

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional

con Fundación Hanns Seidel¹

Propuesta de sustentabilidad en el área de los recursos humanos de la Administración Pública Nacional

Resumen ejecutivo

La Administración Pública Nacional ha incrementado la cantidad de empleados públicos en la última década en un 35%, variación que se ubica muy por encima de la variación de la población del país. La siguiente propuesta de sustentabilidad en la plantilla de empleados públicos de la APN se basa en tres pilares: jubilación voluntaria anticipada para todos aquellos empleados que tengan entre 25 y 35 años de antigüedad, retiro voluntario anticipado para aquellos que hayan cumplimentado entre 6 y 25 años de servicios, y el congelamiento de las vacantes. De esta manera, el objetivo del proyecto es realizar de manera paulatina una reestructuración de los costos de la administración pública que permita llevar la cantidad de los recursos humanos a niveles sostenibles.

I) Introducción

En la última década la cantidad de empleados públicos en los tres niveles de gobierno (Nacional, Provincial y Municipal), se incrementó en un 52%. Si nos enfocamos exclusivamente en la Administración Pública Nacional se observa que el incremento en la cantidad de empleados públicos ha sido del 35% en los últimos diez años. En el mismo lapso el empleo privado experimentó un aumento del 22%. Según los datos de los censos nacionales realizados entre 2001 y 2010 la población del país se incrementó en un 10,6%. En base a esta información, se puede afirmar que el empleo público ha experimentado un incremento asimétrico, tanto si lo comparamos con la

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

evolución del empleo privado como con el aumento de la población del país. En función de la evidente superpoblación en la administración pública, agravada en los últimos años, se propone un esquema para evitar nuevos incrementos en la cantidad de empleados públicos mediante un programa combinado de jubilación anticipada, retiros voluntarios y “congelamiento” de vacantes. Esto supone una adaptación estructural de la partida presupuestaria en salarios públicos que podría ser parte, entre otras medidas, de un necesario proceso de reforma del Estado que conduzca a un sano equilibrio en las cuentas públicas.

II) Evolución del empleo público en la última década

Según un estudio de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) publicado en marzo de 2010, entre el año 2002 y el 2009 hubo un crecimiento en el empleo en el Sector Público Nacional (Nación, Provincias, Municipios y Empresas) del 43,2%². Mientras que a fines del 2002 la cantidad total de empleados públicos era de 2.182.868, para 2009 el estudio estimó unos 3.125.463³. El 70% del incremento total, 942 mil personas, habría correspondido a las provincias (666 mil empleados adicionales). Durante el lapso mencionado, también según FIEL, el aumento en la nómina pública provincial habría alcanzado el 52%, casi nueve puntos porcentuales por encima del incremento general (+43,2%). Por otro lado, según información oficial, la cantidad de empleados públicos provinciales, también entre 2002 y 2009, habría aumentado en un 33,68%, lo cual significa que la planta de personal pasó de los 1.360.222 empleados a 1.818.812⁴.

Según FIEL, el crecimiento del empleo público desagregado por provincias ubicó a Tierra del Fuego en primer lugar (+90%), seguido por Santiago del Estero, Catamarca y Corrientes con incrementos que superaban levemente el 70%. En quinto lugar encontramos a la plantilla estatal de la provincia de Neuquén, con un aumento de casi 68,5%. Tomando los datos oficiales, el incremento principal también se habría registrado en la provincia de Tierra del Fuego (+88,5%), seguido por Misiones (+57,94%) y Jujuy (+51,77%).

² Juan Luis Bour y Nuria Susmel, La evolución del empleo público en la Argentina, Indicadores de Coyuntura N° 507, Marzo de 2010, p. 7.

³ Para los años 2008 y 2009 fue estimada la cantidad de empleados en cada provincia, de acuerdo con la tasa de crecimiento anual de la plantilla que se venía registrando en los años previos inmediatos.

⁴ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

PROVINCIA	2002	2009 (estimación FIEL)	2009 (dato oficial)	Var. % 2009-2002 (FIEL)	Var. % 2009-2002 (oficial)
T. DEL FUEGO	8.215	15.743	15.487	91,6	88,52
MISIONES	34.450	56.683	54.410	64,5	57,94
JUJUY	31.353	52.724	47.585	68,2	51,77
CHUBUT	23.632	35.923	34.869	52,0	47,55
CORRIENTES	36.515	63.786	53.680	74,7	47,01
CATAMARCA	23.995	42.143	35.248	75,6	46,90
NEUQUEN	36.909	62.186	54.118	68,5	46,63
SALTA	38.633	55.382	56.367	43,4	45,90
TUCUMAN	47.888	79.710	69.766	66,5	45,69
CHACO	40.968	58.858	58.858	43,7	43,67
BUENOS AIRES	408.278	657.568	586.073	61,1	43,55
SANTA CRUZ	17.365	28.765	24.885	65,6	43,31
RIO NEGRO	30.053	50.413	41.423	67,7	37,83
S. DEL ESTERO	34.361	60.850	43.977	77,1	27,99
ENTRE RIOS	54.103	86.343	68.595	59,6	26,79
SAN LUIS	18.693	23.556	23.556	26,0	26,02
LA RIOJA	23.283	34.342	29.221	47,5	25,50
CORDOBA	95.274	126.847	118.443	33,1	24,32
MENDOZA	61.759	96.503	76.698	56,3	24,19
C.B.A.	111.424	136.953	131.184	22,9	17,73
LA PAMPA	17.228	21.711	19.438	26,0	12,83
SAN JUAN	27.569	37.648	30.376	36,6	10,18
FORMOSA	33.443	49.404	35.920	47,7	7,41
SANTA FE	105.230	134.587	108.635	27,9	3,24
TOTAL	1.360.622	2.068.627	1.818.812	52,0	33,68

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación fiscal con las Provincias y FIEL.

En términos internacionales, según el estudio de FIEL, la Argentina se ubicaría por encima de los estándares regionales en materia de empleo estatal: mientras que en nuestro país la relación entre el empleo público y el empleo total se ubicaría en el 21,2%, en países como Brasil, Chile y Perú no alcanza el 15%. Inclusive la relación de Uruguay, país con una fuerte presencia de empleados públicos en el mercado laboral, es menor que la Argentina (21,2% versus 16,5%).

Según los dos últimos censos nacionales en el período 2001-2010 hubo un incremento poblacional del 10,6%. Si se toman los datos estimados por FIEL, vemos que el incremento del 52% en la cantidad de empleados públicos provinciales supuso un aumento en la plantilla estatal

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

casí cinco veces superior al aumento poblacional durante el mismo período. Si tomamos en cambio los datos oficiales, la relación es menor (3 a 1).

Datos más actualizados registran que entre 2002 y 2012 el empleo público consolidado (Nación, Provincias y Municipios) habría alcanzado los 3,3 millones de personas. Esto supone un incremento de 1,1 millones en la variación de la planta de personal estatal. Cabe aclarar que existe bastante disparidad entre los tres niveles de gobierno. Mientras que en la administración nacional el aumento habría sido aproximadamente del 30%, en las provincias y municipios el incremento habría alcanzado niveles cercanos al 47% y 80% respectivamente⁵.

De acuerdo a datos del Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA), para el período 1997-2011, el empleo público nacional registró una tasa de crecimiento del 5% anual, mientras que la población lo hizo a un ritmo del 1%⁶. Según la información presupuestaria la cantidad de empleados públicos de la Administración Pública Nacional entre 2003 y 2013 pasó de contar con 266 mil agentes a 376 mil, es decir, registrando una variación acumulada superior al 40%⁷.

III) Estructura y costos del empleo en la Administración Pública Nacional

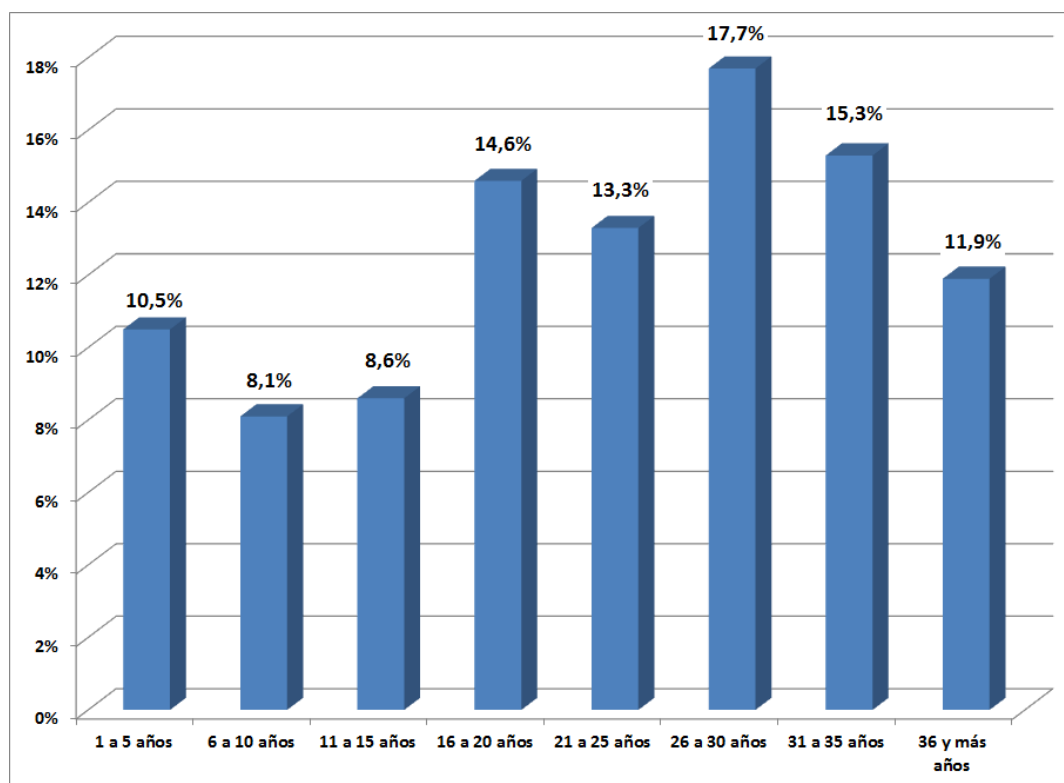
Según datos del año 2009 la composición de la población empleada en planta permanente de la Administración Pública Nacional, regida por el Convenio Colectivo de Trabajo (Decreto 214/2006), es la que se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1: Distribución por antigüedad de los empleados en planta permanente (En % sobre total)

⁵ La Nación, Suplemento de Economía, 18 de Agosto de 2013, página 2.

⁶ IDESA, Informe Nacional N° 427, 5 de febrero de 2012.

⁷ Proyectos de Ley de Presupuesto 2003 y 2014.



Fuente: elaboración propia en base a Secretaría de la Gestión Pública.

De acuerdo a la información del gráfico anterior podemos observar que la mayor proporción de empleados de la APN – el 58,2% – tiene una antigüedad superior a los 20 años. Un tercio del total (31,3%) se ubica entre los 6 y 20 años de antigüedad y solamente un 10,5% tiene como máximo 5 años de tareas dentro de la APN⁸.

El proyecto de ley de presupuesto para el año 2013 estimó que la Administración Pública Nacional tenía 359.227 empleados. Por otro lado, en los primeros seis meses de 2013 el gasto total en remuneraciones ha sido de \$36.900 millones, estimando así un gasto acumulado anual cercano a

⁸ “Algunas características significativas del personal permanente comprendido en el Convenio Colectivo de trabajo general de la Administración Pública Nacional”, Secretaría de la Gestión Pública, Diciembre de 2009.

\$74.000 millones. De esta manera, el gasto mensual por empleado sería de unos \$23.800⁹ al finalizar 2013.

En el proyecto de ley del presupuesto del año 2003 se estimaba una nómina de 266.165 empleados mientras que el gasto ejecutado en remuneraciones fue de \$6.380 millones, lo cual supone un gasto mensual por empleado de casi \$2.000. Esto significa que, en el período 2003-2013, el presupuesto asignado a remuneraciones en la Administración Pública Nacional se habrá incrementado casi 12 veces o 1.060%. El incremento en términos reales es muy importante, ya que la inflación acumulada, en el mismo período considerado, ha sido de aproximadamente un 350-370%¹⁰. Es decir, mientras que los precios aumentaron, entre 2003 y 2013, aproximadamente cuatro veces los gastos asignados a pagar las remuneraciones de la APN se incrementaron cerca de 12 veces.

Esto no quiere decir que todo el aumento en la “masa” salarial haya sido asignado a incrementar las remuneraciones, ya que hay que tener en cuenta que hubo un importante aumento en la cantidad de empleados públicos (+35%).

IV) Antecedentes

Las medidas implementadas para brindar sustentabilidad al gasto público destinado a las erogaciones salariales no han sido poco frecuentes en Argentina. Generalmente estas medidas tuvieron lugar luego de un período de auge económico en el cual el gasto público fue llevado a niveles insostenibles: “El problema [...] radica en que las autoridades de turno nunca pueden evitar la tentación de elevar el gasto público –más allá de lo sustentable- cuando mejoran los ingresos fiscales [...]”¹¹. Cuando el período de bonanza finaliza, afectando las fuentes de financiamiento del creciente gasto público, es que se han implementado medidas de “ajustes” entre las cuales ubicamos a las que se concentran en la “masa” salarial del sector público. En la Argentina, tanto gobiernos civiles como militares implementaron medidas de racionalización del empleo público: Frondizi (1958 y 1961), Onganía (1967), Martínez de Perón (1973), Videla (1977), Alfonsín (1984, 1985,

⁹ Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional, Mensaje año 2014.

¹⁰ Melconian & Santángelo y Graciela Bevacqua.

¹¹ Juan Carlos de Pablo, 200 años de economía argentina, Ediciones B, 2010, p.116.

1986, 1988, Menem (1989, 1990, 1991 y 1995) y De la Rúa (2000 y 2001), entre los más significativos.

V) Propuesta de sustentabilidad del empleo público

A fin de evitar un nuevo ajuste, similar al que sufrió la economía argentina en varias oportunidades (1975, 1981, 1989/1990 y 2001/2002) en las últimas décadas, y atento al incremento del déficit fiscal a niveles poco recomendables y no sustentables en el tiempo, es que se propone implementar este programa de sustentabilidad en el área de los recursos humanos de la Administración Pública Nacional.

La Subsecretaría de Gestión y Empleo público será la autoridad de aplicación para la reglamentación del régimen que a continuación se propone. Las líneas de trabajo para alcanzar el objetivo de hacer sustentable la cantidad de empleados públicos y lograr niveles de recursos humanos similares a los que había en la APN en el año 2000, son la jubilación voluntaria anticipada, el retiro voluntario y el congelamiento de vacantes, y limitación de ingresos.

La primera de las propuestas consiste en incentivar a aquellos empleados que estén más cercanos a su edad de jubilación a que lo hagan anticipadamente ofreciéndoles cobrar una remuneración hasta el momento en que cumplan con las condiciones legales para jubilarse. La segunda, el retiro voluntario, consiste en ofrecer una remuneración durante un determinado período de tiempo, a aquellos trabajadores de la APN que aún están lejos de reunir los requisitos para jubilarse. El congelamiento de las vacantes, por último, supone que por un determinado lapso de tiempo se debe restringir el acceso a los cargos que vayan quedando vacantes a raíz de la muerte, jubilación y renuncia de los empleados públicos.

En función del plan de retiro voluntario y jubilación voluntaria anticipada, ciertos organismos u oficinas de la APN pueden alcanzar niveles significativos de parálisis en la gestión administrativa en caso de convertirse insuficiente la cantidad de empleados que revistan sus funciones en ellas. En relación a lo anterior la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público tendrá como principal objetivo evitar aquel problema con el menor costo y mayor celeridad posibles, mediante la reubicación de los recursos humanos existentes en la APN. Dicha reubicación será de

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

carácter obligatorio, en caso que la misma se hiciera en la misma localidad geográfica, teniendo en cuenta un nivel similar del mismo escalafón y, en su defecto, los pertenecientes a otros escalafones y al menos la misma remuneración.

VI) Texto normativo

Artículo 1º.- Podrán acceder a la jubilación voluntaria anticipada aquellos empleados de la Administración Pública Nacional (APN) que revistan en planta permanente y que acrediten entre 25 años y 35 años de servicios.

Artículo 2º.- La APN y el beneficiario continuarán realizando las contribuciones y aportes que establece la ley 24.241 hasta el momento de acceder a las condiciones necesarias para obtener la jubilación ordinaria.

Artículo 3º.- Los beneficiarios de la jubilación voluntaria anticipada que tengan entre 25 y 35 años de servicios percibirán un haber equivalente al 100% correspondiente a su jubilación ordinaria.

Artículo 4º.- Los beneficios que se otorguen al amparo del régimen de jubilación voluntaria anticipada serán financiados con las partidas presupuestarias previstas en cada organismo o repartición para atender las erogaciones de los agentes activos.

Artículo 5º.- Quedan excluidos del régimen de jubilación voluntaria anticipada los miembros de las Fuerzas de Seguridad y Policiales, Fuerzas Armadas y los miembros de la Secretaría de Inteligencia del Estado. Serán también excluidas aquellas personas sometidas a proceso penal o sumario administrativo, los que hubieren presentado la renuncia y estuviere pendiente de aceptación y quienes se encontrasen en situación de disponibilidad.

Artículo 6º.- Podrán acceder al retiro voluntario aquellos empleados de la APN que revistan en planta permanente y que acrediten haber cumplido entre 6 y 25 años de servicio.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4º depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Artículo 7°.- El beneficio mensual que reciban los empleados que se acojan al retiro voluntario será el equivalente al 75% del haber neto, actualizado en función del índice de Variación Salarial del INDEC, al momento de darse la baja del servicio.

Artículo 8°.- La extensión del beneficio para aquellos que se acojan al régimen de retiro voluntario dependerá de la siguiente escala de acuerdo al tiempo en que hubieren revestido su situación de empleados de la APN:

- a. Entre 6 y 10 años de servicio: 2 años de beneficio.
- b. Entre 11 y 15 años de servicio: 3 años de beneficio.
- c. Entre 16 y 20 años de servicio: 4 años de beneficio.
- d. Entre 21 y 25 años de servicio: 5 años de beneficio.

Artículo 9°.- Los beneficios que se otorguen a los beneficiarios del retiro voluntario serán financiados con las partidas presupuestarias previstas en cada organismo o repartición para atender las erogaciones salariales destinadas a los agentes activos.

Artículo 10°.- La APN y el beneficiario del régimen de retiro voluntario continuarán abonando durante el período por el cual se otorgue el beneficio, las respectivas contribuciones y aportes al sistema de seguridad social y obras sociales que establece la ley de empleo público.

Artículo 11°.- Los beneficiarios del retiro voluntario no podrán reingresar a la APN dentro de los 10 años inmediatos posteriores a la baja del servicio.

Artículo 12°.- Quedan excluidos del régimen de retiro voluntario los integrantes de las Fuerzas de Seguridad y Policiales, Fuerzas Armadas, miembros de la Secretaría de Inteligencia del Estado, aquellas personas sometidas a proceso penal o sumario administrativo, los que hubieren presentado la renuncia y estuviere pendiente de aceptación y quien se encuentre en situación de disponibilidad.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Artículo 13°.- Se restringe el ingreso de nuevos agentes y se suspenden automáticamente todas las vacantes existentes en los organismos y dependencias de la Administración Pública Nacional, Empresas del Estado y Fondos Fiduciarios, con excepción de los cargos de los secretarios ministros del gabinete nacional; las Fuerzas de Seguridad y Fuerzas Armadas; y la Secretaría de Inteligencia del Estado.

Artículo 14°.- El lapso de vigencia del congelamiento de vacantes será de ocho años, a partir de la sanción de la ley que establezca el presente régimen. Vencido el plazo la norma podrá ser prorrogada dos veces consecutivas por períodos de cuatro años cada uno.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina