

## El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?

Gonzalo Diéguez | José Gasparin

¿Cuál es el tamaño del empleo público en la Argentina? ¿Cuál es el peso de la burocracia en los distintos niveles de gobierno?

La lógica binaria del debate respecto a las bondades y las críticas en torno al empleo público en nuestro país reproduce dos caras de una misma problemática que, cuando se la estudia en profundidad y con rigurosidad metodológica, reviste una complejidad y una heterogeneidad crecientes.

Este documento busca contribuir a una discusión responsable y coherente en relación al trabajo en el Estado, al trazar una evolución reciente del empleo público en Argentina.

Las estadísticas sobre empleo público presentan importantes limitaciones en nuestro país: no hay datos estadísticos oficiales consolidados para los tres niveles de gobierno, las fuentes están discontinuadas a lo largo del tiempo y tampoco existe un organismo estatal encargado de construir y publicar información fidedigna. En este contexto, este documento sistematiza y consolida información de seis fuentes estadísticas, poniendo énfasis en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) y la Encuesta permanente de Hogares (EPH).

**Según estimaciones de CIPPEC, los trabajadores públicos representan cerca del 18% de ocupados de la Argentina.** Casi 3,9 millones de personas. Así, el peso del empleo público **supera el promedio observado en América Latina y se sitúa solo por debajo de Venezuela en la región, aunque por debajo de países desarrollados como Francia y Canadá, entre otros.**

**El 80% de los empleados públicos argentinos trabaja en las estructuras estatales de las provincias y municipios.** En consecuencia, **el sector público nacional explica apenas un tercio del empleo público total**, como resultado de un largo proceso de descentralización de las funciones estatales comenzado en los años setenta y continuado luego a lo largo de los noventa.

**La cantidad de empleados públicos creció entre el 2001 y el 2014 casi un 70%. El motor de esta expansión fue el empleo público provincial, que explica el 51% de este aumento**, seguido por los gobiernos locales (32%), y finalmente, el gobierno nacional (17%). El crecimiento del empleo público en las provincias y municipios tiene su correlato en las cuentas públicas, donde los salarios explican en promedio la mitad del gasto público.

La administración pública, la seguridad y la educación explican la mayor parte de la creación de empleos públicos de los últimos cuatro años. Solo un tercio de los empleados públicos realizan tareas administrativas.

¿Es el tamaño del Estado argentino grande o chico? Dado que una mayor presencia de trabajadores en el sector público no se traduce automáticamente en mayores capacidades estatales, es importante examinar la calidad de los recursos humanos y las modalidades de reclutamiento y ascenso de los trabajadores estatales, especialmente cuando estos parámetros no responden estrictamente a criterios de mérito y profesionalismo.

### RESUMEN EJECUTIVO

CIPPEC<sup>®</sup>

Centro de Implementación  
de Políticas Públicas para  
la Equidad y el Crecimiento

## Burocracia

**La burocracia pública juega un rol fundamental en el ciclo de las políticas públicas**, desde la planificación y la implementación, hasta el monitoreo y evaluación. También tiene un papel clave en la producción de bienes y servicios esenciales (como la salud y la educación) y en la regulación del sector privado en algunos mercados.

**Asimismo, la burocracia pública puede funcionar como un ancla institucional, que brinda efectividad al sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho** (Evans 2012, Iacovello, 2015, Oszlak, 2014). En particular, el servicio civil contribuye a dotar de coherencia y continuidad a las políticas públicas, limitando la discrecionalidad del poder político en el sector público (Zuñavic y Iacoviello, 2010; Evans, 2012).

**En esta línea, la burocracia desempeña un rol central para el fortalecimiento de las capacidades estatales.** Existe considerable evidencia empírica de que las burocracias profesionalizadas y orientadas al mérito contribuyen a lograr el desarrollo económico y social. Por ejemplo, Rauch y Evans (2000) encuentran que el desarrollo del servicio civil tiene un impacto positivo sobre las perspectivas de desarrollo económico. Evans y Heller (2013) sugieren que **las mejoras en el desarrollo humano dependen también de la capacidad burocrática estatal.**

En la última década el Estado argentino expandió sus fronteras de funcionamiento, con un correlato en el **crecimiento notable de la estructura del sector público a nivel nacional.** Según datos de CIPPEC y ASAP, entre 2003 y 2015 se crearon 6 nuevos ministerios, 21 organismos descentralizados, 20 nuevas universidades y 8 empresas estatales.

Así, el Estado amplió su participación como proveedor de bienes y servicios, en particular en las áreas de transporte y energía, dando marcha atrás en varios procesos desregulatorios y privatizaciones emblemáticas como el caso de YPF, Aerolíneas y Aguas Argentinas, entre otros.

Así el peso del gasto del sector público consolidado que incluye los tres niveles de gobierno nacional, provincial y municipal, supera hoy el 40% del producto bruto interno (PBI).

Como es de esperar, este mayor protagonismo estatal trajo consigo un incremento en el número de empleados públicos que desarrollan tareas en los tres niveles de gobierno. De acuerdo a los datos últimos datos disponibles de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para el segundo trimestre de 2015, **el empleo estatal explica un 18% de las personas ocupadas del mercado de trabajo argentino.**

**En resumidas cuentas, el Estado contemporáneo es significativamente mayor y más complejo en tamaño y funciones de lo que era en 2003.**

Por ello, dimensionar la composición, el tamaño,

y la evolución del empleo público tiene una importancia central para el diseño e implementación de políticas públicas de estímulo al crecimiento con equidad en la Argentina.

Este documento analiza las características y la dinámica de crecimiento del empleo público en la última década en la Argentina. En primer lugar, examina las limitaciones de la información estadística disponible sobre el personal estatal. Luego, dimensiona el tamaño del empleo público entre 2001 y 2014. Finalmente, compara la importancia relativa del empleo público en el empleo total en la Argentina en perspectiva internacional.

Para emprender esta tarea se requiere superar varias limitaciones de las estadísticas sobre empleo público en la Argentina. Por un lado, no existen fuentes de información homogénea, lo que dificulta su comparación y análisis. Además, la información está fragmentada y dispersa en diferentes organismos, lo que genera problemas para compilarla y sistematizarla.

En este contexto, este documento es un puntapié inicial para describir la dimensión y la composición del empleo público. Los resultados deben ser entendidos bajo esta luz, ya que **los datos son estimaciones que surgen de compilar, sistematizar, analizar y agregar información de seis fuentes principales:** los censos nacionales de 2001 y 2010; la Encuesta Permanente de Hogares (EPH); la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU); el Sistema Integrado Provisional Argentino (SIPA); el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; y de los gobiernos provinciales y municipales.

**Como las bases de datos y las estrategias de relevamiento entre los censos de 2001 y 2010 son significativamente diferentes, este trabajo focaliza su atención en los datos provistos por la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU)<sup>1</sup> que desarrolla en Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).**

## ¿Cuál es el tamaño del empleo público?

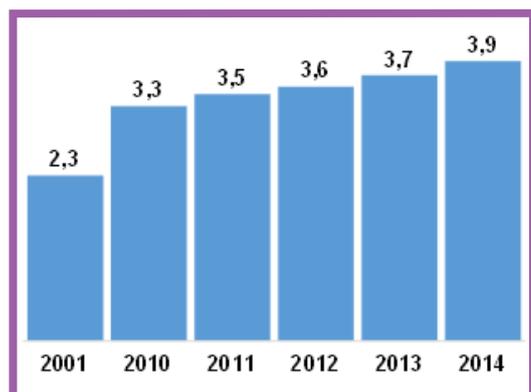
**La cantidad de trabajadores estatales (en los tres niveles de gobierno) alcanzó a 3.9 millones de personas en 2014.** Esto implica un crecimiento de 70% desde el año 2001.

Entre 2001 y 2014, la cantidad de personas que trabaja en el Estado en los tres niveles de gobierno pasó de 2,3 millones de personas a 3,9 millones (**Gráfico 1**).

<sup>1</sup> La Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAUH) se realiza en todas las localidades del país que superan los 2000 habitantes. El tamaño de la muestra es de aproximadamente 46.000 viviendas. Su dominio de estimación son el total nacional de población urbana residente en hogares particulares y totales provinciales de población urbana residente en hogares particulares. A diferencia de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), abarca la totalidad de la población urbana del país

## Capacidades estatales

**Gráfico 1.**  
Empleo en el sector público argentino, 2001-2014 (millones).



**Notas:** los datos 2001 y 2010 provienen del Censo Nacional. El resto de los años de estimaciones de CIPPEC sobre la base de EAHU.

**Fuente:** CIPPEC, sobre la base de INDEC (2015), Ministerio de Economía (2015) y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2015).

En base a los datos provistos anualmente por la EAUH, en los últimos cuatro años se observa un crecimiento constante del empleo público. Entre 2010 y 2014, la cantidad de trabajadores estatales pasó de 3,3 a 3,9 millones. Es decir, el Estado en todos los niveles de gobierno incorporó 600,000 nuevos empleados públicos (**Gráfico 1**).

Actualmente, el empleo público representa el 18% del total de trabajadores. Como resultado de su crecimiento en la última década, casi 2 de cada 10 trabajadores en la Argentina se desempeñan en alguna repartición estatal del orden nacional, provincial o municipal.

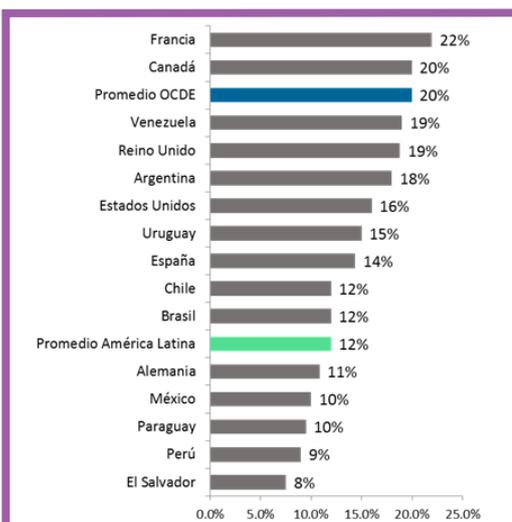
## El empleo público en la Argentina en perspectiva comparada

Para lograr dimensionar cuan chico o grande es el tamaño del empleo estatal de nuestro país, resulta relevante analizar esta magnitud en perspectiva comparada.

**El peso del empleo público en la Argentina supera el promedio de América Latina.** De acuerdo a datos de CEDLAS (2015), la participación del empleo público en el total de ocupados en América Latina ronda en promedio el 12%, mientras que en la Argentina esta proporción llega al 18%.

Esta diferencia puede explicarse, en parte, por la diferencia en el alcance y composición de los servicios que prestan los distintos países (**Gráfico 2**).

**Gráfico 2.**  
Empleo público como porcentaje del empleo total para países y años seleccionados



**Notas:** empleo público comprende a los trabajadores de la administración pública y otros trabajadores al servicio del Estado relativo al empleo total, que comprende trabajadores formales e informales, de acuerdo a la definición de cada país.

**Fuente:** CIPPEC, sobre la base de INDEC (Argentina-2014); Statistisches Bundesamt (Alemania-2013); Statistics Canada (Canadá-2015); Registro Central del Personal (España-2014); Bureau of Labor Statistics (Estados Unidos-2014); National Institute of Statistics and Economic Studies (Francia-2013); Office for National Statistics (Reino Unido-2014); CEDLAS (2015) (Brasil, Chile, El Salvador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela- 2012). OCDE (2013).

Tanto para los países de la región como para los países desarrollados, se observa una elevada heterogeneidad. Por ejemplo, mientras que en El Salvador la relación ronda el 8%, en Venezuela casi alcanza a un quinto del total de ocupados. En cuanto a los países desarrollados, mientras que en 2014 el 22% de la población ocupada en Francia trabaja en alguno de los niveles del Estado, en España la proporción alcanza solo el 14% (**Gráfico 2**).

En América Latina, las políticas implementadas a fines de los ochenta y durante los noventa promovieron una reducción del peso del empleo público, mientras que en los 2000 se experimentó una leve recuperación, que no logró retornar a los niveles previos de empleo público. En otras palabras, en los países latinoamericanos no se observa una reversión a los valores medios registrados en los ochenta (Oszlak, 2014; Iacoviello 2015).

En el caso de los países desarrollados, los procesos de reforma del Estado ocurrieron a fines de los setenta e inicios de la década del ochenta y trajeron consigo una caída en la participación del empleo público sobre el total, pero el inicio del nuevo milenio registró un crecimiento. Sin embargo, a partir de la crisis global de 2008, algunos países mantuvieron constantes los valores de empleo público mientras que otros los redujeron (Evans y Heller 2013).

## Incidencia del empleo público

## ¿Quién explica el crecimiento del empleo público? La dimensión federal

### Federalismo

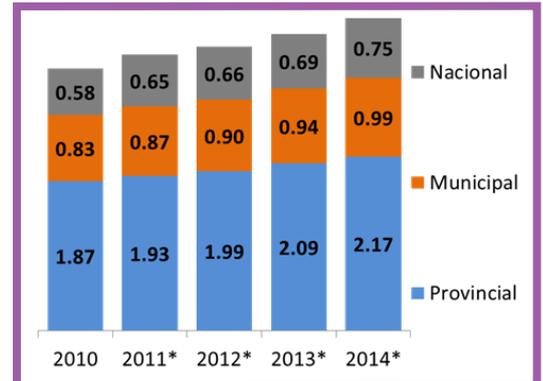
**El proceso de transferencia de los servicios públicos básicos que comenzó en los setenta, y se profundizó en los noventa explica la elevada participación de las provincias en el empleo público.** En educación, la Ley 24.049 de 1991 transfirió a las provincias la administración de las escuelas nacionales secundarias y para adultos y la supervisión de las escuelas privadas. También traspasó el personal docente, técnico administrativo y de servicios generales a la planta provincial<sup>2</sup>. En salud, la Ley 21.883 de 1978 y la Ley 24.061 de 1991 transfirieron a las provincias los hospitales públicos y su planta de personal.

Por su parte, los municipios adquirieron un mayor protagonismo en la prestación de servicios públicos en las últimas décadas. En la Argentina, existen 2.259 municipios (Fernández Arroyo, 2012) y si bien son heterogéneos en su tamaño y en las funciones que desarrollan, las principales acciones se relacionan con los servicios básicos urbanos, como la recolección de residuos sólidos urbanos y el alumbrado público (Cetrángolo y Jiménez, 2004). Sin embargo, en los últimos años el rol de los gobiernos locales ha cobrado un protagonismo significativo en materia de gestión y administración del transporte, la seguridad y los servicios sociales. Estas actividades podrían explicar, en parte, el mayor número de trabajadores dentro de la órbita de los gobiernos locales.

De los 635.000 nuevos empleados públicos que ingresaron en el Estado entre 2010 y 2014, las provincias representan el 48%, el sector público nacional un 27%, y los municipios el 25% restante (Gráfico 3). Así, los gobiernos subnacionales generaron 75 de cada 100 nuevos empleos estatales.

### Descentralización

**Gráfico 3.** Evolución del empleo público por nivel de gobierno, en millones de personas (2010-2014)



**Notas:** el sector público nacional excluye trabajadores contratados a través de convenios con universidades y otros entes cooperadores.  
**Fuente:** CIPPEC, sobre la base de Ministerio de Economía (2015) e INDEC (2015).

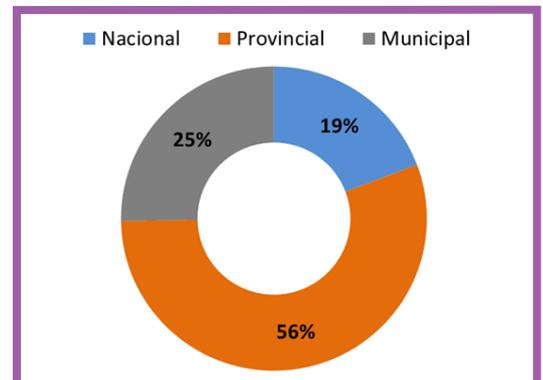
**Sin embargo, el ritmo y la intensidad del crecimiento del empleo estatal no se comportan en forma homogénea para los tres niveles de gobierno.**

**En términos relativos, el Estado nacional registró el mayor crecimiento en la cantidad de empleados públicos.** El nivel nacional de gobierno incorporó 170.131 nuevos agentes estatales, lo cual representa un incremento del 29% entre 2010 y 2014 (Gráfico 3).

No obstante ello, **el cuadro general del empleo público en Argentina muestra que las provincias y los municipios emplean 8 de cada 10 de los trabajadores estatales de la Argentina.**

De los 3,9 millones de personas que trabajan en el Estado, el 19% lo hace en el Sector Público Nacional (SPN)<sup>3</sup>, con alrededor de 752.000 personas; el 56% en el Sector Público Provincial (SPP), con 2.200.000 trabajadores y el 29% en el Sector Público Municipal (SPM), con 989.500 empleados públicos (Gráfico 4).

**Gráfico 4.** Empleo público por nivel de gobierno (2014)



**Fuente:** CIPPEC, sobre la base de Ministerio de Economía (2015), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2015), INDEC (2015) y Superintendencia de entidades financieras y bancarias (2015).

<sup>2</sup> De acuerdo a Faletti (2004), las provincias incorporaron más de 2.000 escuelas nacionales, 72.000 maestros y 700.000 estudiantes, además de la supervisión de 2.500 escuelas privadas.

<sup>3</sup> Comprende a la administración central, los organismos descentralizados, el Sistema Financiero Público, las empresas y sociedades del Estado, universidades nacionales y otros entes públicos del Sector Público Nacional.

Otro punto relevante en la agenda de investigación **es centrar el foco de análisis en la calidad de los recursos humanos y las modalidades de reclutamiento y ascenso de los trabajadores estatales, especialmente cuando estos parámetros no responden estrictamente a criterios de mérito y profesionalismo.**

En tal sentido, una mayor presencia de trabajadores en el sector público no se traduce automáticamente en mayores capacidades estatales para desempeñar sus actividades e implementar mejores políticas públicas.

Asimismo, como resultado del peso específico del empleo estatal, las finanzas públicas de los gobiernos sub nacionales y locales, también muestran la incidencia crítica: 5 de cada 10 pesos gastados por las provincias y los municipios tiene como destino el pago de salarios estatales. Mientras que en 2014 el gobierno nacional destinó alrededor del 12% de su presupuesto al pago de salarios, el consolidado provincial fue del 46% (Castro y Agosto, 2014); en 2012 (último dato disponible) los municipios también destinaron el 46% de sus erogaciones al gasto en personal.

Sin embargo, es importante advertir que **el peso del gasto salarial varía en forma significativa entre provincias.** A modo de ejemplo, a nivel provincial, Río Negro presenta el mayor peso del gasto en personal en sus cuentas públicas (62,1%), seguida por la provincia de Tucumán (55,6%). En contraste, San Luis es la provincia con la menor incidencia de gasto en personal (30% del total) (Castro y Agosto, 2014).

**En el nivel municipal, la heterogeneidad del peso en el gasto de los salarios públicos es aún mayor.** Si se analiza el gasto consolidado municipal, se observa que los gobiernos locales de Santa Cruz destinan el 75% del presupuesto al pago de salarios públicos, mientras que en los municipios de la Rioja, la cifra alcanza al 69%. En contraste, en los municipios de San Juan y Chubut el peso del gasto en personal ronda el 35% y 37% respectivamente (Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias, 2011).

Estos datos no solo demuestran la incidencia crítica del empleo público en las finanzas de las provincias y municipios (por ello la importancia trascendental que revisten las negociaciones paritarias de los docentes cada comienzo de año). También ponen en primer plano la necesidad e importancia de contar con mecanismos de selección en base a concursos transparentes que premien el mérito y estimulen el desarrollo de la carrera hacia el interior de las organizaciones públicas, en vistas de mejorar y garantizar la calidad de las políticas públicas.

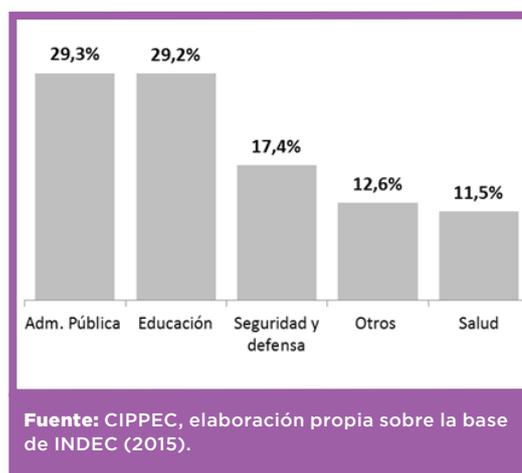
Por eso es fundamental analizar la calidad de los recursos humanos y las modalidades de reclutamiento y ascenso de los trabajadores estatales e indagar en qué medida estos parámetros responden a criterios de mérito y profesionalismo.

## Principales funciones de los empleados públicos en Argentina

La última dimensión del análisis se concentra en el **perfil de los trabajadores** que desempeñan tareas y funciones en la esfera pública. Las estadísticas existentes permiten identificar y diferenciar al empleo público según el desarrollo de tareas en los siguientes sectores: administración pública<sup>4</sup>, educación<sup>5</sup>, seguridad y defensa<sup>6</sup> y salud<sup>7</sup>, respectivamente (**Gráfico 5**).

Finalmente la categoría "otros", agrupa el personal que desempeña actividades como intermediación financiera, servicios de seguridad social obligatoria, investigación y desarrollo, captación, tratamiento y suministro de agua, cuya participación es relativamente baja en el universo total del empleo público<sup>8</sup>.

**Gráfico 5.**  
**Composición del empleo público según tipo de ocupación, 2014**



Cerca de 1,15 millón de personas trabajan en la administración pública (29%); 1,14 millón de trabajadores desarrollan tareas en el sector educativo (29%), mientras que 680.000 empleados públicos se concentran dentro la órbita de la seguridad y defensa (17%). Finalmente, otros 450.000 agentes estatales (11%) trabajan en el área de salud.

**Esto significa que solo 3 de cada 10 empleados públicos realizan tareas administrativas.**

**La administración pública, la seguridad y la educación explican la mayor parte de la creación de empleos públicos de los últimos cuatro años.**

Del universo de 635.000 personas que ingresaron

4 Comprende a los servicios de la administración pública y prestación pública de servicios a la comunidad.

5 Incluye a la enseñanza inicial y primaria, secundaria y superior. Se excluye a otros tipos de enseñanza y servicios de apoyo que realiza el SPA ya que la oferta o provisión de instrucción y entrenamiento especializado, generalmente para adultos, y no comparable a la educación general.

6 Incluye a los servicios de seguridad pública (fuerzas armadas, policías, etc.) y el personal civil de las fuerzas de seguridad.

7 Incluye a la enseñanza de los niveles: inicial, primaria, secundaria y superior. Se excluye a otros tipos de enseñanza y servicios que realiza el Estado, puesto que la provisión de instrucción y entrenamiento especializado, generalmente para adultos, no es comparable a la educación general

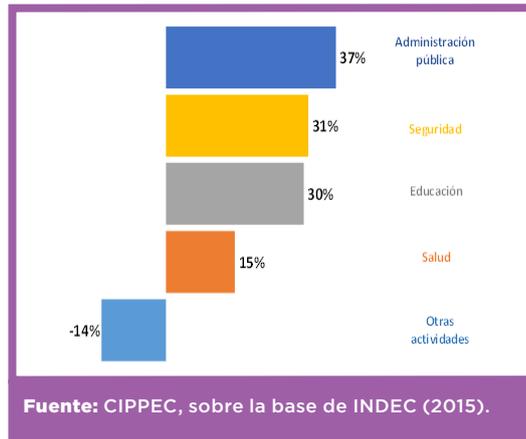
8 Véase anexo metodológico de la EAUH 2014

Provincias

Municipios

a la órbita estatal entre 2010 y 2014, el 37% (234.000 empleados públicos) se incorporó para realizar tareas dentro de la administración pública, el 31% (que equivale a 199.000 agentes) se incluyó para desempeñar actividades vinculadas con la seguridad y defensa, mientras que otro 30% (191.000 docentes y auxiliares) fue incorporado para desplegar tareas de educación. Finalmente también se registró un incremento de 97.000 trabajadores (15%) para desarrollar funciones en el área de salud (**Gráfico 6**).

**Gráfico 6.**  
**Proporción del empleo generado por tipo de ocupación 2010 - 2014, en %**



## Disyuntivas acerca del marco normativo

En los últimos 12 años, el Estado argentino incorporó personal y recursos económicos para hacer frente al aumento de sus actividades y funciones.

Cabe señalar igualmente que centrar el debate en el tamaño óptimo de un Estado no parece ser el mejor camino para dilucidar la problemática. **Tal vez tenga mayor sentido reflexionar acerca del tamaño de Estado en la Argentina y la calidad de las políticas públicas. Contamos con niveles de empleo público relativamente cercanos a naciones del primer mundo, pero con políticas públicas cuya calidad es más bien propia de países en vías de desarrollo.**

Por otro lado, cualquier discusión cualitativa sobre el tamaño del Estado requiere efectuar una evaluación del impacto de las políticas de gestión del empleo público. Ahora bien, a continuación cabe preguntarnos lo siguiente: ¿En qué medida se fortalecieron efectivamente los mecanismos de reclutamiento y selección para el ingreso de los trabajadores al Estado? El mismo interrogante puede formularse en torno a los procesos de evaluación de desempeño asociados a los incentivos simbólicos y materiales de capacitación y remuneración de los empleados públicos.

En la actualidad, el Estado argentino no cuenta con información estadística que permita responder este interrogante en forma rigurosa

y responsable desde el punto de vista metodológico. En tal sentido la falta de estadísticas confiables y la escasa evaluación del impacto de las políticas de gestión del empleo público, se relacionan íntimamente con un manejo defectuoso de la información sobre la acción del Estado que incide directamente en la calidad de la rendición de cuentas y la confianza en los resultados de la gestión pública.

Este escenario refuerza la necesidad de fortalecer y sofisticar los mecanismos de reclutamiento y selección para el ingreso de los trabajadores al Estado, tomando en consideración que los perfiles y habilidades profesionales del empleo público no resultan homogéneos ni están distribuidos en forma similar en los diferentes niveles de gobierno. Por mencionar un ejemplo, los procesos de incorporación y formación de los docentes no responden a la misma lógica que los criterios de selección de trabajadores para desempeñar tareas en el interior de la administración pública.

**Este punto constituye el desafío de promover y consolidar, en forma coherente y sistematizada, el voluminoso y heterogéneo sistema de “reglas de juego” que orientan la gestión de los servidores públicos.** Estas reglas se refieren al ingreso de los agentes públicos, su movilidad en la función pública, a la capacitación, la evaluación y la gestión de las remuneraciones, entre otras cuestiones.

## Reflexiones finales y recomendaciones

Las estadísticas sobre empleo público en nuestro país presentan importantes limitaciones, en especial cuando se toma en consideración la ausencia de la publicación de datos estadísticos de carácter oficial, la dispersión y discontinuidad de las fuentes y la inexistencia de un organismo estatal encargado de la compilación sistematización de los mismos para la construcción de información fidedigna.

**Este déficit estadístico dificulta significativamente un debate responsable y coherente en torno al empleo público.**

**Ante este panorama, la creación de un organismo estatal de nivel nacional encargado de construir información fidedigna relativa al trabajo estatal aparece como el primer paso necesario para desarrollar empleo público de calidad.**

Sería especialmente importante que esta agencia releve y sistematice los datos en las 24 provincias, y los 2259 municipios del país, donde las estadísticas de trabajo estatal son muy escasas<sup>9</sup> y en donde – paradójicamente – se concentra el 81% del universo total del empleo público.

Esta podría ser una línea de trabajo de carácter transversal del flamante Ministerio de

<sup>9</sup> El último antecedente que puede mencionarse como excepción de carácter extraordinario es el censo Provincial del Trabajador efectuado en la provincia de Mendoza en el año 2013.

Modernización del Estado, en aras de cumplir con uno de los propósitos de su misión organizacional.

Las burocracias profesionales basadas en el mérito dan coherencia y continuidad a las políticas públicas, limitan la discrecionalidad del poder político en el sector público y jerarquizan el rol del empleado público.

**Por ello, también es clave contar con un régimen de empleo público que se constituya en un sistema de reglas ordenado y coherente** que permita superar un primer obstáculo: un marco normativo heterogéneo y fragmentado, inconsistente para la gestión integral de los recursos humanos en el Estado.

De acuerdo a un relevamiento de CIPPEC, en diciembre de 2015, solamente para el sector público nacional existían más de 50 regímenes laborales diferentes coexistiendo entre sí y regulando los criterios de ingreso, carrera y compensaciones en los 18 ministerios, los 88 organismos descentralizados y las 51 empresas públicas.

**Cabe destacar que el déficit de un marco normativo homogéneo ha multiplicado formas de contratación que confluyen en situaciones de inequidad y precarización laboral en la órbita estatal para los 3 niveles de gobierno.**

En la Argentina, la construcción de políticas para un sistema de gestión pública de calidad se caracterizó por esfuerzos aislados que excluyeron

a múltiples actores políticos, gremiales e institucionales relevantes. El compromiso de estos actores es clave para construir, en el largo plazo, una administración pública meritocrática y profesionalizada.

Esto implica generar los consensos necesarios a través de otros dispositivos institucionales, como la ley que creó la Agencia Nacional de Servicio Civil en Chile o las iniciativas legislativas que reformaron el servicio civil en Brasil, con un plan estratégico en la gestión de recursos humanos en el Estado.

Indagar acerca de las características del empleo público, su distribución en los diferentes niveles de gobierno así como sus principales atributos, asociados a las funciones estatales en la provisión de bienes y servicios, constituye un componente de carácter central.

En este sentido, los recursos humanos del Estado deben pensarse como una inversión de largo plazo para mejorar la eficacia decisional gubernamental. Ello implica generar consensos en el arco político y social que viabilicen la aplicación de políticas públicas orientadas a mejorar las capacidades del sector público.

Estos recursos humanos, con sus saberes y habilidades, no solo constituyen la memoria institucional de las burocracias sino que también, se erigen como un componente neurálgico las capacidades estatales y en consecuencia, la continuidad de las políticas públicas estratégicas en vistas de la calidad de vida de los habitantes.

## Régimen de empleo público

- Acuña, C. (2015). Capacidades estatales: Diez textos fundamentales. Serie Estado, gestión pública y desarrollo en América Latina. Corporación Andina de Fomento, CAF.
- Arcidiácono, M., Carella, L., Gasparini, L., Gluzmann, P., & Puig, J. (2014). El empleo público en América Latina. Evidencia de las encuestas de hogares. Caracas: CAF.
- Bloom, D., Canning, D y Sevilla, J. (2004). The Effect of Health on Economic Growth: A Production Function Approach, *World Development*, Elsevier, vol. 32(1), pages 1-13, January.
- Cao, H. (2008). La administración pública argentina: nación, provincias y municipios. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Buenos Aires, 4-7 nov.
- Carlson, I., Payne, J. M., 2002 "Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe" la Red de Gestión Pública y Transparencia del Diálogo Regional de Política para la II Reunión Hemisférica.
- Castro, L. y Agosto, W (2015). Finanzas provinciales 2014-2015: con el oxígeno de los Aportes del Tesoro Nacional y un ajuste difícil de repetir. Documento de Políticas Públicas/Análisis N°144. Buenos Aires: CIPPEC.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, P. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, institucionales y conflictos persistentes. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cutler, D. y McClellan, M. (2001). Productivity Change in Health Care, *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 91(2), pages 281-286, May.
- De Meulemeester, J. y Rochat, D. (1995). A causality analysis of the link between higher education and economic development. *Economics of Education Review*, Elsevier, vol. 14(4), pages 351-361, December.
- Echebarría, K. (2006). Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Evans P. y Heller P. (2013). Human Development, State Transformation and the Politics of the Developmental State. *The oxford handbook of transformations of the state*. Capítulo 37.
- Falleti, T. (2010). Decentralization and subnational politics in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, 285 pp.
- Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. (2012). Planificación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Hanushek E. y Woessmann L. (2007). "The Role of School Improvement in Economic Development," NBER Working Papers 12832, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Hanushek E. y Woessmann L. (2012). Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation, *Journal of Economic Growth*, Springer, vol. 17(4), pages 267-321, December.
- Iacoviello, M., Tommasi, M. y L. Zuvanic (2003). Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Iacoviello, M. y Chudnovsky, M. (2015). La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en américa latina. Corporación Andina de Fomento.
- Lindenboim, J., Kennedy, D. y Graña, J. (2006). Distribución, consumo e inversión en la Argentina de comienzos del siglo XXI, *Realidad Económica*, N° 218. Buenos Aires: IADE.
- Mezzadra, F. y Veleda, C. (2014). Apostar a la docencia, desafíos y posibilidades para la política educativa argentina. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

OECD (2013). *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris.

OCDE- BID (2014). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe. Innovación en la gestión financiera pública*. OECD Publishing.

Oszlak, O (2014). "Políticas públicas y capacidades estatales" *Revista Forjando*, año III, número 5. Banco de la provincia de Buenos Aires

Pomares, J.; Gasparin, J. y Deleersnyder, D., 2013. *Evolución y Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación*. Documento de Trabajo N°117. Buenos Aires: CIPPEC.

Rauch, J. y P. Evans (2000). *Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries*. *Journal of Public Economics* 75: 49-71.

Sanguinetti, P., Ortega, D., Berniell, L., Álvarez, F., Mejía, D., Castillo, J. C., & Brassiolo, P. (2014). *RED 2014: Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito (Reporte de Economía y Desarrollo (RED))*. Caracas: CAF.

Zuñanic, L. y M. Iacoviello (2010). *The Weakest Link. The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America. How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Cambridge: IADB & Harvard University Press, pp. 147-177.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

**Gonzalo Diéguez:** Director del Programa de Gestión Pública de CIPPEC. Es licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires-UBA). Realizó estudios de posgrado en Políticas Públicas (Universidad de Massachusetts-UMASS). Docente y becario de investigación UBACyT en la carrera de Ciencia Política de la UBA y profesor adjunto de la materia Gobernanza y Gobierno Electrónico en América Latina. Docente de posgrado en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (UNPSJB) Se desempeñó durante 10 años en el ámbito de la administración gubernamental de la provincia de Buenos Aires, donde fue asesor y luego director de Relaciones Interministeriales en la Jefatura de Gabinete de Ministros. Fue coordinador de proyectos en el Instituto de Previsión Social y asesor parlamentario en las Comisiones de Reforma Política y del Estado en la Cámara de Diputados bonaerense. Becario Fulbright en 2008.

**José Gasparin:** Coordinador del Programa de Gestión Pública de CIPPEC. Economista (Universidad Nacional de Córdoba) y candidato a magíster en Economía (Universidad de San Andrés). En la función pública, se desempeñó como asesor de la Vicepresidencia primera del Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba y del Ministerio de Seguridad de la Nación. Fue docente de la Universidad Nacional de Córdoba, Universidad de San Andrés y Universidad de Buenos Aires.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org).

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: 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.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Con los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas, CIPPEC** acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta recomendaciones propias.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación, Protección Social y Salud, Política Fiscal, Integración Global, Justicia y Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.