

3° Congreso de Empleo Público

Eje: Fortalecimiento de las capacidades y la calidad de las políticas de empleo público

Empleo público y capacidades estatales: distribución en áreas sustantivas y perspectivas comparadas

Mauro Solano, Director del Programa de Estado y Gobierno, CIPPEC,
msolano@cippec.org

Emilia Kaczmarczyk, Analista del Programa de Estado y Gobierno, CIPPEC,
ekaczmarczyk@cippec.org

Introducción

En los últimos 40 años, desde el regreso de la democracia en 1983, se ha iniciado una tendencia que, con avances y retrocesos, se dirige a la configuración de un servicio civil profesional a nivel nacional (Salas, 2018; 2020), basado en lo que podría denominarse “el trípode del Empleo Público”: la estabilidad y la carrera, el ingreso mediante concursos y la igualdad en el acceso. Entre los logros a destacar, pueden mencionarse la definición de regímenes modernos de carrera y retribución, centrados en la idoneidad, el mérito y el desempeño efectivo, y algunos progresos en lo que hace a la profesionalización de directivos superiores e intermedios (desde la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en 1987, hasta la reglamentación del Régimen de Dirección Pública¹ en 2023). Asimismo, se han realizado mejoras en el régimen de contratación laboral del personal transitorio, garantizando condiciones más favorables, y se han establecido órganos paritarios permanentes para promover la participación y la representación. Se han realizado esfuerzos para dotar a la Administración de sistemas de información y gestión del personal, en consonancia con los avances tecnológicos, con el fin de optimizar los procesos y mejorar la eficiencia en el sector público.

No obstante, todavía es una materia pendiente que el Estado cuente con las capacidades necesarias para alcanzar resultados que impacten en la provisión de más y mejores bienes y servicios públicos. En Argentina aún existe bastante camino por recorrer en lo que hace a la consolidación de un empleo público de calidad, lo que constituye sin dudas un elemento crucial para robustecer al sector público en la atención de demandas ciudadanas cada vez más urgentes y complejas. El cuadro actual nos indica que los avances han sido dispares, y se matizan con una heterogeneidad vertical y horizontal que

¹ Decreto 191/2023

a su vez cuenta con un nivel de coordinación interjurisdiccional escaso; alta fragmentación; inequidades retributivas y de condiciones laborales, entre otras.

En este contexto, el objeto del presente trabajo consiste, por un lado, en intentar clarificar el universo del empleo público, con sus matices y especificidades, para lo que se retomarán algunos aspectos cuantitativos del sector en Argentina, puestos en perspectiva comparada con otros países a modo de construir un panorama general que evite caer en simplificaciones injustas.

Por otro lado, estos datos funcionarán también como punto de partida para un posterior análisis de la distribución del empleo en las áreas sustantivas de gobierno, teniendo en cuenta las heterogeneidades y rigideces producto de la organización federal y el lugar del Estado en la prestación de servicios públicos esenciales como la salud, la educación, y la seguridad ciudadana. Asimismo, se incorporará una mirada federal del empleo público, teniendo en cuenta su situación a lo largo del territorio argentino, y el impacto de los procesos de descentralización de fines del siglo XX.

En definitiva, se considera que abordar estos elementos es esencial en un contexto en el que el empleo público y su vinculación con el tamaño del Estado se encuentran en el centro del debate público. Resulta necesario entonces brindar elementos para contribuir a lograr consensos en torno a los desafíos presentes y futuros en materia de capacidades estatales, y revalorizar la importancia de las y los agentes estatales que desempeñan funciones centrales y estratégicas de soporte al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, control de concesiones y servicios públicos, entre otras que resultan críticas para el quehacer estatal.

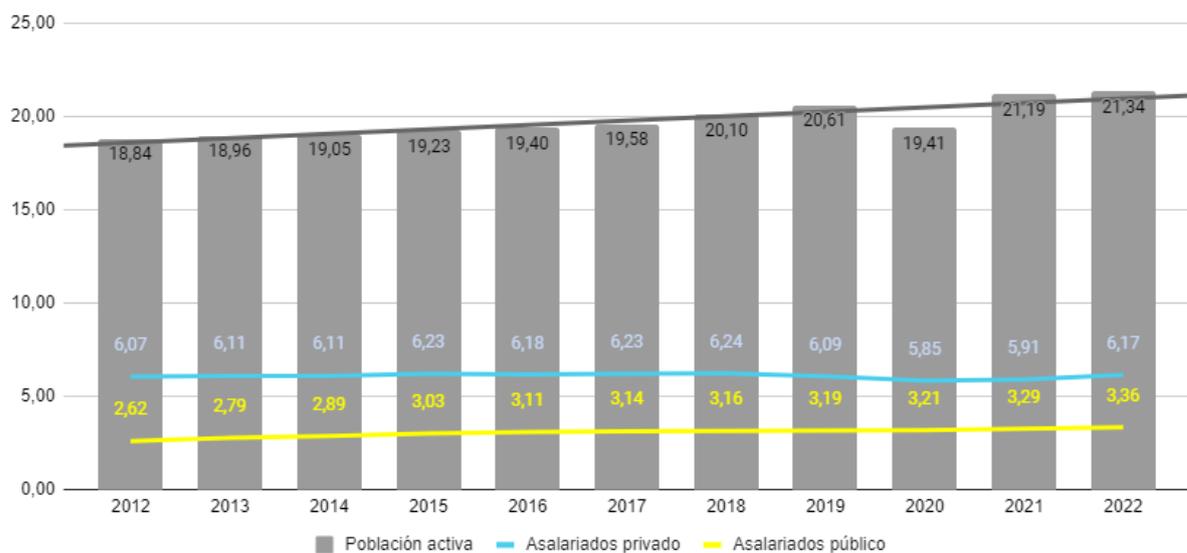
Un panorama general del empleo público

En la actualidad, el sector público argentino cuenta con un total de 3.413.907 empleados asalariados, según el último dato provisorio publicado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (a febrero de 2023) en su informe sobre la situación del trabajo registrado², aunque las diferentes formas de medición y las dificultades de contar con un dato único consolidado provocan que algunas estimaciones suban hasta los 3,9 millones (Blutman y Cao, 2022; Diéguez y Gasparín, 2016).

² Ver al respecto <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/estadisticas/situacion-y-evolucion-del-trabajo-registrado>

En perspectiva, este número significa que las personas que desempeñan tareas en el ámbito estatal representan el 8% de la población total y el 18,2% de las personas ocupadas en Argentina (según estimaciones realizadas en base a los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos –INDEC- correspondientes al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 y de la Encuesta Permanente de Hogares –EPH- del cuarto trimestre de 2022). Al observar su evolución, el Gráfico 1 evidencia que durante la última década la cantidad de puestos de trabajo en el sector público ha crecido un 28,20% entre 2012 y 2022, junto a una población económicamente activa (PEA) que lo ha hecho en un 13,19%, en un contexto en el que la ciudadanía demanda mayores y mejores servicios públicos y donde el empleo asalariado privado ha sufrido un estancamiento relativo reflejado en un crecimiento del 1,69% para el mismo período, con una dinámica vinculada a caídas y recuperaciones.

Gráfico 1. Evolución de la PEA, asalariados del sector privado y público en Argentina (en millones).



Fuente: elaboración propia en base a datos Banco Mundial y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

En la región, la relación entre el empleo público y la población total de cada uno de los países suele variar. Tanto en Brasil como en México, dos países que también cuentan con una organización federal, el empleo público representaba alrededor del 5% de la población en 2021 según los últimos datos de la Organización Internacional del

Trabajo (OIT)³. Algo similar sucede en el caso de Chile, donde el número también ronda los 5 puntos, mientras que en Uruguay el porcentaje aumenta al 8% igualando a la Argentina para el mismo año según OIT. Por fuera de la región, en Estados Unidos el empleo en el sector público representó alrededor del 7% del total de su población en 2021, mientras que Reino Unido y Alemania cuentan con números similares a la Argentina, que superan el 8% (OIT, 2021); países de Europa del Norte como Dinamarca y Noruega sobresalen con porcentajes que rondan el 16% de su población total para 2020, según OIT.

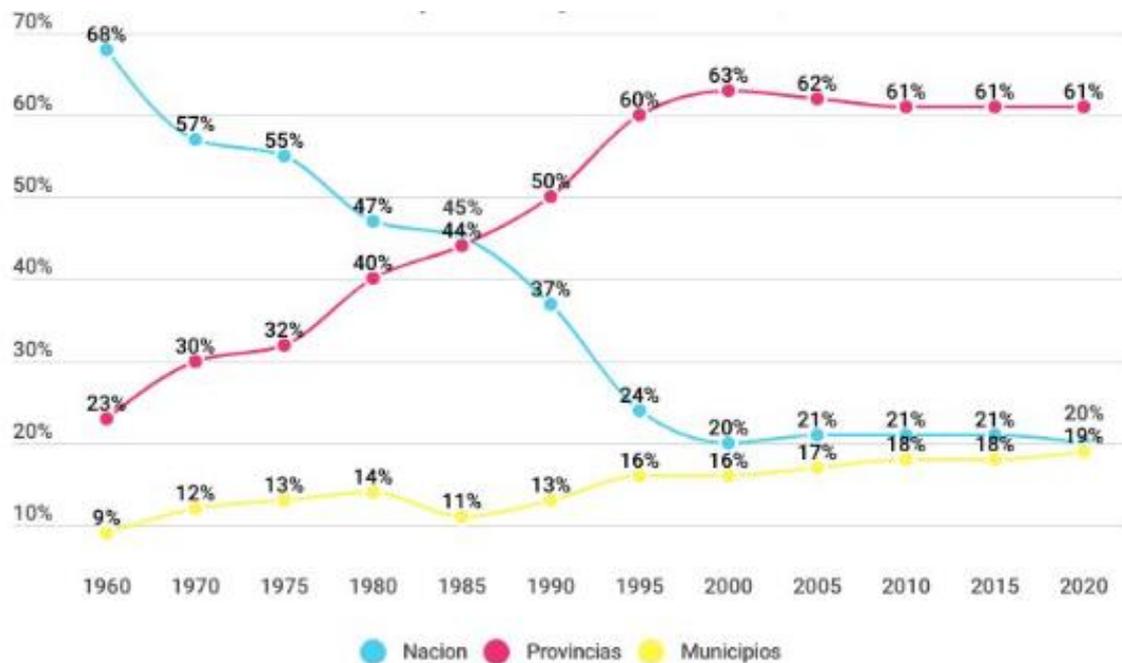
La importancia de recuperar el aspecto cuantitativo del empleo público radica en la necesidad de aportar datos a una variable del análisis que suele ser la única en el debate (muchas veces con un marcado sesgo fiscalista) y complejizar el análisis incorporando una perspectiva comparada que refleja la manera en que los países deciden diseñar e implementar sus políticas y prestar bienes y servicios públicos a su población. Por ello, el tamaño del Estado no es ni debe ser la única arista de la discusión, y se requiere poner el foco sobre los aspectos cualitativos del empleo público, si lo que se pretende es fortalecer las capacidades estatales para afrontar los problemas complejos a los que debe hacer frente en el contexto de la tercera (o cuarta e incluso quinta) revolución industrial.

Una mirada desde el federalismo

La organización federal del país y los procesos descentralizadores llevados a cabo a partir de la década de 1970 y profundizados en la de 1990, tienen su impacto en la composición del empleo público de la Argentina. El traspaso de responsabilidades desde el ámbito nacional hacia las provincias, ahora encargadas de brindar servicios esenciales como educación y salud, se refleja en el aumento de la incidencia del empleo público provincial en detrimento de la participación del nivel nacional en el total (Gráfico 2). Esto se replica también en los municipios, aunque en una escala algo menor. Como resultado, según estimaciones de CIPPEC en base a informes de distintos ministerios de la Nación y del INDEC, en la actualidad las provincias y los municipios representan alrededor del 80% del empleo público total.

³ Ver al respecto <https://ilostat.ilo.org/data/>

Gráfico 2. Evolución del empleo público por nivel de gobierno en Argentina entre 1960 y 2020 (en porcentaje).



Fuente: elaboración propia en base a datos de Orlando Ferreres (1960 a 2015), INDEC (2020 nivel Nación) y FIEL (2020 nivel Provincias y Municipios).

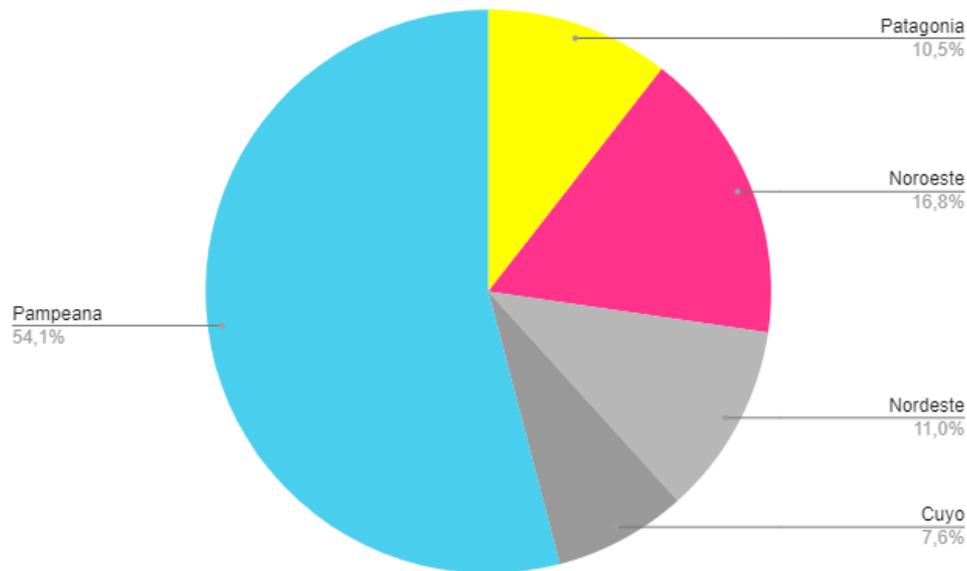
En Brasil y México, esta distribución del empleo público se replica entre los niveles de gobierno subnacionales. En el caso de Brasil, solo el 8,6% corresponde al nivel nacional (según datos del Atlas do Estado Brasileiro del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), mientras que en México más del 60% está distribuido entre el nivel regional y local. Estados Unidos cuenta con una situación similar, donde ambos niveles representan más del 70% del empleo del Estado según estimaciones en base a los datos publicados por la OIT para 2021.

Si se concentra la mirada en el caso argentino, puede observarse que la distribución del empleo público varía a lo largo del territorio, tanto a nivel regional como provincial. En este sentido, según los últimos datos publicados por el monitor fiscal de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación⁴, la región pampeana concentra el 54% de la planta ocupada de cargos provinciales a lo largo del país, seguida por la región

⁴ Ver al respecto <https://www.opc.gob.ar/monitores-fiscales/datos-fiscales-provinciales/>

noroeste con casi el 17%, el nordeste con el 11%, y por último Cuyo y Patagonia con cifras de alrededor del 7% (Gráfico 3) en 2020.

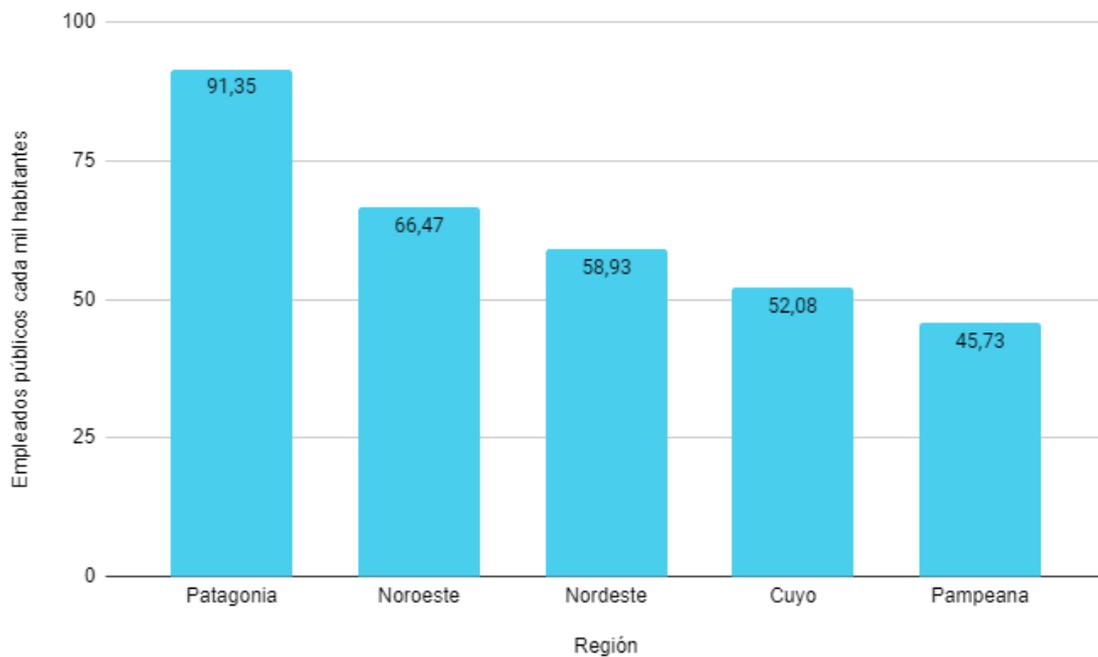
Gráfico 3. Distribución de la planta ocupada del sector público por región (en porcentaje).



Fuente: elaboración propia en base a la Oficina de Presupuesto del Congreso.

Sin embargo, esta distribución se modifica si se calcula la tasa de empleo público provincial en cada una de las regiones en relación a su cantidad de habitantes, para poder tener un dato más preciso sobre la situación, tal como se observa en el Gráfico 4. Si bien la región Pampeana era la que mayor porcentaje representa de la planta ocupada total del sector público provincial, es la región patagónica la que mayor cantidad de empleados tiene en relación a su población, con una tasa de 91 empleados cada mil habitantes, mientras que se encuentra en último lugar la región Pampeana con 45 empleados cada mil.

Gráfico 4. Tasa de empleo público por región cada 1000 habitantes.



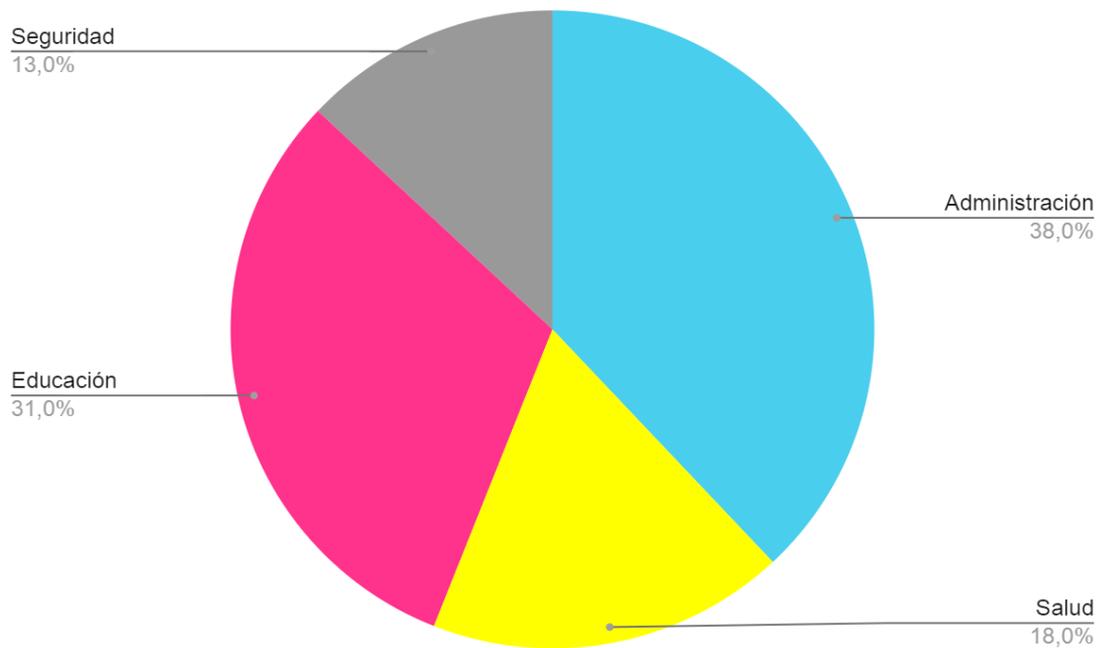
Fuente: elaboración propia en base a la Oficina de Presupuesto del Congreso.

Abordar esta cuestión desde una perspectiva federal es importante para tener un estado de la situación lo más preciso y cercano a las diferentes realidades que atraviesan al territorio argentino, y que son un aspecto clave para entender las heterogeneidades existentes que se tratarán a continuación.

Heterogeneidades y rigideces del empleo público

A fin de continuar clarificando las dimensiones y aristas del empleo público, se deben abordar sus heterogeneidades. Por un lado, existe una dimensión vertical vinculada al esquema federal con tres niveles de gobierno, que proveen servicios esenciales y críticos como la educación, la salud y la seguridad. Aquí aparece una cuestión determinante: esos servicios explican más del 60% del empleo público en nuestro país (Gráfico 5), recayendo principalmente en el nivel provincial y, en menor medida, municipal. Al tratarse de servicios que hacen al desarrollo de la sociedad, podría hablarse de una “rigidez funcional”, en el marco de una población que crece y depende del sistema público para acceder a servicios esenciales, para completar el concepto de “gasto rígido” con el que suele caracterizarse la masa salarial del empleo público.

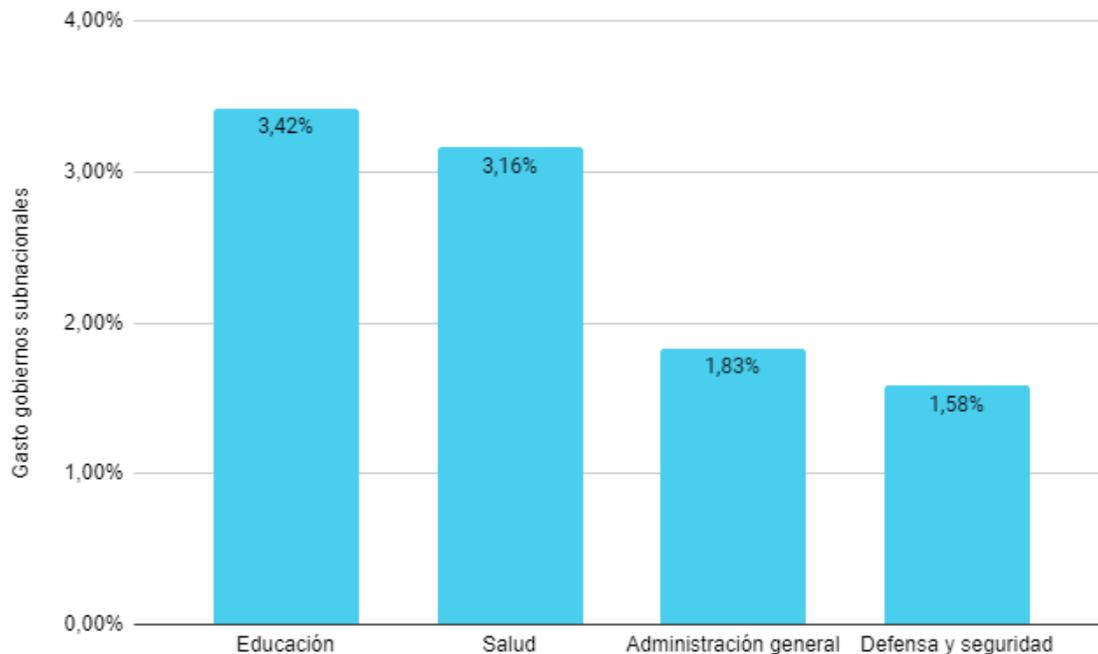
Gráfico 5. Distribución del empleo público por sector.



Fuente: elaboración propia en base a Blutman y Cao (2022).

Esta distribución sectorial del empleo público tiene efectivamente su correlato en las inversiones que deben realizar los gobiernos subnacionales para sostener dichos servicios. Como se observa en el Gráfico 6, los sectores de educación y salud son los destinatarios del mayor gasto del nivel subnacional en porcentaje del PBI, incluyendo gobiernos provinciales y municipales. Son seguidos por los gastos en administración general, que abarca funciones tanto legislativas como ejecutivas, relaciones exteriores, y administración fiscal, y por último defensa y seguridad.

Gráfico 6. Distribución del gasto público por finalidad-función en los gobiernos subnacionales en % del PBI (2021).



Fuente: elaboración propia en base a la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía.

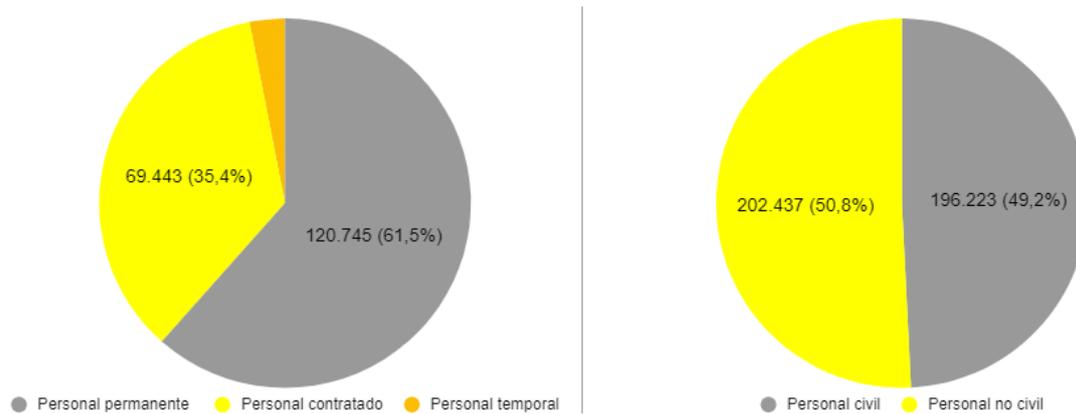
Esta distribución no es exclusiva de Argentina, sino que se replica en la región. En Colombia, según fuentes oficiales (Sistema de Información Estratégica), en 2022 el 54% del total de trabajadores públicos correspondía a personal docente (25%) y uniformado (29%). En Brasil sucede algo similar: en los municipios, el 40% de los empleos públicos están vinculados con los servicios de educación o salud, y algo parecido ocurre a nivel de los gobiernos estatales, donde la cifra puede subir al 60% del total de puestos de trabajo al sumar a estas dos áreas a las personas trabajadoras en el ámbito de la seguridad pública (López y Guedes, 2018:10).

En Uruguay, la educación constituye casi el 30% del empleo público total, mientras que salud y seguridad suman un 20% adicional, según estimaciones de la Oficina Nacional del Servicio Civil del país (2021).

Por otro lado, los datos disponibles de diversas fuentes como INDEC, la Base Integrada del Empleo Público (BIEP), la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación y el Ministerio de Economía, evidencian la existencia de heterogeneidades horizontales vinculadas al tipo de personal y los diferentes sectores que integran el empleo

público a nivel nacional. Así, según los últimos datos publicados por la Secretaría de Gestión y Empleo Público, el universo conformado por la Administración Nacional y otros entes públicos, de casi 400 mil agentes, está distribuido en personal civil y no civil, y al mismo tiempo cuenta con diferentes modalidades de contratación (Gráfico 7).

Gráfico 7. Distribución del personal de la Administración Nacional y entes públicos por tipo y modalidad de contratación (Junio 2022).



Fuente: elaboración propia en base al Informe Trimestral de Empleo Público de la Secretaría de Gestión y Empleo Público.

A estas rigideces y heterogeneidades se agrega un factor adicional: los niveles provincial y municipal cuentan con sus propias normas y prácticas de empleo público, regímenes generales y especiales, estructuras de gobernanza, etc. Por lo tanto, el cuadro aparece sumamente complejo, y requiere políticas que apunten a armonizar y recuperar las mejores prácticas en espacios de diálogo e intercambio, a partir del respeto de las autonomías y la participación de los agentes, como pueden ser el Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP), y las instancias paritarias que encuentran al Estado empleador con las representaciones de los trabajadores.

Conclusiones

La relevancia del empleo público no es algo novedoso, pero sí resulta necesario brindar precisiones y profundizar el análisis, ya que de manera frecuente se insiste en los aspectos cuantitativos, aun cuando se tiene certeza de que en las economías modernas el principal empleador es el Estado (Gasparini, et al, 2015). Por ello, el presente trabajo aborda otras aristas vinculadas al trabajo estatal en Argentina, contemplando heterogeneidades verticales y horizontales, así como “rigideces” que atraviesan al empleo público. Esas son algunas de las claves que permiten pensar en cómo mejorar las

capacidades estatales, de entre las cuales los recursos humanos son determinantes para diseñar e implementar políticas públicas más efectivas, mejorar la prestación de servicios sociales y crear oportunidades de desarrollo que mitiguen la desigualdad, poniendo al ciudadano en el centro de la estrategia.

Para ello, es central atender también los aspectos cualitativos, incluyendo el ingreso y el desarrollo de las carreras con sus respectivas condiciones laborales, regímenes y estabilidad, las dependencias jurisdiccionales y funcionales, para pensar políticas que contribuyan con la calidad de la acción estatal y las personas que la llevan a cabo.

Los datos expuestos en este trabajo nos muestran una primera imagen: hay grandes heterogeneidades –horizontales y verticales– que signan al sector público, junto con rigideces y debilidades funcionales, gran dispersión y variedad de regímenes laborales, escalafonarios, de promoción y retribución, que generan inequidades y desequilibrios de todo tipo. Todo ello en el marco de un proceso de regularización y constitución de un servicio civil profesional que, con marchas y contramarchas en las últimas cuatro décadas, no ha logrado todavía reunir los esfuerzos suficientes y propicios para ser impulsado definitivamente.

Esto se vuelve más urgente cuando el Estado se enfrenta a tensiones y problemas cada vez más complejos que, en contexto de extrema incertidumbre, requieren respuestas desde la Administración Pública en sus diferentes niveles (nacional, provincial y local). Surge entonces la obligación de reflexionar sobre las nuevas capacidades, perfiles y competencias laborales de los funcionarios públicos, lo que implica el planteo de tendencias y expectativas de cambio en la carrera administrativa de los agentes públicos, la jerarquización del servicio civil y los niveles de conducción, acompañadas y potenciadas por una política sostenida de capacitación y formación con una mayor participación de los trabajadores que permita proyectar sus trayectorias públicas.

Atender a las demandas cada vez más complejas y urgentes de la ciudadanía, mejorar la prestación de servicios públicos y crear oportunidades de desarrollo que mitiguen la desigualdad requiere contar con Estados que tengan capacidades robustas, lo que obliga a plantear una ruta crítica para la revalorización y profesionalización de las trabajadoras y los trabajadores que ejercen la función pública.

Será ineludible contar con un servicio civil profesional como uno de los requisitos para repensar y transformar las administraciones públicas, contemplando todos los

subsistemas que conforman la gestión de las personas en el sector público -planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, del rendimiento, del desarrollo, de la compensación y de las relaciones humanas y sociales.

Finalmente, este trabajo entonces ha tratado de poner en relieve varias cuestiones que suelen ser dejadas de lado al momento de poner en agenda y discutir el empleo público, destacando que Argentina tiene aún un camino por recorrer en varios de los aspectos relacionados con la consolidación de un servicio civil profesional, fundamentalmente en sus aspectos cualitativos (estructura, perfil, ingreso, carrera, etc.), para acompañar un proceso de desarrollo y mejorar la prestación de bienes y servicios públicos para las próximas décadas.

Bibliografía

Blutman, G. y Cao, H. (2022). “Escenarios futuros del Estado y la administración pública”. En Solano, M. Lopardo, J. y Novomisky, S. (eds.) (2022) *El Estado del mañana: prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes* (pp. 17-62). Instituto Nacional de la Administración Pública. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/07/libro_1.2_inap_futuro_digital_final_2_1.pdf

Diéguez, G. y Gasparin, J. (Abril de 2016) El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?. *Documento de Políticas Públicas / Análisis N°162*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1082.pdf>

Gasparini, L.; Arcidiácono, M.; Carella, L. Puig, J. ; Gluzmann, P; et al. (2015) “El empleo público en América Latina: Evidencia de las encuestas de hogares”; *El Trimestre Económico*; 82; 328; 10-2015; 749-784. Fondo de Cultura Económica.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA –*Atlas do Estado Brasileiro*. Disponible en: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>

Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) (2023) *Informe Trimestral de Empleo Público* Año 4 • N.o 2 • Marzo 2022 y Año 4 • N.o 3 • Junio 2022. INAP. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2019/04/ano_4_2_y_3.pdf

Lopez, F. y Guedes, E. (2018). *Atlas do Estado brasileiro: uma análise multidimensional da burocracia pública brasileira em duas décadas (1995-2016)*. IPEA.. Disponible en <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9492>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2023) Informe “Situación y evolución del trabajo registrado” Mayo 2023 Datos de febrero 2023 . Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/trabajoregistrado_2302_informe.pdf

Oficina Nacional del Servicio Civil de Uruguay (2021) Informe “Vínculos Laborales con el Estado, Altas y Bajas”.

Salas, E. (2018). Luces y sombras en el proceso de consolidación del régimen de empleo público en la administración nacional de Argentina. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 5(98-110), 606-650.

Salas, E. (2020). Empleo público. Trayectoria, balance y proyecciones. Hacia consensos básicos. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, (25).