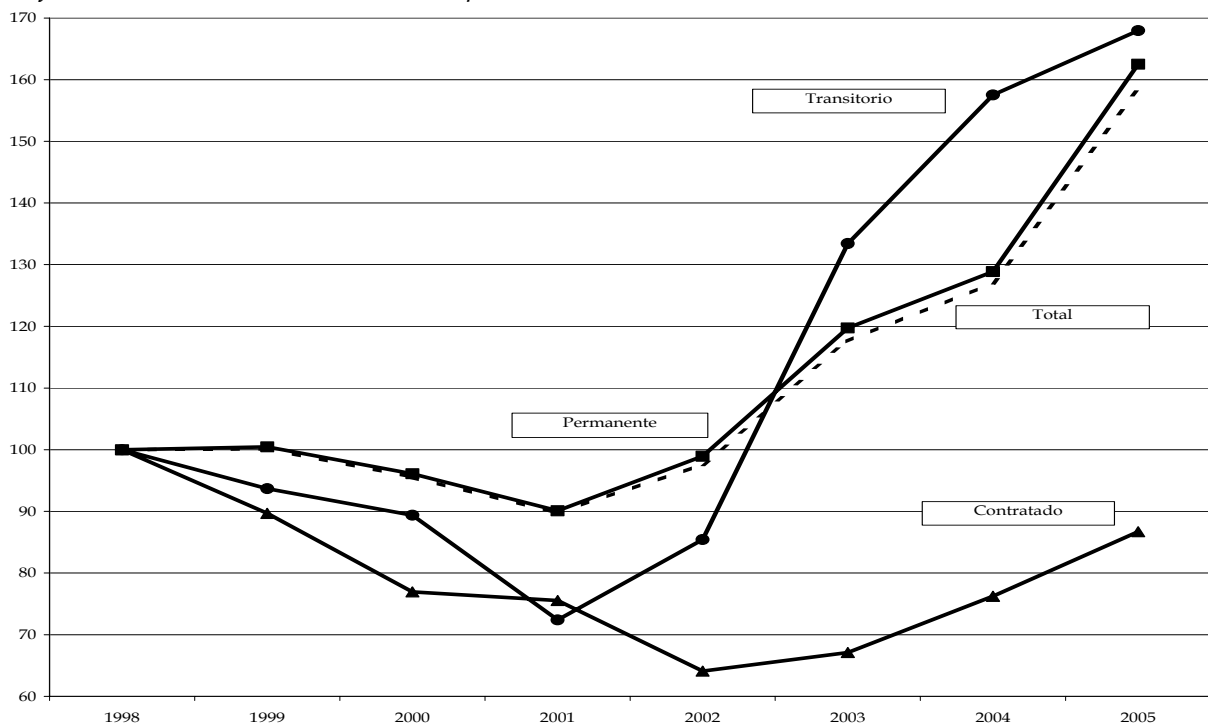
### 3. Salario, Nivel Educativo y Poder Adquisitivo del Empleo Público.

Superado el análisis del volumen de empleo estatal debemos introducirnos en el estudio de su remuneración. A su vez, ésta guarda importante relación con las capacidades del personal y, por ende, con el nivel educativo alcanzado. Este será el orden seguido en el capítulo. Por último se realiza una estimación del deterioro salarial, en términos reales, post-devaluación.

Para comenzar analizando las remuneraciones y su evolución, nos interesa señalar los niveles absolutos que presentan los salarios en el sector público. A octubre de 2005, el salario promedio del personal "Permanente" era de \$2000, del "Transitorio" \$1800 y del "Contratado" \$1500.

Ahora bien, para analizar la evolución de las remuneraciones decidimos construir tres tramos (hasta 1000 pesos, de 1001 a 1500 pesos y, por último, más de 1501 pesos). Globalmente, durante los años analizados aquí, el salario nominal promedio de los cargos ocupados en el Poder Ejecutivo Nacional creció un 58%, pero experimentando grandes diferencias entre las modalidades de empleo. Por un lado, el personal "Permanente" y "Transitorio" experimentó un incremento en sus remuneraciones, en el primer caso de un 63% y de un 68% en el segundo (Gráfico 4).

Gráfico 4. Evolución del salario nominal por calidad del vínculo. 1998-2005. 1998=100.



Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Fiscal.

Esta evolución se explica, principalmente, por un incremento en las remuneraciones promedio en todos los tramos analizados y, además, por un desplazamiento neto en el número de cargos con remuneraciones superiores a los \$1500 mensuales. En este proceso se verifica un incremento

en la participación de este último estrato, mientras que el primero (hasta 1000 pesos) perdía puestos de manera absoluta.

En sentido contrario, las remuneraciones de los cargos incluidos en la modalidad “Contratado” se redujeron en un 13%. El movimiento a la baja en las remuneraciones se verifica en los dos estratos más altos, sin embargo, el mayor crecimiento relativo de los puestos en los tramos superiores compensa en parte este proceso (117%, 1134% y 366%)<sup>6</sup>.

Si la comparación de 2005 se realiza con el año 2000, la recuperación del salario medio es algo mayor presumiblemente como consecuencia del deterioro sufrido en ese año 2000 en virtud de la aplicación del decreto 430 por el que se redujeron entre el 12 y 15% los salarios mayores a 1000 pesos.

Resumiendo podemos volver la mirada al personal permanente, que es abrumadoramente predominante en el universo considerado. En el período de análisis, muestra un crecimiento muy pequeño en su dotación pero con un cambio importante en su conformación por tramo de ingreso. En efecto hay una pérdida del 77% en la dotación del tramo de menores ingresos: En contraste, se verifica un crecimiento del 42% en el siguiente estrato y uno del orden del 120% en el más elevado (de 60.000 a 130.000 cargos ocupados). A su turno, estos “corrimientos” y cambios de composición se reflejan en complejos cambios en cuanto a los promedios salariales los que terminan redundando en mejoras del promedio de cada tramo y un crecimiento - nominal- del 63% en el conjunto del personal permanente.

Si ahora dirigimos nuestra mirada a los escalafones<sup>7</sup> seleccionados podemos ver que los niveles absolutos de remuneraciones presentan diferencias más marcadas que en el total: el personal “Convencionado” muestra, a octubre de 2005, el salario más elevado, cercano a los 3700 pesos, mientras que los de “Organismos Reguladores” promedian 3300 pesos. Por el contrario, el personal “Científico y Técnico” y los del “SINAPA” se encuentran bastante rezagados en relación a ellos, \$2400 y \$1800, respectivamente. Sin embargo, esta evolución implicó la reducción de las disparidades ya que el incremento salarial de los escalafones más relegados fue superior a la que ostentaba el de mejor posición relativa en 1998, “Organismos Reguladores”.

La positiva evolución de las remuneraciones de este grupo de escalafones en el período es superior a la reseñada para el total de agentes (80% contra 58%). Sin embargo, nuevamente, nos encontramos con realidades muy distintas al interior de cada agrupamiento. El personal “Convencionado” ha experimentado un aumento del orden del 110%, mientras que los “Científicos y Técnicos” así como el “SINAPA”, experimentan crecimientos del 50%. Muy lejos

---

<sup>6</sup> Como mencionamos más arriba, según indica la fuente (SIRHU) el aumento del número de personas contratadas corresponde en mayor medida a una mejoría en la captación que a un incremento efectivo de personal. En todo caso, ese incremento registrado se verifica con mayor énfasis en el personal de menores ingresos.

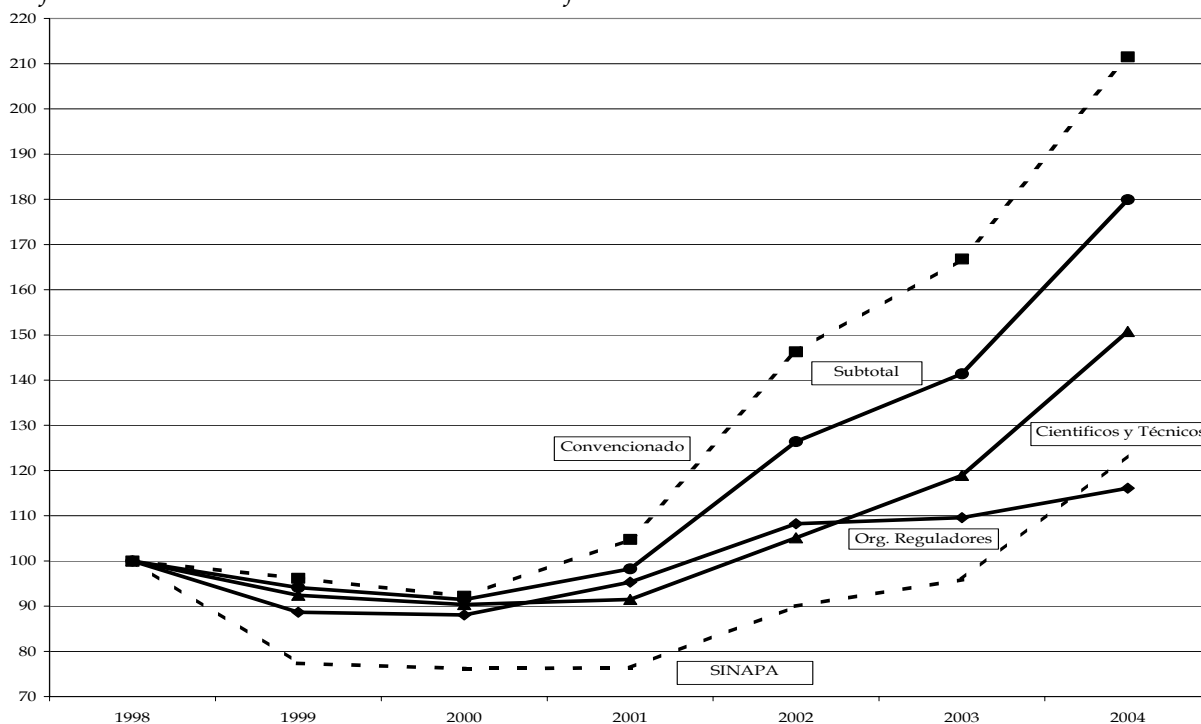
<sup>7</sup> Recuérdese que estos escalafones sólo representan una cuarta parte de los más de 280.000 puestos que abarcan las estadísticas del Boletín Fiscal.

de este comportamiento, el personal de “Organismos Reguladores” sólo recibió aumentos del 16% (Gráfico 5).

Si ahora observamos por estratos vemos un desplazamiento generalizado desde los tramos inferiores hacia el superior, con excepción del personal del “SINAPA” que presenta, a su vez, un importante crecimiento en el tramo intermedio.

Es indudable que el proceso de traslación de parte de la masa de dependientes de este subconjunto hacia los tramos de mayores ingresos debe originarse en una conjunción de factores. Entre ellos, aunque probablemente no el único, sea el asociado con la antigüedad. Pero es muy probable, también, que se hayan verificado modificaciones en algunos aspectos sustantivos de la situación de revista del personal que derivan en cambios en la composición y niveles de sus remuneraciones.

Gráfico 5. Evolución del salario nominal de escalafones seleccionados. 1998-2005. 1998=100.



Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Fiscal.

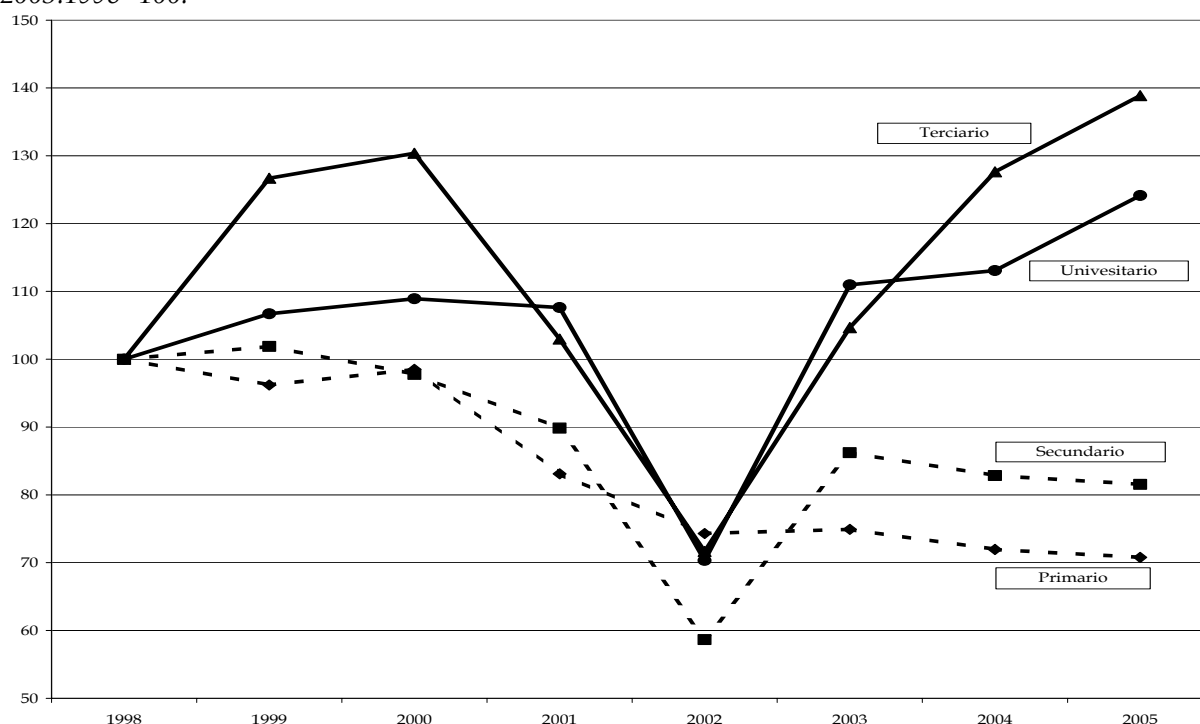
Si bien no en relación al período reciente, Zeller y Rivkin (2003) mencionan los cambios que se producen en el sector público con variados efectos, entre ellos “... una distorsión de los sistemas de carrera. Esta distorsión se basó en el otorgamiento de categorías superiores al puesto de trabajo desempeñado por el agente” (pág. 34). De tal manera aquí puede encontrarse otro factor posible del corrimiento. Hipotéticamente también las credenciales educativas podrían actuar en similar dirección. Sin embargo es difícil evaluar la posible incidencia en un plazo tan reducido como el incluido en estos análisis para que tal factor pueda operar efectivamente.



### 3.1 Agrupamientos escalafonarios. Tramos salariales y nivel educativo

Si bien se adelantaron algunos elementos sobre el comportamiento de las remuneraciones por modalidad de empleo y para algunos de los agrupamientos escalafonarios sobre los que se cuenta información, se agrega aquí una referencia sobre la discriminación por tramo salarial y nivel educativo del personal de los cuatro agrupamientos ya mencionados (Organismos reguladores, Personal Convencionado, Personal de Escalafones Científicos y Técnicos y personal del SINAPA). En el Cuadro 4 se proporciona la información (para cada tramo salarial y para el total agregado) discriminada según el nivel educativo alcanzado y los cambios entre 1998 y 2005<sup>8</sup>.

Gráfico 6. Evolución del personal de los escalafones seleccionados por Nivel Educativo. 1998-2005. 1998=100.



Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Fiscal.

Al interior de la pirámide salarial, utilizando los mismos tramos de remuneración que en el Capítulo 4, observamos que se verifica lo esperable: a mayor calificación, mayor remuneración. En este sentido, observamos que en los sucesivos tramos la participación del personal con estudios universitarios crece marcadamente, de un 4% a un 60%. A su vez, en el primer tramo<sup>9</sup>, la mayoría del personal para todos los años sólo alcanza un nivel de calificación de primario completo.

<sup>8</sup> En este caso la información se refiere al segundo trimestre (es decir específicamente abril) pues ese en ese trimestre que el Boletín Fiscal incluye este tipo de desagregación y cruces.

<sup>9</sup> Cargos ocupados de remuneración menor a \$1.000 por mes.

Cuadro 4. Tramos salariales por Nivel Educativo de Escalafones Seleccionados. 1998-2005.

Tramo Salarial	Nivel Educativo	1998		2005		Variación
		Cargos	Participación	Cargos	Participación	
Menor a \$1000	Primario	12.470	51%	2.783	55%	-77,7%
	Secundario	10.200	42%	1.898	38%	-81,4%
	Terciario	600	2%	161	3%	-73,2%
	Universitario	1.209	5%	215	4%	-82,2%
	<i>Total</i>	<i>24.479</i>		<i>5.057</i>		<i>-79,3%</i>
\$1001-\$1500	Primario	3.790	22%	8.112	42%	114,0%
	Secundario	9.302	54%	7.933	41%	-14,7%
	Terciario	739	4%	895	5%	21,1%
	Universitario	3.450	20%	2.213	12%	-35,9%
	<i>Total</i>	<i>17.281</i>		<i>19.153</i>		<i>10,8%</i>
Mayor a \$1500	Primario	2.755	9%	2.563	6%	-7,0%
	Secundario	8.022	27%	12.615	30%	57,3%
	Terciario	850	3%	1.984	5%	133,4%
	Universitario	17.696	60%	25.328	60%	43,1%
	<i>Total</i>	<i>29.323</i>		<i>42.490</i>		<i>44,9%</i>
Total	Primario	19.015	27%	13.458	20%	-29,2%
	Secundario	27.524	39%	22.446	34%	-18,4%
	Terciario	2.189	3%	3.040	5%	38,9%
	Universitario	22.355	31%	27.756	42%	24,2%
	<b>Total</b>	<b>71.083</b>		<b>66.700</b>		<b>-6,2%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Fiscal.

El siguiente tramo salarial, es dominado por personal con calificación de primario y secundario completo, situación que no ocurría en 1998 cuando era mayoritario el personal con éste último nivel de estudios. Por último el tramo salarial mayor a \$1.500 se conforma, principalmente, de personas con nivel educativo de universitario completo.

Si realizamos una comparación entre puntas, se registra un incremento en la capacitación general del personal de este universo. Por un lado, observamos una caída en el personal que posee estudios hasta primario y hasta secundario (29% y 18%, respectivamente). Mientras que los empleados con nivel terciario o universitario aumentaron su cuantía (39% y 24%, respectivamente).

Se observa allí que en 2002 se verifica una importante caída en el número de cargos ocupados (cerca a los 20.000) sobre lo cual la fuente no provee explicaciones. El origen de tal disminución se ubica casi totalmente en el nivel secundario y en el universitario. En términos de los agrupamientos Escalafonarios, en los que profundizaremos a continuación, es el del personal "Convencionado" el que explica substancialmente tal oscilación cuantitativa en el personal computado.

Ahora nos introducimos en el análisis del comportamiento de los cuatro escalafones, para los cuales existen datos disponibles, considerados individualmente. En todos ellos, las participaciones de los diferentes niveles educativos se mantienen relativamente constantes a lo largo del período pero en cada uno las distintas calificaciones poseen peso diferente. A pesar de esta estabilidad, los mayores cambios se presentan en la calificación universitaria.

En el caso del escalafón "Organismos Reguladores", aquel que poseía elevados salarios promedio, podríamos afirmar que esto se debe al carácter mayoritario de los cargos ocupados por personal con nivel educativo universitario, alcanzando el 53% de participación en 2005, aumentando un par de puntos porcentuales desde 1998. Si analizamos la evolución de las diferencias entre género, observamos que mientras el empleo femenino crece (principalmente en las calificaciones superiores) el masculino se reduce. Sin embargo, en cuanto a los salarios, ambos crecieron, aunque en los cargos ocupados por mujeres el incremento fue superior (21% a 13%).

Es importante notar que la brecha entre los salarios promedio por sexo ha tendido a reducirse desde 1998, en el agregado el salario femenino es el 82% del masculino en 2005 (siendo el 76% en aquel año). Sin embargo, la brecha entre hombres y mujeres con estudios universitarios se ha visto reducida mientras se amplió para aquellas menos calificadas. Las diferencias salariales, intra-sexuales, entre los cargos de mayor calificación y los de menor son muy importantes. En los hombres son muy marcadas pero caen entre puntas, mientras que para las mujeres estas diferencias crecen. El promedio para los primeros es de 2,24 veces mientras que para las mujeres es de 2,38 veces.

Cuadro 5. Cargos y Salario por Nivel Educativo del Escalafón "Org. Reguladores". 1998-2005.

Nivel Educativo	1998				2005				Variación			
	Sexo		Sexo		Sexo		Sexo		Sexo		Sexo	
	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino
	Cargos	Salario	Cargos	Salario	Cargos	Salario	Cargos	Salario	Cargos	Salario	Cargos	Salario
Primario	27	1.545	12	1.368	44	1.965	9	1.541	63%	27%	-25%	13%
Secundario	274	2.236	185	1.821	199	2.522	183	2.178	-27%	13%	-1%	20%
Terciario	12	2.144	16	1.981	16	3.146	21	2.552	33%	47%	31%	29%
Universitario	356	4.010	193	3.042	335	4.411	206	3.674	-6%	10%	7%	21%
Total	669	3.150	406	2.395	594	3.563	419	2.918	-11%	13%	3%	22%

Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Fiscal.

Al analizar el escalafón "Convencionado" observamos que la participación del personal se encuentra distribuida de manera similar al caso anterior: el nivel de estudios secundarios y el universitarios caracterizan a más del 55% de los cargos para 2005, representando este último la mitad del total de puestos. Durante el período la estructura ha ido cambiando: se han reducido los puestos de nivel secundario y crecido los universitarios.

Cuadro 6. Cargos y Salario por Nivel Educativo del Personal "Convencionado". 1998-2005.

Nivel Educativo	1998				2005				Variación			
	Sexo		Sexo		Sexo		Sexo		Sexo		Sexo	
	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino
	Cargos	Salario	Cargos	Salario	Cargos	Salario	Cargos	Salario	Cargos	Salario	Cargos	Salario
Primario	5.250	1.161	1.694	1.410	2.821	1.524	408	2.086	-46%	31%	-76%	48%
Secundario	7.904	1.572	6.432	1.551	5.292	2.863	4.564	2.687	-33%	82%	-29%	73%
Terciario	389	1.793	448	1.845	749	3.429	575	3.565	93%	91%	28%	93%
Universitario	5.118	2.379	4.406	2.245	7.476	3.971	6.951	3.810	46%	67%	58%	70%
Total	18.661	1.682	12.980	1.778	16.338	3.165	12.498	3.332	-12%	88%	-4%	87%

Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Fiscal.

En cuanto a las remuneraciones, observamos que estas son, para el conjunto de estos cargos, sistemáticamente superiores para las mujeres aunque, salvo para 2002<sup>10</sup>, estas diferencias no superan el 6%. Entre 1998-2005, el aumento salarial correspondiente al conjunto de niveles educativos del sexo femenino es superior al masculino. Al interior de la escala salarial, los hombres presentan una dispersión remunerativa superior, ya que el promedio para el nivel universitario equivale a 2,6 veces el del primario en los hombres y se reduce a 1,8 al analizar los cargos femeninos. Estas diferencias, observadas para 2005 se evidencian en todos los años pero con una tendencia al alza. Los cargos de niveles educativos menores son, además, peor

<sup>10</sup> Es ese año las diferencias alcanzan el 12%.

remunerados en los hombres que en las mujeres, comportamiento que se revierte para aquellos puestos con nivel universitario.

Cuadro 7. Cargos y Salario por Nivel Educativo del Personal "Científico y Técnico". 1998-2005.

Nivel Educativo	1998				2005				Variación			
	Sexo		Sexo		Sexo		Sexo		Sexo		Sexo	
	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino
	Cargos	Salario	Cargos	Salario	Cargos	Salario	Cargos	Salario	Cargos	Salario	Cargos	Salario
Primario	2.129	949	500	941	1.933	1.432	780	1.525	-9,2%	50,9%	56,0%	62,1%
Secundario	1.890	1.292	1.210	1.104	2.048	1.671	1.338	1.572	8,4%	29,4%	10,6%	42,4%
Terciario	80	1.393	190	1.236	107	1.677	196	1.552	33,8%	20,4%	3,2%	25,5%
Universitario	4.392	2.245	2.630	1.797	4.034	2.860	2.685	2.194	-8,2%	27,4%	2,1%	22,1%
Total	8.491	1.700	4.530	1.494	8.122	2.071	4.972	1.896	-4,3%	21,8%	9,8%	27,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Fiscal.

El escalafón "Científico y Técnico" muestra una caracterización esperable, más del 50% del personal para todos los años analizados posee título universitario, aunque esta proporción es aún mayor en las mujeres, pues supera el 55%. En cuanto al número de cargos ocupados, el personal masculino muestra un descenso a nivel global, explicado por una caída en el nivel primario y universitario. Entre las mujeres, por el contrario, crece el personal agregado, principalmente el de nivel primario y secundario. Entre puntas (1998-2005) las participaciones de cada nivel educativo en el total de cargos se mantienen estables.

En este escalafón las diferencias salariales son positivas, en todos los años, para los hombres y alcanzan en promedio un 12%. Este diferencial se redujo en 2005, ya que el incremento salarial percibido por los cargos de menor nivel de calificación ocupados por personal femenino más que compensó la caída relativa en las remuneraciones universitarias. En este escalafón también se verifica una discriminación salarial específicamente en nivel universitario, donde la brecha alcanza el 25%. La dispersión salarial, entre los cargos de nivel universitario y aquellos de nivel primario, al interior de los géneros es la más baja de todos los escalafones. Para los hombres, los cargos en lo alto de la pirámide educativa son, para 2003, menos de 2 veces mejor remunerados que aquellos de menor calificación. Asimismo, presenta una tendencia a la baja desde un valor relativamente elevado de 2,37 veces en 1998. En las mujeres las diferencias son menores: en 2005, la diferencia es de 1,4 presentando nuevamente una tendencia a la homogeneidad. Además, los cargos superiores son, en todos los años, mejor remunerados en el caso de los hombres que en las mujeres.

Para el "SINAPA" observamos una composición sustancialmente diferente a la de los demás escalafones. En 2005 un 68% del personal posee nivel primario o secundario. Proporción declinante pero no muy diferente de la alcanzada en 1998 (73,8%). Pero en ese período, los cargos totales cayeron un 10%, principalmente por la reducción de puestos ocupados por agentes con esos niveles educativos (-20% y -13%, respectivamente) mientras los demás crecían.

Al desagregar por sexo, los cargos totales presentan una caída en los hombres que casi triplica aquella sufrida por las mujeres (-14,2% contra -5,7%).

En cuanto a las remuneraciones en el período, se observa un crecimiento general en ambos sexos y todos los niveles educativos de magnitud muy similar, salvo en el nivel primario y terciario donde las mujeres perciben aumentos mayores. El diferencial salarial es positivo para los hombres, alcanzando el 9% para el período. Sin embargo, por la evolución marcada más arriba, la diferencia se ha mantenido estable entre 1998-2005. Aunque este diferencial rara vez es negativo, se explica principalmente por los contrastes en el tope de la pirámide. A nivel universitario, por ejemplo, las discrepancias promedian un 15%.

Cuadro 8. Cargos y Salario por Nivel Educativo del Personal "SINAPA". 1998-2005.

Nivel Educativo	1998				2005				Variación			
	Sexo		Sexo		Sexo		Sexo		Sexo		Sexo	
	Masculino		Femenino		Masculino		Femenino		Masculino		Femenino	
	Cargos	Salario	Cargos	Salario	Cargos	Salario	Cargos	Salario	Cargos	Salario	Cargos	Salario
Primario	5.740	940	3.663	899	4.433	1.140	3.030	1.127	-22,8%	21,2%	-17,3%	25,3%
Secundario	4.511	1.114	5.592	1.016	3.714	1.415	5.108	1.299	-17,7%	27,1%	-8,7%	27,9%
Terciario	405	1.459	649	1.276	475	1.627	893	1.472	17,3%	11,5%	37,6%	15,4%
Universitario	3.093	2.146	2.772	1.877	3.177	2.400	2.927	2.105	2,7%	11,8%	5,6%	12,2%
Total	13.749	1.284	12.676	1.184	11.799	1.585	11.958	1.466	-14,2%	23,5%	-5,7%	23,8%

Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Fiscal.

En cuanto a las diferencias salariales al interior de cada sexo, observamos que, nuevamente, entre los cargos ocupados por agentes masculinos las discrepancias son sistemáticamente mayores. Para éstos, el salario del personal con nivel universitario es, en promedio, 2,1 veces mayor al de nivel primario, mientras que para las mujeres la brecha alcanza la magnitud de 1,8 veces. Ambas proporciones, entre puntas, se han reducido (aunque su tendencia presenta oscilaciones).

### 3.2 Evaluación del deterioro salarial

Las conocidas decisiones políticas de 2000 y 2001<sup>11</sup> destinadas a reducir el gasto fiscal a través de la afectación de las remuneraciones del personal del estado configuraron factores de erosión indudable de la capacidad de compra del salario del sector. Éstos se sumaron a los efectos sobre el salario de los empleados públicos de la inflación postdevaluación. Sin embargo, la posibilidad de evaluar dicho efecto no resulta una tarea sencilla.

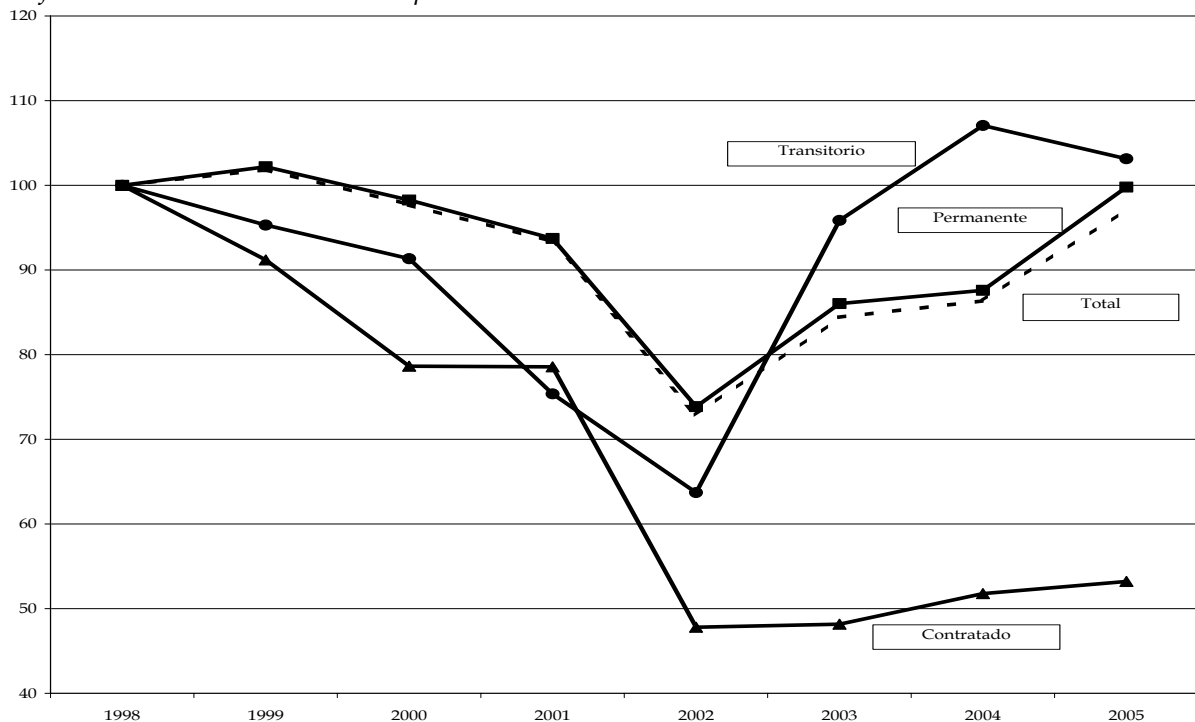
En parte esto se origina en las características de la propia fuente de información disponible. Ya se dijo que el Boletín Fiscal, en el que se vuelcan los datos generados por la Dirección Nacional

<sup>11</sup> Decreto 430 de 2000 y Decreto 896 de 2001 puestos en vigor en junio de 2000 y julio de 2001, respectivamente.

de Ocupación y Salarios del Sector Público de la Secretaría de Hacienda provee la información por trimestres. A lo largo del año, cada uno recoge cierto tipo de tabulaciones. Las apropiadas para nuestro propósito son las del IV trimestre (en rigor el mes de octubre, como ya se indicó). Debido a las fechas de puesta en vigencia de las normas reductoras del salario estatal, los datos de octubre de 2000, de 2001 y de 2002 han estado influenciados en alguna medida por tales pautas legales. De manera que hubiera sido deseable poder contar con la información de 1999 para analizar comparativamente los impactos que se pudieron haber verificado, sin embargo estos datos no se encuentran disponibles para los escalafones.

Ahora bien, una estructura ocupacional como la del sector público, en virtud de la normativa referida a la estabilidad sumada a los criterios de acreditación positiva de los años de antigüedad en el cargo entre otros elementos específicos del vínculo laboral, hace previsible que la media salarial *-ceteris paribus-* se modifique al alza por el mero transcurso del tiempo. De manera que es altamente probable que la elevación *-entre 1998 y 2005-* del 58% de la remuneración promedio de los 280.000 integrantes de las dotaciones aquí consideradas (o del 76% en el lapso 2001-2005<sup>12</sup>) recojan tales aspectos amén de que esos cambios puedan estar influidos también por recambios en la composición del personal o aún por “corrimientos” entre tramos y/o modalidades de empleo, como los sugeridos páginas atrás.

Gráfico 7. Evolución del salario real por Calidad del vínculo. 1998-2005. 1998=100.



Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Fiscal.

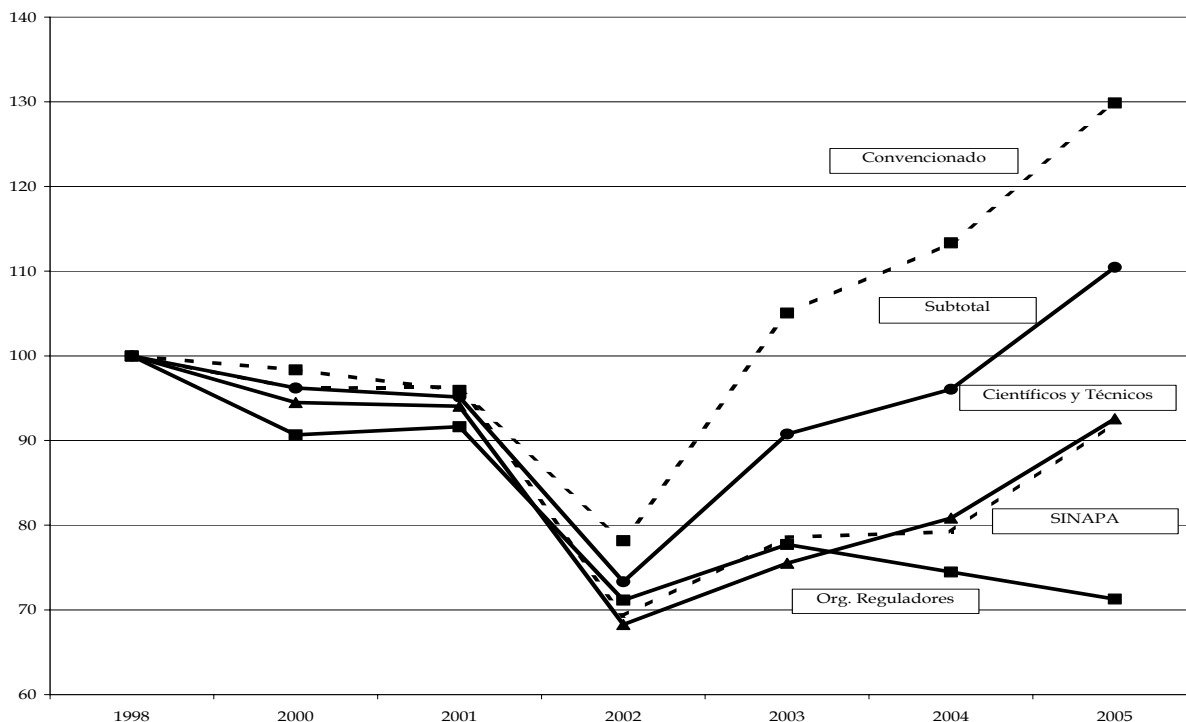
<sup>12</sup> En este caso incluye el efecto del reintegro de la deducción salarial de 2002 y 2003.

Por otra parte, agregados de este orden de magnitud suelen encubrir divergencias significativas en su interior solo susceptibles de ser puestas en evidencia con estudios específicos y recortados a subuniversos coherentes y consistentes a través del tiempo. No es este el caso que tenemos por delante por las razones apuntadas. Por estas razones, y las limitaciones de la información, se optó por hacer aquí un ejercicio por medio del cual se tomaron los salarios de fines de 1998 como punto de comparación y se deflactaron las remuneraciones promedio de los meses de octubre hasta 2005 por el índice de variación de precios provisto por el INDEC hasta cada uno de esos momentos. Así se elaboraron los Gráficos 7 y 8 para el período 1998-2005.

Si analizamos la evolución del salario real observamos que, hasta 2005, el personal bajo modalidad "Permanente" mantuvo la remuneración real que percibía en 1998, aunque una inferior a la de 1999, último año sin reducción salarial. En cambio, el personal "Transitorio" mejoró un 3% -en promedio- su situación con respecto a 1998. Sin embargo, este resultado oculta una caída sufrida en 2005. En cualquier caso, aunque las evoluciones son similares hasta 2002, la recuperación de los segundos a partir de ese año es marcadamente superior.

A diferencia de estas dos modalidades el personal "Contratado", que ya vimos es el de mayor crecimiento en cuanto a la dotación de personal, presenta una caída, entre 1998 y 2005, en su remuneración real del orden del 50%. El crecimiento del salario real, ocurrido recién a partir de 2004, sólo alcanzó para recuperar un 6%. Es remarcable la caída durante la peor fase de la crisis donde la remuneración real de este segmento se desploma un 40%.

Gráfico 8. Evolución del salario real por Escalafón seleccionado. 1998,2000-2005.1998=100.



Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Fiscal.



Si continuamos nuestro análisis a nivel de cada uno de los cuatro agrupamientos escalafonarios homogéneos vemos que la evolución del salario real promedio muestra un crecimiento del orden del 10% entre 1998 y 2005. Nuevamente la evolución al interior es muy diversa.. Por un lado, el personal “Convencionado” recibe en 2005 un salario real un 30% superior al de 1998, alcanzado por aumentos sucesivos desde 2003.

En segundo lugar, el personal “Científico y Técnico” y SINAPA percibe un salario inferior al de 1998, a pesar de recibir aumentos desde 2003. En ambos casos la diferencia ronda el 8%. Por último, el personal de “Organismos reguladores” recibe un salario un 30% inferior al de 1988. Además, sólo en 2003 ha recibido aumentos superiores a la inflación ya que desde ese año su remuneración real se ha reducido marcadamente.

Un comentario adicional: el hecho de que los cuatro agrupamientos escalafonarios muestren un crecimiento del 10% en sus remuneraciones, mientras que el total ha mantenido su situación de 1988, implica que el restante personal del PEN ha visto reducida su capacidad de compra.

#### **4. Una comparación preliminar de salarios del sector privado y del sector público**

Dada la carencia de datos comparables sobre remuneraciones en los ámbitos público y privado, se presenta aquí un ejercicio basado en la información provista por la EPH. A continuación se discuten las virtudes y limitaciones derivadas del uso de esta alternativa. Entre las limitantes se encuentra la asociada con la pertenencia a distintos niveles estatales de los asalariados públicos captados por la Encuesta.

##### *4.1 Alcances y limitaciones del análisis de las remuneraciones de los sectores público y privado.*

Ante la carencia de información que proporcione una grilla de los asalariados públicos y una congruente del sector privado en este documento se utilizó información proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares. Esta opción presenta algunas ventajas y otras limitaciones. Entre las ventajas se destaca el hecho de que constituye ciertamente la única vía de producir información que viabilice la comparación.

Las desventajas, sin embargo, no son pocas en términos del objetivo del presente estudio. En primer lugar la EPH no permite distinguir el nivel o la jurisdicción de pertenencia del personal que declara depender del ámbito estatal. Esto significa que quien se identifica como personal estatal puede serlo en niveles municipales o provinciales además del de orden nacional. Adicionalmente dada las restricciones en cuanto a validez estadística es muy delicado distinguir según ramas de actividad. Ambas cuestiones hacen que los datos que se indican a continuación no pueden asignarse abiertamente al universo de asalariados del Poder Ejecutivo Nacional, esto es, el subconjunto objeto de este estudio.

Dentro de estas limitaciones se procuró realizar un análisis preliminar. Para ello se procedió a “controlar” la duración de la jornada así como el nivel educativo alcanzado por el personal. Se ha considerado exclusivamente al personal asalariado y se lo subdividió en los ámbitos público y privado de pertenencia de las unidades en que se desempeñan.

Inicialmente debe destacarse que la EPH cubre aproximadamente la mitad del personal estatal estimado a partir tanto del censo de población como de la combinación de los datos disponibles del nivel nacional y provincial junto con estimaciones del nivel municipal (véase nuevamente el Cuadro 1).

En cambio los asalariados privados cubiertos por la Encuesta (incluyendo el servicio doméstico) representan un porcentaje sensiblemente mayor con un piso del 65% y un máximo superior al 75%. Este último valor debe tomarse con cuidado pues se estima en relación con los asalariados captados por el Censo de 2001. Como ya se dijo antes esta fuente está siendo evaluada en la

actualidad en cuanto a la calidad de la información sobre ocupación y desocupación. En cualquier caso, entonces, la cobertura de la EPH es superior en el ámbito del sector privado.<sup>13</sup>

Más adelante se brinda información sobre las remuneraciones medias y número de trabajadores, conservando el período utilizado hasta aquí, para los años 1998 y 2000-2005, discriminando los asalariados públicos y los privados. A su vez, se distingue a cada uno de estos agrupamientos según el número de horas trabajadas semanalmente (hasta 35 y más que eso) y, dentro de cada uno de estos según tres categorías de nivel educativo alcanzado. Finalmente los trabajadores privados son distinguidos entre los que cuentan con descuento jubilatorio respecto de los restantes (precarios). No se incluyen asalariados domésticos ni beneficiarios de planes.

#### 4.2 Comparación de las remuneraciones de los sectores público y privado.

En ese marco puede observarse que el número de asalariados privados –respecto de 1998- cae en el agregado hasta 2002. Sin embargo, claramente, la reducción de horas de trabajo se llevó a cabo para todas las calificaciones ya que los empleos de jornada completa se reducen mientras crecen los de menos de 35 horas. En 2003 se recupera el número de asalariados totales del sector privado pero principalmente en los de jornada reducida. En 2004 y 2005 el crecimiento es importante principalmente en los puestos de más de 35 horas (Cuadro 9).

Cuadro 9. Evolución del número de asalariados del Sector Privado y Público por Jornada y Nivel Educativo. 1998-2005.

Jornada	Nivel Educ.	1998		2000		2001		2002		2003		2004		2005	
		Priv	Púb	Priv	Púb	Priv	Púb	Priv	Púb	Priv	Púb	Priv	Púb	Priv	Púb
Menor a 35 horas	Inicial	100	100	121	86	103	57	111	73	184	86	144	91	142	105
	Medio	100	100	115	107	113	90	114	107	163	118	163	129	167	133
	Superior	100	100	105	106	106	101	114	112	139	153	176	177	172	175
35 horas o más	Inicial	100	100	87	77	85	71	63	75	67	54	88	68	90	64
	Medio	100	100	100	107	99	97	80	92	71	61	103	76	112	75
	Superior	100	100	103	94	105	102	94	95	72	56	113	74	119	80
<b>Total</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>98</b>	<b>98</b>	<b>92</b>	<b>85</b>	<b>95</b>	<b>89</b>	<b>93</b>	<b>114</b>	<b>111</b>	<b>119</b>	<b>115</b>

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Los asalariados públicos muestran una reducción en su cantidad hacia 2001 mientras que, a partir de 2002, crece su número. Nuevamente, las mayores caídas se observan en el número de empleados de jornada completa. El crecimiento en los cargos se explica principalmente por aquellos de menos de 35 horas de duración y, dentro de éstos, en los de mayor calificación.

<sup>13</sup> Una aclaración adicional. Las referencias que aquí se hacen a la EPH corresponden a los datos resultado del empalme “hacia atrás” de la EPH “continua” con la evolución de la “puntual”. Para consultar la metodología referirse a Lindenboim et al (2005).

En lo relativo a las remuneraciones (ver Cuadro 10) en los trabajadores privados se evidencia un permanente descenso de los promedios totales hasta 2002, su salario nominal se reduce un 12%. La mayor caída se observa entre los trabajadores a tiempo parcial con calificaciones educativas bajas y medias. Para los trabajadores de jornada completa, en cambio, si bien la disparidad no es tan pronunciada, se observa una mayor caída entre los asalariados de menor calificación. En el sector público la caída en esta etapa es menor y se concentra en los asalariados más calificados (los de jornada parcial de menor calificación elevan su salario un 25%).

En el período siguiente, que transcurre hasta 2005, la recuperación de las remuneraciones en el sector público comienza rápidamente pero en el sector privado se acelera hacia el final por lo que la recuperación es similar; superando el nivel de 1998 en un 8% y 6%, respectivamente. La evolución por nivel educativo del sector privado muestra un crecimiento superior en los asalariados a tiempo parcial y, en general, de los de menor calificación. En el sector público, en cambio, crecen más las remuneraciones de los sectores más calificados y a jornada completa.

En cuanto al contraste más directo, se observa que el diferencial entre los promedios del sector público respecto del privado aumenta desde el 23% en 1998 hasta un 39% en 2003 para luego descender al 25% en 2005. Resulta de interés señalar, también, que tal ventaja relativa se verifica en todos los niveles educativos con independencia de que se trata de trabajadores a tiempo parcial o a tiempo completo, acentuadas en las calificaciones más bajas. Finalmente debe anotarse que el diferencial promedio entre la categoría más baja y la media correspondiente es sensiblemente mayor en el universo de los privados (117%) que entre los asalariados estatales (79%).

*Cuadro 10. Evolución de las remuneraciones nominales de asalariados del Sector Privado y Público por Jornada y Nivel Educativo. 1998-2005.*

Jornada	Nivel Educ.	1998		2000		2001		2002		2003		2004		2005	
		Priv	Púb	Priv	Púb	Priv	Púb	Priv	Púb	Priv	Púb	Priv	Púb	Priv	Púb
Menor a 35 horas	Inicial	100	100	91	97	89	123	78	125	80	117	89	122	117	147
	Medio	100	100	101	98	95	97	82	95	99	101	93	90	129	117
	Superior	100	100	88	90	97	86	90	81	102	101	100	97	132	104
35 horas o más	Inicial	100	100	92	100	87	102	82	99	93	115	97	103	113	122
	Medio	100	100	97	100	94	95	90	91	95	106	93	102	106	120
	Superior	100	100	94	103	97	100	90	91	101	114	95	106	96	109
<b>Total</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>94</b>	<b>99</b>	<b>94</b>	<b>100</b>	<b>88</b>	<b>91</b>	<b>89</b>	<b>101</b>	<b>93</b>	<b>97</b>	<b>106</b>	<b>108</b>

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Si nos introducimos en un análisis más detallado, es decir, discriminando el personal privado según su fragilidad laboral observamos realidades más matizadas<sup>14</sup>. La primera diferenciación

<sup>14</sup> Para la distinción entre protegido y precario se tomó como variable de corte la existencia o no de descuento jubilatorio.

importante es que el sector privado protegido, el que incluye a los asalariados a los que se les realizan descuentos jubilatorios, posee un nivel de salarios superior al alcanzado por el sector público para las ondas EPH analizadas.

Por su parte, el sector privado precario percibe, en promedio, remuneraciones un 61% menores a las de sus contrapartes protegidos y un 45% inferiores a las del total del sector privado, diferencias que tendieron a ampliarse durante la fase final de la convertibilidad y se redujeron en estos últimos años.

Las fluctuaciones salariales al interior de los subsectores, o sea discriminadas por nivel educativo, resultan en una reducción (entre 1998 y 2005) del diferencial salarial. El subsector precario presenta, además, una brecha mayor entre las remuneraciones de los más calificados y los menos.

El “control” de variables relevantes como la duración de la jornada y el nivel educativo alcanzado es probablemente factible de ser mejorado con otras herramientas y, esencialmente con fuentes de información apropiadas. Puede sin embargo verificarse, con la validez derivada de la información oficial provista por el INDEC, que las remuneraciones públicas y privadas protegidas –más allá del comportamiento a lo largo del período estudiado- llegan a ser bastante similares en 2005. Obviamente los privados precarios evidencian una desventaja relativa notable sobre los otros dos componentes, sin importar al subconjunto que se refiera.

## 5. Conclusiones

Un rápido repaso del recorrido hecho a lo largo del documento permite realizar la siguiente enumeración.

- El cometido principal de este trabajo refiere a un ámbito suficientemente complejo como para desalentar cualquier intento de investigación: el análisis de la evolución y características del empleo público. Sin embargo, esta dificultad –que acota el universo susceptible de tratamiento pormenorizado- no debe impedir que se investigue sobre esa porción, para nada pequeña, del mercado de trabajo. Tal complejidad del empleo público general en todos sus niveles, se ve exacerbada por la diversidad y no comparabilidad de fuentes parciales al respecto. Tan es así que inclusive al interior del Poder Ejecutivo Nacional no se dispone de la información para todos los escalafones. De tal manera, la primera conclusión es que el abordaje del empleo público es aún una asignatura pendiente tanto desde el ámbito académico como de las propias instancias políticas en las diversas esferas jurisdiccionales que establece la Constitución Nacional , es decir, Nación, Provincias y Municipios.
- En segundo lugar, a pesar de la legislación que protege la estabilidad del empleo público, durante apenas siete años se han producido importantes cambios. Claramente, esto no implica que el personal “Permanente” haya dejado de ser marcadamente mayoritario pero el impresionante crecimiento de los “Contratados” y uno menor del “Transitorio” presenta a la aplicación de políticas un panorama más complejo. Asimismo, se han producido cambios a nivel de escalafones. Por un lado ha crecido el personal “Científico y Técnico” mientras que se han reducido en términos absolutos los demás, principalmente el de “Organismos reguladores”.
- En tercer lugar, cuando analizamos las características educativas del personal del Poder Ejecutivo observamos que existe una tendencia al incremento de la escolaridad. Desde 1998, aunque con oscilaciones, se elevó la participación de los egresados de niveles terciarios y universitarios y ha caído –por lo tanto- la de los niveles iniciales y secundarios.
- En términos salariales, vemos que el poder adquisitivo de los empleados públicos ha permanecido inalterado entre 1998 y 2005 debido principalmente a la estabilidad, entre puntas, de la remuneración del personal “Permanente”. Sin embargo, los únicos que han percibido aumentos, del orden del 3%, fueron los “Transitorios” mientras que los contratados recibían, a fines de 2005, un salario equivalente a la mitad del que tenían en 1998. Al analizar el salario real por escalafones vimos que es el personal “Convencionado” el único que recibe incrementos (cercaos al 30%) mientras que los demás sufren caída de diferente magnitud. Todo esto implica que en materia salarial no puede tratarse al empleo público de manera uniforme.

- Por último, al utilizar la EPH con propósitos comparativos vimos que la evolución del personal privado es, como era esperable, más oscilante que las dotaciones públicas. Sin embargo, con relación a los salarios aunque con oscilaciones ambos universos –cada uno en promedio- han evolucionado de manera similar.

Por encima de estas conclusiones creemos importante volver a plantear la pregunta que al principio del presente obviamos, ¿qué tipo de Estado y qué tipo de personal para ejercer qué roles en esa estructura son realmente necesarios? A su vez, los problemas salariales y ocupacionales deben resolverse buscando que, en un horizonte cercano, el personal de la administración vuelva a percibir que sus responsabilidades, sus habilidades y capacidades adquiridas y su acción efectiva sean componentes verdaderos de los criterios con los que se determina su remuneración.

Esto significa propender a la rejerarquización de las tareas y funciones así como el establecimiento de una pirámide salarial que deberá responder a las pautas y parámetros que las instancias de decisión determinen tomando en cuenta la valoración social de las mismas.

En consonancia con lo precedente deberá establecerse, desde el ámbito institucional que corresponda, la ampliación de la base informativa existente hoy, circunscripta a la valiosa recopilación que realiza la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público en la órbita del Ministerio de Economía. Esta tarea está viabilizada a partir de la ejecución presupuestaria y al pago de las remuneraciones del personal dependiente de las distintas áreas involucradas.

Este logro indudable debe ser el punto de partida de la necesaria conformación de una base que facilite la construcción de una estrategia dirigida a que el personal al servicio del Estado se sienta eficazmente involucrado y convocado a la tarea de reconstruir y reorientar la acción misma del Estado en su totalidad. Y si bien esta referencia alude al nivel federal, va de suyo que, con las complejidades implícitas, la tarea deberá abarcar todos los niveles jurisdiccionales del país. Y en ese esfuerzo no podrá faltar el aporte organizado de los propios trabajadores.

## 6. Bibliografía y Fuentes

- Bonifacio, J. (1986), "El empleo en la Administración Pública Nacional entre 1958 y 1985. Características generales", Dirección general de Investigaciones, INAP, Buenos Aires, agosto.
- Buchner, L. y M. Traverso (1995), "Salarios de la administración pública nacional", en Serie de documentos de trabajo sobre salarios y ocupación del sector público N° 1, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, agosto.
- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción ([www.mecon.gov.ar/hacienda/dir\\_coord.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir_coord.htm))
- FIEL (1996), "La administración pública nacional, propuesta para su reestructuración", Buenos Aires.
- INAP (1999), "Principales normas y planes formulados por el estado nacional en materia laboral durante los años noventa", Serie I: Desarrollo Institucional y reforma del Estado, Documento N° 64, Buenos Aires.
- INAP (1997), "Organización del estado y de la administración pública nacional de la República Argentina, 2da. versión", Buenos Aires.
- Lindenboim, J., J. M. Graña y D. Kennedy (2005), "Distribución funcional del ingreso en Argentina. Ayer y hoy", Documento de trabajo N° 4; CEPED, IIE, FCE, UBA, Junio.
- Orlansky, D. (2000), "Reforma del estado y empleo público innovaciones en las condiciones laborales, Argentina 1989-1999", en III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, Buenos Aires, 17 al 20 de mayo.
- Orlansky, D. (1997), "El estado en transición 1989-1995: El nuevo estado empleador", en Cantón, D. y Jorrot, R. (comp), "La investigación social hoy", Oficina de publicaciones del CBC.
- Orlansky, D. (1994), "Crisis y transformación del estado en la Argentina (1960-1993)", Revista Ciclos, Año IV, Volumen IV, N° 7, segundo semestre.
- Orlansky, D. (1991), "El nuevo orden administrativo. Reforma del estado y empleo público en Argentina 1989-1991", en "Reestructuración y regulación del mercado de trabajo en América Latina", Serie de investigaciones N° 98, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Ginebra.
- Oszlak, O. (2003), "El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina", Desarrollo Económico N°168, IDES, Vol. 42, Buenos Aires, enero-marzo.
- ProvInfo del Ministerio del Interior. ([www.mininterior.gov.ar/provinfo/inicio.asp](http://www.mininterior.gov.ar/provinfo/inicio.asp))
- Secretaría de Hacienda, "Boletín Fiscal", Ministerio de Ministerio de Economía y Producción. ([www.mecon.gov.ar/onp/html/index.htm](http://www.mecon.gov.ar/onp/html/index.htm))
- Sistema Integrado de Recursos Humanos de la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción ([www.mecon.gov.ar/hacienda/ocupacion/principal.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/ocupacion/principal.htm))
- Zeller, N. y Rivkin, A. (2003), "El empleo en la administración pública: Estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones", Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N° 69, INAP, Buenos Aires.