



Potenciar el desarrollo argentino hacia los próximos 40 años de democracia



PROFESIONALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

Programa de Estado y Gobierno

AGOSTO 2023

Eduardo Arturo Salas

Mauro Solano



RESUMEN

El empleo público en Argentina es un mundo complejo y multidimensional de entre 3,4 millones y 3,9 millones de personas que integran los tres niveles de gobierno. Como en todo universo complejo, analizar una única arista o un dato aislado dificulta el ser fidedigno de la vastedad que hace al sector. De cualquier modo, la experiencia comparada y la amplia literatura especializada sí permiten partir de tres premisas clave a la hora de intentar abordar el universo de empleo público.

En primer lugar, la probabilidad de realizar una gestión de gobierno exitosa que logre cumplir sus objetivos aumenta con una administración pública profesional. En segundo lugar, la noción de que la calidad de la gestión pública depende en buena medida de la idoneidad, involucramiento e integridad de las personas que la integran, tanto a nivel político-estratégico como directivo y técnico-administrativo. Y, por último, la calidad del desempeño del personal de la administración pública tiene una incidencia favorable en la efectividad de la gestión pública y de las políticas a su cargo.

Existen ausencias, deficiencias e ineficiencias en el accionar estatal que complejizan el trazado de una ruta para una revalorización y profesionalización de las personas en el ejercicio de la función pública. Entre los factores que hacen a las capacidades estatales, la calidad de su sistema de empleo público y el involucramiento de sus funcionarios y funcionarias son condición necesaria para alcanzar mejores políticas públicas, y recuperar así la confianza y legitimación social del Estado.

De acuerdo con datos del INDEC, obtenidos a partir del Censo 2022, el empleo público representa el 8% de la población total –que es, en definitiva, hacia la que se dirigen los esfuerzos del quehacer estatal– y alcanza al 18,2% de la población ocupada (4° trimestre de 2022). En la actualidad, las provincias y municipios ocupan cerca del 80% del empleo público total, producto de los procesos de descentralización administrativa de las décadas del 70 y 90, en servicios de salud, educación y seguridad, sectores que ocupan más del 60% de los empleos.

La dotación de la Administración Pública Nacional central y descentralizada, instituciones de la seguridad social y otros entes públicos, en junio de 2022, alcanzaba los 398.660 agentes, entre personal civil (49,2%) y uniformado (50,8%). Si se consideran los pagos a este personal, en 2021 representaban el 7,6% de las erogaciones del Sector Público Nacional (2,33% del PIB). La mayoría de ese personal está ligado al desempeño directo –o en apoyo– de funciones centrales y estratégicas relativas al diseño, implementación y evaluación de políticas, regulaciones y control de, entre otros, concesiones y servicios públicos: actividades críticas para el quehacer económico, social y ambiental del país. Según el tipo de Administración, prestan servicios en la Central (22%), Descentralizada (59,8%), Desconcentrada (11,5%) y otros entes (6,9%). De ese total, sólo el 2,5% no estaba alcanzado por un convenio colectivo, lo cual refleja que el derecho constitucional respectivo está siendo aplicado.

Esta combinación de dos órdenes laborales y dos regímenes de negociación colectiva genera situaciones de diversidad y complejidad agudizadas, además, por la existencia de numerosos regímenes escalafonarios y de carrera con sus consecuentes escalas y valores salariales.

Si bien en los últimos 40 años se puede distinguir una tendencia hacia la configuración de un servicio civil profesional a nivel nacional –con base en la estabilidad y la carrera, el ingreso mediante concursos y la igualdad en el acceso previsto constitucionalmente– a lo



largo de gestiones gubernamentales incluso de diferentes signos partidarios, aún existen heterogeneidades –horizontales y verticales– que se combinan con rigideces, debilidades funcionales, brechas generacionales y una proporción considerablemente elevada de personal temporario. Una de las razones de ello estriba en no haber logrado realizar esfuerzos suficientes y propicios para que el sector sea impulsado definitivamente a través de un diálogo y consulta entre todos los sectores políticos y socioeconómicos que aseguren legitimidad, sustentabilidad y eficacia.

Para dar sostenibilidad a la reconfiguración de un servicio civil adaptado al tiempo presente, desde CIPPEC proponemos un Plan Integral de Fortalecimiento del Servicio Civil organizado en dos grandes ejes: i) completar la mejora del andamiaje legal, reglamentario y convencional que encuadra al empleo público nacional y los regímenes de escalafón, carrera y retribución del personal como base para facilitar cambios sensibles en las prácticas y cultura laboral acordes con una administración profesional y de calidad para el siglo XXI; ii) fortalecer las capacidades para una dirección coherente y efectiva del servicio civil en un marco institucionalizado de consultas, acuerdos y legitimación entre los actores sociales, políticos y económicos concernidos, para dotar de mayor sustento y eficacia (Consejo Nacional del Empleo Público) a políticas que son públicas y de construcción institucional de mediano plazo.

Dotar de mayor homogeneidad y simplicidad al universo de regímenes laborales, escalafonarios, de carrera y retribución posibilitaría que el ingreso y progreso sean criterios generalizados resultantes de la idoneidad, la capacitación permanente, la acreditación de desempeños laborales efectivos, en igualdad de oportunidades y de trato justo, digno y decente. El foco debe estar puesto en atraer y retener personal técnico y profesional de áreas y/o especialidades críticas y estratégicas para el país, además de directivos superiores e intermedios profesionalizados, evitando así la politización e improvisación de áreas determinadas de la Administración. A su vez, se busca mejorar los regímenes y procedimientos de contratación o provisión de servicios personales para reducir la transitoriedad y precarización laboral, desalentar clientelismos y erradicar injusticias laborales.

En paralelo, se propone desplegar un régimen de planeamiento (cuanti y cualitativo) de dotaciones sustentables fiscalmente, que oriente el ingreso de las personas llamadas a desempeñar ocupaciones críticas y un recambio generacional oportuno con un sistema de información completa y actualizada del personal. Sumado a eso, viabilizar una dirección efectiva y un mayor control del sistema de empleo público mediante el sustancial fortalecimiento técnico, profesional y político de los órganos rectores que asisten al Poder Ejecutivo en la materia así como de las unidades de jurisdicciones ministeriales y entidades descentralizadas.

Y lo más trascendente es generar legitimidad, sostenibilidad, perseverancia y estabilidad en estas políticas a mediano y largo plazo por medio de una mayor apertura, transparencia y participación pública, a través de la institucionalización de ámbitos de diálogo, consulta y consensos entre actores políticos, sociales, empresariales, gremiales y académicos. Si la Administración es pública por los recursos, acciones y servicios que presta al país, las acciones en procura de su mayor efectividad deberían ser cuestión y responsabilidad de todos y no sólo de un sector o gobierno de turno. La propuesta de conformar un Consejo Nacional del Empleo Público, así como la consulta, deliberación y tratamiento de las diversas medidas legales y reglamentarias que se sugieren en el Plan Integral de Fortalecimiento del Servicio Civil, desafían a todos los sectores a inaugurar un nuevo estilo de convivencia democrática en este ámbito.



¿CUÁL ES LA PROBLEMÁTICA?

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. Para ello debemos concentrarnos en la definición de aspectos cualitativos (estructura, perfil, ingreso y carrera, dependencias jurisdiccionales y funcionales) y no únicamente cuantitativos (dotaciones razonables), por medio de la participación institucionalizada de ámbitos de diálogo, consenso, compromisos y pactos con actores políticos, sociales, empresariales, gremiales y académicos para alentar políticas estables y de mediano y largo plazo.

La probabilidad de realizar una gestión de gobierno exitosa aumenta con una Administración Pública profesional. La calidad de la gestión pública depende en buena medida de la idoneidad e integridad de las personas que la integran, tanto a nivel político-estratégico como directivo y técnico-administrativo. La literatura especializada y la experiencia comparada muestran que la calidad del personal de la administración pública tiene una incidencia favorable en la calidad de la gestión pública y de la gestión de políticas (Evans y Rauch, 1999; Chudnovsky, 2017): una Administración que cuente con la cantidad necesaria de empleados y empleadas, con las competencias laborales requeridas e involucramiento con un servicio de calidad, en el marco de la legalidad, honestidad y austeridad en la gestión de los recursos puestos a su cargo.

Son ampliamente conocidas las ausencias, deficiencias e ineficiencias del accionar estatal en nuestro país, sólo algunas debidas a la falta de personal suficiente, competente y motivado para atender demandas ciudadanas y acompañar debidamente los procesos gubernamentales. Entre los factores que hacen a las capacidades estatales, la calidad de su sistema de empleo público y el involucramiento de sus funcionarios y funcionarias son condición necesaria para alcanzar mejores políticas públicas, y recuperar así la confianza y legitimación social del Estado. Así lo reconocieron todos los Gobiernos de la Región Iberoamericana, que han suscripto, por ejemplo, la Carta Iberoamericana de la Función Pública, impulsada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado y adoptada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en noviembre de 2003.

El empleo público en Argentina es un mundo complejo y multidimensional: actualmente, el sector público argentino cuenta con un total de 3.413.907 empleados y empleadas asalariados/as, 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 registrado, 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). El 80% corresponde a dotaciones provinciales y municipales (Solano, 2023) producto de los procesos de descentralización administrativa en las décadas del 70 y del 90, vinculada a servicios como la salud, la educación y la seguridad, sectores a los que se vincula más del 60% de los empleos estatales.

Con relación a la población total informada por el INDEC según el Censo 2022, el empleo público representa el 8% de la población total y alcanza al 18,2% de la población ocupada (4° trimestre de 2022). En países de la región, la relación entre el empleo público y la población total varía. Tanto en Brasil como en México –también 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). Algo similar sucede en Chile, donde el número también ronda los 5 puntos, mientras que en Uruguay aumenta al 8%, igualando a la Argentina para el mismo año. Por fuera de la región, en Estados Unidos el empleo público representó alrededor del 7% del total de su población en 2021, y en el Reino Unido y Alemania cuentan con números similares a la Argentina, superando el 8%. Países del norte de Europa, como Dinamarca y Noruega, sobresalen con porcentajes que rondan el 16% de su población total para 2020, también según datos de OIT (OIT, 2021).

Según datos del INDEC, los cargos presupuestados en el Sector Público Nacional (SPN) eran 786.635 (2021), de los cuales el 45,7% pertenecían a la Administración Nacional (central, descentralizada e instituciones de la seguridad social); 37,1% a docentes y no docentes del Sistema Universitario Nacional; 11,7% a Empresas y Sociedades del Estado; 2,8% al Sistema Financiero Oficial, y el 2,8% restante a otros entes.

La dotación de la Administración Pública Nacional central y descentralizada, instituciones de la seguridad social y otros entes públicos, en junio de 2022 alcanzaba los 398.660 agentes, entre personal civil (49,2%) y uniformado (50,8%). Por fuera de este universo quedan las empresas públicas y personal de las universidades nacionales, que, por su complejidad, exigen una atención específica que no es abordada en este documento. Si se consideran los pagos a este personal, en 2021 representó el 7,6% de las erogaciones del Sector Público Nacional (2,33% del PIB).

La mayoría de quienes integran el servicio civil están ligados al desempeño directo –o en apoyo– de funciones centrales y estratégicas relativas al diseño, implementación y evaluación de políticas, regulaciones y control de, entre otros, concesiones y servicios públicos: todas actividades críticas para el quehacer económico, social y ambiental del país. Según el tipo de Administración prestan servicios en la Central (22%), Descentralizada (59,8%), Desconcentrada (11,5%) y otros entes (6,9%). De ese total, solo el 2,5% no estaba alcanzado por un convenio colectivo.

Estas personas quedan comprendidas en dos grandes órdenes laborales: el de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 y la más reciente Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional N° 25.164 (LMREPN - 1999). Los pocos restantes cuentan con estatutos u ordenamientos de variadas características, como por ejemplo el Servicio Exterior.

Salvo muy pocos casos que aún no ejercen el derecho a la negociación, el resto puede hacerlo bajo el régimen de la Ley N° 14.250 (1953) o de la más reciente Ley N° 24.185 (1992). Bajo esta última se ha acordado el 2° Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (CCTG), vigente por Decreto N° 214/2006. La combinación de dos órdenes laborales y de dos regímenes de negociación colectiva da lugar a situaciones de diversidad y complejidad que se agudizan si se considera, además, que existen numerosos regímenes escalafonarios y de carrera con sus consecuentes escalas y valores salariales.

Los datos muestran una primera imagen de grandes heterogeneidades –horizontales y verticales– que signan a este sector, junto con rigideces y debilidades funcionales, brechas generacionales y una proporción aún elevada de personal temporario dentro de un proceso de regularización y constitución de un servicio civil profesional que, hasta hoy, no ha logrado reunir los esfuerzos suficientes y propicios para ser impulsado definitivamente. Queda claro también que no se trata de una cuestión de mero ajuste fiscal o recorte, sino de fortalecer capacidades político administrativas para una apropiada y austera gestión pública haciendo más eficiente y eficaz la asignación de los recursos públicos.



En estos 40 años de democracia puede reconocerse 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 previsto constitucionalmente. Existe el impulso de políticas y acciones de diverso tenor e impacto, pero con perceptible orientación hacia un empleo público acorde y todas en el marco de gobiernos constitucionales. Algunos aspectos permiten observar un saldo positivo:

- Se sancionaron, despliegan y cumplen las leyes que rigen el empleo público en línea con los compromisos constitucionales que rigen el accionar estatal (artículos 14 bis, 16 y cláusulas pertinentes de tratados internacionales), la estabilidad laboral y la igualdad de oportunidades y de trato para ingresar y progresar en la carrera (Ley N° 25.164/1999 – Marco de Regulación del Empleo Público Nacional - LMREPN)¹. Asimismo, un régimen específico de negociación colectiva (Ley N° 24.185/1992) democratizando las relaciones laborales conforme a un trabajo digno y decente, y dándole cumplimiento mediante dos Convenios Colectivos de Trabajo General (CCTG) de los cuales el 2° se encuentra vigente (Decreto N° 214/2006).
- Se vienen instrumentando modernos regímenes escalafonarios, de carrera y retribución con eje en la idoneidad, mérito y desempeño efectivo, aunque con avances tímidos en la incipiente profesionalización de los directivos superiores, a través de acuerdos paritarios expresados en numerosos Convenios Colectivos de Trabajo Sectoriales al amparo del CCTG.
- Sólo se reconoce como válido el ingreso al régimen de estabilidad si se ha realizado concurso de antecedentes y oposición en igualdad de trato y oportunidades y cumplimiento efectivo del período de prueba.
- El ascenso de categoría escalafonaria se posibilita previa acreditación de la idoneidad correspondiente, dejando de lado la antigüedad como exclusivo criterio de promoción, la que ahora deberá proceder por la obtención de calificaciones anuales del desempeño y la aprobación de actividades de capacitación.
- Se vienen realizando inversiones en capacitación y desarrollo del personal, con financiamiento asegurado y permanente.
- Se ha mantenido vigente un régimen de acceso a la alta dirección pública, con garantía de permanencia en el ejercicio del cargo por término prefijado, y se extendieron parecidas provisiones para las jefaturas intermedias.
- Se ha mejorado el régimen de contratación laboral del personal transitorio en desmedro de otras modalidades de vinculación y provisión de servicios personales y se alienta su ingreso a la función pública.
- Se han establecido y funcionan órganos paritarios permanentes para impulsar estas cuestiones y procurar ambientes de trabajo libres de violencia, acoso y discriminación.
- Se han adoptado medidas y acciones orientadas a asegurar el ingreso de personas con discapacidad certificada, veteranos de Malvinas y colectivo LGTBI.

¹ En sentido convergente con el espíritu y finalidad dada a la LMREPN, se modificó el artículo 2° de la LCT por el que por su inciso a) esta ley no se aplica al personal de las Administraciones Nacional, Provinciales y Municipales, salvo acto expreso o convención colectiva en contrario. En el ámbito nacional, y por esta salvedad, el personal de la UIF pasó de la LMREPN a la LCT en sentido inverso a dicha finalidad.



- Se han efectuado esfuerzos por dotar a la Administración de sistemas de información y gestión del personal, en línea con los avances tecnológicos.

No obstante, aún deben enfrentarse serios desafíos:

- Pese a esos avances, persiste una dispersión y variedad de regímenes laborales y antiguos regímenes escalafonarios, de promoción y retribución, fruto más de una acumulación sedimentaria que de una política sólida y organización que articule las diversidades genuinas y homogenice el conjunto. Una manifestación son las desigualdades salariales entre colectivos laborales, aun para tareas equivalentes, y una tendencia vacilante para la debida distinción entre directivos de carrera y los de confianza para reducir la politización excesiva de los cargos de dirección superior. A eso se suman las insuficiencias para atraer, involucrar y retener personal técnico y profesional con especialidades críticas de cara al futuro, con excepción de la específica atención a la mejora del personal científico técnico.
- Pese a los concursos realizados y en curso, todavía hay una elevada proporción de personas contratadas, con y sin relación de dependencia. Ello se ha constituido en una vía de acceso al empleo sumamente considerable con los riesgos de politización que comporta, la desmotivación que genera y el envejecimiento del personal permanente. Contratar personal al margen de los concursos (pese a preverse un régimen para comprobar idoneidad) facilita la discrecionalidad, dificulta la planificación y genera desigualdad de oportunidades y de trato.
- La falta de planificación razonable de las dotaciones de cargos y personas a mediano plazo –en cantidades, pero sobre todo en especialidades claves– alimenta la falta de un horizonte fiscalmente sustentable, así como dificulta la atracción de especialidades para las nuevas ocupaciones y desafíos a los que se enfrenta el sector público. Esto se alimenta por la falta de un sistema de información integral que, a su vez, facilite debates que muchas veces carecen de fundamentos basados en evidencias.
- Todavía es patente la debilidad e insuficiencia de los órganos rectores para direccionar una política de empleo público consistente y de una gestión más efectiva de las unidades jurisdiccionales a cargo de las materias de personal, así como cierto déficit en el segmento de directivos superiores e intermedios para conducir adecuadamente a las personas a su cargo.
- Existe un reconocimiento escaso de la relevancia del aporte de los/as funcionarios/as a la calidad de vida de la población, que suele cobrar repercusión cuando se manifiesta por la ausencia o deficiencia en los servicios públicos.
- Aunque la negociación colectiva viabiliza diálogos, podría potenciarse la generación de consensos más profundos a la hora de diseñar e implementar medidas vinculadas al empleo público. Las tendencias de cada gobierno a adoptar medidas estructurales – aun orientadas adecuadamente–, sin mayor diálogo y/o consenso con actores políticos, económicos y sociales, generan escasa legitimación y fuerte desconfianza en temas que claramente trascienden a su período.
- La subordinación en el debate y consideración de muchas de estas cuestiones a criterios de mero ahorro fiscal ata su tratamiento a consideraciones focalizadas en aspectos cuantitativos, a la pérdida o gasto excesivo de sus salarios, pero también a poner sobre la mesa las inequidades al interior del funcionariado.



¿CUÁL ES NUESTRA PROPUESTA Y POR QUÉ DESARROLLARLA?

Para dar sostenibilidad a la reconfiguración de un servicio civil adaptado al tiempo presente, desde CIPPEC proponemos un Plan Integral de Fortalecimiento del Servicio Civil, que se organiza en dos grandes ejes:

1º) Completar la mejora del andamiaje legal, reglamentario y convencional que encuadra al empleo público nacional y los regímenes de escalafón, carrera y retributivos del personal como base para facilitar cambios sensibles en las prácticas y cultura laboral acorde con una Administración Profesional y de calidad para el siglo XXI.

2º) Fortalecer las capacidades para una dirección coherente y efectiva del servicio civil en un marco institucionalizado de consultas, acuerdos y legitimación entre los actores sociales, políticos y económicos concernidos, para dotar de mayor sustentabilidad y eficacia (Consejo Nacional del Empleo Público) a políticas que son públicas y de construcción institucional de mediano plazo.

Con el primer eje se busca dotar de mayor homogeneidad y simplicidad al universo de regímenes laborales, escalafonarios, de carrera y retribución, para que el ingreso y progreso sean criterios generalizados resultantes de la idoneidad, la capacitación permanente, la acreditación de desempeños laborales efectivos, en igualdad de oportunidades y de trato justo, digno y decente. En especial para atraer y retener personal técnico y profesional de áreas y/o especialidades críticas y estratégicas para el país, además de directivos superiores e intermedios profesionalizados evitando así la politización e improvisación de áreas determinadas de la Administración. En forma complementaria, se busca la sanción de un régimen para funcionarios/as de confianza. Por último, mejorar los regímenes y procedimientos de contratación o provisión de servicios personales para reducir la transitoriedad y precarización laboral, desalentar clientelismos y erradicar injusticias laborales.

A través del segundo eje, se propone desplegar un régimen de planeamiento (cuanti y cualitativo) de dotaciones sustentables fiscalmente, que oriente el ingreso de las personas llamadas a desempeñar ocupaciones críticas y un recambio generacional oportuno con un sistema de información completa y actualizada del personal. A eso se suma el objetivo de alcanzar planeamiento e información para el fortalecimiento técnico, profesional y político de los órganos rectores y unidades jurisdiccionales que viabilice una dirección efectiva y mayor control del sistema de empleo público. Por último, a fin de generar legitimidad, sostenibilidad y estabilidad en estas políticas a mediano y largo plazo, desarrollar más apertura, transparencia y participación pública institucionalizando ámbitos de diálogo, consulta y consensos entre actores políticos, sociales, empresariales, gremiales y académicos.

Las capacidades de una Administración Pública de excelencia reposan en gran medida sobre las competencias éticas, técnicas y profesionales de miles de ciudadanos y ciudadanas que la integran. El diseño y práctica del régimen de empleo público son responsabilidades de todos y no de sólo un gobierno o sector. Por esa razón es necesario asegurar compromisos duraderos y una mayor transparencia y gobernanza colaborativa para aumentar la confianza y el reconocimiento ciudadano.

Es clave asegurar dotaciones de personal fiscalmente sustentables y apropiadas para cumplir mandatos constitucionales y normativos, proveer y/o asegurar bienes, regulaciones,



informaciones, servicios y políticas de calidad, en cantidad y capacidad profesional que integran el servicio civil. Las dotaciones deben resultar de una planificación razonable fundada en información certera, estar encuadradas en pocos regímenes laborales, escalafonarios, de carrera y retribución en los que se exija y premie la idoneidad actualizada, el compromiso público y la rendición de cuentas por desempeños efectivos remunerados de manera justa. Y bajo condiciones dignas y decentes que, además, faciliten la innovación y aprovechamiento de tecnologías de avanzada, y la potente atracción, retención e involucramiento de personas con saberes críticos y de directivos superiores e intermedios altamente preparados. Para lograrlo se propone:

En ese sentido, para el 1° eje, se proponen varias líneas de acción:

Simplificar y armonizar regímenes laborales y de negociación colectiva, buscando fortalecer la cobertura de las Leyes 24.185 y 25.164, disminuirá tratamientos disímiles e inequitativos entre empleados/as con tareas equivalentes.

- Introducir modificaciones para converger diversos institutos de los regímenes laborales (LCT, LMREPN y demás estatutos) y limitar la inclusión de colectivos en la LCT.
- Actualizar y ampliar el CCTG, incorporar personal comprendido por la LCT y el CCTG al ámbito de la LMREPN e incorporar progresivamente otros colectivos laborales al ámbito del CCTG.
- Asegurar intervención del órgano rector de empleo público en las negociaciones por Ley N° 14.250.
- Sancionar nuevos regímenes: a) de incompatibilidades y acumulación de cargos y contratos, unificándolo con el régimen de incompatibilidades éticas, prevención y sanción de corrupción y otras prácticas indebidas, b) de licencias, justificaciones, franquicias y compensaciones (especial por zona), sin afectar derechos adquiridos.
- Redefinir causales de cesantía y exoneración en la LMREPN para facilitar egresos por desempeño deficiente continuado, indisciplina, corrupción o incompatibilidad.

Extender y/o fortalecer la aplicación actualizada de los principios de idoneidad, mérito, capacidad e igualdad en todos los escalafones y regímenes de carrera, junto a una política salarial equitativa, consistente y sustentable.

- Actualizar y uniformar regímenes escalafonarios más simples e impulsar convenios y/o agrupamientos específicos para atraer e involucrar a quienes aportan especialidades más críticas para el país, los nuevos servicios públicos y tecnologías avanzadas², con Comités de Seguimiento a integrar con esos/as funcionarios/as, entidades sindicales y referentes profesionales externos. Pocas categorías y agrupamientos para homogeneizar y contrarrestar tendencias centrífugas, facilitar la movilidad interna y simplificar escalas salariales equitativas.
- Actualizar y/o mejorar los regímenes de carrera sobre la idoneidad permanentemente actualizada y la rendición de cuentas por resultados en toda la carrera, descartando la antigüedad como criterio de promoción. Ingreso a la estabilidad sólo por

² Una variante puede ser la constitución de Cuerpos Especializados al estilo de los guardaparques, Administradores Gubernamentales, Abogados del Estado, Informáticos, etc.



concurso abierto con mejoras profundas al régimen de selección y en las garantías de imparcialidad y transparencia; Ascensos por concurso, Promoción Horizontal por calificaciones y mayores experticias comprobadas, Cambios de Agrupamiento y Movilidad para reasignar las personas según sus capacidades y necesidades de la Administración. Inversión en Capacitación por al menos una semana laboral para incorporar tecnologías digitales, la actualización técnica y ética, y el fomento de una fuerte identidad y responsabilidad funcionaria. Evaluación anual del desempeño y Régimen Retributivo simple y transparente, sin conceptos no remunerativos, con sueldos básicos significativos en el total a percibir y escalas que motiven ascensos. Prohibición de pagos por fuera del régimen ordinario, mejora del pago por horas extras y eliminación de las denominadas unidades retributivas *ad hoc*.

- Mejorar la composición y facultades de la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público Nacional para fortalecer una política más uniforme que asegure niveles salariales apropiados y equitativos.

Instrumentar un régimen de funcionarios directivos superiores e intermedios de carrera, coordinado con un régimen de funcionarios designados por confianza política.

- Consensuar un régimen para la reserva de funciones directivas superiores al personal de carrera para preservar ciertas Direcciones de la politización, amateurismo o improvisación. Determinar esas funciones es tarea ardua pero no imposible, pudiéndose empezar por aquellas fuertemente reguladas por normas procedimentales, leyes específicas o serias exigencias de especialización técnica y profesional.
- Establecer específicos regímenes de selección, promoción, capacitación, calificación y retribución de directivos según el CCTG³: selección por concurso abierto en años que no corresponda cambio de gobierno, veeduría de las dos fuerzas de la oposición más representativas y valoración de competencias técnicas para las políticas públicas a atender, de interacción con autoridades y red de actores, y de liderazgo de personas y proyectos. Ingresan al régimen de estabilidad y ejercen por no más de 4 años (renovables por concurso) para evitar capturas y desconfianzas. Con suplementos salariales atractivos parcialmente ligados al logro de resultados. Parte de su capacitación a cargo del INAP. Para evitar desvirtuaciones, las designaciones transitorias serán por única vez y 180 días improrrogables. Para la mayor transparencia y legitimación se establecerá un Comité de Seguimiento del Régimen de Funcionarios Directivos Superiores, con representación gremial, política, empresarial y académica.
- Establecer el régimen específico para funcionarios y funcionarias de confianza o extra escalafonados, con remuneraciones equitativas y homogéneas balanceadas con las de los directivos de carrera, pero independiente de estas.
- Relanzar el régimen para funcionarios y funcionarias a cargo de jefaturas intermedias, olvidados por la concentración en los directivos superiores, con encadenamiento salarial justo con estos y convocatorias reservadas al personal del colectivo. Tanto en los directivos superiores como intermedios, la estabilidad temporal en el cargo lograda por las capacidades de cada uno reducirá el margen de maniobra de la politización, corporativismo o amiguismos.

3 Recientemente por Decreto N° 191/2023 se ha vuelto a regular buena parte de estas cuestiones.



- Renovar un régimen de gestión para el diseño y aprobación de las estructuras organizativas para clasificar mejor unidades organizativas. Luce a una gestión pública ordenada y reduce riesgos de desplazamiento espurio de directivos.

Mejorar el régimen de contratación de personal y demás modalidades de provisión de servicios personales.

- Adecuar y/o actualizar normativas y fuentes de financiamiento de las modalidades a utilizar, precisando mejor la definición de los causales que motivan usar cada tipo de contratación, el procedimiento para la verificación de su cumplimiento efectivo, declarando la violación de estas previsiones como falta grave⁴, y los motivos que den lugar a indemnización por rescisión unilateral de la Administración.
- Fijar que el personal contratado laboral no sea mayor al 15% del personal permanente, más otro no mayor al 5% de personas sin contrato laboral, acotándolo a personal profesional y técnico.
- Aprobar un régimen abreviado de acreditación de competencias laborales, con publicidad y concurrencia de postulantes, renovación sujeta a evaluación del cumplimiento del objeto del contrato y limitada a no más de 3 años, con espera por otros 2 para una persona y convocatorias anuales para ingresar al régimen de estabilidad. Prohibir por 5 ejercicios a quien se le rescindiera contrato por razones disciplinarias o de desempeño inadecuado.
- Establecer el reconocimiento de las calificaciones y actividades de capacitación para los eventuales concursos de ingreso.
- Equiparar los pagos con los del personal permanente por tareas iguales o equivalentes y prohibir el pago de conceptos específicos de la carrera.
- Todo proveedor de servicios personales contará con Legajo Único Personal Electrónico y certificación previa del Registro Central para su transparencia, control preventivo y detección de incompatibilidades.

Por otro lado, para el 2º eje se recomienda:

Establecer el Sistema Integral de Gestión del Servicio Civil con órganos a cargo de la gestión estratégica y operacional del Personal, fortalecidos sustancialmente para asegurar su direccionamiento efectivo.

- Establecer que cada jurisdicción o entidad cuente con plan a 3 o 5 años, de necesidades de personal permanente (cuanti y cualitativamente), las probables de personal transitorio y priorización de las erogaciones mediante una metodología participativa de saberes, conocimientos y percepciones de múltiples actores en Consejos de Consulta y Prospección.
- Definir y asegurar las facilidades fiscales y administrativas para la incorporación de personal a las jurisdicciones y entidades con plan.
- Incorporar la obligada identificación del puesto o contratación específica a cubrir en cada cargo y/o partidas a incluir en el Presupuesto correspondiente.

⁴ Incluyendo prohibir expresamente la práctica que permite adquirir estabilidad bajo la LCT por el simple devenir del tiempo. Artículo 94.



Establecer la planificación de las dotaciones de personal de cada jurisdicción y entidad del Sector Público Nacional para darles previsibilidad y sustentabilidad fiscal.

- Instrumentar un Sistema de Información Integral del Personal del Sector Público Nacional.
- Informatizar los procesos de selección, evaluación del desempeño y capacitación, y demás procesos de gestión llamados a tener impacto en el Sistema.
- Aprobar el régimen de gestión integral del Nomenclador Central de Puestos de Trabajo y Directorio de Competencias Laborales, cuya realización y digitalización es impostergable e imprescindible, por sus contribuciones técnicas, transparencia en saber para qué se contrata y paga, además de para evitar el uso de denominaciones diferentes para justificar niveles salariales distintos por tareas equivalentes. Ningún cargo y persona carecerá del registro de la denominación de la función que motiva su remuneración. Ninguna designación, contratación o asignación de funciones procederá sin previa certificación de denominación inscripta.
- Instrumentar el Registro Público Central de Conceptos Retributivos y demás pagos al personal para aumentar la transparencia y desalentar la práctica de autorizar o comprometer pagos, incentivos, etc. sin mayor conocimiento o control de los órganos rectores y por fuera de los regímenes ordinarios. Ningún pago deberá ser autorizado si su concepto no está inscripto. Todo pago que incumpla deberá ser objeto de fuerte sanción.
- Disponer un Programa Permanente de Relevamiento del Clima y Cultura Laboral para comprender los factores favorables y desfavorables al involucramiento laboral esperable. Con intervención del INAP y concurso de firmas especializadas, universidades e INDEC, asegurando transparencia y una red nacional especializada. Los informes serán divulgados públicamente y con jornadas de intercambio entre funcionarios y funcionarias.

Institucionalizar el diálogo político y social en materias de empleo público, hacia la constitución de un Consejo Nacional correspondiente.

- Constituir el Consejo Presidencial Consultivo para el Programa Integral de Fortalecimiento del Servicio Civil y su Comité Técnico Asesor como antesala del Consejo Nacional del Empleo Público.
- Declarar el compromiso presidencial de consultar previa y públicamente la sanción o modificación de los regímenes de alto impacto (vgr. reglamento de concursos, de Personal Directivo de Confianza, etc.).
- Establecer una Comisión Evaluadora de Políticas de Empleo Público, independiente y plural, sobre la marcha del Programa Integral de Fortalecimiento del Servicio Civil.
- Comprometer tres auditorías independientes anuales del diseño y aplicación del régimen de empleo público, y la contribución de la SIGEN para auditorías internas específicas.
- Consultar los proyectos de modificación de las Leyes 25.164, 25.188 y 20.744 (y/o sus respectivos reglamentos), de creación del Sistema de Gestión del Personal del Sector Público Nacional y Consejo Nacional del Empleo Público, del INAP y Sistema de Capacitación y Desarrollo de Funcionarios Nacionales (y/o del Instituto Universitario de Asuntos y Gestión Pública), del Consejo Federal de la Función Pública y Red Federal de Capacitación de Funcionarios Públicos, y del Régimen del Personal Extraescalafonario.



Revalorización de los aportes del funcionariado.

- Asegurar una gestión profesional del funcionariado, sus subsistemas, órganos correspondientes y sus interrelaciones para impulsar una acción coordinada y sinérgica. Con un Consejo Consultivo de autoridades jurisdiccionales en las cuestiones de Personal, y con la Reunión de Responsables de Unidades Organizativas respectivas.
- Plan de fortalecimiento del órgano rector de empleo público (OREP) y de las unidades jurisdiccionales a cargo de las materias de personal para asegurar que el PEN y la JGM estén dotados de plenas capacidades para un efectivo direccionamiento del Sistema de Gestión, pues aunque el Sector Público es diverso, sigue siendo uno solo.
- Plan de fortalecimiento del INAP como órgano rector del Sistema de Capacitación de Funcionarios Nacionales e Investigación Aplicada a la Gestión Pública y soporte de una Red Federal de Capacitación de Funcionarios Públicos. La Universidad de la Defensa Nacional (Ley N° 27.015) permite sugerir explorar la creación de un Instituto Universitario de Asuntos y Gestión Pública.
- Constituir los Comités Consultivos para la Proyección de Dotaciones, el Comité de Seguimiento del Régimen de Funcionarios Directivos Superiores y los correspondientes a los Agrupamientos Especializados.
- Creación por Ley del actual Consejo Federal de la Función Pública y de la Red Federal de Capacitación de Funcionarios Públicos.
- Programa Permanente de Fortalecimiento de Competencias Directivas para quienes tengan personal a cargo. La política de empleo público y el compromiso por un trato digno no servirá de nada si las normas no se traducen en prácticas directivas coherentes con esos valores y determinaciones.
- Establecer el Programa Permanente de Relevamiento de Satisfacción Ciudadana y de la imagen social del funcionariado.

LINEAMIENTOS PARA UN PLAN DE IMPLEMENTACIÓN

La implementación del Programa supone un fuerte compromiso del titular del Poder Ejecutivo Nacional, de su equipo ministerial y asesor directo. En primer lugar, para tomar la iniciativa y asumir el riesgo de convocar a representaciones políticas, empresarias, sociales y académicas para reconstruir el Servicio Civil y para abrirse genuinamente a integrar propuestas y críticas válidas a las iniciativas. En un eventual rechazo, ausencia o debilidad en la participación buscada quedará el remanente favorable de haberlo intentado de manera abierta y pública. De frustrarse esa convocatoria, podrá asumir un papel directivo, rápido, audaz e incisivo para impulsar las acciones propuestas. En ambos escenarios, se deberá acompañar con un fuerte dispositivo de comunicación pública de las razones, fundamentos y conveniencias que motivan los cambios.

El concurso gremial y académico, y de buena parte de las expresiones sociales, parece más viable de obtener a tenor de las tendencias históricas registradas y los aportes acumulados de muchos especialistas. Configuran una demanda global y una presión social, aún difusa pero



real, para modificar sustancialmente la gestión pública y en ella, la del servicio civil. El mundo académico y social en general verá con buenos ojos el decidido impulso presidencial para encarar este desafío histórico ante los reclamos de más efectivos servicios públicos de calidad.

Las acciones propuestas son un reclamo, pero también una aspiración, de los propios funcionarios para trabajar en una Administración Pública exigente, pero justa en su trato laboral, en el reconocimiento de sus esfuerzos y en niveles salariales dignos. La profesionalización que se va abriendo paso es un reclamo generalizado. El apoyo de los/as actuales empleados/as, y de muchos/as jóvenes, profesionales y personal técnico especializado que aspira a involucrarse laboralmente en la Administración, es un capital favorable para el Programa. No debe desconocerse tampoco la exigencia ética y jurídica por prácticas de un Estado de derecho en clave democrática a ser atravesadas por un trato digno y decente, en este caso, laboral, entre ciudadanos y ciudadanas en igualdad de oportunidades.

Son patentes las ventajas que el sindicalismo puede obtener en términos de mayor visibilidad y prestigio social, así como por la mejora de los colectivos que representan, aún pese a la pérdida relativa en su condición de parte en la negociación colectiva.

El mundo empresario podría considerar favorable la mejora en la “productividad” o, mejor aún, en la efectividad del desempeño del funcionariado por la mayor experticia que se le reclama en las diferentes áreas en las que interactúa con el sector público. Por lo cual, es de prever que pueda acompañar con sus propias propuestas y experiencias en materia de gestión en general, sin perjuicio de considerar las tendencias modernas a nuevas modalidades de asociación público-privada en muchas áreas, la reducción de las probabilidades de corrupción o captura sectorial, así como intervenciones regulatorias más acordes para el buen funcionamiento de los mercados. El adecuado dimensionamiento de las dotaciones y su proyección razonable contribuirá a superar las habituales discusiones centradas sobre los aspectos cuantitativos y fiscales.

Las acciones comportan cambios especialmente normativos llamados a tener estabilidad y legitimidad por su razonabilidad y factura técnica, así como por la contribución de todos/as a pensar y mejorar una institución que es de todos/as y para todos/as. Al mismo tiempo, estas acciones significarían cambios profundos en prácticas y culturas del mundo laboral público y de la interrelación gremial que impulsan, especialmente, a la práctica política de gran calado en el manejo de la Administración a los que están llamados a provocar.

Partiendo de esta premisa, es clave convocar desde el inicio a los actores de la oposición para acordar medidas que trascienden los mandatos de un gobierno, no sólo por el valor intrínseco e impactos de las medidas sino también con el objetivo de dar con una modalidad que puede contribuir a ampliar un estilo de gobernanza participativa.

Ahora bien, ¿qué resistencias se podrían encontrar? Existen desconfianzas entre los actores políticos frente a una convocatoria de este tipo, así como también la tendencia reiterada a considerar que estas cuestiones son responsabilidad exclusiva de cada gobierno y, por lo tanto, no hay necesidad de buscar acuerdos o legitimaciones en temas de construcción institucional que lo trascienden en el tiempo. Esta misma tendencia podría hallarse entre los múltiples colaboradores del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), en especial de las autoridades superiores de entidades que podrían percibir que, con estas medidas, pierden “libertad de acción”. En igual sentido, directivos/as y personal de esas entidades que, en muchos casos, animan presiones centrifugas y de resguardo de sus no siempre genuinas especificidades. También, en las entidades sindicales se pueden reproducir estas disonancias entre las direcciones superiores y las de los ámbitos sectoriales.



No se desconoce tampoco que estas cuestiones carecen del atractivo de otras áreas de política pública y que consecuentemente tienden a ser postergadas o ignoradas, aún por sus propios beneficiarios y usuarios. En esta misma línea, el hecho de que sean cambios llamados a tener impactos plenos más allá de un gobierno es otro factor que puede aumentar la renuencia a abordarlos. A esto se suman las imágenes estereotipadas y negativas –o cuanto más, escépticas– sobre el trabajo de funcionarios y funcionarias, por lo que la falta de interés a la hora la participación de cuestiones de esta índole es –y será– un escollo considerable a sortear.

La sucesión de acciones puede reflejarse en etapas y estimación de duraciones. La primera etapa apunta a materializar el Consejo Presidencial Consultivo y su Comité Técnico Asesor y, además, la puesta en funcionamiento de sus labores focalizadas en las modificaciones normativas, las bases del diseño del Sistema de Gestión del Personal y, por último, la búsqueda de consensos para la determinación de cargos directivos a reservar para funcionarios/as de carrera y de confianza. En el marco de las negociaciones colectivas del Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG), ampliar la cobertura de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional (LMREPN), y completar y unificar convenios sectoriales. La Administración deberá poner en marcha la Planificación de las Dotaciones, el Sistema de información del Personal, el Legajo Personal Electrónico, el Registro Público Central de Conceptos Retributivos, el Nomenclador de Puestos y el nuevo Régimen de Estructuras Organizativas. Y, en simultáneo, deberá diseñar y ejecutar el Plan de Fortalecimiento del OREP y de las Unidades jurisdiccionales de Personal.

La segunda etapa procura empezar a constituir el Sistema de Gestión del Personal del SPN y el Consejo Nacional de Empleo Público, la sanción de las normativas del INAP y del Sistema de Capacitación, del Consejo Federal de la Función Pública, y los regímenes de directivos superiores de carrera y de confianza. También, parte de esta etapa implica elaborar las regulaciones sobre incompatibilidades, licencias, justificaciones, franquicias y compensaciones y, en particular, las mejoras al régimen de contrataciones laborales y sus procedimientos de control. La negociación colectiva para actualizar el CCTG, los actuales Convenios Colectivos de Trabajo Sectoriales (CTS) y los colectivos pendientes. La Administración deberá revisar y mejorar de las normas que regulan las demás modalidades de vinculación de personal sin dependencia laboral, el completamiento de la digitalización de los procesos del Legajo Personal y Sistema de Información, el inicio de los Programas de Clima y Cultura Laboral y de Satisfacción Ciudadana e Imagen del funcionariado y la sanción del Premio Presidencial.

La tercera etapa busca consolidar los dispositivos para procurar el monitoreo y auditoría de la marcha del programa y del funcionamiento del Sistema de Gestión del Personal, el refuerzo al programa de capacitación y entrenamiento en materias de conducción del personal y el inicio de las campañas sistemáticas de comunicación de los aportes de la Administración y su funcionariado a la mejora de las condiciones de vida de la población. Será tarea del Consejo Nacional del Empleo Público asesorar sobre el lanzamiento de un segundo programa. Al hacerlo año y medio antes del subsiguiente cambio de gobierno, permitirá enlazar acciones entre una y otra gestión de manera más consensuada. Una posible secuencia de acciones resulta de la siguiente manera:

Primera etapa (ocho meses: enero a agosto de 2024)

Las acciones más complejas y/o relevantes para consulta e intervención necesaria del Consejo Presidencial Consultivo y de su Comité Técnico Asesor refieren a:



1. Desde el titular del PEN, declarar el compromiso de consultar las medidas más trascendentes a representaciones políticas, empresarias, sociales y académicas pertinentes o implicadas, y a multiplicar las instancias de diálogo y seguimiento temático o jurisdiccional para la concreción de un Programa Integral de Fortalecimiento del Servicio Civil.
2. Convocar a la integración de un Consejo Presidencial Consultivo y de su Comité Técnico Asesor, con detalle del temario, anteproyectos y cronograma de trabajo inicial del Programa Integral de Fortalecimiento del Servicio Civil.
3. La integración y puesta en funciones de ambos órganos consultivos procederá antes del 31 de marzo de 2024. En caso de no encontrar eco suficiente, igualmente, el PEN iniciará las medidas contenidas en el temario.
4. Elaborar, consultar y tramitar la sanción de las posibles modificaciones en los regímenes laborales (LCT y LMREPN) necesitados para cumplir con el plan. En esta última ley, incluir, al menos, la mejora en las prescripciones relativas al personal transitorio o contratado y en los causales de cesantía y exoneración por desempeños deficientes reiterados. Se establece como fecha límite el 30 de junio de 2024.
5. En el marco del Comité Técnico Asesor y del Consejo Consultivo, consensuar los criterios para determinar cargos directivos sujetos a designaciones bajo el régimen de estabilidad y bajo el régimen de confianza. Se establece como fecha límite el 30 de junio de 2024.
6. Iniciar la elaboración y consulta de la normativa para el establecimiento del Sistema de Gestión del Personal del SPN, la que deberá estar consultada antes del 31 de julio de 2024.
7. Acordar con los gremios signatarios, la unificación de Convenios Colectivos de Trabajo Sectoriales (por aplicación del artículo 8° del Convenio), el pase del personal actualmente bajo la LCT y del CCTG –con la excepción, quizás, del personal de Casa de Moneda y Fabricaciones Militares– en la LMREPN (por aplicación del artículo 23 del Convenio), la limitación a incluir o pasar colectivos al ámbito de la LCT y la incorporación del OREP y ampliación de sus facultades para intervenir en las negociaciones bajo la Ley N° 14.250. Si la modificación del inciso b del artículo 2° de la LCT pudiera ser poco viable, se procederá mediante decreto a prohibir la inclusión de colectivos laborales del SPN instruyendo a los negociadores estatales a no prestar conformidad, si fuera el caso. Se establece como fecha límite el 31 de marzo de 2024.

Las acciones bajo directa intervención del PEN, JGM y OREP refieren a:

8. Elaborar y aprobar la metodología para elaborar los Planes de Dotación jurisdiccionales, e invitación a integrar los Consejos Consultivos. Se establece como fecha límite el 15 de abril de 2024. A su vez, se fija como fecha límite para la aprobación de los Planes la resultante de contar 36 meses a partir de la aprobación de esta metodología.
9. Disponer las facilidades fiscales y administrativas para jurisdicciones o entidades con Plan de Dotación aprobado y de la presentación de las dotaciones de cargos y contratos presupuestados por categoría y puesto de trabajo. Se establece como fecha límite el 30 de junio de 2024.
10. Instrumentar el Sistema de Información Integral del Personal del Sector Público y el régimen del Legajo Personal Único Electrónico obligatorio y uniforme en todo el SPN. Se



establece como fecha límite el 30 de abril de 2024. Disponer un término de dos años para su completa integración y funcionamiento.

11. Fortalecer las facultades y la integración de la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial –sobrepasando su carácter de meramente asesora– y disponer la constitución del Registro Público Central de Conceptos Retributivos. Se establece como fecha límite el 15 de marzo de 2024, disponiendo su realización antes del 30 de julio.

12. Sancionar el Régimen de gestión integral del Nomenclador Central de Puestos. Se establece como fecha límite el 15 de febrero de 2024, disponiendo su realización inicial en no más de doce meses.

13. Diseño y puesta en ejecución del Plan de Fortalecimiento del OREP y de las Unidades jurisdiccionales de Personal. Se establece como fecha límite el 31 de marzo de 2024, con un término estimado de dos años para cumplimentarlo.

14. Elaborar y aprobar el nuevo Régimen de elaboración y aprobación de estructuras organizativas para todo el SPN. Se establece como fecha límite el 1 de marzo de 2024.

Segunda etapa (diez meses: septiembre de 2024 a junio de 2025)

Las acciones más complejas y/o relevantes para consulta e intervención necesaria del Consejo Presidencial Consultivo y de su Comité Técnico Asesor refieren a:

1. Sancionar la normativa del Sistema de Gestión del Personal del SPN. Se establece como fecha límite diciembre de 2024.

2. Constituir el Consejo Nacional del Empleo Público. Se establece como fecha límite el 30 de junio de 2025.

3. Consultar y tramitar las leyes relacionadas con el INAP/Sistema de Capacitación y Desarrollo de Funcionarios Nacionales, del Consejo Federal de la Función Pública y la Red Federal de Capacitación de Funcionarios Nacionales. Se establece como fecha límite mayo de 2025.

4. Consultar y sancionar los nuevos regímenes de directivos superiores y de directivos de confianza. Convocar a integrar el Comité de Seguimiento del Régimen de Funcionarios Directivos Superiores. Se establece como fecha límite febrero de 2025.

5. Consultar y sancionar el nuevo régimen unificado de incompatibilidades. Se establece como fecha límite abril de 2025.

6. Consultar el nuevo régimen de licencias, justificaciones, franquicias y compensaciones. Se establece como fecha límite diciembre de 2024 y acordar paritariamente su aprobación antes del 30 de abril de 2025.

7. Consultar y sancionar las mejoras al régimen de contratación laboral a término. Se establece como fecha límite octubre de 2024.

8. Iniciar las negociaciones colectivas para la actualización del Convenio Colectivo de



Trabajo General, de los convenios colectivos sectoriales pendientes y actualización de los vigentes. Se establece como fecha de inicio el 1 de septiembre de 2024 y se estima completar los procesos en 24 meses.

Las acciones bajo la directa intervención del PEN, JGM y OREP refieren a:

9. Revisar las normativas y procedimientos de las modalidades de contratación sin relación de dependencia laboral. Se establece como fecha límite octubre de 2024.
10. Completar la digitalización de los procesos de gestión del Personal. Se establece como fecha límite el 1 de marzo de 2025.
11. Iniciar el Programa Permanente de Relevamiento del Clima y Cultura Laboral desde el 1 de abril de 2025.
12. Iniciar el Programa Permanente de Relevamiento de Satisfacción Ciudadana e Imagen Social del funcionariado. Se establece como fecha de inicio el 1 de abril de 2025.

Tercera etapa (doce meses: julio de 2025 a julio de 2026)

Las acciones más complejas y/o relevantes refieren a:

1. Constituir la Comisión Evaluadora de Políticas de Empleo Público. Se establece como fecha límite agosto de 2025.
2. Disponer Auditorías independientes del Programa a partir de septiembre de 2025.
3. Primer Informe de evaluación integral del avance relativo del Programa. Se establece como fecha límite mayo de 2026.
4. Determinación del Consejo Nacional de Empleo Público de un 2º Programa Integral de Fortalecimiento. Se establece como fecha límite julio de 2026.

Las acciones de soporte o bajo la directa intervención del PEN, JGM y OREP refieren a:

5. Iniciar el Programa Permanente de Fortalecimiento de Competencias Directivas. Se establece como fecha de inicio febrero de 2026.
6. Disponer Auditorías específicas de la SIGEN. Se establece como fecha de inicio enero de 2026.
7. Disponer las restantes acciones de mejora de la información e imagen social del funcionariado. Se establece como fecha de inicio marzo de 2026.



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

Chudnovsky, M. (2017). *La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 69, 5-40.

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>

Evans, P.B. y Rauch, J. (1999). *Bureaucracy and Growth: A Cross National Analysis of the Effects of «Weberian» State Structures on Economic Growth*. American Sociological Review, 64, 748-765.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2021). *ILOSTAT. La principal fuente de estadísticas laborales*. Disponible en <https://ilostat.ilo.org/data/>

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).

Solano, M. (2023). *Argentina y Brasil: no es una cuestión de tamaño*. CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/textual/argentina-y-brasil-no-es-una-cuestion-de-tamano/>



ACERCA DE LOS AUTORES

Eduardo Arturo Salas

Investigador asociado del Programa de Estado y Gobierno

Licenciado en Ciencia Política (USAL) y en Administración (UBA), con estudios de posgrado en Investigación Superior en Administración Pública (INAP España) y en Dirección Estratégica de Recursos Humanos (UBA). Funcionario de carrera jubilado, habiendo ejercido cargos en materias de empleo público y capacitación de funcionarios. Ha sido consultor de Naciones Unidas y diversas entidades internacionales.

Mauro Solano

Director del Programa de Estado y Gobierno

Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP), con posgrado en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO). Ha cursado el Máster en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Salamanca) y el Doctorado en Ciencia Política (UNSAM).

CIPPEC[®]

#40D
