

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 4 • 2023 | Cuadernos del INAP

Un acercamiento al futuro del empleo público en la Argentina

Florencia Gala Aubain, Gustavo Blutman, Horacio Cao,
Fernando González Galmarini y Damián Greco

115

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

Un acercamiento al futuro del empleo público en la Argentina

Florencia Gala Aubain, Gustavo Blutman, Horacio Cao,
Fernando González Galmarini y Damián Greco

115

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Ing. Agustín Oscar Rossi

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Mag. Leandro Bottinelli

Director Institucional del INAP

Índice

Introducción	9
1 Algunas características del empleo público	13
2 Observando el empleo público a futuro	29
Reflexiones finales	53
Referencias bibliográficas	56
Sitios web	57

Un acercamiento al futuro del empleo público en la Argentina

Florencia Gala Aubain

Licenciada en Ciencia Política (UBA) y coordinadora del área de empleo público de la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros (UPEF) del INAP.

Gustavo Blutman

Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (CIAP/FCE/UBA). Coordinador UPEF. Doctor y Posdoctor en Ciencias Económicas por la UBA. Profesor Titular Regular de la UBA.

Horacio Cao

Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (CIAP/FCE/UBA). Doctor y Posdoctor en Ciencias Económicas por la UBA. Coordinador UPEF-INAP.

Fernando González Galmarini

Licenciado en Sociología (UBA) e investigador del área de empleo público de la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros (UPEF) del INAP.

Damián Greco

Estudiante avanzado de la Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno (UNLA) e investigador del área de empleo público de la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros (UPEF) del INAP.

Resumen

El mundo del trabajo atraviesa profundas transformaciones producidas por la denominada cuarta revolución industrial. La convergencia del desarrollo científico, la aplicación de nuevas tecnologías y la velocidad de los procesos de automatización, digitalización e incorporación de nuevas maneras de gestionar la información están acelerando reformas en los formatos organizacionales tradicionales heredados del siglo pasado. En un país de desarrollo intermedio, como la Argentina, el tema es crucial, ya que una de las características de este tipo de sociedades es la labilidad de su mercado laboral. En este marco, una buena parte del plantel de trabajadoras/es tendrá que afrontar escenarios en los que se exijan capacidades que, por sofisticadas y novedosas, no se encuentran a su alcance. Se prevén profundos cambios en el trabajo administrativo, de trabajadoras/es de «cuello blanco» a trabajadoras/es de «cuello digital», es decir nuevos perfiles asociados a esos cambios en diferentes planos, como ingreso, modalidades de trabajo, profesionalización y capacitación. El propósito de este artículo es observar y analizar los diferentes escenarios que se asoman, con el fin de delinear estrategias a futuro.

Palabras clave

Administración pública, empleo público, escenarios futuros, prospectiva.

Abstract

The world of work is undergoing profound transformations produced by the so-called fourth industrial revolution. The convergence of scientific development, the application of new technologies and the speed of automation, digitization and incorporation of new ways of managing information is accelerating reforms in traditional organizational formats inherited from the last century. In an intermediate developed country like Argentina, this issue is crucial, since precisely one of the characteristics of

this type of society is the lability of its labor market. Therefore, a significant part of the workforce must face scenarios in which the required capabilities are not within the reach of many of them due to their sophisticated and novel nature. Profound changes are expected in administrative work, from «white collar» workers to «digital collar» workers, that is, new profiles associated with these changes at different levels such as recruitment, work modalities, professionalization, and training. This paper seeks to observe and analyze the different scenarios that appear in order to outline future strategies.

Key words

Public Administration, Public Employment, Future Scenarios, Prospective.

Introducción

Este artículo, que plantea un primer acercamiento al futuro del empleo público en la Argentina, forma parte de una investigación en curso realizada en el marco de la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros (UPEF) del INAP orientada a establecer escenarios para la Administración Pública argentina para los años 2030 y 2050.

En la actualidad, abordar alguna arista del mundo del trabajo es una tarea compleja, pues, como se sabe, este universo se encuentra en un momento de profunda transformación. Al revisar algunos asertos apoyados en el análisis histórico, es posible establecer cierto paralelismo entre la situación actual y lo ocurrido en las últimas décadas del siglo XIX, con la llamada Segunda Revolución Industrial, cuando la interrelación de una serie de factores terminó en la adopción de nuevas técnicas productivas y formatos organizacionales que produjeron la masificación y la resignificación del rol de las/os trabajadoras/es industriales.

Al igual que en aquella etapa, pueden preverse grandes transformaciones en la lógica laboral como consecuencia de la creciente de automatización, digitalización y del surgimiento de nuevas formas de gestionar la información (la llamada cuarta revolución industrial). Particularmente, se prevén profundos cambios en el trabajo administrativo (trabajadoras/es de «cuello blanco»), que ya impactan en la dinámica laboral de las burocracias públicas, tanto en las áreas sustantivas como en las de apoyo.

Esta situación es el puntapié para diseñar escenarios posibles y deseables, anclados en el presente, pero con la mirada orientada hacia el mediano y largo plazo. Luego, a partir de estos escenarios, establecer algunas variables principales del proceso de transformación.

En un país de desarrollo intermedio, como la Argentina, el tema es crucial, pues justamente una de las características de este tipo de sociedades es la labilidad de su mercado laboral. En este marco, una buena parte del plantel de trabajadoras/es deberá afrontar en el corto y el mediano plazo un escenario en el cual se exigirán capacidades que no estarán a su alcance, por ser sofisticadas, novedosas.

Esto ocurre tanto en el sector privado como en el Estado, donde se deberá definir la estrategia más adecuada para alcanzar los nuevos roles laborales ligados a las transformaciones en los fines y en los procesos emergentes.

El objetivo de este trabajo es presentar los avances en la línea de estudios de la Unidad de Prospectiva y Estudios del Futuro (UPEF) en torno a la prospectiva del empleo público argentino.

Para ello, en un primer apartado, se caracterizan las condiciones generales del empleo público actual y su lugar en el mercado de trabajo. En un segundo apartado, se analizan específicamente las condiciones de trabajo actuales y las ideas en torno a la forma que asumirán en el futuro la gestión del empleo público administrativo en la Administración Pública Nacional (APN) centralizada. A continuación, se identifican las principales transformaciones observadas en relación con la organización del trabajo y la reconfiguración de las competencias laborales a partir de los procesos de informatización y digitalización que atraviesa la APN. Se trata de dilucidar cuáles son los aspectos claves que deberá acompañar el Estado, a través de instancias de capacitación y formación del plantel de trabajadoras/res estatales, frente a la reconversión tecnológica de los puestos de trabajo. Finalmente, se esbozan, a modo de ensayo

prospectivo, algunas ideas en torno a los escenarios posibles de empleo público hacia 2030 y 2050.

Para terminar esta introducción, se explicitan algunos comentarios metodológicos:

Para construir la línea de base, se analizaron tanto los elementos salientes del marco legal de los principales escalafones seleccionados como las prácticas concretas en cada una de las funciones. Para ello se realizaron entrevistas a informantes clave y se hizo un relevamiento de la normativa existente, la documentación y los datos estadísticos relativos a las administraciones nacionales y provinciales. En el caso del nivel municipal, se trabajó con datos secundarios agregados e informantes clave que permitieron delinear la estructura del empleo en las jurisdicciones seleccionadas.

La definición del modelo de gestión del empleo en la Administración pública actual es la base para el diseño y la formulación de escenarios prospectivos. Para alcanzar esta definición, se realizaron entrevistas abiertas y semiestructuradas a profesionales, responsables de las áreas de gestión del personal, representantes gremiales, expertas/os en el tema y funcionarias/os de la Administración Pública Nacional.

Si bien el número de entrevistas no tiene valor estadístico, es suficiente para orientar la investigación respecto de la situación sectorial y el marco contextual donde se desarrollan las/os agentes estatales. La sistematización de las entrevistas se realizó siguiendo una matriz de dimensiones, subdimensiones y categorías de acuerdo con el grado de desagregación requerido para su análisis.

Cabe mencionar que existe una dimensión insoslayable, heredera de la coyuntura forjada por la pandemia por COVID-19, que surge con mucha potencia en el delineamiento prospectivo suscitado en las distintas instancias de relevamiento de información que estuvieron al servicio del agrupamiento de las previsiones a futuro.

Algunas características del empleo público¹

Para este primer abordaje del análisis del empleo público general, se propone una aproximación que diferencia las principales áreas de trabajo.

De esta manera, se presenta brevemente un recorrido por los diferentes sistemas de carrera, con el propósito de señalar la existencia de mecanismos de ingreso, selección y promoción formales e informales. En concreto, se analiza el personal dedicado a las áreas funcionales que tienen el mayor peso relativo y absoluto en el empleo público argentino:

- Seguridad y defensa
- Educación
- Salud
- Gestión administrativa y otros afines

Si bien en cada una de estas áreas conviven distintos escalafones, se considera que lo funcional genera un patrón de desarrollo del empleo estatal que tiene contornos específicos que lo diferencian de lo que ocurre en las otras actividades. Asimismo, se considera que la dimensión funcional permite el abordaje del objeto de estudio a partir de unidades de

1 Parte de la información de este apartado se puede consultar en Cao y Blutman (2022), «Escenarios futuros del Estado y la administración pública», *El Estado del mañana: prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes* (https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/07/libro_12_inap_futuro_digital_final_2_1.pdf).

análisis en las que se desarrollan las trayectorias posibles en la estructura organizacional, pues en cada una de las funciones se producen prácticas y culturas específicas para cada caso. Además, las funciones seleccionadas se configuran como las más relevantes de acuerdo al peso relativo que representan en el total del empleo público argentino.

En la categoría «Gestión Administrativa y otros afines» se agrupó al personal que, por su tipo de trabajo, se denomina de «cuello blanco», «de oficina» o «administrativos»; excepto en el caso de los municipios, este conjunto de trabajadoras/es coincide, *grosso modo*, con el que no desarrolla actividades funcionales en Salud, Seguridad o Educación.

La gran transformación que se prevé para los próximos años implica el pasaje de ese tipo de trabajadoras/es —en buena medida este proceso ya ocurrió con las/os trabajadoras/es de «cuello azul» (de fábricas y talleres por la ropa que usaban) a quienes denominaremos, en la etapa que se viene, trabajadoras/es de «cuello digital».

El cuello digital se asocia a un nuevo tipo de empleo caracterizado por los cambios tecnológicos ligados a la digitalización, que permiten, por ejemplo, el trabajo mixto (presencial y virtual) y; en particular, al manejo de herramientas digitales específicas: sistemas de gestión y bases de información, *big data* y ciberseguridad, entre otros temas. No significa que las/os trabajadoras/es de cuello azul y cuello blanco desaparezcan, sino que, como se señalará, disminuirán y se reconvertirán.

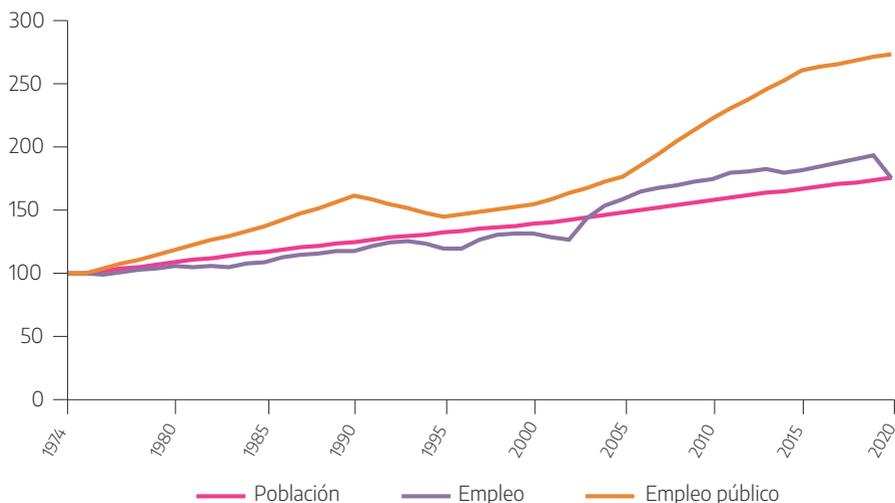
1.1 El empleo público en el mercado de trabajo

La línea de base de este trabajo se inicia con la etapa abierta hacia mediados de la década de los setenta, cuando empieza una reconversión productiva de alto impacto sobre la cantidad, la localización y el tipo de puestos de trabajo. Desde esa fecha hasta la actualidad, se observan tres momentos bien diferenciados (Gráfico 1):

1. Desde mediados de los años setenta hasta principios del siglo XXI, los puestos de trabajo crecen más lentamente que la población.
2. La tendencia se invierte desde principios del siglo XXI hasta 2019.
3. Una caída abrupta a partir de la pandemia por COVID-19.

En los tres momentos, salvo para un corto interregno 1991-1995, el empleo público (considerando los diferentes ámbitos: nacional, provincial y municipal) tuvo tasas de creación de empleo por encima del registro del empleo total.

Gráfico 1. Empleo total, empleo público y población. Años 1974/2020. Para 1974=100



Fuente: elaboración propia con base en EPH-INDEC (<https://www.economia.gob.ar/datos/> y <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformacionDeArchivo-6>)

Además de las variaciones citadas en el gráfico anterior, en el mercado de trabajo ocurrieron otras transformaciones. Hacia 1980 —primer año en el que se discrimina el empleo no registrado— se observa que este explicaba el 16 % del total del empleo, mientras que casi dos tercios del total de los puestos de trabajo eran provistos por el sector privado (Gráfico 2).

Será el gobierno de Carlos Menem (1989 a 1999) el que adopte una política de cambios estructurales de clara orientación liberal con el acento puesto en la desregulación del mercado de trabajo. A grandes rasgos, las políticas perseguidas por este modelo se caracterizaron por el sesgo desregulatorio, el cambio de la gestión estatal en materia de servicios públicos, la descentralización a provincias de la gestión social

(educación, salud, etc.) y el cambio de patrón de intervención en la economía, entre otros².

La Ley 23.696 orienta las bases de estas reformas al definirla como «reforma administrativa» sentando los cimientos jurídicos para las normas posteriores, como el Decreto 993/1991 del sistema de carrera administrativa denominado SINAPA. Este se continuará, aunque no linealmente, con la Ley 24.629, denominada de Segunda Reforma del Estado; la Ley 24.185 de Convenciones Colectivas para los trabajadores del Estado nacional; la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional (Ley 25.164 de 1999) y las normas que implementan los tipos contractuales no permanentes y sin estabilidad laboral, como el Decreto 92/1995 y posteriores que van sustituyendo hasta 2001 el empleo estable en el sector público nacional.

El impacto de estas políticas generó que para 2004 el patrón de empleo se había reformulado: la incidencia del empleo privado se había reducido más de 34 puntos porcentuales y casi la mitad del empleo total aparecía como no registrado (Gráfico 2).

El período político entre 2003 y 2015 se había transformado a partir de una intervención más activa del Estado, y la promoción del desarrollo industrial sostenida por la reserva del mercado interno para la producción nacional modificó severamente ese patrón. Las políticas de intervención permitieron un importante incremento del empleo total (Gráfico 1), a la vez que se recuperaba el empleo privado, se reducía sensiblemente el trabajo informal y se incrementaba el peso relativo del empleo público (Gráfico 2).

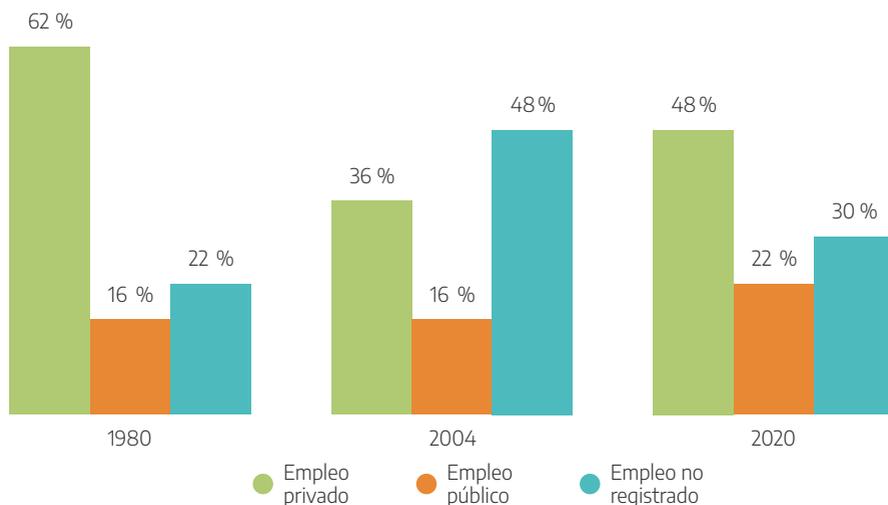
2 Debe considerarse que las administraciones, por el propio proceso descentralizador, asumen más tareas y más responsabilidades. Esto era muy claro en el caso argentino, en el que los procesos de transferencias de funciones hacia las Administraciones Públicas Provinciales (APP) y las Administraciones Públicas Municipales (APM) implicaban incrementar sustancialmente el volumen y la cantidad de tareas de las que eran responsables. Concretamente, estas administraciones debieron incorporar nuevas responsabilidades (Cao y Vaca, 2007).

En lo referente al empleo público, se aprueba el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (Decreto 214/2006) y se firma una importante cantidad de convenios sectoriales.

En 2008 se revisó, se actualizó el SINAPA y se lo reemplazó por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). El nuevo régimen definió cuatro agrupamientos de acuerdo con la similitud de los puestos de trabajo. Mientras que el SINAPA contaba solo con dos (general y científico-técnico), el SINEP cuenta con general, profesional, científico-técnico y especializado.

Entre 2016 y 2018 se impulsó el GEDO, un medio de creación, registro y archivo de documentos electrónicos que se utiliza para la caratularía, la vinculación de documentos, y pases y consultas de expedientes electrónicos. También se desarrolló el Programa MOBI que centraliza las búsquedas internas de los organismos estatales y gestiona su viabilidad.

Gráfico 2. Empleo privado, público y no registrado. Años 1980/2004/2020



Fuente: elaboración propia según datos del BCRA, Ferreres (2010) e INDEC³

El escenario provocado por la pandemia ha comenzado a gestar cambios significativos en un mercado laboral cada vez más incierto, que ya se manifestaba proclive a una nueva organización automatizada del trabajo⁴.

3 Empleo público: elaboración propia sobre la base de Series BCRA y Ferreres (2010); Empleo privado: tasa de empleo deducida de empleo NR y empleo público (EPH-INDEC), <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InfoDeArchivo-6>. Empleo no registrado (EPH-INDEC): los datos de empleo no registrado comprenden la masa encuestada dentro de la categoría cuentapropista. Luego de la modificación metodológica establecida por el INDEC en 2003, la serie pasa a empalmarse con el porcentaje de asalariados a los que no se les descuenta el aporte personal jubilatorio (<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-31-58>).

4 Está claro que es parte de un fenómeno de resonancias globales. Por ejemplo, el Foro Económico Mundial en su informe *The Future of Jobs Report* (WEF, 2020) da cuenta de los cambios que se esperan en el mercado de trabajo y de los empleos, las condiciones de empleabilidad y las habilidades básicas requeridas en los próximos años por los empleadores.

Se prevé que las empresas estarían dispuestas a reducir su fuerza laboral en pos de una eficiente integración de la tecnología en sus procesos productivos, y que los nuevos trabajos del futuro estarán, en su mayoría, relacionados con el *big data*, el comercio electrónico, la inteligencia artificial, y el desarrollo y manejo de robots y algoritmos.

Cabe señalar que alrededor del 50 % de las personas que se dedican al *big data* y la inteligencia artificial provienen de otros campos del conocimiento (World Economic Forum, 2020), lo cual representa una reconversión profesional de los puestos de trabajo. Este tipo de cambios o giros profesionales se llevarán a cabo de manera generalizada en el futuro, convirtiéndose en una «nueva normalidad» del mercado laboral.

1.2 Condiciones generales del empleo público

El análisis global del empleo público para 2021—tomado como el conjunto de la mano de obra estatal, alrededor de 3,8 millones de puestos de trabajo— presenta dos elementos destacados respecto de su composición:

- El 80 % del empleo es de orden subnacional; específicamente, se concentra en el orden provincial con el 61 % del empleo, seguido por el 19% en los gobiernos locales (Gráfico 3).
- Casi el 60 % del empleo se distribuye en las áreas de salud, educación y seguridad (Gráfico 4).

Gráfico 3. Empleo por jurisdicción

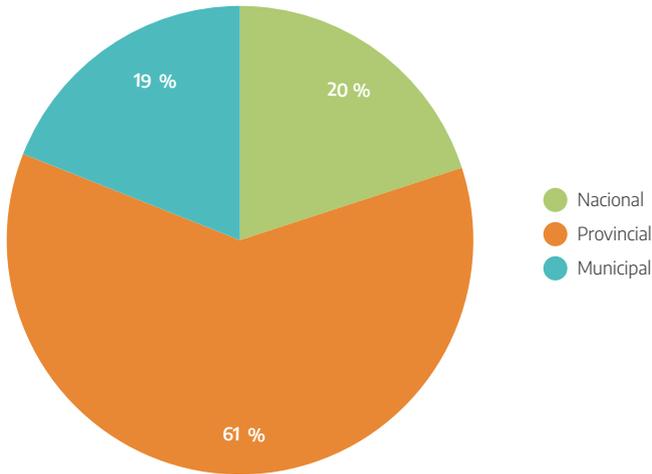
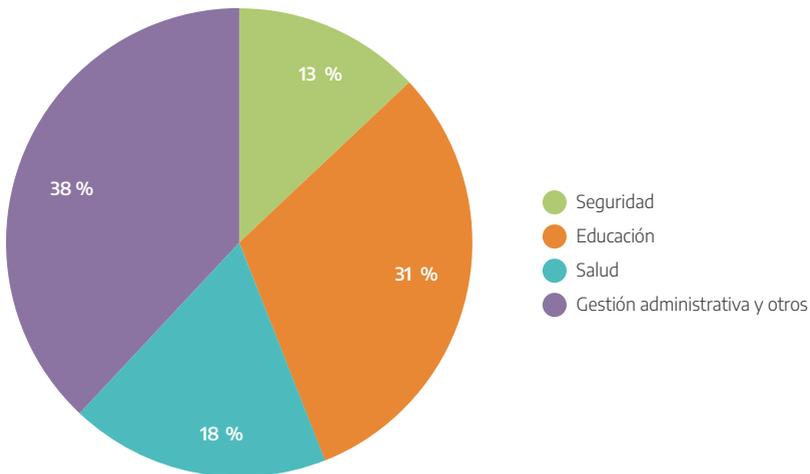


Gráfico 4. Empleo por funciones escogidas



Fuente: elaboración propia con base a datos y estimaciones del INDEC, Ministerio de Trabajo, CIPECC, Ministerio de Seguridad, Salud, Educación, Subsecretaría de Empleo Público y Ferreres (2010).

A este marco general se suman dos elementos: las tensiones financiero-fiscales —agudizadas por la crisis global provocada por el COVID-19— y la tendencia hacia el crecimiento relativo del empleo público. Este último aspecto presenta dos motores complicados de desmontar:

- la presión permanente que reciben las áreas de salud, educación y seguridad por parte de una población que busca ejercer sus derechos.
- El carácter de miembros del pacto federal de las provincias y la autonomía de los municipios, que toman sus decisiones con bajo nivel de coordinación interjurisdiccional.

Como se señaló, se agrupó la totalidad del trabajo estatal en cuatro funciones básicas: Educación, Salud, Seguridad y Defensa, y Gestión administrativa y otros (Gráfico 4). Cada función tiene un perfil propio (base normativa, procesos y cultura organizacional), lo cual permite alcanzar algunas conclusiones acordes al nivel de este estudio.

Resulta claro que se trata de una síntesis extrema, que deja de lado una gran cantidad de excepciones y casos particulares, situación obvia debido a los numerosos ámbitos estatales que involucra (gobierno nacional, de 23 provincias, CABA y más de 2300 gobiernos locales) y la heterogeneidad de escala y situaciones⁵.

A continuación, se presentan algunos elementos de las diferentes trayectorias que realizan las/os empleadas/os públicas/os (ingreso, carrera

5 Para avanzar en descripciones más puntuales habría que tomar como unidad de análisis los escalafones. No seguimos esta estrategia porque hacer un seguimiento de los sistemas de carrera de los cientos de escalafones que existen en el sector público argentino —tanto por las especializaciones profesionales como por las divisiones jurisdiccionales— nos desviaría del objetivo de reconocer tendencias generales y excede la extensión de este documento.

y capacitación)⁶ en cada una de las funciones seleccionadas. Si bien existen otras dimensiones de análisis en las trayectorias laborales, este estudio se centra en las mencionadas, ya que, según estudios preliminares, las funciones seleccionadas son percibidas como los procesos determinantes de las experiencias laborales en el Estado.

1.3 El empleo en las funciones Seguridad y Defensa, Educación, Salud y Gestión Administrativa

La función Seguridad y Defensa, que comprende las fuerzas de defensa del ámbito nacional (Ejército Argentino, Armada Argentina, Fuerza Aérea Argentina), las policías y los servicios penitenciarios (nacional y provinciales) y una incipiente planta de personal dedicada a la seguridad en los municipios representa el 13 % del total del empleo público, según el Gráfico 4.

Es en esta función donde la carrera administrativa tiene mayor madurez y consolidación institucional. Tiene un ingreso que consta de diferentes exámenes que determinan un orden de mérito competitivo —que suele seleccionar uno de cada cinco personas inscriptas—. Le sigue un curso muy intensivo, que en muchos casos implica meses de convivencia entre docentes y aspirantes, claramente de caracteres formativos, tanto en lo referente al aprendizaje técnico como a la incorporación de la cultura y los modos de cada institución.

Las carreras implican una sucesión de ascensos al grado inmediatamente superior, para lo que se necesita el cumplimiento de un tiempo mínimo

6 Como se mencionó en la introducción, por razones de espacio realizamos una síntesis conclusiva de la situación que tiene muchas excepciones y casos especiales. En la presentación final de la investigación se expondrán los datos más desagregados.

requerido en el grado, pautas formativas —cursos— y evaluaciones de desempeño que, según las/os expertas/os, tiene, salvo en los tramos superiores, baja selectividad.

Una novedad importante vinculada con la función Seguridad y Defensa es la creciente contratación de personal asignado a esta función por parte de los municipios —sobre todo, en aquellos de más 50.000 habitantes— cuyas potestades policiales y condiciones de trabajo no están pautadas con claridad en el ordenamiento jurídico.

La función Educación comprende el 31 % del total del empleo público (Gráfico 4) y está constituida por el personal de las universidades nacionales⁷ y personal docente de educación común —inicial, primaria, media y superior no universitaria—, educación especial, educación de adultos, educación rural y educación técnico-profesional. A excepción del personal universitario, la mayoría de las/os trabajadoras/es de la educación depende de los gobiernos provinciales.

La carrera docente se desarrolla mediante concursos de antecedentes y de oposición, que son los que determinan tanto el ingreso como el ascenso *pari passu* según las vacantes. En los concursos se toman en cuenta el tipo y la antigüedad de los títulos académicos, el promedio de las calificaciones o los conceptos profesionales, la antigüedad docente, las publicaciones y la residencia del postulante.

En cuanto a la cobertura del sistema de concursos, corresponde diferenciar las universidades del resto de la educación formal. En el primer caso

⁷ Incluye un estimado de unos 12.000 docentes *ad honorem*. No se consideró personal de universidades provinciales, cuya relevancia, en términos de la cantidad de empleados, es muy acotada.

alrededor del 60 %⁸ de las y los docentes ocupan sus puestos sin haber concursado —son interinos y contratados por término—.

La selección del resto de la educación formal corre por cuenta de juntas clasificatorias provinciales, cuyas decisiones dan cobertura institucional a la gran mayoría de los ingresos y ascensos. Estas juntas publican los puestos vacantes, reciben solicitudes, ponderan y evalúan la información presentada por los y las solicitantes, suman y comparan puntajes, y nombran —sea ingreso o ascenso— a quien tenga el mayor puntaje.

Se define personal de salud, a los fines de este análisis, como las/os empleadas/os públicas/os que prestan sus servicios en efectores y gestión de la salud: personal de los centros sanitarios de todas las complejidades, personal del Ministerio que no cumple tareas administrativas. Si algo diferencia esta función de las otras analizadas es que la división del trabajo en ella es mucho más heterogénea, pues hay efectores de salud de todos los niveles de complejidad en los tres niveles jurisdiccionales⁹.

En este marco de gran diversificación, la gestión del personal médico tiene algún nivel de homogeneidad en los tres niveles, con un sistema de ingreso y capacitación reglamentado por la Ley 22.127 que estableció un Sistema Nacional de Residencias del Equipo de Salud. Este sistema

8 De acuerdo con el Sistema RHUN (Recursos Humanos de Universidades Nacionales), hacia 2019 había un total de 198.733 cargos del escalafón docente en las universidades nacionales. De estos, el 37,75 % (75.003) corresponden a cargos concursados, mientras que el 62,25 % restante (123.730) son cargos no concursados, es decir, interinos y contratados por término determinado (contratos de locación de obra y servicios). Si bien en términos funcionales no hay distinción entre una/un docente concursada/o y una/un docente interina/o, solo aquellas/os que han concursado su cargo cuentan con la estabilidad por el período determinado por cada institución universitaria.

9 La nación tiene unos pocos hospitales de referencia nacional; todas las provincias tienen una compleja red de efectores; los municipios, según el caso provincial. Por ejemplo, en la Provincia de San Juan, los municipios no tienen personal de salud; en la Provincia de Buenos Aires, hay municipios que tienen todo tipo de efectores, incluso hospitales de alta complejidad.

promueve una formación intensiva en servicio, a tiempo completo y con dedicación exclusiva.

La carrera médica en los hospitales públicos, por su parte, tiene una dimensión vertical basada en concursos —con puntos de contacto con los concursos universitarios— y, en algunos casos, también una dimensión horizontal ligada a la capacitación y la antigüedad.

Para el resto de las/os empleados del sector salud, existe una amplísima variedad de vinculación laboral: en muchos casos, personal médico que no cumple funciones en hospitales, profesionales y técnicos paramédicos, trabajadoras/es auxiliares, de maestranza y administrativos, figuran en el escalafón administrativo, o en escalafones propios de su sede de trabajo, o tienen arreglos contractuales *ad hoc*. La estimación que se presenta en el Gráfico 4 es de aproximadamente el 18 % del total del empleo público.

El sector de la administración está conformado fundamentalmente por personal de escalafones generales, que realiza tareas de tipo administrativo o de conducción intermedia —los llamados trabajadoras/es de «cuello blanco»— en los tres ámbitos jurisdiccionales. Este grupo comprende aproximadamente el 38 % del total del empleo público (Gráfico 4). Dada la heterogeneidad de escalafones administrativos que existen en las jurisdicciones provinciales, en este artículo el principal elemento que se remarcar es su complejidad y heterogeneidad.

Más allá de esto y con excepciones notables, si algo caracteriza a esta función es el bajo nivel de institucionalización de la gestión del empleo. En muchos casos existe una normativa que regula ingreso, carrera y evaluación, pero su uso es ocasional y muchas veces desvirtuado. Existe mucho personal que se desempeña con contratos a término que exceden

la tolerancia de las leyes vigentes; pocos ingresos ocurren por medio de concursos, y cuando suceden, en un alto porcentaje, son un formalismo. A modo de ejemplo, en el ámbito nacional existen 6300¹⁰ contratos bajo la modalidad Locación de Obras y Servicios (Decreto 1109/17).

Esto implica que no necesariamente se ingresa por la categoría inferior; muy excepcionalmente se realizan concursos de selección, las promociones se alcanzan por negociaciones individuales o sindicales o son otorgadas de forma masiva, no siempre vinculadas con la productividad, el incremento de funciones o de las responsabilidades.

Esta doble situación —heterogeneidad e informalidad—se da de manera extrema en el ámbito municipal. En este nivel jurisdiccional, la carrera administrativa es muy heterogénea, sin embargo, más allá de lo que definen los estatutos, predomina la informalidad.

Al respecto, cabe señalar la especificidad del empleo público municipal. En este ámbito hay una importante cantidad relativa de personal de obra —conocido como trabajadoras/es de «cuello azul», pequeña obra pública, maestranza, limpieza, etcétera— y personal de trabajo con diversas funciones en el territorio (principalmente asistencia social), que es más difícil de asimilar al citado cuello blanco.

En resumen, del análisis de la línea de base se observa que la situación de partida de cada función es notoriamente diferenciada: uno es el caso de Seguridad y Defensa, y Educación, en donde los procesos institucionales están consolidados; en los que corresponde analizar si el sistema se adecúa

¹⁰ Datos obtenidos de la Base Integral de Empleo Público (BIEP) para enero 2021. Se consideró estrictamente al personal civil de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada.

a las necesidades vigentes y a los cambios tecnológicos y organizacionales que se avecinan.

Otra situación es la de Salud y, principalmente, Administración, con una baja institucionalidad: formas de contratación extraescalafonarias, ingresos discrecionales, falta de evaluaciones y congelamiento de carrera. En estos casos, con mayor o menor énfasis, se suele postular la necesidad de avanzar en la aplicación de las normas vigentes. Hay algún consenso en considerar que ellas deben promover la profesionalización y sensibilización de las/os agentes públicos, y la utilización de criterios de selección individual y grupal —en lo técnico y lo social— sometidos a procesos periódicos de evaluación de desempeño.

Observando el empleo público a futuro

Como se mencionó, el empleo público argentino visto de forma global está atravesado por situaciones muy diferenciadas.

La Administración Pública Nacional incluye la administración central y los organismos descentralizados. Por su parte, los entes públicos son organismos, como la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSyP) o PAMI, el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), la Comisión Nacional Antidopaje (CNAD) y la Unidad Especial Sistema de Transmisión de Energía Eléctrica (UESTEE). Al respecto, cabe destacar que estos organismos se caracterizan por contar con un régimen presupuestario diferenciado, lo que implica que no están incluidos en el presupuesto de la Administración nacional, y su normativa presupuestaria es similar a la de las empresas públicas.

Como el propósito de este trabajo es analizar el empleo público a partir de los mecanismos de ingreso, carrera y capacitación de las principales funciones seleccionadas precedentemente, en esta sección se aborda la situación del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), cuyo alcance se circunscribe a la Administración Pública Nacional central y los organismos descentralizados, tomándola como caso de referencia del empleo administrativo general en la jurisdicción nacional. A continuación, se analiza la carrera de este conjunto

de trabajadoras/es con información obtenida a través de entrevistas y actividades interactivas realizadas en el marco de la investigación en curso sobre el futuro de la Administración pública.

Si bien su situación no es representativa de lo que ocurre con el empleo público administrativo argentino —ni siquiera lo es de toda la APN—, sin duda, se trata de un caso relevante, tanto por su peso cuantitativo (aproximadamente 70.000 trabajadoras/es¹¹) como por el hecho de constituirse en una referencia obligada de todo el empleo administrativo estatal.

Con el fin de alcanzar profundidad analítica se adecuaron las dimensiones y la homogeneidad del objeto de estudio de forma de operar en una escala razonable.

Para quienes tengan intenciones comparativas será de gran utilidad complementar este trabajo con otros que establezcan las especificidades de las otras funciones (Seguridad y Defensa, Educación y Salud), como así también exhibir los matices de la temática para el personal de las cuatro funciones de provincias y municipios.

Dos normativas regulan el desempeño del personal administrativo de la APN centralizada: el Decreto 2098/08, que regula el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP); y el Decreto 1109/17, que establece un régimen distinto y al mismo tiempo paralelo al anterior.

Adicionalmente, existen otros regímenes de empleo, por fuera del Convenio Colectivo de Trabajo General, para incorporar personal administrativo en la

11 Datos obtenidos de la Base Integral de Empleo Público (BIEP) para enero 2021.

Administración Pública Nacional a través de organismos internacionales, universidades nacionales, fundaciones y otras entidades o instituciones¹².

Aunque dentro de estas últimas formas de contratación hay casos de prestación de servicios bajo la lógica de locación de obra, que suponen remuneraciones superiores a las del personal de planta permanente, es común que estas/os trabajadoras/es dupliquen las funciones del personal estable —incluso que se vuelvan personal estable por la renovación permanente de sus contratos— sin tener la correspondiente garantía de estabilidad, con deterioro de la calidad de las condiciones de trabajo, con representación sindical difusa e inexistencia de carrera (Villarroel, 2005, p. 18).

2.1 Ingreso: presente y futuro

La normativa vigente establece diferentes tipos de contratación para las/os agentes ingresantes con el Estado Nacional: las principales son la planta permanente y los contratos (que incluyen las designaciones transitorias), de acuerdo con la denominación utilizada en el Informe Trimestral de Empleo Público (2022)¹³.

12 Convenios para programas específicos con financiamiento internacional: BM (Banco Mundial), BID (Banco Interamericano de Desarrollo), OEI (Organización de Estados Iberoamericanos) y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Pasantías, Becas, convenios de asistencia técnica con instituciones universitarias y entes de cooperación. Estos últimos comenzaron a funcionar bajo la órbita del Ministerio de Justicia durante el gobierno de Raúl Alfonsín, dada la inhabilitación de aumentar la capacidad de la planta permanente. En la práctica, son administradores de fondos percibidos por actividades ejercidas por organismos públicos. Los más importantes son ACARA y la Cámara de Comercio Automotor. En las últimas décadas el personal con este tipo de contratación supo ser muy numeroso.

13 En sentido estricto, la normativa prevé las siguientes modalidades de contratación: 1) Contrato (contrato por tiempo determinado, por tiempo indeterminado, de plazo eventual, a tiempo parcial); 2) planta permanente (concurado, designación transitoria en cargo de planta permanente, régimen de estabilidad no concursado); 3) planta temporaria; 4) locación (de servicios, de obra, asistencias técnicas, y otras modalidades de contratación de servicios personales); 5) otros: beca, pasantía, hora cátedra, etcétera.

Para el ingreso a la planta permanente es condición *sine qua non* aprobar un concurso, por tanto, los trabajadores que no acreditan haberlo hecho no pueden ser de la planta permanente ni gozar de esa estabilidad.

Históricamente, existe un sorprendente desfasaje entre la planta permanente y los contratados. A fines de 2021, tres quintas partes de los puestos de trabajo del personal civil de la APN y los entes públicos estaba designado de manera permanente, y dos quintos en contratos o designaciones transitorias (ITEP, 2022, p. 8). Ahora bien, en cuanto al SINEP, esta relación entre empleos permanentes y no permanentes se invierte, de forma que casi tres cuartas partes del total de los puestos de trabajo carecen de estabilidad¹⁴. Y esto ocurre a pesar de la Resolución 39/2010 de la Secretaría de la Gestión Pública que obliga a realizar concursos, máximo después de seis meses de ocuparse el puesto. Así, una parte de las/os empleadas/os lleva varios años trabajando sin realizar el concurso correspondiente. Al respecto, cabe señalar que, desde 2020, la Secretaría de Gestión Pública impulsa la regularización de casi 30.000 cargos a través del programa Concursar.

Esta situación es uno de los desequilibrios más graves del empleo administrativo de la APN, que ocurre en todas las jurisdicciones y los tipos de puestos: desde la base hasta la cúspide de la pirámide organizacionales, y desde el personal con estudios secundarios hasta los profesionales expertos en áreas estratégicas.

En términos de futuro, los referentes de las áreas de gestión de personal sostienen que es vital brindar estabilidad a la planta profesional

14 De acuerdo con la BIEP, los datos correspondientes a enero de 2021 son los siguientes: 18.940 agentes en planta permanente, 45.374 agentes contratados en régimen de dependencia, pero sin estabilidad (art. 9, Decreto 1421/2002) y 6303 contratos bajo la modalidad Locaciones de Obras y Servicios (Decreto 1109/2017).

y especializada en áreas sustantivas, por medio de mecanismos efectivos para la realización de concursos de ingreso y ascenso que contribuyan a la conformación de un funcionariado especializado estable e independiente de los intereses sectoriales, la tendencia política, el nepotismo y las presiones gremiales.

Este proceso se debería articular con estrategias que promuevan el sentido de pertenencia y de servicio público para favorecer la autonomía estatal y evitar la captura de estos perfiles por parte de los sectores involucrados en cada política pública. Este concepto —que es el consenso básico sobre la profesionalización estatal alcanzado a principios del siglo pasado— se hace más acuciante con los desequilibrios que están ocurriendo en el mercado de trabajo y la aguda escasez de trabajadoras/es de cuello digital. El Estado es generoso en su formación, pero sin estrategias para contener los cuadros formados, se generará un proceso de migración de especialistas cuyo concurso es clave para la gestión estatal.

Vale aclarar que, en términos de tendencias de mediano plazo, las/os expertas/os entrevistadas/os no fueron optimistas al respecto, sobre todo porque, en las últimas décadas, la problemática ha sido planteada recurrentemente.

2.2 Carrera administrativa: presente y futuro

El régimen escalafonario y de carrera administrativa más numeroso del Estado nacional¹⁵ está plasmado en el Convenio Colectivo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) aprobado por el Decreto 2098/2008.

15 Existen otros regímenes escalafonarios que por razones de espacio omitimos mencionar.

Al ingresar, la/el agente de planta permanente se incorpora a uno de los cuatro agrupamientos vigentes, que en cada caso lo habilita a un rango de niveles escalafonarios determinado:

- **GENERAL:** puestos o funciones de naturaleza administrativa, técnica, de servicios complementarios, de mantenimiento o generales y de apoyo a la gestión del personal. Niveles escalafonarios de B a F.
- **PROFESIONAL:** puestos o funciones que exijan necesariamente acreditar la posesión de título de grado universitario. Niveles escalafonarios de A a D.
- **CIENTÍFICO-TÉCNICO:** puestos o funciones que exijan título de grado universitario aplicados a la generación de conocimientos científicos avanzados, la producción de tecnologías y la formación de especialistas. Niveles escalafonarios de A a D.
- **ESPECIALIZADO:** puestos o funciones de asesoramiento, formulación o gerenciamiento de políticas sustantivas de alta especialización. Niveles escalafonarios A y B.

El nivel dentro del respectivo agrupamiento se asigna de acuerdo con la complejidad, la responsabilidad y la autonomía de la función o puesto de trabajo para el que haya sido seleccionado, y del correspondiente grado de educación formal y experiencia laboral que ello exija.

La carrera permite la «promoción horizontal», que comprende el acceso a los diferentes grados superiores habilitados para el nivel escalafonario en el que revista el personal, que resultará de la capacitación y la acreditación de sus desempeños y competencias laborales.

Paralelamente, el personal puede acceder a los tramos previstos para el desarrollo de su carrera como consecuencia de la acreditación de

mayores rangos de profesionalidad o tecnificación de sus competencias y capacidades laborales.

También está prevista la «promoción vertical», que consisten en el acceso a niveles escalafonarios superiores mediante los procesos de selección diseñados para ocupar cargos o funciones de mayor responsabilidad, complejidad y autonomía.

En un escenario que los especialistas han planteado como deseable, la evaluación de desempeño debería ser reformulada en función de la evaluación por objetivos claramente definidos, lo que permitiría generar insumos para la mejora del desempeño individual de la/el agente y la detección de oportunidades de mejora en la gestión.

En relación con los cambios en la Administración pública, el mecanismo de evaluación vigente se considera obsoleto. A su vez, según algunas/os de las/os entrevistadas/os, la evaluación de desempeño no cumpliría su función, sino que se trataría de un trámite administrativo con poco impacto sobre la conducta de las/os empleadas/os.

Otro tema relevante, se vincula con lo que se conoce como dirección pública, compuesta por aquellos cargos de dirección y puestos jerárquicos que conforman el engranaje entre las/os funcionarias/os políticas/os y el plantel técnico. En la actualidad, existen tres niveles de dirección pública: 1) Dirección Nacional o General, 2) Dirección Simple, y 3) Coordinación. Si bien se ha diluido el perfil de las jefaturas departamentales y divisionales que están previstas en la normativa, existen proyectos en curso que buscan revalorizarlas.

Desde hace décadas, la gran mayoría de estos cargos de conducción se ocupan por regímenes de excepción —«nombramientos transitorios» de personal de confianza—. Solo a modo ilustrativo, en diciembre de 2015, el 78 % del cuerpo directivo estaba designado bajo esta modalidad. A partir de 2016, se llevaron adelante 68 concursos para funciones ejecutivas. Sin embargo, la tendencia pareciera no revertirse: en diciembre de 2018, el 85 % de los directivos nacionales y generales designados en la Administración pública central exceptuaban los requisitos establecidos por la norma, mientras que solamente el 2 % tenían una designación no transitoria (Diéguez, Rubio y Zuvanic, 2019).

La mayoría de las personas encuestadas considera que se debería salir de la situación actual con un *mix* que transparente qué personal será «de confianza» y qué personal será concursado a partir de acreditaciones técnicas y profesionales.

2.3 Capacitación y carrera: presente y futuro

El convenio colectivo SINEP, aprobado por el Decreto 2098/08, propugnó el establecimiento de un Sistema de Capacitación y Desarrollo del Personal que, bajo la rectoría del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), desplegara actividades bajo la lógica de una vinculación estrecha entre la capacitación y la carrera de las/os agentes.

La normativa vigente reconoce múltiples fuentes para esa capacitación. Una posibilidad, la más extendida, es la prestación directa del Instituto (cursos, talleres, seminarios, webinar y webchat, entre otros) en distintas modalidades (presenciales, virtuales —tutoradas, sincrónicas, autogestionadas—, semipresenciales). Esta oferta está abierta a todas/os las/os trabajadoras/es cualquiera sea su modalidad de contratación

dentro del SINEP, aunque tienen impacto en el desarrollo de la carrera administrativa solo en el caso de la planta permanente. Si bien el acceso es generalizado, es cierto, sin embargo, que en algunos casos (como los cursos de tramo), la prioridad de asignación de vacantes se asocia a la pertenencia a la planta permanente por sus particularidades en la relación con las necesidades de promoción en la carrera.

Por otra parte, el Sistema de Capacitación y Desarrollo del Personal prevé la formulación de planes de capacitación (estratégicos y anuales) en los diferentes organismos, los que enmarcan las actividades que puedan realizarse en cada uno de ellos. Tanto los planes como las actividades concretas deben ser validados por la estructura correspondiente del INAP. En el caso de las actividades, esa validación es la que permite la aplicación de la capacitación a la carrera administrativa. Al igual que las actividades desarrolladas por el INAP, generalmente, son actividades abiertas a todas/os las/os agentes de cada organismo, pero aplican a la carrera a la que pertenecen las/os agentes de planta permanente.

De igual forma, las/os trabajadoras/es estatales pueden realizar actividades de capacitación a título personal y solicitar su reconocimiento para la promoción de tramo y grado, a través del régimen de equivalencias de capacitación establecido por el INAP cuando ellas sean pertinentes a la función que desarrolle la/el agente. Esta opción es solo en el caso de las/os agentes de planta permanente. En el caso de quienes no lo son, podrían ser la base de una renegociación de sus contratos, pero no de un progreso en el marco de su contratación vigente.

Otro de los institutos de este sistema es el Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FOPECAP). Según la ley marco de regulación de empleo público nacional, su objetivo es planificar programas

de capacitación, recalificación de puestos de trabajo y toda otra acción tendiente que facilite la movilidad funcional y la readaptación de las/os empleadas/os públicas/os a los cambios tecnológicos, funcionales u organizacionales propios de la administración moderna. En la práctica, el FOPECAP financia programas de capacitación presentados por las distintas jurisdicciones de la APN y becas individuales solicitadas por las/os agentes para la formación superior. En el caso de FOPECAP, puede utilizar sus prestaciones cualquier trabajador/a aportante en el marco de la ley de empleo público (solo quedan fuera las locaciones de servicios). Los proyectos de capacitación jurisdiccionales deben enmarcarse en los planes y requieren la acreditación de INAP para el impacto en la carrera administrativa. Las becas, al financiar básicamente estudios formales, pueden ser aplicadas individualmente según el régimen de educación formal.

Entre las personas entrevistadas se presenta la asimetría contractual como uno de los principales elementos por considerar en torno al funcionamiento del sistema de capacitación descrito. La cuestión es que, como se mencionó, tres cuartas partes del empleo enmarcado en el SINEP reviste, al menos desde lo formal, un carácter inestable. En tal condición, las/os agentes enmarcados en ese tipo de contrataciones no acceden a la carrera administrativa. Es decir, pueden realizar los cursos, pero eso no impacta en su progreso ni en su remuneración.

Si en el futuro el escenario estuviera vinculado a la regularización de las relaciones de empleo, como se mencionó en el apartado específico, la capacitación podría desempeñar un doble papel. Por un lado, sería aplicable a todo el personal, ya que la tendencia estaría marcando una planta permanente mayoritaria y, por otro lado, podría contribuir a la transformación de los perfiles requeridos.

En esa última línea, las temáticas que se consideraron más relevantes por las/os entrevistadas/os, como podía esperarse, apuntaron a las prácticas que facilitan la transición hacia trabajadoras/es de cuello digital. Menos obvia fue la importancia que dieron a la idea de profundizar la oferta de capacitación enfocada al liderazgo y a la conducción de equipos de trabajo, al fortalecimiento de las habilidades ético-institucionales orientadas a la defensa de lo público, y a la generación de valores democráticos y al fortalecimiento de la cultura estatal (Gráficos 5 y 6).

2.4 Transformaciones en las formas de organización del trabajo

Pandemia y virtualidad

La pandemia por COVID-19 impuso en el Estado, de manera abrupta e inesperada, la necesidad de implementar diferentes modalidades de trabajo para continuar desarrollando sus funciones en medio de la crisis sanitaria.

Durante este período, emergieron nuevas formas de organización del trabajo en el sector público y surgieron debates en torno a si algunas de las estrategias desarrolladas durante este proceso son susceptibles de ser adoptadas de manera permanente, si se trató de un momento de emergencia, o si estamos ante procesos de cambio más extensos que afectan no solo a la Administración pública.

De los relevamientos surge la opinión de que la propia dinámica del trabajo estatal requeriría esquemas de trabajo mixto, con diferentes combinaciones entre tareas virtuales y presenciales¹⁶.

16 Al respecto, puede consultarse Sabatto (2022a y 2022b).

Las/os entrevistadas/os consideran que a mediano y largo plazo las tareas administrativas se desarrollarán prioritariamente de forma virtual, ya que la pandemia habría demostrado que una parte importante del trabajo que se realiza en las oficinas es posible llevarla adelante de manera virtual.

Al respecto, la mayoría de los países de América Latina ha recogido experiencias similares a lo largo de 2020 y 2021 y, durante el regreso a una cierta normalidad, atraviesan un debate similar al de nuestro país. En suma, que el debate sobre la forma de aprovechar lo vivido —y de alguna manera obtener algo positivo de la tragedia por COVID-19 y del aislamiento que indujo— aún no ha terminado.

Para corroborar lo antedicho, la modalidad virtual de trabajo fue, por lejos, el tema más citado en todas las actividades realizadas con expertas/os y responsables de las oficinas de recursos humanos.

La mayoría de las personas entrevistadas tuvieron la citada posición de que un grado de virtualidad es inevitable y deseable, aunque destacaron la necesidad de realizar una transición planificada, orgánica y controlada hacia las nuevas formas de trabajo, como así también sostuvieron la necesidad de mantener un cierto volumen de trabajo presencial para promover la interacción entre las/os agentes y evitar la disgregación de los equipos de trabajo.

Por último, hicieron notar que la forma virtual no solo puede elevar exponencialmente la eficacia y la eficiencia de la administración estatal, sino que es indispensable para la retención de perfiles críticos, especialmente de aquellos que ya tienen las capacidades requeridas para el desarrollo de funciones de cuello digital.

El resto de los lineamientos del nuevo modelo de empleo

Sin duda las nuevas formas de organización del trabajo están atravesadas por la expansión del trabajo remoto, pero es sorprendente la unilateralidad que tiene sobre este tema la visión del empleo del futuro.

Las/os entrevistadas/os fueron casi unánimes al considerar que nos asomamos a cambios de fondo en la organización del trabajo. Pero cuando tratamos de «bajar» esa visión a temas concretos—como la transformación de las capacidades laborales, el perfil de la/el empleada/o adecuada/o a la cuarta revolución industrial, el nuevo papel que asumirá el liderazgo y la conducción jerárquica en un ambiente virtual, el rol del sindicalismo en la no presencialidad, por citar solo algunos elementos que traerán los cambios— las visiones eran borrosas y tendían a repetir la agenda reformista prepandemia.

A continuación, se mencionan las categorías utilizadas para analizar el empleo percibido y deseado con metodología Delphi:

- Crecimiento de la planta profesional científico-técnica en paralelo a la reducción de la planta administrativa general.
- Carrera administrativa transversal a todos los organismos.
- Capacitación orientada predominantemente a fortalecer las habilidades blandas de las/os agentes.
- Planta permanente como único tipo de contratación.
- Movilidad exclusivamente asociada al desarrollo profesional de las/os agentes.
- Modalidad de trabajo únicamente presencial

- Remuneraciones fijas de acuerdo con las escalas previstas en el convenio colectivo y aumentos en función de los acuerdos paritarios.
- Movilidad de personal en función de los requerimientos organizacionales.
- Núcleos profesionales científico-técnicos circunscriptos a los organismos de investigación en ciencia y técnica.
- Alta dirección pública concursada con base en criterios profesionales.
- Incorporación de personal mediante mecanismos discrecionales según las necesidades del personal jerárquico.
- Capacitación orientada a fortalecer las habilidades ético-institucionales (defensa de lo público, valores democráticos y cultura/misión de la organización).
- Capacitación orientada al liderazgo y la conducción de equipos de trabajo.
- Modalidad de trabajo mixta (presencial y virtual) de acuerdo con las tareas a realizar.
- Remuneraciones fijas con incrementos flexibles en base al cumplimiento de logros y objetivos de las áreas.
- Salto tecnológico exponencial y reemplazo de agentes por robots y algoritmos que deviene en la reducción de la planta de trabajadoras/es.
- Alta dirección pública seleccionada por confianza/compromiso con el proyecto de gobierno.
- Existencia y convivencia de diversas modalidades de contratación (modelo actual).
- Procedimientos de movilidad ágiles y sencillos a disposición de todas las personas trabajadoras independientemente de su modalidad de contratación.
- Evaluación de desempeño para todos las/os agentes sin distinción de su modalidad de contratación.

- Capacitación predominantemente vinculada a temas informáticos y/o tecnológicos.
- No existirá la evaluación de desempeño.
- Capacitación orientada a las especificidades de cada área.
- Contratación de agentes únicamente a través de Locaciones de Obras y Servicios.
- Inexistencia de cambios tecnológicos significativos que modifiquen el modelo actual de gestión del empleo público.
- Alta dirección pública técnico-política (profesionales partidarios).
- Planta transitoria (Decreto 1421/2002, art. 9) como única forma de contratación.
- Evaluación de desempeño según objetivos específicos claramente definidos para cada agente.
- Cambios tecnológicos moderados no alterarán la composición de la planta de trabajadoras/es.
- Modalidad de trabajo ciento por ciento remota.
- Ingreso a la Administración pública exclusivamente mediante concursos públicos y abiertos.
- Carrera administrativa sectorial y/o por funciones específicas.
- Evaluación de desempeño solo a la planta permanente.

Gráfico 5. Percepciones del empleo público a futuro



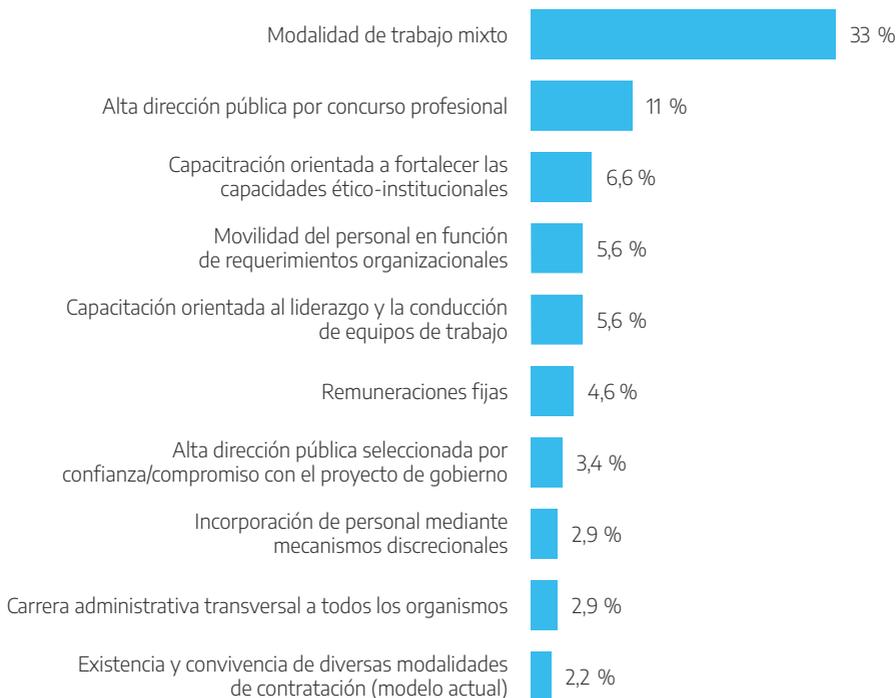
Fuente: elaboración propia. Taller de método Delphi con responsables de personal de la AP.

En el Gráfico 5 se seleccionaron las diez categorías más elegidas. Allí se puede observar, con los datos obtenidos a través de una actividad organizada *ad hoc* con referentes de gestión de personal de la Administración pública, una percepción en considerar la institucionalización de la modalidad mixta de trabajo hacia el futuro. El objetivo de la actividad fue relevar información acerca de las experiencias y las expectativas proyectadas individual y colectivamente a mediano plazo (2030) por parte de las/os participantes. La propuesta estuvo destinada a indagar tanto en sus proyecciones objetivas como en sus expectativas subjetivas (expresiones de deseo) en

materia del futuro del empleo público. Es decir, fueron consultadas/os acerca de qué creen que ocurrirá, pero también sobre lo que desean que ocurra.

Esta mirada es construida a partir de la combinación de elementos del presente (la demanda recogida por el personal bajo sus órbitas) con sus propias prefiguraciones sobre el futuro. Entre otras estimaciones relevantes, se manifiesta un crecimiento de la planta científico-técnica, la continuidad del esquema actual de contrataciones, así como del mecanismo discrecional de selección e ingreso a la APN, y la regularización de concursos para la alta dirección pública. El análisis pormenorizado de cada opción será tema de estudio en otro trabajo.

Gráfico 6. Deseabilidad del empleo público a futuro



Fuente: elaboración propia. Taller de método Delphi con responsables de personal de la AP.

En el Gráfico 6, se muestran las respuestas a la pregunta acerca de cuáles son las características deseables del empleado público. De las respuestas obtenidas se destaca que las características señaladas poco se despegan de las inclinaciones del gráfico anterior.

Dentro de los elementos que tienen mayor diferenciación entre lo posible y lo deseable están los concursos para la alta dirección pública, la capacitación en materia de liderazgo y la movilidad en función de las necesidades de la organización. Por otro lado, la capacitación en habilidades

ético-institucionales y la reconfiguración del trabajo presencial aparecen como un deseo compatible con sus propios pronósticos y estimaciones.

En resumen, una primera aproximación a los datos recopilados en la tarea de campo, parece mostrar que existen tres elementos principales en la visión de quienes están trabajando con el empleo público nacional:

- La (¿excesiva?) centralidad que se le da al tema de la organización virtual del trabajo en el Estado.
- El reconocimiento que estaríamos encontrando en un momento transicional, en vísperas de cambios estructurales, pero que por ahora no están conjeturados (salvo la citada virtualidad).
- La dimensión profesionalizante de la agenda reformista instalada en los años noventa, de desarrollo inconcluso.

Dentro del marco de proposiciones borrosas que excluyen la virtualidad, se destaca un elemento particular: la prioridad por (re)construir mecanismos de ingreso institucionalizados. Esto genera que los concursos, en general, y los casos de la dirección pública y la incorporación (y retención) de personal de altas calificaciones científico/técnicas (especialmente quienes se dedican a temas informáticos), en particular, ocupe un lugar importante en la visión hacia el futuro de las/os encuestadas/os.

2.5 La gestión de datos: necesario, pero no suficiente en las nuevas capacidades

En la sección anterior se sostuvo que aún son muy difusos los ejes de transformación del empleo. Sin negar esta premisa —y reafirmando la necesidad de introducir un debate fundamental— en esta sección se

brindan algunos parámetros generales que surgen de las entrevistas con expertas/os y gestoras/es de los recursos humanos del Estado.

El elemento clave para la gestión de las tecnologías de la cuarta revolución industrial en el Estado parece girar en torno al desafío de procesar los datos que se producen gracias a ella. En efecto, el verdadero reto sería contar con trabajadoras/es con capacidad, por un lado, de gestionar un enorme volumen de registros y, por el otro, de darle sentido a la gran cantidad de información que estaría disponible en el ámbito estatal. Se considera que estos dos elementos conformarán de manera creciente un aspecto clave para la gestión estatal, tanto que se habla de la «gestión por algoritmos».

Entre los efectos de las nuevas formas de organización del trabajo, las/os entrevistadas/os coincidieron en mencionar la interconexión y la complejidad crecientes. Este crecimiento demandará grados elevados de especialización de los perfiles y la conformación de equipos interdisciplinarios con capacidad de trabajar en red. De todas maneras, se debe tener en cuenta que la hiperespecialización podría dificultar el trabajo interdisciplinario y en red y requeriría nuevas competencias.

En paralelo a la emergencia de problemáticas más complejas, se observa la transformación de los procesos técnico-administrativos en la APN, especialmente de las tareas mecanizadas, que continuarán siendo reemplazadas por soluciones informáticas, lo cual repercutirá en la demanda de recalificación de los puestos de trabajo existentes.

En síntesis, la composición de la planta requerirá profesionales especializadas/os en áreas sustantivas que sean capaces de abordar la gestión de datos y de vincularse con desarrolladoras/es informáticos. Esto implica un proceso de ampliación y jerarquización de los conocimientos

técnico-científico-profesionales en detrimento de los perfiles administrativos clásicos, que se profundizaría en el futuro: la transformación de trabajadoras/es de cuello blanco en trabajadoras/es de cuello digital.

Sin embargo, la actualización y pluralidad de demandas sociales no solo exigirá de agentes públicos con competencias para el trabajo con y a través de herramientas virtuales y TIC, sino que el marco de competencias se extiende a aquellas que hacen a los cambios que, se prevén, ocurrirán en las organizaciones.

De lo anterior se desprende que, además de capacidades vinculadas a la gestión de información, dentro de las competencias de las/os nuevas/os empleadas/os se deberán contemplar la autonomía y la autodisciplina para funcionar en un entorno virtual, la iniciativa para proponer ideas y soluciones desde la perspectiva participante, la facultad de adaptarse a los cambios constantes que se anticipan, la flexibilidad frente a las turbulencias y la posibilidad de refundarse profesionalmente en ciclos de tiempo (¿cada 10 años?).

La idea de cambio profesional en un ciclo de tiempo debería ser acompañada por cambios en el diseño de la carrera de la/el empleada/o pública/o, de manera de facilitar la movilidad y no castigar a las/os trabajadoras/res que, por la obsolescencia de una tecnología o por transformaciones de una política pública, deben dejar su lugar de experta/o y reconstruir su conocimiento profesional en otro espacio de trabajo.

En una organización tan amplia y compleja como la del Estado, las transformaciones mencionadas logran una enorme eficacia y eficiencia si ocurren en un contexto que premia el trabajo colaborativo y promueve la formación de equipos de trabajo.

De esta forma, las/os agentes que deben ser reubicados pueden refundarse en un proceso que se despliega y cumplir las funciones en el nuevo trabajo complementado, claramente, con actividades de capacitación específica.

Promover este tipo de características organizacionales presenta dos dimensiones principales, por un lado, la tecnológica y de organización del trabajo que prioriza las soluciones que generan trabajo colaborativo; y, por otro lado, la dimensión de cultura organizacional al fomentar elementos que estimulan el trabajo en equipo¹⁷.

En cuanto a los elementos de la cultura organizacional, tan o más importante que el citado en el párrafo anterior, es la necesidad de sostener y, en lo posible, profundizar la vocación de servicio público. Esa vocación de servicio público no es una cualidad natural, sino que es producto del trabajo consciente de comunicación, sensibilización y participación a través de estrategias diseñadas para estimular el sentido de pertenencia a un equipo cuya solidaridad central es con el proyecto de país (la Nación Argentina) y con los valores democráticos.

Hasta ahora la incorporación de estos valores —y de la cultura organizacional en general— tenían en el mundo de la convivencia cotidiana en la oficina un elemento clave que es preciso pensar en un el ámbito de la virtualidad en general y del teletrabajo en particular.

En resumen, el nuevo perfil de la/el empleada/o pública/o debe incorporar nociones técnico-científicas, un perfil actitudinal capaz de sostener la transición hacia el nuevo modelo caracterizado por la autonomía y el cambio

¹⁷ Por ejemplo, incluir el registro de la valoración del equipo de trabajo y el aporte individual para que funcione fluidamente como elemento central de la evaluación del personal.

constante y el desarrollo de nuevas estrategias para sostener y profundizar los valores de lo público-estatal (Figura 1).

Figura 1. Elementos del perfil de las/os trabajadoras/es estatales del futuro



Fuente: elaboración propia

Ante los cambios, se formulan diferentes posibilidades, como el traslado de agentes a otro puesto, acompañado por procesos de formación y capacitación para la adquisición de nuevas habilidades y competencias requeridas en un nuevo rol. Asimismo, también surgen nuevas demandas sociales que obligarán al Estado a la creación de nuevas tareas o la modificación de las existentes, pero en todos los casos serán necesarias/os trabajadoras/es con capacidades diferenciadas del promedio de la/el trabajadora/or administrativo.

En paralelo al proceso de reorientación de la capacitación, y como se citó, surge la necesidad de generar políticas de atracción y retención de talento con las capacidades necesarias para responder a los nuevos diseños de puesto de trabajo.

Ahora bien, dado que se trata de un proceso bastante universal, en tanto la transformación del trabajo administrativo atraviesa el sector público y privado de todos los países, es necesario definir una estrategia para responder a las demandas laborales que tendrá el Estado. En este aspecto, se tendrían que establecer las estrategias presupuestarias correspondientes¹⁸, tanto para que el Estado sea competitivo en el mercado de trabajo como para producir canales de articulación permanentes con el sector educativo, específicamente con las universidades nacionales.

¹⁸ Están ocurriendo fuertes desequilibrios en el mercado de trabajo, debido a la sobredemanda de diferentes puestos críticos, en particular los que se vinculan con el perfil informático. Más allá de las respuestas coyunturales, es preciso pensar una estrategia de mediano a largo plazo, porque se espera que la falta del perfil citado se mantenga por los próximos veinte años.

Reflexiones finales

A pesar de la baja institucionalización o adopción selectiva de los mecanismos establecidos en los marcos regulatorios respectivos, la información que se recopiló en este trabajo indica que el empleo público tal como fue concebido en las normas se estaría transformando.

En efecto, las políticas para el empleo público que debemos pensar se enmarcan en un contexto de transformaciones que experimenta el mundo del trabajo, en general, y del empleo público, en particular.

Se trata de un proceso de cambio donde las estructuras actuales aparecen como inadecuadas, mientras las dinámicas transformadoras se abren paso con firmeza. Es necesario generar nuevas pautas que den cuenta de los cambios, tanto de los que están en marcha como de los que probablemente devengan.

La creciente incorporación de tecnología indica que las actividades mecanizadas y rutinarias de las oficinas —buena parte de lo que fue históricamente responsabilidad de las/os trabajadoras/es de cuello blanco— avanzan hacia la automatización y el reemplazo de personal por *software* específicos, inteligencia artificial y robótica.

Ahora bien, si las transformaciones que atraviesan la sociedad derivarán en la reducción de los puestos de trabajo en el sector público o, por el contrario, si presionarán por un nuevo perfil de las/os y trabajadoras/es y la reasignación de recursos, es algo que dependerá de la impronta que asuma el modelo de gestión del empleo.

Al respecto, las personas que han participado en la investigación y en las entrevistas realizadas plantearon un escenario deseable, en el que la gestión de personal debería atender las necesidades de reconversión de los puestos de trabajo, en la medida que la creciente complejidad de las sociedades también requiera de la diversificación de las respuestas que pueda brindar el Estado frente a las nuevas problemáticas.

Desde esta mirada optimista, el incremento de las tecnologías administrativas no supondría la desaparición de puestos de trabajo, sino la reformulación de los roles y las tareas. Estas tecnologías favorecerían la eficiencia y la productividad de las diferentes áreas, toda vez que permitirían aplicar a una gestión de calidad la gran cantidad de información que se produce gracias a estas transformaciones.

Esta y otras dicotomías han sido tratadas en diferentes trabajos académicos o institucionales que parecen llegar a posiciones y recomendaciones contrapuestas. En otros textos (Blutman y Cao, 2019; Cao, Laguado y Rey, 2016) se han organizado estas miradas de acuerdo con la pertenencia a tres núcleos que sintetizan las aproximaciones ideológicas y las propuestas políticas para el Estado: neoliberal, socialdemócrata, populista.

A modo de cierre, las temáticas centrales que han surgido para pensar la reconfiguración del modelo actual de empleo público son las siguientes:

- Crecimiento de la planta especializada con capacidad de gestión de datos en detrimento de los puestos administrativos clásicos (transición de la/el trabajadora/or de cuello blanco a la/el trabajadora/or de cuello digital).
- Cambios en la modalidad presencial de trabajo con tendencia a esquemas de trabajo que combinan lo presencial y lo virtual.

- Perfil actitudinal autónomo y autodisciplinado.
- Actitudes flexibles capaces de enfrentar entornos cambiantes.
- Movilidad de personal en función de los requerimientos organizacionales y de la realización personal de las/os agentes.
- Promoción del trabajo colaborativo y fomento de la cultura del trabajo en equipo.
- Eje en el reforzamiento de valores de lo público y en habilidades ético-institucionales.

Referencias bibliográficas

- Blutman, G., y Cao, H. (2019). *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030 (orgs.)*. Edicon.
- Blutman, G. y Cao, H. (2022) *Escenarios futuros del Estado y la administración pública*, en M. Solano; J. Lopardo y S. Novomisky (eds.) Instituto Nacional de la Administración Pública. INAP.
- Cao, H., Rey, M. y Laguado, A. (2016). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina. 1958-2015*. Prometeo. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/07/libro_12_inap_futuro_digital_final_2_1.pdf
- Cao, H. y Vaca, J. (2007) El fracaso de la descentralización argentina. *Andamios*, 4 (7).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*.
- Convenio Colectivo para los Docentes de las Instituciones Universitarias Nacionales (2019). <https://fedun.com.ar/convenio-colectivo-universitario-argentina/>
- Diéguez, G., Rubio, J. y Zuvanic, L. (2019). *Reformas para jerarquizar la dirección pública y mejorar la gestión del Estado. Metas estratégicas para transformar Argentina*. CIPPEC.
- Ferreres, O. (2010). *Dos siglos de economía argentina: edición bicentenario*. El Ateneo.
- Informe Trimestral de Empleo Público (2022). Número anual 2021. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/ITEP/issue/view/160/ITEP%20Anual%202021>
- Sabatto, D. (2022a). El trabajo en la Administración Pública Nacional durante la pandemia. Desafíos y oportunidades a partir de las perspectivas de las y los agentes. Parte 1. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3 (95). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/302>
- Sabatto, D. (2022b). El trabajo en la Administración Pública Nacional durante la pandemia. Desafíos y oportunidades a partir de las perspectivas de las y los agentes. Parte 2. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3 (96). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/303>

Villarroel, A. (2005). *Situación actual comparada de las Relaciones Laborales en el Sector Público de nueve países de América Latina (Argentina, Brasil y Chile; Colombia, Ecuador y Perú; Costa Rica, El Salvador y Panamá)*. Organización Internacional del Trabajo.

World Economic Forum (2020). *The future of Jobs Report*. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2020.pdf

Sitios web

Anuarios Estadísticos de la Secretaría de Evaluación e Información Educativa: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/anuarios>

Base Integral del Empleo Público: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/empleo-publico/biep>

Convenio de Trabajo Sectorial del Personal Profesional de los Establecimientos Hospitalarios y Asistenciales e Institutos de Investigación y Producción dependientes del Ministerio de Salud: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/157067/norma.htm>

Escalafones de las Fuerzas Armadas: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19875/texact.htm>

Escuela de Cadetes Policía Federal Argentina: <https://www.iupfa.edu.ar/cdtes/index.html>

Escuela de Suboficiales Policía Federal Argentina: <https://www.iupfa.edu.ar/suboficiales/>

Estatuto del personal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires: http://www.sajj.gob.ar/legislacion/ley-buenos_aires-9550-estatuto_personal_policia_bonaerense.htm

Gendarmería Nacional: <https://www.argentina.gob.ar/gendarmeria>

Incorporaciones a las Fuerzas Federales: <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/incorporacion-fuerzas-federales>

Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina: <https://www.iupfa.edu.ar/>

Ley 26.508 de 2009. Personal docente de las universidades públicas nacionales. Jubilaciones y Pensiones. Beneficios. 20 de agosto de 2009. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/157398/norma.htm>

Ley 24.521 de 1995. Educación Superior. 7 de agosto de 1995. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texact.htm>

Ley 13.482 de 2006. Ley de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. 20 de junio de 2006. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xapPdi40.html>

Ley 21.965 de 1979. Fuerzas de seguridad. 27 de marzo de 1979. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/45954/texact.htm>

Ley 19349 de 1971. Gendarmería nacional. 27 de noviembre de 1971. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38871/texact.htm>

Ley 6035 de 2018 de la Ciudad d Buenos Aires, Profesionales de la Salud. 1 de noviembre de 2018. https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/ck_PL-LEY-LCABA-LCBA-6035-18-5508.pdf

Policía de Seguridad Aeroportuaria: <https://www.argentina.gob.ar/policia-aeroportuaria/issa/requisitos-y-seleccion>

Portal Educativo con datos del relevamiento anual Red Federal de Información Educativa (RedFIE): <https://data.educacion.gob.ar/reportes-front.php>

Portal Ministerio de Defensa: <https://www.argentina.gob.ar/defensa>

Portal PFA: https://www.sistemaspfa.gov.ar/portal_ingresos/index.html

Portal Policía de la Ciudad de Buenos Aires: <https://www.policia.delaciudad.gob.ar/sumate>

Portal Policía Federal Argentina: <https://www.argentina.gob.ar/policia-federal-argentina>

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 4 - N.º 115 - 2023

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

CP: C1035AAA - Tel.: 6065-2310 – Correo electrónico: dinвести@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Leandro Bottinelli

Coordinación editorial

Pablo Nemiña

Edición y corrección

Laura Scisciani

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autoras/es y no comprometen la posición oficial del INAP.

El INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.



El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no reproducir prejuicios y estereotipos que promuevan la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a las/os autoras/es individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Marzo 2023

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina