



FUTUROS
MEJORES

UN FUTURO MEJOR PARA EL EMPLEO PÚBLICO ARGENTINO

IMAGINAR EL FUTURO
DEFINE NUESTRO PRESENTE

Futuros Mejores es un espacio de discusión compuesto por jóvenes profesionales de distintas áreas que tienen la vocación de imaginar y alcanzar un futuro mejor para la Argentina.

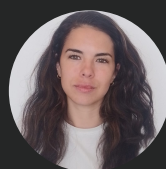
Con una mirada heterodoxa y siempre en diálogo con la realidad global y la diversidad de visiones, el espacio propone construir un programa de políticas pendientes en cada eje estratégico para nuestro país.

En este informe colaboraron:



Daniela Maciel

Licenciada en Ciencia Política (UBA) y maestranda en Género, Sociedad y Políticas (FLACSO)



Belén Puzzi

Estudiante de comunicación social



Bárbara Willians

Economista UBA



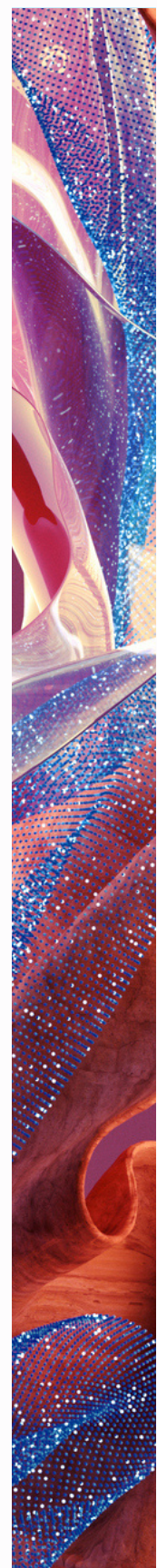
Lucía Cirmi

Economista y Magister en Desarrollo

Resumen Ejecutivo

¿Cómo construir un empleo público mejor para la Argentina?

1. El tamaño del Estado Argentino no es “Elefantiásico”. Los países de la OCDE tienen un porcentaje promedio de empleo público sobre el total del empleo similar al argentino (17,7% vs 18%). Los que lideran el desarrollo humano tienen porcentajes por encima del 24%.
2. En relación al tamaño de su población, el tamaño del empleo público de Argentina está por debajo de Reino Unido, España, Chile, México y Brasil. Ocupa el puesto número 24 en la tabla, con 103 empleados públicos cada 1.000 habitantes.
3. Tampoco es el Estado más ineficiente. En la clasificación de gobierno electrónico de 2022, la Argentina se posicionó en el puesto 41, superando a Brasil (49) y México (62) y ubicándose detrás de Uruguay (35) y Chile (36).
4. Las nuevas reformas llevadas adelante por Milei no tienen que ver con un Estado más inteligente. Ya hubo 37.500 bajas que no siguen un criterio de priorización.
5. El deterioro no empieza con Milei. Mientras que desde 2008 a 2024 el salario del sector privado creció 4% en términos reales, el salario del sector público nacional cayó 50%.
6. El modo de contratación también empeoró: El monotributo pasó de representar el 10% al 26% de los trabajadores en los últimos 13 años y las condiciones de trabajo en función de los distintos organismos están demasiado fragmentadas.
7. Cada vez que se achica el Estado empeora la igualdad de género: a nivel mundial, las mujeres representan el 46% de la fuerza laboral del sector público, en comparación con el 33% en el sector privado (Banco Mundial). En países europeos como Gran Bretaña y Francia la feminización registra porcentajes del 65,5% y 63,6% respectivamente. Según los datos de Organización Internacional del Trabajo (OIT), en Argentina se observa que el 54% de las personas empleadas en el sector público (nacional, provincial y municipal) son mujeres, así que cada vez que se recorta sin criterio, el impacto va sobre ellas.
8. Si la agenda de la derecha es el recorte indiscriminado de los trabajadores, ¿cuál es la del progresismo? Proponemos recuperar 3 experiencias formativas para pensarlas en relación al resto del Estado: el ISEN, el cuerpo de administradores gubernamentales y los economistas de gobierno. Repensar las formas de ingreso al Estado y los incentivos y trayectorias una vez que sos planta permanente.



5 INTRODUCCIÓN

6 HACIA DÓNDE VA
EL EMPLEO PÚBLICO
EN EL MUNDO

14 EL EMPLEO PÚBLICO
EN ARGENTINA

21 OTRA AGENDA
ES POSIBLE

24 PROPUESTAS PARA
UN FUTURO MEJOR

25 CONCLUSIONES

27 REFERENCIAS

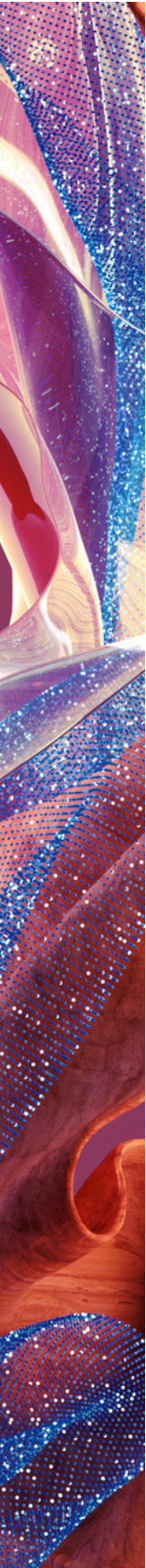
INTRODUCCIÓN

Cuando el candidato a presidente Javier Milei, presentó su Plan de Gobierno que constaba de 7 puntos de transformación para la Argentina prometió como primer punto una profunda Reforma del Estado, acusándolo de ser la principal causa de la pobreza: *“El Estado argentino es la principal causa del empobrecimiento de los argentinos, por su tamaño elefantístico y por la maraña de regulaciones que se desprenden de cada una de las oficinas estatales”*. En ese tándem, recorrió decenas de medios de comunicación repudiando la existencia de distintos organismos y prometiendo la eliminación de más de la mitad de los Ministerios. Una vez que llegó a la presidencia, empezó a achicarlo con la intención de reducirlo a su mínima expresión tanto en estructura organizativa como en los recursos disponibles para la ejecución de las políticas públicas.

A través del Decreto 8/2023 se modificó la Ley de Ministerios, reduciendo la gestión de la Administración Pública Nacional a 9 Ministerios -incluyendo la Jefatura de Gabinete de Ministros-, donde los Ministerios de Economía y el de Capital Humano concentran las funciones y dependencias que hasta entonces se distribuían en 10 organismos. La Ley 27.742 “Bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos”, una versión reducida de la norma con 238 artículos (poco más de un tercio que la original) modifica la Ley 25.164 “Marco de Regulación del Empleo Público Nacional” estableciendo las bases para la reducción de tareas y expulsión de puestos de trabajo. Al cierre de este informe el gobierno nacional también se propone realizar exámenes de idoneidad para 40.000 trabajadores estatales cuyo contrato finaliza a fin de año.

Bajo este contexto nos preguntamos ¿Qué hay de cierto en el tamaño elefantiásico del gobierno argentino? ¿En qué situación están las y los trabajadores de la administración pública nacional? Observando que los proyectos conservadores siempre tienen una agenda de recorte del sector público nos preguntamos, cuál fue, es y cuál podría ser la agenda de los sectores progresistas para con las y los trabajadores estatales. Compartimos al final del documento algunas propuestas que surgen de nuestras reflexiones.

1. <https://mileni2023.com.ar/public/propuestas.pdf>



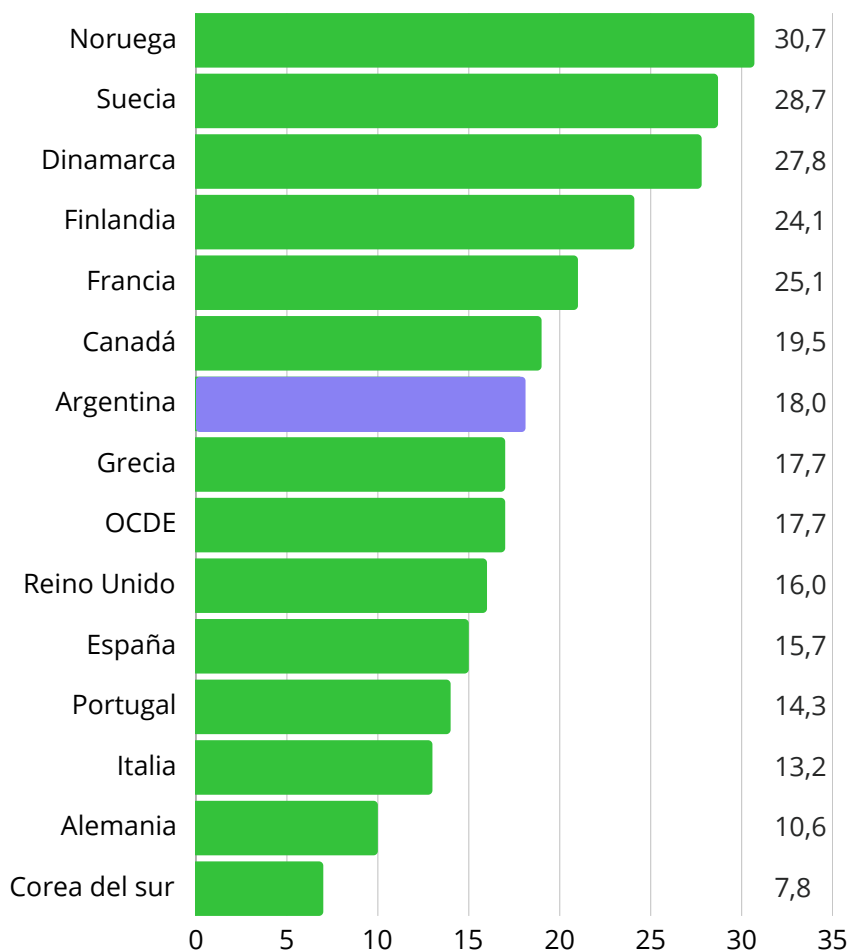
¿HACIA DÓNDE VA EL EMPLEO PÚBLICO EN EL MUNDO?

¿Mucho o poco empleo público?

De acuerdo a datos publicados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los países nórdicos son los que cuentan con una mayor tasa de empleo público sobre el total de trabajadores. Este es el caso de Noruega con el 30,7% de su empleo total procedente de la Administración estatal, Suecia con un 28,7% y Dinamarca un 27,8%. El promedio de los países que integran la OCDE es del 17,7%. Con la misma lógica de cálculo, en la Argentina el 18% de la población empleada se desempeña en el sector público. Es importante aclarar que se incluye a los trabajadores/as estatales en diferentes niveles del Estado (nacional, provincial, municipal), según la fuente de información utilizada por país.

En todos los países del mundo, salvo en islas muy pequeñas, el sector privado es siempre más grande que el sector público en términos de empleo. Sin embargo cuando aparecen crisis económicas estas suelen afectar al sector privado y no inmediatamente al público por lo que el ratio antes mencionado es muy volátil. Por ello, la mejor forma de medir el tamaño del trabajo en el Estado es el ratio entre sus trabajadores y la población para la cual trabajan. Además, contra toda retórica pro empleo privado, hay puestos del sector público, que sólo pueden llevarse adelante allí y no podrían ocurrir en el privado -por lo que compararlos pierde sentido-. En el ratio total de trabajadores sector público/total población, Argentina tampoco es "elefantiásico". Ocupa el puesto número 24, detrás de Canadá, Francia, Reino Unido, Brasil, Chile y Costa Rica.

Empleados en la Administración de cada país como % del empleo total en 2018 *



(*) Empleados en todos los niveles del Gobierno y organismos controlados por las autoridades públicas.

Fuente: OCDE

EL TAMAÑO DEL EMPLEO PÚBLICO ARGENTINO ESTÁ EN LÍNEA CON EL PROMEDIO DE LA OCDE

Cantidad de empleados del sector público por país cada 1000 habitantes. Año 2023.

Posición	Países	Empleados públicos cada 1000 habitantes
1	Mongolia	455
2	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	228
3	Polonia	226
4	Canada	212
5	Moldavia	204
6	Bosnia y Herzegovina	203
7	Macedonia del Norte	192
8	Bután	184
9	Suiza	173
10	Francia	169
11	Panamá	148
12	España	146
13	Bahamas	146
14	Uruguay	140
15	Emiratos Arabes Unidos	139
16	Estados Unidos	129
17	Chile	121
18	República Dominicana	117
19	Turquía	114
20	Botsuana	113
21	Brasil	112
22	Costa Rica	111
23	Mexico	106
24	Argentina	103

EN EL RATIO EMPLEADOS PÚBLICOS/TOTAL DE HABITANTES, LA ARGENTINA OCUPA EL PUESTO 24.



Fuente: elaboración propia en base a datos de OIT - [Employment by sex, age and public/private sector \(Thousands\)-Annual](#) y BIRF-BM - [Population, total](#) | [Data World Bank](#)

Los países que lideran la tabla de empleo público de la OCDE también encabezan el ranking del Índice de Desarrollo Humano, índice que explica el bienestar de la población en tres componentes básicos del desarrollo humano: una vida larga y saludable, acceso a educación, y un nivel de vida digno. En los países mejor puntuados en el índice hay una fuerte presencia del Estado y una eficiente ejecución de políticas públicas para garantizar el acceso a toda la población. Y esas políticas sólo pueden llevarse adelante con **trabajadores públicos**.

El lugar que ocupa la Argentina en el IDH también se asocia en gran medida por el desempeño de sus trabajadores públicos. *“En 2022, Argentina se ubicó en el puesto 48 entre 193 países, con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,849. Esta posición se explica principalmente por sus componentes de salud y educación, que históricamente presentaron altos valores. No obstante, el desarrollo en el país presenta un fuerte desbalance debido a la marcada volatilidad del ingreso”* describe el último informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Tanto el componente de salud como el de educación en nuestro país están marcados, a diferencia de otros de la región -que ocupan lugares inferiores en la tabla-, por la provisión pública de dichos servicios.

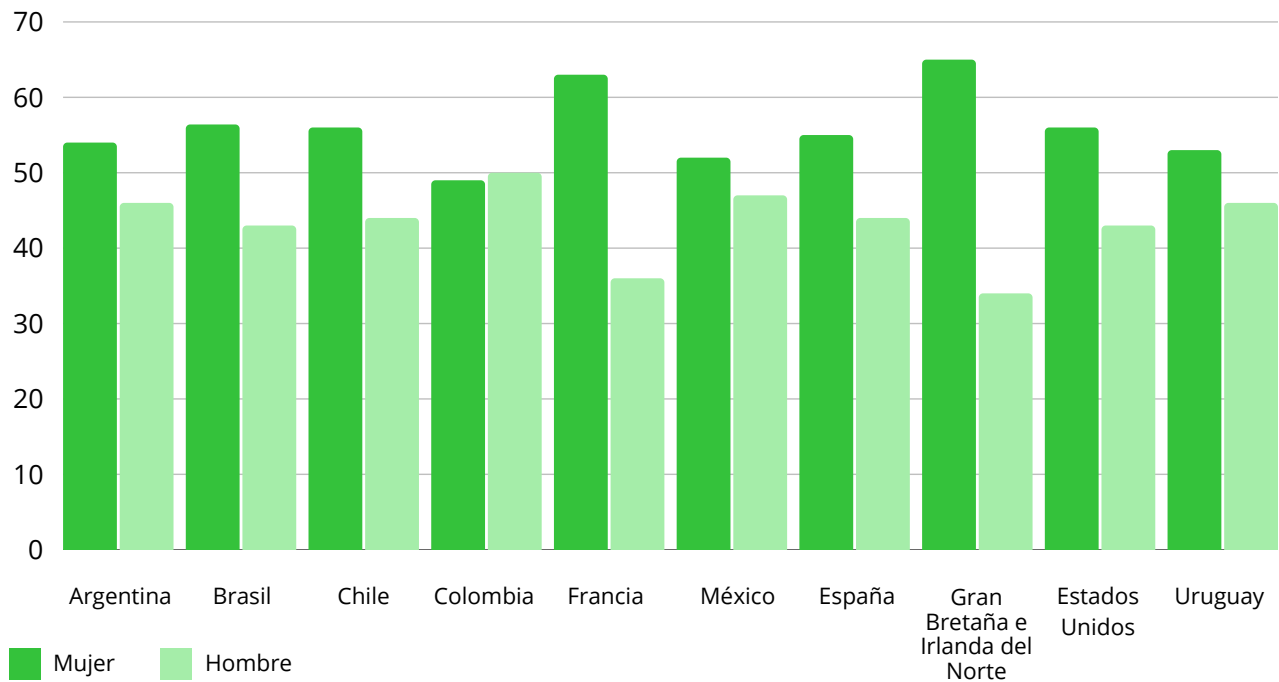
Feminización del sector público a nivel mundial

Una cuestión a destacar es la feminización del sector público que se da en diversos países del mundo, ¿es por la feminización de las tareas de servicios y los estereotipos de género en torno a ellas? ¿Es por las políticas de igualdad del sector público, que están más presentes que en el sector privado? A nivel mundial, las mujeres representan el 46 % de la fuerza laboral del sector público, en comparación con el 33 % en el sector privado (Banco Mundial). En países europeos como Gran Bretaña y Francia la feminización registra porcentajes del 63,6% y 63,3% respectivamente. Según los datos de OIT, en Argentina se observa que el 55,3% de las personas empleadas en el sector público (nacional, provincial y municipal) son mujeres, mientras que otros países de la región como Brasil (57,5%) y Chile (59,7%) presentan porcentajes superiores. Es por ello que, en líneas generales, la reducción del empleo público tiende a penalizar, afectar, de forma diferencial a las mujeres/feminidades.

EL LUGAR QUE OCUPA LA ARGENTINA EN EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO TAMBIÉN SE EXPLICA EN GRAN MEDIDA POR EL DESEMPEÑO DE SUS TRABAJADORES PÚBLICOS EN EDUCACIÓN Y SALUD.

2. Fuente: <https://www.undp.org/es/argentina/noticias/que-puesto-ocupa-argentina-en-el-ranking-mundial-de-desarrollo-humano-2023-4>

Porcentaje de personas empleadas en el sector público por sexo. Año 2023



Fuente: elaboración propia en base a datos de OIT, [Employment by sex, age and public/private sector \(Thousands\)-Annual](#)

En Argentina, según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH - INDEC) del segundo trimestre del 2024, observamos una feminización en el sector estatal empleador a nivel federal (54,81%) frente a una masculinización del sector privado (57,79%). Los porcentajes de sector estatal pueden explicarse por las actividades de enseñanza y salud, entre otras, que se verán en la siguiente tabla. En cuanto a las actividades que se realizan en los ámbitos estatales donde trabajan, se observa que los servicios de administración pública y prestación de servicios a la comunidad³, enseñanza⁴, salud, servicios sociales⁵, transporte terrestre⁶ e investigación y desarrollo⁷, concentran en conjunto el 87% del total de actividades realizadas por el sector estatal.

3. Incluye actividades vinculadas a la administración pública (ejecutiva y legislativa), defensa, seguridad, asuntos exteriores y regulación de actividades (sanitarias, educativas, culturales, entre otras).

4. Incluye desde enseñanza nivel inicial hasta posgrado y otras actividades educativas (ej. deportes, arte, etc.).

5. Refiere a servicios para adultos mayores, atención de niñez y adolescencia, comedores comunitarios, entre otros.

6. Abarca el transporte ferroviario, por metro, por tuberías, automotor de pasajeros y de carga.

7. Investigaciones experimentales en ingeniería, tecnología, ciencias médicas, agropecuarias, exactas, naturales, sociales y humanidades.

AL IGUAL QUE EN EL MUNDO, EN ARGENTINA, OBSERVAMOS UNA FEMINIZACIÓN EN EL SECTOR ESTATAL EMPLEADOR A NIVEL FEDERAL (54,81%) Y UNA MASCULINIZACIÓN DEL SECTOR PRIVADO (57,79%).

Las actividades con mayor porcentaje de mujeres empleadas son servicios sociales (84%), enseñanza (73%), salud (68%) e investigación y desarrollo (62%). En cambio, el mayor porcentaje de varones se encuentra en las actividades de transporte terrestre (94%) y en servicios de administración pública y prestación de servicios a la comunidad (55%). En este último punto, la inclusión de actividades vinculadas a áreas de defensa y seguridad influyen en la presencia de un mayor porcentaje de varones. Aunque suele asociarse a los estatales al trabajo administrativo, el 53% corresponde a actividades de enseñanza, salud, seguridad y defensa, servicios sociales, transporte terrestre e investigación y desarrollo, frente a un 15% de gestión administrativa.

Tipo de actividad en el sector estatal	Varón	Mujer	Varón %	Mujer %	Total	Total %
Servicios de la administración pública y prestación pública de servicios a la comunidad	559.700	453.602	55%	45%	1.013.302	44.62%
Ocupaciones de Gestión Administrativa, Planificación y Control de Gestión	150.120	189.000	44%	56%	339.120	14.93%
Ocupaciones de Seguridad y Defensa	162.135	80.238	67%	33%	242.373	10.67%
Ocupaciones de Gestión Jurídico Legal	43.847	36.731	54%	46%	80.578	3.55%
Otras ocupaciones de Servicios Sociales Básicos	33.716	50.555	40%	60%	84.271	3.71%
Otras ocupaciones	169.882	97.078	64%	36%	266.960	11.75%
Enseñanza	153.779	424.625	27%	73%	578.404	25.47%
Salud	88.354	188.093	32%	68%	276.447	12.17%
Servicios sociales sin alojamiento	7.559	38.946	16%	84%	46.505	2.05%
Transporte terrestre	31.277	1.892	94%	6%	33.169	1.46%
Investigación y desarrollo	10.884	17.967	38%	62%	28.851	1.27%

Fuente: EPH - Segundo trimestre 2024, INDEC.

Políticas de modernización del trabajo estatal

El mundo del trabajo está cambiando y la digitalización está transformando a la gestión pública en el mundo, transformando también la naturaleza del empleo público, demandando cada vez más habilidades tecnológicas avanzadas para mejorar la interacción entre los ciudadanos y el gobierno. Si bien en países como España e Italia el debate sobre la cantidad de trabajadores que requiere el Estado no está saldado, la tendencia mundial muestra que se implementan cada vez más programas para **tecnificar recursos, digitalizar tareas y profesionalizar funciones con acciones que faciliten y acerquen las políticas públicas a la sociedad.**

En España, por ejemplo, se diseñó una “Estrategia de Transformación Digital” que incluye el uso de inteligencia artificial (IA) en áreas como la tributación y la gestión de emergencias, donde se vienen implementando herramientas como chatbots informativos y análisis predictivo de datos para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos. También se están explorando modelos de sandbox para pruebas antes de implementaciones mayores, lo que optimiza la inversión pública en tecnología y reduce costos operativos. En Canadá, por su parte, hay un “Plan de Gobierno Digital” que busca integrar tecnologías digitales en todos los niveles de su administración pública, incluyendo el desarrollo de sistemas interoperables para el intercambio de datos y el uso de aplicaciones móviles para servicios ciudadanos. También promueve la capacitación de los empleados públicos en habilidades digitales, asegurando una transición efectiva hacia nuevos modelos de trabajo.

En países de la región, como Chile, se implementó la Clave Única y la Oficina Digital: un sistema de autenticación digital que centraliza el acceso a servicios gubernamentales en línea como parte de su estrategia de modernización del Estado, que también incluye la implementación de plataformas de gestión pública para agilizar procesos y aumentar la transparencia.

Las Naciones Unidas clasifican la madurez de los países en la implementación del gobierno electrónico, y en el caso de América Latina y el Caribe se observa una tendencia de crecimiento en la digitalización, pero todavía se encuentra por debajo de la mayoría de los países de Europa y Asia (BID, 2023). **En la clasificación de 2022, la Argentina se posicionó en el puesto 41, superando a Brasil (49) y México (62) y ubicándose detrás de Uruguay (35) y Chile (36).**

LA ARGENTINA TIENE UN ESTADO MAS MODERNO QUE EL RESTO DE LA REGIÓN, PERO SU AVANCE Y AGENDA EN EL TEMA ES INTERMITENTE.

Respecto a la gestión interna de la administración pública, en Argentina se destaca la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) mediante el Decreto 561/2016, impulsado por el Ministerio de Modernización durante la gestión de Mauricio Macri.

Clasificación de gobierno electrónico de la organización de Naciones Unidas en 2018, 2020 y 2022

País	Clasificación 2018	Clasificación 2020	Clasificación 2022
Argentina	43	32	41
Barbados	46	62	79
Bolivia	103	97	98
Brasil	44	54	49
Chile	42	34	36
Colombia	61	67	70
Costa Rica	56	56	56
Ecuador	84	74	84
Guatemala	113	121	126
Honduras	123	138	155
México	64	61	62
Panamá	85	84	82
Paraguay	108	93	94
Perú	77	71	59
Surinam	116	122	108
Uruguay	34	26	35

EL EMPLEO PÚBLICO EN ARGENTINA

1

Un poco de historia reciente:

Cuando Carlos Saúl Menem asumió la presidencia en 1989 no tardó en iniciar una profunda transformación que modificó los parámetros que guiaban la configuración entre el Estado y la sociedad civil. En sus dos mandatos fue aplicando medidas acordes a un programa de reformas neoliberales que contrastaba fuertemente con las políticas económicas tradicionalmente asociadas al peronismo. Las reformas no fueron aleatorias, estaban coordinadas con los ajustes estructurales promovidos por los organismos multilaterales de crédito y las grandes potencias mundiales enmarcadas en el contexto del Consenso de Washington que tenían como resultado final una reducción del tamaño y del rol del Estado en la economía. El gobierno de Menem privatizó gran parte de las empresas estatales, flexibilizó el mercado de trabajo, desplegó una apertura comercial y financiera al capital transnacional y desreguló la economía. Promovió el mensaje de un Estado ineficiente, con recursos ociosos y con poca retribución a los ciudadanos que aportan a su funcionamiento con el pago de sus impuestos. Fueron años clave en la difusión de los discursos que desprestigian la labor del empleado público, haciendo énfasis en su “evidente” fracaso político, su insostenibilidad económica, y culpándolo de promover un sistema atrasado, en oposición a los nuevos tiempos de modernización tecnológica y progreso.

“La minimización del Estado es, en parte, la continuación del Estado por otros medios” (Oszlak, 2003)⁹, es decir, la reducción de esos años a nivel nacional tuvo su correlato en la **provincialización del empleo público** pero sin los recursos económicos correspondientes. En efecto para el año 2021 los empleados del sector público provincial representaron el 66% de la totalidad de trabajadores del sector público del país, seguido por los empleados públicos nacionales (21%) y municipales (13%) (Maito, Garay y Schachtel, 2023)¹⁰.

LA PROPUESTA DE MILEI DE REDUCIR EL ESTADO YA SE HIZO Y NO FUNCIONÓ. CON RESULTADOS LIMITADOS EN POLÍTICA PÚBLICA, REDUNDÓ EN TERCERIZACIÓN Y PROVINCIALIZACIÓN DE ESE EMPLEO.

⁹ Oszlak, O. (2003). El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina. Desarrollo Económico, 42(168).

¹⁰ Maito, M., Garay, I., y Schachtel, L. (2023). Otra mirada del empleo público en la Argentina. Instituto Nacional de la Administración Pública.

Modificaciones recientes: la base es la reducción

Mientras que en el mundo la preocupación sobre el empleo público y la transformación del Estado avanza con planes estratégicos de informatización y digitalización de funciones y servicios públicos para garantizar el mejor alcance de las políticas públicas en la población, el Gobierno de Javier Milei no dudó en implementar modificaciones en la Ley Marco de regulación de empleo público Nacional (N° 25.164) con el único objetivo de reducir la planta de trabajadores. Las modificaciones presentes en la Ley Bases facilitan el despido de los trabajadores estatales al tiempo que se reducen los organismos y/o funciones delegadas a los mismos. En esa misma normativa:

- Se justifica la reducción de la planta por considerar “excedida” la dotación óptima necesaria para las áreas.
- Se elimina la posibilidad de extender por un año de servicio adicional a aquellos agentes que hayan sido intimados a jubilarse.
- Se agrega la prohibición de realizar durante sus horas laborales del servicio público cualquier tipo de tareas vinculadas a campañas electorales y/o partidarias.
- Se modifican plazos relacionados a apercibimientos, suspensiones, cesantías y finalmente, agrega un artículo sobre un derecho laboral básico: “El ejercicio regular del derecho a huelga no dará causa a ningún tipo de sanción administrativa y el descuento en la remuneración será proporcional al tiempo no trabajado.”

En su propuesta no existe indicio alguno de capacitación o tecnificación del trabajo en el sector público, tampoco de incorporar nuevas tecnologías al servicio de políticas públicas en beneficio de la sociedad. Más aún, el recorte constante de recursos y de trabajadores dificulta la implementación de cualquier política posible.

En los últimos gobiernos de características más neoliberales, como el de Mauricio Macri y Javier Milei, previeron cargos jerárquicos de gran relevancia política para quienes ocuparon la función de “transformar el Estado”. Andrés Ibarra fue Ministro de Transformación del Estado en la gestión 2015-2019 y actualmente un puesto de características similares lo ocupa Federico Sturzenegger.

A diferencia de la gestión de Mauricio Macri, donde no sólo se redujo el Estado, sino también se implementaron transformaciones digitales y de despapelización, como el sistema de Expedientes electrónicos (GDE) y la ventanilla digital para Trámites a Distancia (TAD), en la actual gestión parece no haber más propuesta que la reducción de funciones,

LOS NUEVOS EXÁMENES DE IDONEIDAD NO ALCANZAN A LOS FUNCIONARIOS, QUIENES SON LOS RESPONSABLES DE PLANIFICAR DICHA IDONEIDAD.



regulaciones y trabajadores estatales. En cuanto al Sistema de Evaluación Pública (SEP), presentado como un examen de idoneidad destinado a monotributistas estatales, tiende a responsabilizar en términos individuales a los agentes públicos respecto de sus funciones, su capacitación y desempeño. Sin embargo, ¿El problema principal es individual o de planificación y organización del empleo público?, ¿Por qué no se incluyó al funcionariado en este sistema de evaluación siendo ellos los efectores de políticas públicas?.

¿Una agenda peronista para el empleo público?

Pero cabe señalar que mientras para los referentes de la ortodoxia económica y los sectores más conservadores de la sociedad el plan sobre el Estado y sus trabajadores es muy claro (reducción de puestos de trabajo y recursos en general), el empleo público no siempre aparece en las plataformas electorales, ni en la agenda de discusión de los referentes peronistas. Puede desprenderse de que a mayor presencia del Estado en la economía, algo que el peronismo apoya, se necesitan más trabajadores, pero el formato de ese empleo a veces está omitido. Parece ser una agenda en la que los únicos que tienen algo para proponer son quienes culpan al Estado de “inútil” y a sus trabajadores de “grasa militante” o “ñoquis”, prometiendo dejar “afuera” a más de la mitad de los organismos y sus trabajadores, como si eso no tuviera consecuencias en la calidad de vida de toda la población. En este mismo sentido, la investigadora Paula Canelo (2020) señala que uno de los mayores logros del neoliberalismo fue que “el Estado deje de pensarse a sí mismo, liberando ese espacio para otros agentes que lo colonizaron con sus valores e intereses: los del mercado, los del poder económico, los de las corporaciones, etc.” (p. 22). Además, advierte la potencialidad de incorporar principios como la eficacia y/o efectividad para hacer referencia a los logros y el impacto de las políticas públicas, respectivamente, y abandonar la “eficiencia” por ser una expresión propia de la lógica empresarial (Canelo, 2020, pp. 23-24). Es decir, no debe obviarse la especificidad sustantiva, contextual e histórica de la burocracia estatal (Oszlak, 1977).

Por otro lado, si bien Cristina Fernández de Kirchner evidenció algunas de estas áreas vacantes en una carta abierta (dificultades burocráticas frente a demandas de la ciudadanía de la actualidad), no implicó la elaboración de una propuesta superadora. En cuanto a otras vertientes del peronismo, no se mostraron dispuestos a abordar el debate sobre el empleo público.

EN EL PROGRESISMO
FALTA UNA AGENDA
ESPECÍFICA Y
SUPERADORA PARA EL
EMPLEO PÚBLICO (Y NO
SOLO PARA LAS
POLÍTICAS QUE DESDE
ALLÍ SE EJECUTAN)

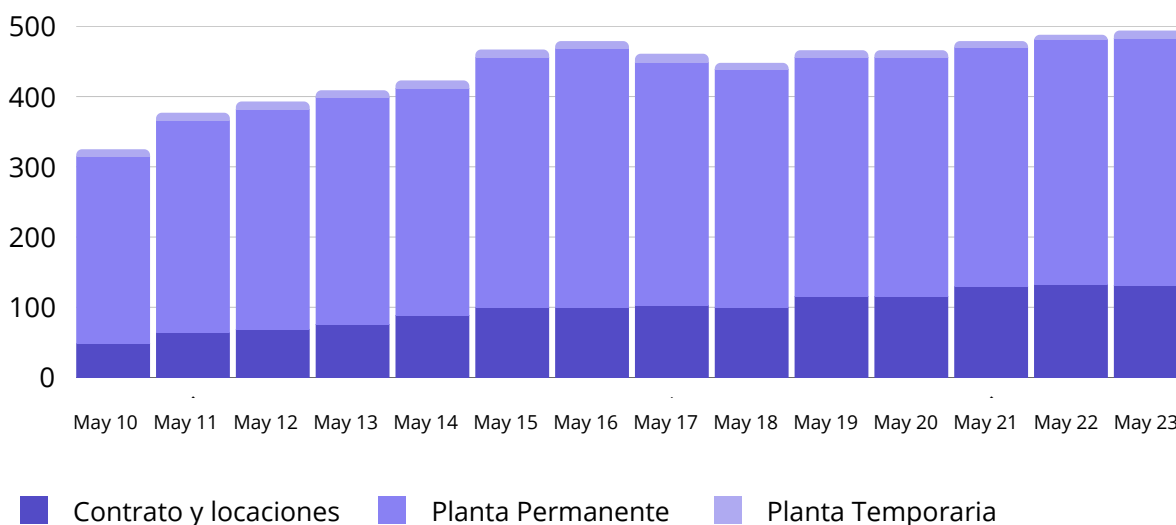


Tamaño y calidad del empleo público nacional en Argentina

Entre 2003 y 2021, el empleo público creció en un 68% mientras la población aumentó en un 20%. Sin embargo, esta comparación a secas podría ser injusta, porque las responsabilidades del Estado también crecieron con el tiempo. En efecto en el mismo período de análisis el gasto público/pbi pasó del 24% al 42% - y ello no se explica por mayor cantidad de trabajadores y trabajadoras sino por más políticas-.

La Base Integrada de Empleo Público (BIEP) de la Jefatura de Gabinete de la Nación nos permite observar y comparar la cantidad de puestos de trabajo por año y mes, incluyendo variables tales como sexo, tipo de contratación, Ley / Convenio Regulador, entre otras. El siguiente gráfico muestra la cantidad de puestos de trabajo según tipo de contratación (permanente, transitoria, contrato y locación), comparando el mes de mayo desde el año 2010 al 2023. El crecimiento del empleo público es constante desde el año 2010 hasta 2015 y se detiene a partir del 2016, el cual se enmarca en una política de reducción de empleados públicos nacionales y ajuste del Estado. Luego se observa un crecimiento a partir del año 2021 hasta el 2023, pero menos pronunciado que en el 2010-2015.

Distribución de puestos de trabajo del gobierno nacional según tipo de contratación. Mayo 2010-2023.



Fuente : Base Integrada de Empleo Público (BIEP), Jefatura de Gabinete de la Nación Argentina.

También es relevante destacar que el crecimiento de la cantidad de puestos de trabajo no implicó un aumento del porcentaje de empleados de planta permanente, sino más bien lo contrario. El 26% es monotributista, 71% planta permanente y 2,3% son planta temporaria. El monotributo creció del 10 a 26% en los últimos 13 años.

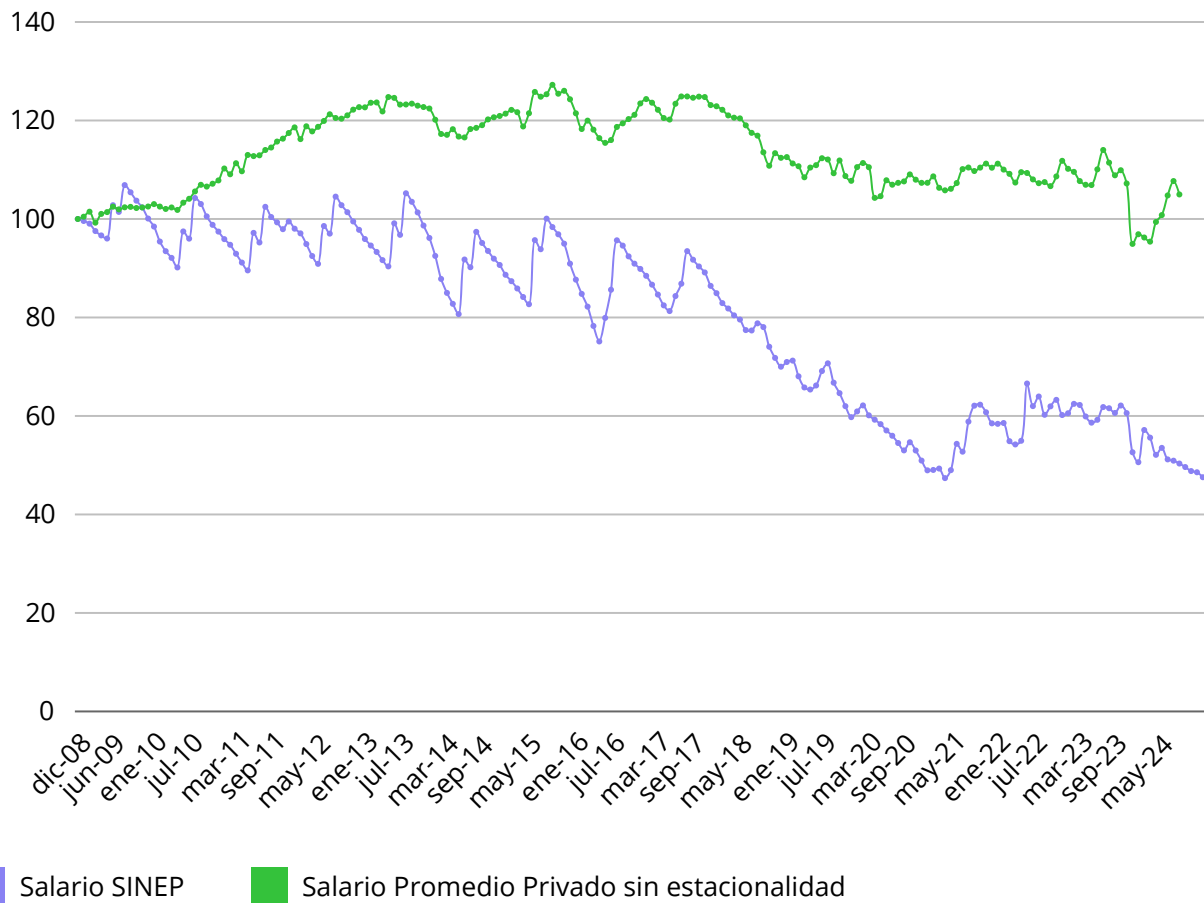
En cuanto al recorte de Milei, INDEC publica mensualmente un informe en base a lo declarado por entidades, organismos, empresas y las sociedades del Estado Nacional, actualmente mediado por la Secretaría de Transformación del Estado y Función Pública. El informe a octubre de 2024 muestra que la reducción de personal se concentró en la administración centralizada con una variación porcentual de -21,2% interanual, seguida por empresas y sociedades con un -11,5%. La dotación total estimada de las estructuras organizativas (incluyendo total APN, empresas y sociedades) registra una variación porcentual del -11%. Treinta y siete mil seiscientos cuarenta y tres personas (-37.643) de reducción total (APN + empresas y sociedades).

EN LA ÚLTIMA DÉCADA EN EL EMPLEO PÚBLICO ARGENTINO CRECIÓ EL MONOTRIBUTO EN EL ESTADO Y CAYÓ EL SALARIO.

Total	-37.643
Total APN:	-24.939
Centralizada	-11.818
Descentralizada	-11.022
Desconcentrada	-1.440
Otros Entes	-659
Empresas y sociedades	-12.704

La ampliación y posterior reducción de la cantidad de empleo público nacional no se vio acompañada de un sostenimiento o mejora en el salario. Como se observa en el siguiente gráfico, mientras que desde 2008 a 2024 el salario del sector privado creció 4 % en términos reales, el salario del sector público cayó 50%.

Evolución salario sector público nacional versus privado



La fragmentación tampoco ayuda

Al analizar los puestos de trabajo según tipo de Ley / Convenio Regulador, observamos que el 41,47% se concentra en escalafones de las áreas de defensa y seguridad, seguido por un 25,44% ligado a trabajadores de SINEP, personal civil y docente de las Fuerzas Armadas, INTA e INTI. La diversidad de normativas da cuenta de la heterogeneidad del empleo público, pero también nos lleva a preguntarnos sobre su finalidad, en qué contextos fueron establecidos y si se justifica por el tipo de actividad que realizan. Conviven por lo menos 11 convenios distintos hacia dentro de la APN.

Ley/Convenio Regulador	Femenino	Masculino	Otro	Total general	Total general %
Otros Regímenes - NO CCTG	52.634	152.870	-	205.504	41%
CCTG - LMEP	66.104	59.927	-	126.071	25%
Otras leyes y convenios	22.735	37.780	-	60.515	12%
LCT - NO CCTG	14.401	28.967	-	43.368	9%
SPN No Financiero - NO CCTG	17.104	17.691	-	34.795	7%
CCTG - LCT	4.575	6.632	-	11.207	2%
CCTG - Otros	1.425	3.340	-	4.765	1%
Otros Regímenes - No Convenio Colectivo de Trabajo General	1.976	2.019	24	4.109	1%
Sin específicas (Personal electoral de Correo Argentino)	1.285	1.410	-	2.695	1%
Estatuto Docente	1.221	1.378	-	2.599	1%
Sin Dato (Centro Borges)	13	4	-	17	0%
Total general	183.473	312.058	24	495.555	100%

Fuente : Base Integrada de Empleo Público (BIEP), Jefatura de Gabinete de la Nación.

OTRA AGENDA ES POSIBLE: QUÉ PUEDE HACER LA ARGENTINA PARA TENER UN FUTURO MEJOR PARA SU EMPLEO PÚBLICO

Hay algo que el peronismo parece no tener en cuenta respecto a su fundador y referente principal: Perón era, al fin y al cabo, un empleado público. Militar, político, estratega, trabajador, pero sobre todas las cosas fue funcionario público. Y a pesar de ésto, mientras el neoliberalismo instala discursos y banderas en detrimento del Estado y de sus trabajadores, el Peronismo ni lo menciona. Los reclamos sindicales en esa materia son claros: concursos para el pase a planta permanente de los contratos que están en situaciones de inestabilidad y mejoras salariales son las principales banderas de lucha de UPCN y ATE.

Pero ¿qué podemos proponer como alternativa? ¿cómo se incorpora a la discusión peronista una propuesta sobre el empleo público? ¿hay que defender el Estado solo cuando lo atacan? ¿podemos proponer algo más que estrategias “defensivas”?

Profesionalización del estado argentino

En espacios activistas suele haber resquemor a la agenda de profesionalización del Estado, con la idea de que se pierden en ese camino saberes del territorio. Sin embargo, si desde la agenda de la justicia social se pone siempre en el centro la inversión en educación, ¿Por qué no querríamos trabajadores públicos más y mejor educados? Algunas experiencias dentro de la historia del trabajo estatal pueden ser exportables a otras áreas dentro del Estado:

RETOMAR LOS BUENOS
EJEMPLOS DE
PROFESIONALIZACIÓN DE
TRABAJADORES Y
TRABAJADORAS
ESTATALES



Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN):

El ISEN, creado en 1963, es la institución que tiene a su cargo la formación de los miembros del Servicio Exterior de la Nación Argentina. Esto implica la selección de los aspirantes a la Carrera Diplomática, su capacitación intensiva y su actualización profesional a lo largo de la carrera.

Quienes postulan deben poseer título universitario de carreras con un plan de estudio no menor a 4 años, certificado de conocimiento de idioma inglés y ser menor de 35 años. Luego, deben superar tres etapas sucesivas: una evaluación psicológica, una serie de exámenes escritos y un coloquio de aptitud diplomática, donde se establece un orden de mérito que permite cubrir las vacantes disponibles en cada año (en los últimos 5 años fueron 25 vacantes en promedio por año). Una vez seleccionados, no ingresan directamente a la carrera diplomática sino que deben aprobar el curso de formación dictado en el ISEN que tiene una duración de entre 18 a 24 meses esta formación supone dedicación exclusiva, la asistencia a cursos y la participación en conferencias, así como el estudio y la preparación de exámenes, por lo que los aspirantes reciben un estipendio mensual en concepto de beca.

Los diplomáticos de carrera constituyen una excepción dentro del servicio civil argentino. Reúnen las características que Weber atribuyó a la burocracia y cierta influencia en el proceso de toma de la decisión política a partir de su intervención en el ciclo de formación de la política.

El ISEN, además desarrolla actividades de extensión de asistencia voluntaria para los diplomáticos, publica artículos, documentos y libros de interés, algunos de cuyos autores son miembros de la carrera.

Cuerpo de Administradores Gubernamentales:

En 1984 se creó el Cuerpo de Administradores Gubernamentales bajo un sistema de selección a cargo del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG). Los seleccionados “estarán destinados a cumplir funciones de conducción, de asesoramiento superior o de coordinación en organismos centralizados o descentralizados de la Administración Pública Nacional” (Dcto. 3687/84).

Se diseñó un Programa de Formación específico tomándose como modelo el de la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia, que había posibilitado la reconstrucción del aparato público galo devastado por las consecuencias de la segunda guerra mundial. En este sentido, introducía como práctica permanente tres elementos básicos en una meritocracia: la selección objetiva, la formación intensiva y el progreso de carrera pautado y competitivo. En el contexto inmediatamente posterior a la dictadura militar,

TEXTO A DEFINIR

otra parte de la motivación para la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales era volver a construir un Estado que había sido previamente funcional a la dictadura poniéndolo al servicio de la democracia.

El PROFAG contemplaba una instancia de convocatoria en la que se desarrollaron exámenes e incluía un riguroso curso de formación de más de dos años de duración en el que se desarrollaron conocimientos en materia de Estado, Administración Pública y Políticas Públicas, y en el que se planteó un periodo de prueba consistente en pasantías que se realizaron en diversos organismos estatales. Además los participantes debían estar recibidos de una carrera de grado no menor a 4 años y tener menos de 35 años.

Desde 1985 y hasta 1995 que fue la última promoción, se desarrollaron cuatro programas de formación, donde hubo 9.153 aspirantes que se presentaron a las correspondientes convocatorias y egresaron 207 administradores.

Economistas de Gobierno:

En 1994, por Decreto 1921 se crea el agrupamiento y la carrera de Economistas de Gobierno dentro del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINEP) y dentro de la misma norma, el Instituto Superior de Economistas de Gobierno (ISEG) que fuera donde se dictaba la carrera.

El ISEG tuvo como finalidad brindar a economistas jóvenes -rigurosamente seleccionados- una formación de postgrado previa a su ingreso en el staff gerencial del área económica del -por entonces- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Sus egresados podían ser destinados al sector público, en una relación contractual que no revestía las formalidades del estatuto-escalafón que caracteriza al caso de los Administradores Gubernamentales, con un sesgo profesional centrado en los aspectos económicos y previendo su destino profesional en el área económica.

La Escuela fue suprimida años más tarde. No obstante sus egresados conservaron sus posiciones de trabajo en la administración pública nacional constituyéndose, pese a su discontinuidad posterior, en otra prueba de que una mayor profesionalización de la función pública era posible.

PROPUESTAS PARA UN FUTURO MEJOR

Algunas de las propuestas disparadoras para mejorar el empleo público argentino son:

1 Pensar los puestos de trabajo en articulación con las políticas públicas que se implementan y su alcance.

2 Limitar la cantidad de reorganizaciones estructurales que se pueden efectuar en el marco de un mismo período de gobierno, la modificación permanente impide tener estabilidad y continuidad en funciones y resultados.

3 Profesionalizar con capacitaciones que permitan una integración con las medidas de modernización del estado. Si el estado avanza con medidas a fin de profundizar la experiencia del gobierno electrónico, los trabajadores de ese mismo estado no pueden estar ajenos.

4 La modernización y profesionalización necesariamente tiene que estar acompañada de un reconocimiento salarial y jerarquización de las funciones técnicas no políticas.

5 A pesar de la disparidad de tipos de contratación hay que poder garantizar los derechos laborales mínimos a todos los tipos de contratación.

6 Planta permanente: Incentivar la movilidad entre ministerios como estrategia de formación.

7 Transparentar el proceso de contratación, aún en puestos transitorios.

CONCLUSIONES

La complejidad del funcionamiento del Estado requiere un abordaje integral. No es posible determinar cuál es el número de trabajadores necesarios para su funcionamiento, sin pensarlo en conjunto con las políticas que se quieren implementar y el abordaje territorial de las mismas.

Pensar el rol de los empleados públicos, sus funciones y perfiles tiene que estar íntimamente articulado con objetivos de desarrollo productivo y bienestar social de nuestro país. Una articulación que las instituciones que lo conforman tiene que acompañar. Las estructuras organizativas del Estado no deberían cambiar cada vez que cambia el gobierno de turno, o al menos debería limitarse la cantidad de veces que dentro de un mismo período de gestión se modifica la Ley de Ministerios. No se trata de librar una lucha contra la planta del Estado, sino de pensar en conjunto qué empleo público necesita la Argentina.

La formación de los empleados estatales y la transformación de puestos de trabajo acorde a los nuevos desafíos resultan indispensables para construir un futuro mejor del empleo público.

Es necesario pensar un plan de capacitaciones que incluya la integración de la función de los trabajadores en el plan de modernización del Estado. No es compatible avanzar en un gobierno digital con trabajadores cuyos objetivos no están alineados a los objetivos.

Y al avanzar en una modernización del estado y la relación laboral de sus trabajadores no puede pasar desapercibido el reconocimiento que eso implica. Si tener grillas salariales desactualizadas sólo permite la precariedad laboral, no reconocer la totalidad de derechos laborales (como la indemnización) en todos los tipos de contratación deja a los empleados públicos en condiciones de vulnerabilidad frente a los permanentes cambios de gobierno.

Quizás no es necesario que el 100% de los trabajadores pasen a planta permanente, podemos debatir si efectivamente eso es (o no) lo más eficiente, pero empecemos por lo menos por reconocer la totalidad de derechos laborales adquiridos

El rol de los empleados públicos, sus funciones y la elección de los perfiles es una tarea a armar en paralelo al proyecto de país que se desea alcanzar. En ese sentido, consideramos que no es real establecer un número de empleados óptimo sin esa hoja de ruta.

Sin embargo hay aspectos que podrían delinearse para conseguir una administración pública profesionalizada y donde se promueva la capacitación. Se mencionaron varios intentos de profesionalización de los cuales sólo continúa vigente uno: el Instituto del Servicio Exterior de la Nación. La fama del ISEN lo precede, como uno de los organismos con los profesionales más capacitados del Estado. Como ya fue mencionado, eso pudo lograrse con un instituto de enseñanza con docentes prestigiosos en la materia, con exámenes de ingreso, y posterior estabilidad y sueldos acordes. Entonces, es posible una forma de ingreso regulada, consciente y dirigida a los sectores o ramas que buscan fortalecerse y ofreciendo un buen salario y estabilidad para que esos recursos decidan quedarse en el Estado. Esto no quiere decir que los contratos de planta permanente sean la única solución posible, pero al menos deberían establecerse contratos que impliquen una indemnización ante despidos.

Por otro lado, es importante resaltar la relación entre la cantidad de empleados públicos y el bienestar social que se da en los países desarrollados. Si bien un punto no implica necesariamente el otro, para que se ejecuten las políticas públicas se necesita de trabajadores públicos. El Estado son los trabajadores. Los datos echan por tierra el fundamento de la nueva derecha que gobierna el país que dice que el Estado está sobredimensionado y la única forma de mejorar la vida de los argentinos es mediante el recorte. Esa política ya se vio en los noventa y si bien hoy en día se realza la importancia que tuvo la desinflación, no quita el deterioro de la sociedad civil. Y esto sin tener en cuenta que a las que más afecta es a las mujeres, ensanchando la brecha de género que buscan invisibilizar con un discurso meritocrático.

En ese tandem, también consideramos que podría avanzarse en recursos tecnológicos para la mejora y eficiencia del Estado, en paralelo a una capacitación en los mismos.

TEXTO A DEFINIR

REFERENCIAS

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2023). La transformación digital de los servicios públicos de empleo en América Latina y el Caribe. <https://publications.iadb.org/es/la-transformacion-digital-de-los-servicios-publicos-de-empleo-en-america-latina-y-el-caribe>

Canelo, P. V. (2020). Igualdad, solidaridad y nueva estatalidad: El futuro después de la pandemia. En El futuro después del COVID-19 (pp. 17-25). Presidencia de la Nación Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/111782>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2024). Base individual y hogar. Total aglomerados, total interior, aglomerados de más y menos de 500.000 habitantes y cada aglomerado de EPH. Segundo trimestre 2024. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2024). Dotación de personal de la administración pública nacional. https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/economia/dotacion_personal_apn_11_24CF79B8321E.pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (n.d.). Informes estadísticos BIEP. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/empleo-publico/biep/informes-estadisticos>

Kidyba, Susana. (2023) "El tamaño del gobierno en la economía argentina (1950 – 2021)".

Maito, M., Garay, I., y Schachtel, L. (2023). Otra mirada del empleo público en la Argentina. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2024). Employment by sex, age and public/private sector (thousands) -- Annual. International Labour Organization. https://rshiny.ilo.org/dataexplorer4/?lang=en&id=EMP_TEMP_SEX_AGE_INS_NB_A

Osztak, O. (1977). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. CEDES/G.E CLACSO, 8 (1-32).

Osztak, O. (2003). El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina. Desarrollo Económico, 42(168).

Rizzo, Natalia. (2018) "Funcionarios públicos de elite. La creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en Argentina"

Solano, M., Lopardo, J. y Novomisky, S. (Eds.). (2022). El Estado del mañana: prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

World Bank. (2023, 7 de marzo). Cinco datos más sobre la igualdad de género en el sector público. Blogs World Bank. <https://blogs.worldbank.org/es/voices/cinco-datos-mas-sobre-la-igualdad-de-genero-en-el-sector-publico>

World Bank. (2024). Total population - Annual. The World Bank. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>

UN FUTURO MEJOR PARA EL
EMPLEO PÚBLICO ARGENTINO

FUTUROS
MEJORES

 @futuros_mejores

