



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

Empleo público nacional en contexto: influencias e implicancias de política pública. Argentina, 2019-2022

AUTOR: GUSTAVO BANCHERO

TUTOR: ALEJANDRO M. ESTÉVEZ, Ph.D

DICIEMBRE, 2022

Agradecimientos

A la educación pública,

A docentes de la maestría, por hacerme sentir parte de este camino que siento un privilegio.

A las personas entrevistadas, que posibilitaron materializar esta tesis.

A mi director de tesis, por la confianza y el acompañamiento incondicional.

A mis padres, eterno agradecimiento.

Resumen

La cuestión del empleo público ha sido objeto de numerosos estudios y debates a lo largo de los años de existencia del país, pero no tanto son los estudios que han enfocado la cuestión más allá de las dinámicas internas o nacionales, desde la influencia desde una óptica global o externa. A partir de ciertas transformaciones sobre la vida social y el mundo del trabajo, que han venido tomando forma en el transcurrir del primer cuarto del siglo XXI y tras acontecida la pandemia mundial por COVID-19, irrumpe una dinámica que altera el marco contextual hasta entonces existente y resulta por ello oportuno y pertinente revisitar y actualizar la mirada sobre la cuestión. En este sentido, se han identificado algunas de las principales influencias e implicancias de política sobre la agenda estatal del empleo en la administración pública nacional, que fundamentalmente emergieron desde estudios especializados actuales, revisiones preliminares de diversas fuentes de información secundarias y variadas entrevistas, dando con ello cuenta de la complejidad que actualmente presenta. A modo de conclusión, la cuestión económica ha resultado ser la principal influencia del contexto postpandemia sobre la agenda de empleo público nacional y cómo el Estado empleador se decide posicionar políticamente frente a ella la principal implicancia de política pública derivada.

Palabras clave

Empleo público nacional. Argentina. Agenda. Contexto. Política Pública.

Abstract

The issue of public employment has been the subject of numerous studies and debates throughout the years of the country's existence, but not so much are the studies that have focused on the issue beyond internal or national dynamics, from the perspective of influence global or external. From certain transformations on social life and the world of work, which have been taking shape in the course of the first quarter of the 21st century and after the global pandemic by COVID-19, a dynamic breaks out that alters the contextual framework until then and it is therefore timely and pertinent to revisit and update the view on the issue. In this sense, some of the main influences and policy implications on the state employment agenda in the national public administration have been identified, which fundamentally emerged from current specialized studies, preliminary reviews of various secondary information sources and various interviews, finding This accounts for the complexity that it

currently presents. By way of conclusion, the economic issue has turned out to be the main influence of the context on the national public employment agenda and how the employer State decides to take political position itself against it is the main implication of derived public policy.

Key words

Public employment. Argentina. Agenda. Context. Public policy.

INDICE GENERAL

1. INTRODUCCIÓN	7
2. PLANTEAMIENTO DEL TEMA	9
3. MARCO TEÓRICO	11
3.1 Agenda estatal	11
3.2 Ejes globales	14
3.2.1 Eje evolutivo	15
3.2.1.1 De la concepción del lugar de trabajo	18
3.2.1.2 De la modalidad de trabajo	20
3.2.1.3 De las tareas	23
3.2.1.4 De los perfiles	24
3.2.1.5 De las condiciones medioambientales de trabajo	26
3.2.1.6 Del sentido del trabajo	28
3.2.2 Eje Económico	32
3.2.2.1 Distribución de la riqueza y del ingreso	33
3.2.2.2 Pobreza (magnitud y líneas)	34
3.2.2.3 Inflación	36
3.2.2.4 Salarios reales	38
3.2.3 Eje TIC	40
3.2.3.1 Transformación digital	41
3.2.3.2 Automatización	43
3.2.3.3 Teletrabajo	47

4. METODOLOGÍA	49
5. HALLAZGOS DESARROLLO	51
5.1 Objetivo específico N°1	
5.1.1 Agenda estatal	52
5.1.2 Eje evolutivo	61
5.1.3 Eje Económico	74
5.1.4 Eje TIC	77
5.1.5 Síntesis	86
5.2 Objetivo específico N°2	
5.2.1 Dimensión, enfoque o perspectiva coyuntural	92
5.2.2 Dimensión, enfoque o perspectiva de fondo	95
CONCLUSIONES REFLEXIONES FINALES	100
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	103
ANEXO I (personas entrevistadas)	109
ANEXO II (formulario y desgrabación de entrevistas)	110

1. INTRODUCCIÓN

La cuestión del empleo público en Argentina ha sido objeto de numerosos estudios y debates a lo largo de los años de existencia del país, que varían y suelen reiterarse en el tiempo en función del contexto. En Salas (2020) puede encontrarse una síntesis reciente de esta trayectoria, con balance y proyecciones de consenso al respecto.

Sin embargo, menos numerosos son los estudios que han enfocado la cuestión más allá de las dinámicas internas o nacionales, desde una óptica global o externa. En esta línea, cabrían dos grandes excepciones. Una excepción es la que enmarca el empleo público en el acontecer de lo que fueron conocidas como la primera y segunda reforma del Estado durante la década de los 90 (Oszlak, 1999; Zeller, 2004); principalmente, se destacan estudios enfocados en impactos económicos sobre estructuras, dotaciones y derivaciones del modelo de nuevo gerenciamiento público (NPM, por sus siglas en inglés) (Estévez y Blutman, 2004).

La otra excepción es la que enmarca el empleo público en la modernización tecnológica; principalmente, se destacan estudios enfocados en impactos de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) o digitalización (BID, 2021), sobre automatización (Oszlak, 2020), inteligencia artificial (OCDE, 2020) y, en particular, teletrabajo (Estevez y Solano, 2020; Blutman y Vaca, 2020; Cardozo y Bulcourf, 2020; Bardauil y Peroche, 2021; Banchemo, 2022; Estévez, 2023).

Con el acontecer de la pandemia mundial por COVID-19, lo que en principio resulta una crisis sanitaria localizada deriva pronto en impactos multidimensionales más amplios y globalizados, que se extienden hacia diversos ámbitos de la vida social, incluido el mundo del trabajo. Irrumpe una dinámica que altera el marco contextual hasta entonces existente y resulta por ello necesario revisitar y actualizar la mirada sobre la cuestión.

La tesis está dedicada a producir un estudio cualitativo en esta dirección, que posibilite pensar al empleo público a partir de la complejidad que hoy presenta. En este sentido, el marco de construcción conceptual que propone se destina más a la apertura de aspectos de problematización y reflexión, que al desarrollo de categorías y mediciones científicamente acabadas.

La premisa de la cual se parte para el desarrollo de la tesis es que el empleo público no puede ser desconectado o desentenderse del devenir de un conjunto de cuestiones globales; que lo exceden, pero en cierta medida lo influyen e incluyen. Así, la distinción como esferas

estancas, independientes y perfectamente limitadas entre lo privado y lo público, lo relativo al empleo y lo que no, estarían más bien superpuestas y entrelazadas.

Insertado así el empleo público, a lo largo del documento se analizan un conjunto de aspectos, ordenados por ejes, a través de los cuales se buscó identificar influencias e implicancias de política pública para la agenda de empleo público nacional bajo el contexto global postpandemia de la Argentina, que fundamentalmente emergieron desde relevamientos de estudios especializados y diversas fuentes de información secundarias, y que han sido luego puestas bajo contrastación empírica a través de variadas entrevistas.

Cabe destacar que esta desagregación en ejes analíticos se propone como intención metodológica en términos teóricos, pues las cuestiones en la práctica están a menudo entrelazadas en múltiples direcciones y ocurren en simultáneo. Los ejes desarrollados son los siguientes:

Eje evolutivo, que contempla variados aspectos de rasgos generacionales o laborales que se han visto en contraste con el siglo XX conocido. Eje económico, que contempla algunas de las principales variables económicas relacionadas al empleo; y, Eje de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), que contempla aspectos relacionados principalmente en tres sentidos: la gestión del personal en la transformación digital, automatización en el empleo, y teletrabajo.

El presente documento se organiza de la siguiente manera: un marco teórico, que desarrolla los ejes mencionados y aspectos relacionados. Un marco de hallazgos/desarrollo, que dialoga empíricamente con el marco teórico y contrasta los objetivos de investigación e hipótesis planteados. Por último, se mencionan conclusiones.

2. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

Con el acontecer de la pandemia mundial por COVID-19, lo que en principio resulta una crisis sanitaria localizada deriva pronto en impactos multidimensionales y globalizados, arrastrando con ello la vida social en general y el mundo del trabajo. Si bien dicho marco contextual contiene aspectos que exceden al empleo en la administración pública nacional, también en cierta medida podrían incluirlo y condicionarlo, tanto al Estado empleador como a su fuerza laboral.

En este escenario postpandemico, el Estado nacional empleador en la cuestión del empleo público podría verse influenciado, al menos, desde dos grandes fuerzas, que interactúan y se retroalimentan entre sí: la fuerza de ciertos aspectos globales del contexto y la fuerza de las personas trabajadoras que componen el empleo público y se ven también afectadas por dicho contexto.

Es esperable que estas influencias resulten en una presión a la agenda del gobierno y sus organizaciones públicas. Y es esperable que ello conlleve un conjunto de implicancias de política pública. Así, un análisis sobre dichas influencias e implicancias podría servir, incluso, a (pre)visualizar probables cambios que se puedan estar dando.

El análisis planteado como tarea requiere considerar un amplio marco multidimensional. En este sentido, en función de los trabajos existentes sobre empleo público que han sido relevados, se consideró que podría resultar innovador analizar la cuestión desde la influencia de un contexto globalizado y allí problematizar sobre determinados ejes y aspectos.

Los ejes se han elegido bajo la premisa de que la globalización del empleo tiene en cada uno de ellos parte de sus manifestaciones principales. Más detalladamente: 1. Eje Evolutivo, en tanto y en cuanto ciertos tránsitos de época o rasgos generacionales en la vida humana y laboral resultan aspectos compartidos sin frontera; 2. Eje Económico, dado que el empleo en el mundo capitalista tiene en el salario su principal medida indicadora de las posibilidades de realización material de una persona trabajadora, y en el dólar estadounidense a paridad de poder adquisitivo su referencia global comparativa más utilizada en este sentido; y, 3. Eje TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación), dadas ciertas cuestiones globales en torno al empleo asociadas a las TIC.

Con este punto de partida, el planteo de la tesis ha sido responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo se ve influenciada la agenda de empleo público nacional bajo el contexto global

postpandemia? ¿Qué implicancias de política pública se generan a partir de ello? Desde aquí se plantearon el objetivo general, los objetivos específicos y las hipótesis.

Objetivo general

Describir algunas de las principales influencias e implicancias de política pública sobre la agenda de empleo público nacional bajo el contexto global postpandemia.

Objetivos específicos

1. Identificar y caracterizar algunas de las principales influencias sobre la agenda de empleo público nacional bajo el contexto global postpandemia.
2. Identificar y caracterizar algunas de las principales implicancias de política pública sobre la agenda de empleo público nacional bajo el contexto global postpandemia.

Hipótesis

La hipótesis es que la agenda de empleo público nacional bajo el contexto global postpandemia se ve influenciada principalmente por demandas económicas, tanto desde las fuerzas de arriba como desde las fuerzas de abajo. Respecto a las implicancias de política pública que se generan a partir de ello, la hipótesis es que el Estado empleador y su administración de gobierno se verían principalmente presionados en decidir sobre aspectos organizacionales.

3. MARCO TEÓRICO

3.1 DE LA AGENDA ESTATAL

El empleo público como cuestión socialmente problematizada se fundamenta en el entendimiento de una determinada lógica constitutiva de construcción social. Se trata, siguiendo a Oszlak (1997), de entender la vida social organizada como un proceso de tensiones por la redefinición del marco institucional apropiado, lo que esencialmente da sentido al surgimiento de un Estado como articulador de relaciones sociales; a una construcción social en tanto “Pacto de dominación” (Cardozo, 1972; Brachet-Márquez, 1996).

Dicho pacto adquiere típicamente forma de un proceso de expropiación social, en el sentido de que “su creación y expansión significa la conversión de intereses “comunes” de la sociedad civil en objeto de interés general” (Oszlak, 1997: 90). Tal intervención estatal suele conllevar cierta direccionalidad normativa que “podría afectar el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión” (Oszlak y O'Donnell, 1981: 112).

De ambos párrafos anteriores pueden inferirse algunas consideraciones vitales para el marco teórico. En primer lugar, que las cuestiones relativas al empleo público estarían, esencial y legítimamente, dominadas por el accionar del Estado; que además tiene, en el caso del empleo público, el rol de empleador. En segundo lugar, tal proceso de dominación sería, en el caso del empleo público, sobre la fuerza laboral; y ello supone, en tercer lugar, intervención e implicancias de política pública, no exentas de tensiones con la fuerza laboral (y sus sindicatos/gremios representantes). En cuarto lugar, que la intervención estatal afecte el curso hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión implica que podría modificarlo.

De esta manera, conectando los primeros elementos esenciales mencionados, la agenda estatal en torno al empleo público nacional parecería quedar dominada y direccionada por (representantes del gobierno de) el Estado-nación empleador. En esta línea también conviene apuntar a Fukuyama (2004), cuando resalta la importancia Estado-céntrica nacional, como actor en las políticas públicas, diciendo que “La mayoría de los casos en los que la construcción del Estado y la reforma institucional han culminado con éxito, se han producido en sociedades que han generado una fuerte demanda nacional de instituciones” (Fukuyama, 2004: 60).

Sin embargo, agrega Fukuyama, las instituciones, entendidas como normas, no siempre generan su propia demanda. También lo señalan Acuña y Chudnovsky (2013), pues la lógica estatal-gubernamental no puede explicarse solo a partir de las normas que la reglamenta.

Aunque los autores destacan el potencial de las normas para modificar comportamientos, resolver problemas sociales, distribuir poder, crear actores sociales y, en concreto, por “la habilidad que tienen para incentivar comportamientos y generar horizontes que trasciendan el corto plazo” (Acuña y Chudnovsky, 2013: 56), advierten que también pueden hacerlo en sentido contraproducente.

Con lo cual, es necesario agregar más elementos de problematización al fenómeno, y no acotarlo a una mirada de agenda Estado-céntrica, ni normativa. Es necesario considerar que el Estado articula relaciones que emergen de modos de producción capitalistas. Este elemento importa porque sirve a contextualizar el sentido de nacionalidad desde la influencia de un ámbito mayor -que lo excede, pero que lo incluye y condiciona- y, en consecuencia, a poner la perspectiva de la cuestión del empleo público en un plano cenital.

En términos de Scokpol (2007), pensar en los Estados como organizaciones que controlan territorios acotados por límites territoriales no debe hacernos olvidar que “sus estructuras y acciones están condicionadas por contextos transnacionales históricamente cambiantes, a través de las relaciones geopolíticas de dominación y competencia interestatal” (Scokpol, 2007: 174). Por tanto, administrar relaciones que emergen de modos de producción capitalistas también implicaría influencias “desde arriba” sobre el Estado-nación.

Ello, porque parte de estas agendas internacionales del sistema nacen a partir de poderes económicos mundiales y globalizados¹, que operan insertados en cadenas agregadas de valor y no reconocen fronteras, a la vez que generan, en su funcionamiento y desarrollo, transformaciones sobre la vida social y laboral, y sobre las personas trabajadoras (Neffa, 2021).

De tales transformaciones se desprende la necesidad de considerar otro elemento de problematización, relacionado con dicho marco: si los cambios en el mundo del trabajo pueden tener también alcance sobre el desarrollo de la vida cotidiana de las personas trabajadoras, incluyendo no solo tareas/empleos sino la vida misma², entonces la agenda de empleo público nacional también podría venir influenciada “desde abajo”, por demandas de la fuerza laboral, a partir de lo que experimenta en su vida cotidiana (tanto sea en forma de

¹ Conviene resaltar que se trata de poderes cuya magnitud de facturaciones -y, en algunos casos, de ganancias- pueden llegar a superar largamente a un producto bruto interno de todo un Estado nacional, incluso al de un Estado como el de Argentina.

² Como ocurriría, por ejemplo, con el teletrabajo. Son variados los cambios que podría traer aparejado el teletrabajo para la persona trabajadora, que no quedan limitados solo a su empleo y tareas. Por ejemplo, la necesidad de espacio de trabajo, de herramientas, de conocimientos y controles digitales que antes no resultaban necesarios, de organización de tareas de cuidado, entre otras.

demandas individuales o individualizadas, como en forma de demandas corporativas o corporativizadas desde los sindicatos/gremios que representan a dicha fuerza laboral).

A su vez, el mundo globalizado no solo lo es por grupos de poder económicos (empresas, organismos multilaterales de crédito como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Foro económico mundial (WEF, por sus siglas en inglés), entre otros), sino también lo es en cuanto a sus alineamientos geopolíticos, culturales y de otro tipo.

Esto da lugar a que las agendas globales puedan venir impulsadas desde, por ejemplo, otros Estados más poderosos (como ocurrió con Estados Unidos y el llamado *consenso de Washington* durante la década de los 90 sobre Argentina) y desde (redes de) organizaciones multilaterales con presencia y apoyo mundial (como Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, Mercosur y asociaciones regionales, ciertas fundaciones o asociaciones civiles sin fines de lucro, entre otras).

Lo dicho hasta aquí, recapitulando, conduce al marco de análisis que ha sido mencionado en oportunidad del planteamiento del tema, así como en la introducción de las preguntas problematizantes. En este contexto, el Estado-nación quedaría como “nivel intermedio” entre la fuerza del marco global y la fuerza laboral nacional³. Estos tres niveles interactúan y se retroalimentan mutuamente, configurando un escenario de tensión recurrente por el dominio del orden social, que vuelve difícil que ciertas cuestiones en torno al empleo público puedan permanecer inalterables -al menos, por largos períodos de tiempo sostenido- y da lugar, en cambio, a apoyar la tesis de que ciertas influencias e implicancias de política pública puedan estar teniendo lugar, sin dejar de considerar que el proceso, para que tal escenario empuje y materialice un correlato de variante autóctona, suele darse lento y a plazos largos (entre 8 y 12 años).

³ Desde luego, no se descarta que también existan influencias sobre el empleo público desde otras fuerzas locales, como la mediática, la política, etc.

3.2 EJES GLOBALES

El mundo del trabajo parece estar atravesando un conjunto de transformaciones respecto a aquel que caracterizaba al siglo XX, especialmente en ciertos aspectos durante los últimos diez años del primer cuarto transcurrido del siglo XXI. Indicios señalan que algunas de tales transformaciones preexistían al acontecer de la pandemia por COVID-19 y se han visto acentuadas, mientras que otras emergieron a partir de ella.

En este sentido, el fenómeno se presenta como multidimensional, multivariable y multicausal, para lo cual resulta necesario su desagregación en un conjunto de ejes que se presentan a continuación.

3.2.1 EJE EVOLUTIVO

Los principales indicios de influencias en este sentido vienen desde numerosos estudios y debates a lo largo del primer cuarto del siglo XXI. La entrada al siglo XXI y luego la pandemia por COVID-19 parecen haber clarificado el tránsito hacia una etapa de resignificación de ciertos aspectos del mundo del trabajo y la vida social relacionados.

En los estudios de Longo (2004, 2010), los de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) -Declaración del Centenario para el Futuro del Trabajo (OIT, 2019a), Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo (OIT, 2019b) y Reflexiones sobre el trabajo, visiones desde el Cono Sur (OIT, 2019c)- y otros, ya se postulaban, previo a la pandemia, una serie de principios a considerar. Acontecida la pandemia por COVID-19, tuvieron lugar nuevos estudios para la comprensión de la complejidad actual que el fenómeno presenta, entre los cuales cabe destacar los de OIT (2021, 2022a), Banco Mundial (2020, 2021), Oszlak (2020) y Neffa (2021).

Elaborar un punto de partida de referencia conceptual de este conjunto de estudios mencionados⁴ y poner en contraste algunos rasgos que resultaban típicos en el siglo XX y su resignificación en el actual primer cuarto del siglo XXI es justamente lo que busca sintetizar el cuadro N°1 a continuación:

Cuadro N°1. Rasgos laborales en el tránsito del siglo XX al siglo XXI

De típicamente...	----->	A balancearse con...
1. De la concepción del lugar de trabajo		
Organización como unidad clásica individual	---->	La pertenencia a redes organizacionales
En una sola organización	---->	En varias organizaciones
Único trabajo	---->	Dos o más trabajos, incluso distintos
Localización geográfica fija	---->	Localización geográfica cambiante
2. De la modalidad de trabajo		
El trabajo presencial	---->	Formatos híbridos y teletrabajo

⁴ Estos estudios se han elegido como consulta de cabecera para la elaboración del cuadro N°1, en virtud de que presentan, al menos, tres particularidades en común que resultan destacables: 1. Insertan el análisis de las dinámicas que sigue el empleo en una lógica global; 2. Versan sobre un conjunto amplio de problemáticas en torno al empleo, y no sobre solo una o unas pocas, ni sobre un sector específico; y, 3. Se trata de estudios de referencia internacional y conocimiento regional-local latinoamericano.

El trabajo en relación de dependencia	---->	Trabajador autónomo y por proyectos
Contratación directa permanente	---->	Tercerización de trabajo por agencia de personal eventual y consultoras
Jornadas laborales completas	---->	Jornadas laborales parciales
Contratos por puesto y tarea	---->	Contratos por resultados y proyectos
Protección rígida y formal	---->	Flexibilidad e informalidad
3. De las tareas		
Lo operativo y rutinario hecho a mano	---->	Lo maquinal
Formatos físicos y analógicos	---->	Digitalización
4. De los perfiles		
Varón cabeza de familia laboral	---->	Participación de la mujer
Homogeneidad cultural	---->	Diversidad
5. De las condiciones medioambientales de trabajo		
Riesgos físicos de trabajo	---->	Riesgos psicosociales de trabajo
Intensidad derivada del tiempo trabajado	---->	Intensidad derivada del volumen relacional de información y personas
Foco reactivo de cobertura de salud ocupacional	---->	Foco preventivo
Decididas por el empleador	---->	Participación del trabajador
6. Del sentido del trabajo		
Foco en la vida laboral	---->	Balance vida y trabajo
Control estricto de horario y de ausentismo	---->	Presencialidad fundamentada por contexto y productividad
Industrialización del trabajo	---->	Diferenciación fundamentada
Estabilidad clásica industrial	---->	Empleabilidad para la sociedad del conocimiento

Fuente: elaboración propia en base a Longo (2004, 2010), OIT (2021, 2022a), Banco Mundial (2020, 2021), Oszlak (2020) y Neffa (2021)

Desde una breve perspectiva histórica, el Convenio N°1 de la OIT en el año 1919 marcaba el inicio de un marco normativo internacional para las personas trabajadoras, ausente por

entonces en la ya plena sociedad industrial. La evolución del transcurrir de 100 años entre entonces y la actualidad han mostrado avances y retrocesos en los diferentes aspectos mencionados del cuadro N°1.

A continuación, se desarrollan cada uno de estos aspectos evolutivos, a fin de problematizar probables influencias sobre el empleo público nacional.

3.2.1.1 De la concepción del lugar de trabajo

La idea clásica de organización como unidad individual ha estado asociada a las industrias nacientes de principios del siglo XX, que es donde se forja la teoría de las ciencias administrativas y organizacionales (Rouleau, 2010). “Unidad individual” es un término que alude una forma organizacional en serie o en línea (también conocida como fordismo), a una forma de gestión jerárquica y descendente, mecanicista-racional y súper especializada, que acotaba su campo de acción y su mirada global sistémica de la organización en el contexto (Arocena, 2010).

Conforme las organizaciones fueron adquiriendo notables dimensiones e influencia en las sociedades que habitan, fueron emergiendo nuevas cuestiones socialmente problematizadas y se desarrolló una mirada distinta de la comprensión organizacional. Comienza a ganar atención la comprensión de los efectos sinérgicos entre las partes intervinientes.

Se pasa así a una concepción de inteligencia organizacional (Arocena, 2010), que pone su atención ya no solo en el funcionamiento interno sino en el contexto y las relaciones con otros; primero, relaciones como simples vínculos; algo inconexos. Luego, entendiendo su lógica de existencia en tanto parte de una comunidad, que la excede. En este sentido, cabe destacar que no es lo mismo decir que la organización se relaciona con variados sujetos externos, a decir que construye con ellos una asociación integrada. Esto último es una red, y es este el eslabón conceptual que es necesario incorporar en el pasaje de la lógica de la unidad organizacional individual a las redes (Estévez y Banchemo, 2021).

En este marco, se engloban una serie de actores con capacidad de generar agenda y discursos legitimantes. Foros empresariales como WEF, organismos multilaterales internacionales y regionales como el FMI, Banco Mundial, ONU, Mercosur, son algunos ejemplos de redes. Su lógica de funcionamiento organizacional agrega complejidades adicionales y también en términos de potenciales influencias como grupo organizado (coaliciones).

Dado que, como señalan Sørensen y Torfing (2007), la organización pública necesariamente integra, directa e indirectamente, redes que vinculan múltiples actores, estatales y de otro tipo, y más aun considerando que el número de redes se ha incrementado en los años recientes, es esperable que en el empleo público exista esto también. Podría decirse que este lugar así pensado aparece originariamente en las internacionales de trabajadores y sindicatos; pero actualmente esas estructuras parecen haber perdido terreno en favor de nuevas estructuras vinculantes asociativas y cooperativas, las cuales suelen no estar soportadas

formalmente ni necesitar suscripciones de poder y económicas formales para funcionar, donde la asociación fluye de modos más informales, con recursos propios, voluntarios y autoorganizados/autogenerados.

Otro aspecto que cabe mencionar en este tópico del eje evolutivo es el pasaje desde un lugar de trabajo localizado en una sola organización hacia otro dado en varias organizaciones. Los factores asociados a ello son variados, entre los cuales caben mencionar, siguiendo a OIT (2021, 2022) y Banco Mundial (2020, 2021), el hecho de que difícilmente una persona trabajadora tenga hoy un único trabajo a lo largo de la vida activa; incluso, puede que tenga dos o más trabajos, y distintos. En este sentido, es esperable que en torno al empleo público nacional también puedan verse en agenda la cuestión de movilidad organizacional de sus trabajadores.

3.2.1.2 De la modalidad de trabajo

En torno a 1919 tuvo finalmente lugar una expresión de consenso sobre la improcedencia de ciertas cuestiones ligadas al mundo del trabajo para la sociedad industrial que entonces existía y se consolidaba, que ya no alcanzaban con ser superadoras del mundo feudal de esclavitud y servidumbre, y que debían ineludiblemente mejorarse.

En este contexto se forjó la modalidad que ha caracterizó típicamente al trabajo en el siglo XX. El trabajo presencial, en relación de dependencia de un empleador, con contratación directa y formal permanente, bajo jornadas laborales completas y contratos por puesto y tarea. Como señala Neffa (2021), esta protección rígida tuvo su lógica principalmente como soporte para el mecanismo o modo de desarrollo capitalista.

Garantizar este modelo de acumulación de capital, esencialmente a partir del valor agregado del trabajo de las personas empleadas, requería un marco estable de condiciones, marco que ha mantenido la jornada laboral legal, normal y habitual casi inalterable, incluso en el actual contexto postpandemia. Así fue que, inicialmente, el límite se estableció en 48 horas de trabajo semanales, de ocho horas por día, de lunes a sábado, para luego reducirse a 40 horas, de lunes a viernes, según el convenio logrado por la entonces naciente organización Internacional Del Trabajo (OIT) N°47 de 1935.

Bajo esta perspectiva, tanto desde los Estados-nación recientemente creados por entonces en 1919, como el caso de la Argentina, y más aún en los consolidados, como el caso de Europa, los poderes corporativos (estatales y económicos), a través de lo que en la literatura especializada es conocido como pacto de denominación, solidificaron masivamente el camino en dirección al trabajo industrialmente organizado, en detrimento de las formas más artesanales que preexistían. Es decir, hubo una alianza, que suele encontrarse descripta como Estado capitalista (Cardoso, 1972; Oszlak y O'Donnell, 1981; O'Donnell, 1984; Brachet-Márquez, 1996; Oszlak, 1997).

De esta manera, la estandarización del trabajo buscó dar respuesta acorde a la sociedad en que se insertaba. Es decir, un conjunto poco diferenciado de estructuras organizacionales, puestos de trabajo y conocimientos comenzaron, a través de la práctica, a delinear desde el siglo XIX las normativas e instituciones en que se asentarían los siguientes años. Desde las fábricas ensambladoras en línea de montaje, en el plano económico industrial, hasta el contrato de trabajo mensualizado en relación de dependencia, en el plano laboral, gana terreno y se consolida la producción de valor agregado por efecto de masividad o escala.

El supuesto industrial de escala podría presentarse en estos simples términos: lo mismo para casi todos, para de esa manera llegar a la mayor cantidad de personas posibles, con el menor empleo de recursos posible⁵. Lo más probable para explicar su sostenibilidad quizás pueda estar en el hecho de que no parece haber habido otro sistema que haya sido capaz de dar respuesta a las necesidades de la sociedad de manera más masiva y eficiente; lo que no por ello significaría que es el mejor, sino el más masivo y eficiente⁶.

Bajo este contexto, modificar el engranaje de regulaciones que sostienen la línea de montaje social equivalía a que el sistema se trabara o cayera, cosa que difícilmente sea aceptable. Con el transcurrir del siglo XX -principalmente a partir de distintas luchas obreras- la normalización-estandarización ha matizado lógicamente sus efectos de eficiencia; sin embargo, la forma de acumulación, más allá de la tecnificación maquinal en reemplazo de personas, en esencia, no parece haber cambiado; y la jornada laboral legal, normal, habitual a tiempo completo y presencial en domicilio del empleador podría ser una muestra en esta dirección.

Desde entonces, hubo otros avances en aristas de la jornada laboral, como el descanso semanal y las vacaciones remuneradas, el trabajo nocturno (1970), la jornada parcial o de medio tiempo, pero la cantidad de horas semanales de la jornada completa no tuvo prácticamente más alteraciones en los casi 90 años que siguieron a 1935. En lo relativo al empleo público, esto también parece haber permanecido inalterable.

En cambio, sí hubo ciertas modificaciones en el siglo XXI en el resto de los aspectos del marco clásico de condiciones estables, más aún tras la pandemia por COVID-19. Tuvo lugar la aparición del trabajador autónomo y por proyectos, la tercerización de trabajo por agencia de personal eventual y consultoras, contratos por resultados, y una proliferación de la inestabilidad, flexibilidad e informalidad en general (OIT, 2021, 2022; Banco Mundial, 2020, 2021). También comenzaron a tener lugar formatos de trabajo mediados por tecnologías, como el teletrabajo y la modalidad híbrida (combinación entre presencialidad y teletrabajo).

⁵ *Para muestra, basta un botón*. Así decía un refrán popular, que sirve a ilustrar el supuesto: no resulta necesario verlo todo, ya que, al haber poca diferenciación, de un ejemplo se puede deducir lo que falta por descubrir.

⁶ El rostro de la eficiencia, sin embargo, también ha tenido otra mejilla, mucho menos promocionada, sobre todo en los inicios de la sociedad industrial durante el siglo XIX, pero que, casi un siglo más tarde, especialmente a partir de ciertos estudios inicialmente reprimidos, como los de Karl Marx, y finalmente publicados, comenzó a ser conocida y extendida. Desarrollo de valor agregado que, según esta perspectiva, era trabajo no pago, apropiado como excedente por el capital, sostenido por vía de la explotación del hombre por el hombre y en condiciones de vulnerabilidad masificada; entre otros.

3.2.1.3 De las tareas

Es indudable que trabajos como el de hombrar bolsas en el puerto del río de la plata, típico de aquella escena que caracterizaba a la entonces Argentina naciente, han quedado relegados a niveles infinitesimales. Más acá en el tiempo, parece incluso muy difícil encontrar personas que escriban a máquina, que realicen las cuentas con calculadora, o tareas mecanizadas tradicionales por el estilo.

Lo operativo y rutinario hecho a mano ha sido evidentemente desplazado por la búsqueda de mayor productividad, dejando paso a la introducción de diferentes tecnologías maquinales y de la información y comunicación, para facilitar -cuando no reemplazar- el trabajo de las personas. En especial, los formatos físicos y analógicos perdieron preponderancia frente a la digitalización de tareas.

En este sentido, lo interesante de analizar sobre las tareas para las probables influencias e implicancias de política pública sobre la agenda de empleo en la administración nacional radicaría en tres variables principales: la automatización, la transformación digital y el teletrabajo. Por tanto, serán analizadas en profundidad en el eje TIC.

3.2.1.4 De los perfiles

Así como las tareas, los perfiles laborales han mutado. Este tránsito evolutivo está asociado más actualmente a un desplazamiento de personas desde los sectores industriales a los de servicios. Según muestra el informe del *Banco Mundial* (2020, 2021), lo que comenzó como una pandemia sanitaria por COVID-19 evolucionó rápidamente a una crisis de empleo, que no solo afectó -y de forma significativamente negativa- su cantidad sino también su composición en todo el mundo, acentuando con ello la tendencia de un desplazamiento desde la industria hacia los de servicios, especialmente visible -sobre todo, en el inicio de la pandemia- en aquellos servicios mediados por tecnologías que pueden prestarse a distancia.

Cabe destacar también que -a excepción de ciertos sectores innovadores, competitivos y pujantes, como los denominados Servicios Basados en el Conocimiento (SBC)⁷ del software, las telecomunicaciones, las finanzas y la logística- dicho desplazamiento suele venir acompañado de un aumento del nivel de informalidad, del empleo independiente, de menores salarios y de vulnerabilidad en general para las personas.

Dado que el empleo público nacional registra históricamente mayor formalidad que el sector privado⁸, mayor titulación de sus personas empleadas⁹, marco jurídico de más derechos para su fuerza laboral empleada¹⁰, mayor media salarial¹¹, entre otros aspectos que lo posicionan como preferible para las personas¹², y por su naturaleza de ser esencialmente un servicio (público) para la sociedad, podría resultar una oportunidad especialmente apta para el aporte

⁷ Se trata de sectores tan o más pujantes que la industria para el nivel de actividad de un país, tal como se menciona en OIT (2021), caracterizados por una dinámica de: 1. Trabajo intensivos, con sesgo a emplear personal de medio-alto y alto nivel de calificación; 2. Basado en actividades más intangibles; 3. Con barreras de entrada y salida mayormente bajas, principalmente debido a reducidos requerimientos de inversión en capital físico/fijo, lo cual favorece la competencia y con ello sus derivaciones de círculo virtuoso.

⁸ Según datos del Ministerio de Economía, para el año 2012, en el sector público la mayoría de los empleados cuentan con una relación laboral formal (89,8% del total), en tanto que en el sector privado la formalidad es mucho menor (59,3% del total). No se tienen datos para 2022, pero, pandemia por COVID-19 mediante, es esperable que la brecha sea aún mayor. Puede accederse al informe ingresando en http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/informe_empleo_priv.pdf

⁹ En base a la Encuesta Permanente de Hogares, al 2021 el nivel educativo en el sector público supera con claridad el del sector privado (si el piso del nivel se traza sobre la tenencia de título universitario completo, 47,5% aproximadamente del empleo público tiene, mientras que esa cifra es del 18,6% en el sector privado).

¹⁰ Lo dicho se desprende al comparar los marcos jurídicos del empleo público y el privado.

¹¹ Según datos oficiales del informe de Jefatura de Gabinete de Ministros, presentado al Congreso de la Nación a julio de 2021, en promedio, las remuneraciones de los trabajadores estatales superaron en 26% a la de los sectores empleadores privados. Más información puede consultarse en <https://www.infobae.com/economia/2021/07/15/empleo-publico-vs-empleo-privado-el-estado-paga-salarios-26-mas-altos-que-las-empresas/>

¹² Según el informe “Discurso social sobre empleo público y privado: valores, ideas y percepciones” llevado a cabo por el Centro de Estudios en Comunicación Aplicada (Cecap) de la Universidad Austral desde 2017 y su última versión de 2021, entre 6 y 7 de cada 10 argentinos prefieren trabajar en el Estado. Puede accederse al informe ingresando en <https://www.austral.edu.ar/posgrados-comunicacion/cecap/?p=297>

de trabajadores que producen valor agregado intangible a través de servicios basados en el conocimiento y aspiren a generar impactos positivos en la sociedad como servidores públicos.

Respecto del otro aspecto evolutivo que ha sido mencionado en este tópico en el cuadro N°1, el virtual desvanecimiento del modelo de familia apalancado en el varón como cabeza de familia -más comúnmente conocido como modelo patriarcal de sustento- en favor de una mayor participación de la mujer y estilos de vida monoparentales o individuales, sin hijos y diversificado en sus identidades de género LGBT+, Isuani y Nieto (2002) desarrollan un conjunto de factores asociados e implicancias derivadas. Entre estos factores, que podrían explicar el nuevo modelo de sustento, el económico aparece como uno de los determinantes.

3.2.1.5 De las condiciones medioambientales de trabajo

En inicios y acomodación de la sociedad industrial, las condiciones de seguridad y salud ocupacional estaban en el centro de las principales críticas especializadas y de las demandas de la fuerza laboral afectada e internacionalmente organizada. Accidentes de trabajo, insalubridad, explotación de jornadas extensivas sin descansos adecuados, eran algunos de sus rasgos comunes.

En la 1ª Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Washington en 1919, tres de las seis recomendaciones, en ese entonces planteadas por la OIT y posteriormente adoptadas, estaban referidas sobre seguridad y salud en el trabajo. Es importante señalar que por salud en el trabajo se entiende al estándar de más alto grado de bienestar de la persona trabajadora, como algo no solamente comprobable por la ausencia de afecciones o de enfermedad, sino también por los elementos (preventivos) físicos y mentales relacionados.

Como se ha señalado en los tópicos anteriores, desde al menos las últimas dos décadas, las tareas, perfiles y relaciones laborales se han visto insertadas en un tránsito evolutivo que, en lo que respecta a las condiciones y medioambiente de trabajo (CyMAT), han conducido a una intensificación en sus aspectos psíquicos, mentales (Neffa, 2021); pero también físicos (trastornos músculo-esqueléticos, como los de circulación de sangre, posturas, y el síndrome del ojo seco, sedentarismo, cardiovasculares, entre otros).

Tal como son conocidos en la literatura especializada, con ello emergen problemas psicosociales del trabajo (PPST); cognitivos, afectivos, relacionales. Hasta la pandemia por COVID-19, al menos, el tema no solía ocupar las preocupaciones de la agenda de los empleadores ni de las organizaciones sindicales. Acontecida la pandemia por COVID-19, la magnitud del impacto ha sido de tal gravedad que esto podría estar cambiando, ganando a futuro mucha mayor notoriedad en la agenda.

Los efectos de la subcontratación, tercerización, deslocalizaciones/movilidad, pérdida de protección sindical, detrimento salarial de la mayoría de asalariados en favor de los superiores, sumados a la proliferación de modalidades monotributistas o trabajador autónomo (muchos encubriendo una relación laboral de dependencia), contratos por tiempo determinado, de planta transitoria, interinos no titularizados, contratos de temporada u ocasionales, trabajo no registrado, multiempleo, etc. configuran un entorno de mayor vulnerabilidad, manipuleo y probabilidad de mayor intensificación de PPST.

En paralelo, se desarrollaron innovaciones en torno al creciente e imparable trabajo con tareas principalmente digitalizadas, que podría agravar la cuestión; entre otros aspectos, por una mayor carga mental, al estar la tarea mediada típicamente por una pantalla, más atención y polivalencia, tensiones ampliadas en las relaciones sociales y de trabajo, entre otras.

Según Neffa (2021), el tránsito evolutivo ha sido, en este sentido, migrar hacia un foco más preventivo. Las decisiones han sido tradicionalmente tomadas por el empleador, con baja participación de sindicatos y nula participación directa del trabajador.

3.2.1.6 Del sentido del trabajo

A menudo suele decirse que se transitan momentos de cambios profundos. Esto mismo pareciera ser lo que ha estado ocurriendo en relación al sentido del trabajo desde, al menos, los años que llevan transcurridos del siglo XXI, especialmente tras acontecida la pandemia por COVID-19. Una nueva dinámica adaptativa y de supervivencia a las circunstancias y las demandas de la sociedad. Sentidos en disputa.

A finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, André Gorz (1998) postulaba ya que el trabajo, tal como había sido concebido hasta entonces, estaba destinado a cambiar o indefectiblemente a desaparecer. El sentido de productividad -puramente economicista- parecía haber llegado demasiado lejos, y en detrimento esencialmente de las personas trabajadoras; valga la paradoja.

Así, el excesivo foco en la productividad de valor económico se ve, para el autor, como insostenible para la vida laboral y se vuelve, por ello, necesario trabajar menos; incluso, decrecer. Se interroga sobre si todo aquello que una persona hace en su vida personal (tareas del hogar, de cuidados, etc.) para que la vida laboral sea posible no debería ser considerado, también, trabajo.

Al mismo tiempo observa que el trabajo, así planteado como está en la sociedad actual, no lleva a una apropiación subjetiva del mundo circundante, sino más bien a una mecánica irreflexiva de rutinas estandarizadas. Gareth Morgan (1990) ya planteaba a fines del siglo XX, en similar línea de argumentación, el devenir de las organizaciones a través de dos metáforas que podrían resultar especialmente pertinentes para el caso: organizaciones como instrumento de dominación y como cárceles psíquicas.

Tras acontecida la pandemia, el confinamiento que tuvo lugar, en prácticamente la totalidad del mundo, parece haber producido, en este sentido, una veta de especial reflexión sobre los cuidados del propio cuerpo, del cuerpo de otros, de las tareas del hogar y de cuidado en general y el trabajo en particular. Si bien habría que contrastar si ello podría ser así percibido para la fuerza empleadora y laboral, un indicio de este efecto -especialmente, en la (re)valorización percibida de las personas trabajadoras- podría estar en el caso globalmente conocido como *La Gran Renuncia*.

Este caso notable y sin precedentes históricos equivalentes, se trata de un fenómeno que tuvo lugar en distintos países del mundo -mayoritariamente en países con desarrollo humano muy

alto¹³, puesto que allí las personas tienen más margen para decidir sobre sus condiciones de vida- y consistió en la decisión de las personas de renunciar a sus empleos vigentes hasta entonces.

Comenzó en Estados Unidos, alrededor de mediados del año 2020 -dato de alta relevancia, siendo este país el epicentro del sistema y modo de desarrollo capitalista moderno- y luego comenzó a replicarse en varios países del mundo (incluida, aunque lógicamente en una mucho menor proporción, la Argentina¹⁴). Lo destacado del fenómeno es que, la renuncia, ocurre en un contexto en donde el desempleo en el mundo se incrementó como pocas veces en la historia producto de la pandemia por COVID-19; en otras palabras, lo razonable es que las tasas de renuncia tiendan a disminuir a medida que las tasas de contratación también se reducen¹⁵, y no al revés; como estaría sucediendo con el caso de los desalentados (personas que deciden no trabajar, saliendo con ello de la población económicamente activa y las estadísticas de empleo).

El tránsito evolutivo podría contener otro aspecto de (re)significación, que ha sido señalado en el cuadro N°1 para este tópico: el pasaje desde la estabilidad a la empleabilidad. Esto es, para ciertos autores como Longo (2004, 2010), el aspecto clave y transversal a los restantes mencionados en dicho cuadro. Significaría un tránsito desde la idea clásica y fuertemente anclada de lealtad a la organización de pertenencia a cambio de estabilidad en el empleo, hacia otra idea caracterizada por la empleabilidad, en la cual la expectativa de desarrollo laboral (sobre todo en lo más jóvenes) parece fundamentarse en aspectos distintos a los del siglo XX, más bien relativos a una experiencia de diversidad, amplitud y flexibilidad en el uso del tiempo y espacio.

En este sentido, tomando como referencia una escala de necesidades como lo hace Abraham Maslow con su pirámide, e insertada la idea de empleabilidad en este contexto del primer cuarto transcurrido del siglo XXI, especialmente tras acontecida la pandemia por COVID-19, la relativa estabilidad clásica que otorga el empleo público podría resultar un sentido del

¹³ La valoración de desarrollo humano que consta en la oración está referenciada en el índice publicado por Naciones Unidas (HDI, por sus siglas en inglés. *Human Development Index*).

¹⁴ Debe considerarse que las manifestaciones que la gran renuncia puede haber tenido en países como la Argentina podrían estar menos representadas por la cantidad de renunciadas en sí, que por la cantidad de personas fuera de la población económicamente activa, que manifiestan no querer insertarse en el empleo (al menos, a menos de que cambien ciertas cosas). Desalentados.

¹⁵ Por ejemplo, algunos estudios estimaron que, durante la Gran Recesión de 1930 en Estados Unidos, producto del desempleo generalizado, la tasa de renuncia disminuyó del 2 al 1,3 %, mientras que la tasa de contratación cayó del 3,7 al 2,8 %.

trabajo más valorado que la empleabilidad; probablemente más valorado cuanto mayor sean las necesidades insatisfechas de índole más básicas de la pirámide.

Mientras que, para otro grupo de personas, con necesidades básicas e intermedias satisfechas, sobre todo para las personas situadas en la más alta escala de dicha pirámide, el fenómeno de empleabilidad podría resultar preferible frente a la estabilidad a secas o irreflexiva, por cuanto motoriza un sentido de trabajo de autorrealización, bien distinguible y distinto del sentido de estabilidad.

Posicionar el empleo público, desde el Estado empleador, atendiendo la influencia del contexto, desde el sentido de estabilidad o, en cambio, la influencia desde el sentido de empleabilidad, podrían implicar características y políticas públicas muy distintas. Posicionarse desde la estabilidad, ofreciendo lo que el mercado no te da o no te garantiza, podría significar un sesgo hacia la contratación de personas cuyo principal incentivo es el tener relativamente asegurado el puesto y el salario a fin de mes (primer grupo de personas de la pirámide de Maslow). Esta estabilidad a secas, de solo ocupar la silla a cambio de lealtad, podría convenir políticamente (clientelismo) pero también podría conducir a la figura del empleado rehén y poco productivo, en detrimento de la capacitación y la mejor satisfacción de las necesidades de la sociedad usuaria, lo cual podría traer aparejado acusaciones mediáticas y académicas de desprestigio hacia el trabajo en el Estado.

Posicionarse desde la idea de empleabilidad, en cambio, podría servir a la captación de talento escaso, con sentido de completitud hacia una causa o propósito de vida en sociedad, lo cual podría dar lugar a una mejor satisfacción de las necesidades de la sociedad usuaria, sobre todo si se adoptan ciertas medidas complementarias necesarias para atraer y retener este grupo de personas, como podrían ser, por ejemplo, adoptar nuevas modalidades de trabajo (la semipresencialidad o hibridez con el teletrabajo), normas, salarios diferenciados por productividad, jornada laboral situada y fundamentada por necesidades, nuevos mecanismos de reclutamiento de perfiles, desarrollo de carrera que ofrezca incentivos al fortalecimiento de la experiencia (contextos, tareas, equipos, lugares) más que de la antigüedad (como mera acumulación de años), entre otras.

Asimismo, si dicho posicionamiento estratégico no se administra equilibradamente con una perspectiva de inclusión diferenciada según sectores y perfiles, podría significar un sesgo hacia la contratación de personas con ventajas comparativas de base (en el sentido general del término; por educación, condición económica, aptitud física, etc.), en detrimento de la

inclusión al empleo público de sectores o colectivos de personas vulnerabilizadas en sus derechos e invisibilizadas (como la discapacidad, el género, la diversidad étnica, etc.). Podría también significar un sesgo de contratación hacia personas que buscan meramente el bienestar propio (individualistas) y no el colectivo general.

El debate sobre estabilidad (homeostasis) y empleabilidad (cambio y transformación) ha tenido un recorrido varias veces transitado. Sobre el intersticio del eje de este binomio estabilidad-cambio, señala Zabalza (2002), en general, la propensión a la estabilidad ha tendido históricamente a prevalecer y de forma notable frente al cambio, pues se necesita de ciertas condiciones estables para progresar; en el extremo, como observa Sabatier (1988; Weible y Sabatier, 2006), puede que la lucha por la estabilidad llegue a tomar forma dramática cuando el cambio amenaza ciertos aspectos vitales, del núcleo duro (de las coaliciones); al decir de Douglas (1970), sagrados.

Pero, como señala Morgan (1990), el cambio y la transformación no son una opción cuando no se tienen las capacidades de ser (pre)visualizados; se imponen. En este sentido, William Doll (1997) hablaba de una cosmología basada en un universo estable como un “gran malentendido” de época, hacia fines del siglo XX. A partir de trabajos de un conjunto de estudiosos de la complejidad, se asumen nuevos conceptos vitales, como la transformación y la autoorganización.

Una expresión de estos principios vitales que mencionan Morgan y Doll puede encontrarse también en los estudios de Maturana y Varela (1973) sobre la (auto)poiesis. Según esta perspectiva, si el cambio es inevitable, no tendría demasiado sentido decidir negarlo y radicalizarse en la estabilidad. Su dirección, entonces, dependería esencialmente de cómo la institución, la organización pública y las personas trabajadoras logren a través de sí mismas apropiarse, interiorizar y aprender del entorno. La condición de subsistencia y suceso en estos términos es lo que Maturana y Varela denominaron como *autopoiesis* o autodeterminación.

De esta manera, la estabilidad sería posible mayormente garantizarla en superficie, siempre y cuando se vayan dando las transformaciones necesarias tras bastidores. Mayor sería el impacto del cambio sobre quienes no hayan venido trabajado internamente su autopoiesis. Para el Estado, como empleador a través de sus organizaciones públicas y las personas trabajadoras (de cualquier rango), esta poiesis también existe, se necesita y aplica. Deriva en

probables influencias e implicancias de política pública sobre la agenda. En este sentido, uno de los hechos claves parece haber sido, sin dudas, la pandemia por COVID-19.

3.2.2 EJE ECONÓMICO

Los principales indicios de influencias en este sentido sobre el empleo vienen desde estudios realizados durante el transcurrir del siglo XXI por grupos o asociaciones de poder económico globales, como el Foro Económico Mundial (WEF, en inglés), organismos internacionales el Banco Mundial y otros regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); así como de otros estudios sobre la incidencia que han tenido algunos de los anteriores grupos y organismos en algunos países.

Para el caso de Argentina, el antecedente de la agenda sobre empleo público se enmarca en el acontecer de lo que fueron conocidas como la primera y segunda reforma del Estado durante la década de los 90 (Oszlak, 1999; Zeller, 2004) y derivaciones del modelo de nuevo gerenciamiento público (Estévez y Blutman, 2004) a partir del filtrado de políticas neoliberales en la región, impulsadas en el mundo por Reagan y Thatcher, y el rol del FMI con el llamado *consenso de Washington*.

Dichas reformas, modelo y consenso materializaron un conjunto de principios tendientes al achicamiento del tamaño del Estado en general, privatización de empresas públicas, reducción del déficit, y al gerenciamiento de la administración pública nacional con foco eficientista. Ello derivó en la Argentina en la disminución de nómina de personal (despidos, jubilaciones anticipadas, retiros voluntarios), cierre de programas de formación y desmantelamiento del tejido corporativo de la fuerza laboral, entre otros efectos.

A partir de un problema similar de asfixia por deuda externa al que por aquel entonces atravesaba, entre 2020 y 2021 la Argentina llega a un nuevo acuerdo de financiamiento con el Fondo Monetario Internacional, bajo una hipotética serie de condicionamientos que podrían incluir un conjunto de influencias e implicancias de política pública para la agenda del empleo en la Administración pública nacional.

Asimismo, desde el análisis del contexto puramente económico, algunos indicios de influencias provienen básicamente de cuatro elementos o indicadores usuales de economía:

1. Distribución de la riqueza y del ingreso;
2. Pobreza (magnitud y líneas);
3. Inflación;
4. Salarios reales.

3.2.2.1 Distribución de la riqueza y del ingreso

A partir de los estudios de Thomas Piketty, uno de los especialistas en este sentido a nivel mundial, en el informe publicado sobre la desigualdad global para el año 2022 se observa que, respecto a la distribución de la riqueza, un 10% de los adultos en el mundo cuentan con un patrimonio propio de 771.300 USD en promedio, lo que equivale, a paridad de poder adquisitivo (PPA), a 188 veces más que el promedio que tiene el 50% de adultos en el mundo, 4100 dólares estadounidenses (USD). Desagregado por región, América Latina muestra números porcentuales similares.

Para el nivel de ingresos, la diferencia entre la mitad más pobre y el 10% más rico de la población es algo menor que para la riqueza, de 38 veces¹⁶ (frente a las 188 veces de la riqueza)¹⁷. Desagregado por región, América Latina muestra números, en promedio, similares a este promedio mundial (a excepción de Argentina, donde la diferencia de veces es actualmente de alrededor de 19; y de Uruguay, donde es de aproximadamente 7 veces, como lo es en promedio en Europa).

Las desigualdades globales del siglo XXI se sitúan así en niveles de principios del siglo XX, cúspide de occidente y la sociedad industrial clásica. A excepción de algunos años comprendidos en el período 1940-1970, de consolidación y auge de Estados de bienestar, desde entonces las desigualdades de ingresos y riqueza han ido en aumento en casi todas partes del mundo; y especialmente desde la década de 1980, momento que marcó el inicio de un quiebre en las condiciones de vida y trabajo en prácticamente todos los países del mundo occidental, años antes o años después, tras una serie de programas de desregulación y liberalización (o neoliberalismo, como se la conoció en América Latina y ya ha sido mencionado).

¹⁶ Para ponerlo en perspectiva, esto significa, según este informe, que en el año 2022 la mitad más pobre de la población capta una proporción de ingreso aproximadamente de la mitad de lo que era en 1820.

¹⁷ La cantidad de veces disminuye porque los ingresos se miden después de los pagos de pensión y beneficios de desempleo y las prestaciones que reciben las personas, pero antes de otros impuestos que pagan y de las transferencias que reciben.

3.2.2.2 Pobreza (magnitud y líneas)

Como destacaba ya Gorz (1998) a fines del siglo XX, el informe de Piketty (2022) muestra que las desigualdades globales ya no son sólo entre países (países ricos y países pobres) sino también y fundamentalmente dentro de los países (ricos y pobres en todos los países del mundo).

Entre algunos estudios internacionales que se destacan en esta materia, pueden encontrarse los realizados por Max Roser y equipo, poniendo información de acceso libre a través de su website ourworldindata.com; los de Banco Mundial, con su base y website Povcalnet; y los de *datosmacro*, con su website datosmacro.expansion.com; entre otros. Allí, los datos están mayormente centrados en la pobreza extrema; es decir, en aquel porcentaje de población que vive con menos de 1,90 USD diarios a PPA.

Aunque los datos consolidados solo están actualizados como máximo hasta 2018, sus proyecciones para 2022 son coincidentes en que la pandemia ha causado retrocesos sin precedentes, que se ven exacerbados por un contexto internacional también muy desfavorable (aumento de la inflación, efectos de desabastecimiento por disputas bélicas, etc.). La pobreza extrema, no obstante, no resulta tan de utilidad a los fines de contemplar la fuerza laboral, dado que la línea en la cual sitúa a la pobreza es demasiado baja para un asalariado formal.

Interesa más la línea de pobreza no extrema, que se sitúa a nivel global, en promedio, en alrededor de 10 USD diarios a PPA para los países subdesarrollados, y a 30/45 USD diarios para países desarrollados. En este sentido, según datos de Max Roser¹⁸, considerando el período 1981-2017, la pobreza a 10 USD diarios se ha incrementado en el mundo entre 1981 y 2000, mientras que ha disminuido levemente entre 2000 y 2017. Para el caso de utilizar la línea de 30 USD diarios, la pobreza prácticamente no ha variado en tal período.

Para el caso específico de la Argentina, tanto desde los datos de Roser como desde el trabajo de Groisman (2013), sobre polarización de ingresos, clase media e informalidad laboral, la trayectoria de la pobreza para estas líneas (10 y 30 USD diarios a PPA) y período (1981-2017) tiene forma similar a la del mundo.

Tal período de tiempo tiene el limitante de no contemplar lo acontecido tras la pandemia por COVID-19, respecto de la cual es unánime la proyección desde diferentes fuentes (Banco

¹⁸ Puede ingresarse en <https://ourworldindata.org/extreme-poverty> para más información.

Mundial, 2020, 2021; OIT; 2021, 2022) respecto a que la pobreza en el mundo se ha incrementado, cualquiera sea la vara o línea elegida, y vuelto a niveles más típicos de los años 2000 y 2003, momento de pico de pobreza (en el mundo y en la Argentina). La pobreza anual en 2021 para la Argentina, último dato actualizado, se situó en el orden del 40% de la población nacional¹⁹, en promedio. La proyección a diciembre de 2022 es que puede situarse en el orden del 45%.

Continuando con la lógica de líneas de pobreza según niveles de USD diarios a PPA que se utilizan en el mundo, el siguiente cuadro N°2 resume la situación de la pobreza en Argentina para el período 1980-2019, resaltando las puntas y el pico de pobreza de tal período.

Cuadro N°2. Porcentaje de la población argentina bajo la línea de pobreza según distintas varas o niveles de USD diarios a PPA durante el período 1980-2019.

Años del período 1980-2019	Porcentajes de la población según varas o niveles de USD diarios a PPA											
	5 USD	7,5	10	12,5	15	17,5	20	22,5	25	27,5	30	32,5
1980	5	17	25	29	38	50	55	61	66	74	76	79
1984	5	15	24	28	36	48	54	60	65	73	75	76
1988	10	25	32	47	55	63	70	71	77	80	84	84
1992	12	27	40	53	60	65	75	72	78	82	85	85
1996	20	32	51	62	63	75	78	74	79	83	84	86
2000	26	36	54	66	70	75	79	77	81	85	86	88
2004	25	33	47	56	67	71	75	74	79	83	84	86
2010	10	25	29	39	50	58	63	70	74	76	79	83
2014	10	21	32	42	51	56	64	71	76	78	81	85
2018	12	23	34	44	53	60	67	73	77	81	83	86
2019	12	24	35	45	54	62	68	73	78	81	84	86

Fuente: elaboración propia en base a Banco Mundial y Max Roser. Línea de base o base cero 2011. 2019 último año actualizado para estas fuentes. Números aproximados y redondeados.

¹⁹ Considérese, si se prefiere, el dato de línea de pobreza que elabora la Dirección General de Estadísticas y censos (DGEyC) del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA) para hogares monoparentales (es decir, para personas individuales o por persona, en vez de hogares de familia tipo -dos hijos-). Allí, ingresado en el link siguiente, se puede observar que, para junio de 2022, el nivel o línea llega a \$105000 (netos, lo que significaría un salario bruto de unos \$140000 aproximadamente) <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=131364>. Si este dato se observa en un tiempo posterior a junio de 2022, deberá hacerse el correspondiente ajuste por inflación.

3.2.2.3 Inflación

El contexto global tras la pandemia por COVID-19 y el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania ha quedado signado actualmente por una suba de precios generalizada (inflación) en el mundo. Según *datosmacro*, los valores interanuales a 2022 se ubicarían, en promedio, en torno al 12% (dato muy por encima del promedio habitual y normal mundial de los últimos 80 años) para una lista de países seleccionados²⁰.

Para dimensionar el caso de la Argentina, en base a la serie histórica elaborada por Mario Rapoport (2011), para el período 1945-2007 y a *datosmacro* para el período 2007-2021, se ha elaborado el siguiente cuadro N°3:

Cuadro N°3. Tasa de inflación anual de la argentina durante el período 1945-2021

Año	Inflación	Año	Inflación	Año	Inflación	Año	Inflación
	(%)		(%)		(%)		(%)
1945	19,9	1966	31,9	1987	174,8	2008	8,9
1946	17,6	1967	29,2	1988	387,7	2009	7,7
1947	13,6	1968	16,2	1989	3079,5	2010	10,9
1948	13,1	1969	7,6	1990	2314,0	2011	9,5
1949	31,0	1970	13,6	1991	84,0	2012	8,9
1950	15,6	1971	34,7	1992	17,5	2013	11
1951	36,7	1972	58,5	1993	7,4	2014	23,9
1952	38,8	1973	60,3	1994	3,9	2015	11,9
1953	4,0	1974	24,2	1995	1,6	2016	36
1954	3,8	1975	182,8	1996	0,1	2017	24,8
1955	12,3	1976	444,1	1997	0,3	2018	47,6
1956	13,4	1977	176,0	1998	0,7	2019	53,55
1957	27,7	1978	175,5	1999	-1,1	2020	29,7
1958	22,5	1979	159,5	2000	-0,9	2021	42,4
1959	113,7	1980	100,8	2001	-1,1		
1960	27,3	1981	164,7	2002	25,9		
1961	13,5	1982	343,3	2003	13,4		
1962	28,1	1983	433,7	2004	4,4		

²⁰ Puede encontrarse más información en <https://datosmacro.expansion.com/ipc>

1963	24,0	1984	688,0	2005	9,8		
1964	22,2	1985	385,4	2006	10,9		
1965	28,6	1986	81,9	2007	8,8		

Fuente: elaboración propia en base a Mario Rapoport para 1945-2007 y en base a *datosmacro* para 2007 a 2021.

3.2.2.4 Salarios reales

Bajo el contexto global y nacional señalado, el ingreso monetario que percibe una persona importa más en relación al poder adquisitivo frente a la inflación, que por su valor nominal propio que pueda tener. Como trasfondo del desarrollo empírico que se realizará luego, se mostrará a continuación información estadística de cálculos simplificados, tomando como muestra representativa la evolución de los salarios reales promedios²¹ de las personas que componen la fuerza laboral de la APN central²².

Para ello, se toman dos fuentes principales: 1. El Informe Trimestral del Empleo Público Nacional (ITEP) que elabora el INAP²³. 2. El índice de salarios por sector, que elabora el INDEC²⁴. Los datos surgen de la Base Integrada de Empleo Público (BIEP), única base de datos oficial sobre estadísticas al respecto.

Según datos mencionados, la variación real del salario, para el período de 2015 a 2021 inclusive, resulta en una significativa pérdida de poder adquisitivo, especialmente entre 2016 y 2019 inclusive, tal como se muestra a continuación en cuadro N°4:

Cuadro N°4. Salario real promedio de APN central entre 2016 y 2021

Período	Variación porcentual promedio
2016-2019 inclusive	-29
2020 año calendario	-11,9
2021 año calendario	+4,8
Total acumulado	-36,1%

Fuente: elaboración propia en base a ITEP e INDEC.

Si se considerase el anual 2022 proyectado en base a la tendencia de la inflación al mes de agosto de 2022, la caída podría adquirir mayor significatividad para el año calendario 2022. Los datos presentados como pérdida del salario real podrían estar significando que

²¹ Téngase presente que, a los fines de darle regularidad, para el cálculo se toman los componentes salariales fijos, excluyéndose los variables.

²² Jurisdicciones y entidades previstas en el artículo 8 de la Ley de Administración Financiera del Sector Público Nacional (Ley N°24.156). No abarca, por tanto, a quienes se desempeñan en otros poderes del Estado nacional, ni a los trabajadores provinciales o municipales. Por una cuestión de posibilidades de metodología del cálculo es que se excluye a la administración pública no central o descentralizada, los entes públicos y las empresas públicas, y las universidades nacionales.

²³ Puede accederse a la presentación fuente del ITEP de referencia en el siguiente seminario realizado por INAP a través del canal del INAP en la plataforma youtube <https://www.youtube.com/watch?v=oPxAp4RWUcE>

²⁴ Puede accederse a la presentación fuente del INDEC ingresando en <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-31-61>

empleados asalariados formales -en este caso, de la administración pública nacional- vayan ingresando gradualmente a niveles por debajo de la línea de pobreza.

Asimismo, cabe considerar algunas proyecciones realizadas por las instituciones y organismos internacionales citados, en las que se indica que la recuperación de lo perdido como consecuencia de la pandemia no llegaría antes del año 2025. Esto indicaría que lo perdido a consecuencia del confinamiento de unos meses llevaría una recuperación de varios años, diferencia de tiempo que resuena contundente para la comprensión de lo rápido que se pierden las cosas y lo muy lento que se recuperan.

Más importante aún, en este sentido, es necesario señalar que la recuperación resulta típicamente mucho más compleja que lo que pueden mostrar los números; o, mejor dicho, de lo que puede ser captado a través de ellos. El tejido social que sostiene el valor público no se recupera automáticamente cuando ciertos números eventualmente cierran (o parecen cerrar). No es (solo) cuantitativo sino (también) cualitativo. Es el resultado de una trayectoria de relaciones establecidas a través de los años por las personas en sociedad y vidas ordenadas en torno a ciertos patrones que, de repente, se ven literalmente desvanecidos. Las derivaciones de esto para las personas podrían ser múltiples.

Quienes componen la fuerza del laboral del empleo público son, antes que nada, personas que viven necesariamente insertas en esta misma sociedad y podrían tener, por tanto, también su vida, círculo social y entorno afectivo afectado, más o menos, directa o indirectamente. Problemas psicosociales del trabajo podría estar dándose para algunas personas en relación con dicha situación económica propia y de su entorno cercano que se está atravesando.

En este sentido, incluso considerando que el empleo público podría haber sido afectado en una proporción (mucho) menor respecto del empleo en el sector privado, el entorno mencionado podría impactar inevitablemente sobre rendimientos, perspectivas de futuro, e incluso, según OIT (2021), amenazar la gobernabilidad a todos los niveles del Estado, los gobiernos y las organizaciones de la administración pública.

3.2.3 EJE DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (TIC)

De la revisión de estudios entre 2000 y 2022 sobre TIC en el Estado se observa un transcurrir cuya direccionalidad parece estar caracterizada por la presencia mayoritaria de análisis sobre cuestiones no referidas al empleo público. Entre los escasos estudios específicos de TIC aplicadas a empleo público se destacan aquellos que abordan tres cuestiones: 1. La gestión del personal (o recursos humanos) para procesos de transformación digital o digitalización; 2. La gestión de la automatización sobre el empleo; y, 3. El teletrabajo. Cada una de estas cuestiones se describen en los tópicos a continuación.

3.2.3.1 Transformación digital y gestión de personal

Parece claro que la pandemia por COVID-19 actuó como factor de aceleración y ampliación en el mundo de las tendencias hacia una mayor digitalización, alcanzando con ello la vida en general y diversas cuestiones atinentes al empleo. Este es uno de los aspectos sobre el que mayor consenso parece haber en los estudios especializados (Banco Mundial, 2020, 2021; OIT 2019a, 2019b, 2019c, 2021, 2022; Oszlak, 2020).

Uno de los estudios más recientes y específicos en este sentido sobre el sector público puede encontrarse en el BID (2021), en el que se analizan diferentes aspectos de la gestión de personal a partir de diversas experiencias gubernamentales internacionales de transformación digital, junto a algunas sobre el sector privado.

Allí, se propone un puente entre algunos de los típicos desafíos en torno al empleo público, como la elevada rotación de la alta dirección pública, regímenes normativos desactualizados, limitados incentivos para el desarrollo de carrera burocrática y la productividad, entre otros (Iacoviello, Zuvanic, Tommasi, 2003; Cortázar Velarde, Lafuente y Sanginés, 2014; Lafuente y Manning, 2016; Zuvanic, 2016; Zuvanic y Diéguez, 2016), y la nueva oportunidad que para ello podría significar la transformación digital, especialmente considerando la región latinoamericana, de bajas y dependientes capacidades tecnológicas y productividades, respecto al mundo desarrollado, y marcada desconfianza en los gobiernos (BID, 2021).

Tras acontecida la pandemia por COVID-19 parece haberse clarificado la necesidad de esta agenda. Como se evidencia del conjunto de estudios especializados, las respuestas, de salvaguarda general y las relativas al empleo en particular que han dado los gobiernos se han visto facilitadas en aquellos casos más avanzados en el proceso de transformación digital (OIT, 2021c).

Cabe en este sentido mencionar lo que diversa literatura latinoamericana advertía ya en la década de los 80 y 90 del siglo XX, desde la llamada teoría de la dependencia (Cardozo, 1980), respecto a cómo un centro conformado por países desarrollados puede, y de hecho hizo, crear un esquema de penetración, dominancia y dependencia económica-financiera-tecnológica hacia la periferia conformada por países subdesarrollados, a través de la creación y exportación de tecnología -y de modelos de gestión de dicha tecnología-, cuestión que Oszlak (2020) recupera nuevamente como interrogante para los tiempos presentes y que resulta relevante para el eje TIC aquí en desarrollo.

Es claro que tal proceso no se puede limitar a los hardware o software implicados, sino que involucra también y especialmente la gestión de personas; porque es algo que las personas construyen. Esto de importar modelos de gestión tiene el antecedente de las reformas de primera y segunda generación del Estado durante la década de los 90. El modelo de Nuevo Gerenciamiento Público (NPM) fue uno de los que pensaba la gestión de las personas desde países ajenos y bien lejanos de una realidad como la de la Argentina (generalmente se trata de países desarrollados, con USA y sus *big tech* como epicentro).

De esta manera, si el proceso de digitalización sobre el empleo público se planea e implementa de manera irreflexiva desde países globales dominantes, y se aplican a modo de copie y pegue, sin considerar el contexto y las características autóctonas, entonces la influencia podría ser también determinante del éxito que se pudiese obtener con ello. Si, en cambio, el proceso se piensa desde la complejidad de las fortalezas, debilidades y potencialidades más autóctonamente o, al menos, desde otro ángulo en clave regional, quizás entonces se puedan desarrollar valiosas capacidades estatales que sirvan a futuro para el sostén de un ecosistema de gestión tecnológica y del personal más genuinamente integrado y menos dependiente. Claro que esto podría significar una serie de ineludibles desafíos e implicancias de política pública para el Estado empleador y el gobierno a cargo de la planificación e implementación.

3.2.3.2 Automatización

En la vinculación de TIC con empleo, una de las principales y más actuales relaciones tiene que ver con la automatización y con una tecnología en particular: la inteligencia artificial. Entre algunos de los estudios que analizan la cuestión de la automatización, uno de los primeros fue el realizado por el Banco Mundial (2016), en el que se presentaba un balance de la distribución asociada a los allí llamados dividendos digitales; esto es, de la riqueza emergente de las TIC en el siglo XXI.

Estos efectos son difíciles de medir y de prever. En el marco de un tema amplio, su abordaje sobre el empleo se facilita si el análisis distingue ciertos aspectos. Entre estos aspectos, podrían diferenciarse tres lógicas de impacto: 1. Sobre cantidad de empleos. 2. Sobre sectores o actividades. 3. Sobre ocupaciones y tareas.

1. Sobre cantidad de empleos

Según informe más actual del Banco Mundial (2021), el riesgo cierto de automatización para la región latinoamericana, en promedio, podría situarse en torno a 3 y 4 de cada 10 empleos aproximadamente²⁵. Sin embargo, resulta necesario también considerar la otra cara de la moneda: no ya lo que sería susceptible de destruir, sino lo que se puede mantener y crear.

En este sentido, el ITIF (un instituto independiente de investigación y educación sobre TIC e innovación para los Estados-nación²⁶) publicaba en 2017 un estudio en el que sostenía una actitud positiva. Tanto en mirada retrospectiva como prospectiva, en ITIF sugieren que el crecimiento de la cantidad de trabajadores ya existentes más que compensa la diferencia de las que se pierden; incluso podría compensarlas más, afirman, si la innovación se logra acelerar. De hecho, agregan, en ninguna década la tecnología ha destruido directamente más puestos de trabajo de los que ha creado.

Esto mismo parece abonar, a diferencia de lo que sostenía en 2016, el informe elaborado por el Banco Mundial (2020, 2021) y el informe OIT (2021), según los cuales los temores

²⁵ Es importante señalar que las metodologías de cálculo del riesgo de automatización son variadas y arrojan, por ello, resultados que suelen ser divergentes. El promedio surge de un cálculo aproximado, basado en el informe mencionado (Banco Mundial, 2021). A su vez, cabe aclarar que dicho informe utiliza, para sus cálculos, diferentes metodologías.

²⁶ Fundado en 2006 por un grupo de expertos internacionales, ITIF es un instituto independiente de investigación y educación, sin fines de lucro. Formula, evalúa y promueve soluciones de políticas que aceleren la innovación e impulsen la productividad para estimular el crecimiento, la oportunidad y el progreso. La misión de ITIF es proporcionar a los responsables de la formulación de políticas de todo el mundo información, análisis y recomendaciones procesables de alta calidad en las que se puedan confiar.

derivados de la automatización, aunque comprensibles, deben ser relativizados; más bien desalentados. Como bien señalan, la historia económica ha demostrado que el temor a que las máquinas desplacen empleos no es nuevo²⁷.

El razonamiento de estas posiciones optimistas sería esencialmente el siguiente: la nueva tecnología introducida, normalmente, ahorra recursos y gana productividad respecto al humano. A nivel agregado, esto se traduce en un impacto hacia el conjunto de servicios relacionados, creando con ello círculos concatenados que pueden resultar virtuosos para la creación de nuevas capacidades, empleos y servicios, en multiplicidad de personas y sectores, directa e indirectamente (efecto derrame), conduciendo con ello a un mayor nivel de actividad, lo cual, a su vez, conduce, más o menos proporcionalmente, a la contratación de personas.

Dicho impacto específicamente en el sector público podría ser puesto en los siguientes términos: el mayor nivel de actividad y crecimiento poblacional arrastra, más o menos proporcionalmente, más temprano que tarde, a una mayor demanda de bienes y servicios públicos por parte de la sociedad en su conjunto, y con ello, más temprano que tarde, son necesarias también más personas, porque solo con mayor productividad llega un punto que no es suficiente.

Independientemente de la posición optimista o pesimista que se mantenga, es claro que empleos se van a destruir. Y cabe, en este sentido, no subestimar los avances en TIC. La ventaja relativa del humano por sobre las máquinas se va acortando cada vez más. Este debería ser otro de los elementos considerados. De hecho, tras la pandemia por COVID-19, parecería haberse dado no sólo una aceleración de la automatización forzada por las circunstancias, sino una acentuación de la predisposición voluntaria de las organizaciones hacia su implementación.

Esta acentuación voluntaria podría estar derivada del entendimiento sobre la evidente fragilidad del ser humano frente a ciertas circunstancias, como la pandemia. Si algo pareciera haber quedado claro es que depender de personas puede resultar, en ciertas circunstancias, más complejo y riesgoso que depender de máquinas. Todo aquello que pueda ser reemplazado por una máquina lo será, casi que parecería ser el nuevo lema *revival* de los 90. Y difícilmente el hecho sea anticipado para la fuerza laboral con tiempo suficiente para poder

²⁷ Uno de los casos típicamente citados es el ocurrido en Inglaterra a principios del siglo XIX, donde miembros del movimiento ludita sabotearon máquinas textiles para defender sus puestos de trabajo.

buscar previamente alternativas de reinserción laboral, lo cual forzaría a los Estados, gobiernos y organizaciones públicas a anticipar políticas de contención y reforma laboral, así como forzaría a las personas trabajadoras a su propia transformación.

2. Sobre sectores o actividades

Según un informe del *World Economic Forum* (WEF) elaborado en 2020, una respuesta puede encontrarse si se observan los últimos 20 años. En el año 2000, las organizaciones de base tecnológica y mayormente de servicios (informática, electrónica e información/contenido audiovisual, principalmente) alcanzaban en conjunto un 35% de presencia sobre la distribución total del valor de mercado global; en el año 2019 ese porcentaje era de 60% y aumentando. Si se considera las primeras cinco de tal distribución, se trata de organizaciones creadas en los últimos diez años.

Entre los sectores y actividades de menor probabilidad de automatización se encuentran Educación, investigación, servicios humanos, negocios y finanzas. Entre los sectores y actividades de mayor probabilidad se encuentran asistencia de oficina y administrativos, procesos de ventas, producción fabril. Podría inferirse que el valor se ha trasladado de las industrias masivas de bienes tangibles, de productos poco diferenciados y tradicionales, a otro anclado en organizaciones de base tecnológica, innovación, adaptabilidad, diferenciación, conocimiento e información. Parece lógico pensar que los empleos del futuro vengan traccionados, en parte significativa, por actividades vinculadas a estos sectores.

En este sentido, al ser la administración pública una actividad propia del Estado y destinada al fin social y bienestar de una comunidad organizada, y más típicamente prestadora de servicios que productora de bienes, las probables influencias que se podrían recibir sobre la agenda estatal estarían en sintonía con el sentido de relevancia que su actividad tiene para la sociedad del conocimiento, lo cual podría representar una oportunidad sectorial de mejora para el empleo público.

3. Sobre ocupaciones/tareas

Si el análisis de los riesgos de automatización mencionado se desagrega por tipos de empleos/tareas, el problema parecería tener el potencial de agravarse para ciertos casos. Pero es importante hacer una distinción quizás más precisa aquí: los puestos de trabajo u ocupaciones generalmente no consisten en una sola tarea sino en varias (incluso, hasta muy diferentes). Por lo tanto, el enfoque de ocupaciones, cedió lugar al enfoque de tareas.

El estudio realizado por OIT (2021) evidencia, diferenciando seis grupos de tareas para el empleo en la región latinoamericana, a partir de información facilitada por el Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos (PIAAC, por su sigla en inglés), impulsado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que, en particular, aquellas ocupaciones/tareas que realizan tareas mecanizables y menos diferenciadas, como por ejemplo mecanografía, ingreso de datos (data entry) y administrativos de planillas de oficina, son las tareas más negativamente afectadas, efecto que en la literatura especializada se conoce como cambio tecnológico con sesgo de rutina).

Por ejemplo, para el sector público, podría mencionarse lo que recientemente comenzó a acontecer con las cámaras de seguridad, en reemplazo de numerosos serenos y vigiladores de edificios públicos; los sistemas informáticos enlatados, en reemplazo de personal administrativo; los Totem y chat de asistencia remota, en reemplazo de la persona presencial de atención al público; entre muchos otros.

La contracara del señalado cambio tecnológico con sesgo de rutina es el sesgo de menor riesgo y cuantía que parecen tener aquellas ocupaciones y tareas más propias de la sociedad del conocimiento actual. En este contexto, al ser la administración pública nacional una actividad prestadora de servicios intangibles típicos de esta sociedad, se realza en su fuerza laboral la relevancia del arte de la política, la comunicación, los acuerdos, la reflexión, los servicios de atención y cuidados personalizados, y el relacionamiento interpersonal.

Parece razonable pensar, en este escenario, en sostener y revalorizar ocupaciones y tareas, por ejemplo, dedicadas a la coordinación intra e intergubernamental, capacitación, investigación y dirección/gerenciamiento; aunque también por otras más físicas tradicionales, difícilmente susceptibles aún de ser realizadas por máquinas, como las ligadas al cuidado y salud de espacios comunes, del cuerpo y lo humano. Asimismo, quizás se necesiten crear los próximos delegados de transiciones gubernamentales y de protección de datos.

Si intuitivamente se ejercita una mirada retrospectiva, algunas de las ocupaciones/tareas que han sido sustituidas típicamente muestran patrones en sintonía a los sesgos mencionados. Una aproximación que lo confirma en este sentido puede encontrarse en el informe sobre empleos elaborado en 2020 por el *World Economic Forum* (WEF), que describe el trayecto de los trabajos del pasado (además de los del presente y del (supuesto) futuro).

3.2.3.3 Teletrabajo (o trabajo remoto)

Lo que en un principio tuvo lugar como una modalidad de trabajo forzada por las circunstancias de confinamiento por COVID-19, luego parece haber mutado a una opción voluntaria y valorada, en general, positivamente por la fuerza laboral. Esto es lo que se observa como característica básica según ciertos análisis internacionales, como el de la OIT (2021) y variadas encuestas²⁸.

Más en el plano de la administración pública nacional, también Estevez y Solano (2020) encuentran una valoración positiva, aunque con matices. Las evidencias muestran que el hecho de que el teletrabajo se impusiera abruptamente, como consecuencia del COVID19, desordenó las rutinas organizacionales existentes sin poder dar tiempo a la necesaria adaptación, pero al mismo tiempo dicho contexto posibilitó moverse con mayor libertad y trajo algunas externalidades positivas: mayor uso del sistema de Gestión Electrónica de Documentos (GDE), actualización en el uso de TIC, evitar pérdida de tiempo en viajes de traslado, realizar tareas del hogar y regular mejor los tiempos de trabajo y descanso, entre otros.

Por el lado de las dificultades, encontraron ciertos malestares especialmente en aquellos agentes con hijos a cargo, agentes que se sienten invisibilizados en su derecho a la desconexión, algunas sensibilidades respecto a la diferenciación entre quienes podían teletrabajar y quienes no, la dificultad operativa que trae aparejada la falta de normativas claras que regulen la prestación de servicio, sensibilidades respecto a la privacidad personal, entre otros.

También encontraron aspectos que podrían denominarse neutros, como, por ejemplo, con relación a la productividad, según lo cual no se observaron cambios significativos.

Blutman y Vaca (2020) plantean la cuestión de forma no binaria, sino de forma espejada. En vez de positivo-negativo, consideran que las ventajas y desventajas, certidumbres e incertidumbres, pueden ser simultáneamente una y otra cosa, según desde dónde o desde

²⁸ Algunos de los resultados de una de las encuestas pueden verse ingresando en esta nota periodística <https://www.infobae.com/tendencias/2020/08/17/teletrabajo-segun-una-encuesta-7-de-cada-10-argentinos-se-considera-mas-productivo-en-casa/>. También, ingresando a esta segunda nota <https://www.laestrella.com.pa/economia/220701/encuesta-mundial-delata-preferencia-colaboradores-hibrido>. Asimismo, ingresando en esta tercera nota <https://www.perfil.com/noticias/economia/el-60-de-los-argentinos-tiene-planeado-cambiar-de-trabajo-durante-2022.phtml> y en un resumen de varias, en esta cuarta nota <https://revistanyt.com.ar/online/6627-2/>. Y una quinta, más actual https://blogs.elconfidencial.com/tecnologia/tribuna/2022-07-25/teletrabajo-modelos-organizacion-formulas_3464216/?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=BotoneraWeb.

quién se la observe. Pero coinciden con los autores antes mencionados en la valoración más bien positiva para los agentes y la administración pública.

Cardozo y Bulcourf (2020) destacan positivamente la novedosa agilidad con que la administración pública respondió a la pandemia por COVID-19 a través del teletrabajo. También remarcan el faltante de una normativa que encuadre la actividad, pero al mismo tiempo señalan cómo ello no impidió que igualmente las oficinas gubernamentales funcionen, y bien. La experiencia comparada indica que el trabajo remoto se aprecia especialmente favorable para las agencias que proveen servicios basados en información y conocimiento, porque ello facilita tanto las labores a los empleados como la respuesta a los trámites a los ciudadanos; mientras que, en cambio, su penetración resultó baja y dificultosa en agencias y agentes que realizan funciones más tradicionales y artesanales, como la capacitación (docentes), las tareas de cuidado y de atención al público presencial en general.

Asimismo destacan la necesidad de identificar y planificar el trabajo remoto en función del clasificador de puestos, escalafones y culturas ocupacionales, pues, por ejemplo, hay puestos que requieren un clima propicio que muchas veces una oficina de planta coarta o limita al ser compartida con otros empleados con diferentes hábitos.

Por último, señalan la necesidad de pasar del «fetichismo por la presencialidad» a la jornada laboral como medida de productividad, pues los agentes requieren necesariamente optimizar el tiempo de trabajo dedicado en virtud de afrontar la vulnerabilidad socioeconómica actual.

Bardauil y Peroche (2021) encuentran la conveniencia de apelar a un mix entre el trabajo remoto y la presencialidad, en razón de garantizar algunos aspectos ligados a la sociabilidad y las sensibilidades derivadas. Por otro lado, apelan a caracterizar el trabajo remoto en el contexto actual bajo el concepto *Wherever Whenever* (dónde sea, cuándo sea), en parte como una consecuencia del actual vacío normativo específico para el sector público y, por ello, la posibilidad de construir ciertos consensos en una suerte de ir de menos a más, pues sin dicho marco jurídico aún, estos consensos podrían servir a otorgar algún tipo de parámetro. Por último, mencionan que es necesario considerar lo nuevo que resulta la cuestión del trabajo remoto en la Argentina, en comparación a otros países, sobre todo de Europa, razón por la cual habrá que dar tiempo para obtener a futuro juicios más precisos.

En Estévez (2023) se encuentra mayor claridad y profundidad en un aspecto que ya había sido observado en Estévez y Solano (2020), como parte de las externalidades positivas que

se desencadenó a partir del abrupto cambio forzado hacia el teletrabajo: un mayor uso y actualización de TIC aplicadas al trabajo del agente en la administración pública.

Más precisamente, se destaca como aspecto diferencial la convivencia con la teleconferencia como tecnología de gestión, pues, ambas, el teletrabajo y la teleconferencia, no se dieron aisladas sino en reciprocidad, junto también a otras tecnologías y herramientas de gestión como el GDE, el trámite digital, el uso del paquete google suite (Gmail, drive form, etc.) y Whatsapp, todas a menudo utilizadas en paralelo (de forma simultánea). Lo relevante es, sobre todo, que el agente público pudo hacerlo de manera exitosa, logrando así que su utilización se institucionalice.

En otro orden de análisis, poniendo el foco desde la mirada del empleador o las autoridades de conducción de la organización, las posiciones resultan menos claras en su sentido a favor y en contra del teletrabajo.

Por un lado, en la literatura crítica de esta modalidad de trabajo, se sostiene que las TIC no son neutrales y su rol es clave como aceleradora del proceso productivo y la explotación de la fuerza de trabajo. En esta línea, más bien determinista de condiciones (supra)estructurales, el empleador estaría a favor de utilizar las TIC como instrumento de dominación, al tiempo que también ganaría en eficiencia por reducir costos, necesidad de infraestructura, riesgos y servicios derivados; además, dadas las mencionadas preferencias del trabajador en este sentido, predispondría mejor al trabajador en su relación laboral. De esta manera, señalan (Lenguita y Miano, 2005), se configuraría un contexto de productividad óptima, que se apoya en un esquema individualizante de las relaciones laborales.

Sin embargo, desde posiciones que no acuerdan con que las TIC ofrezcan las posibilidades o capacidades mencionadas (de intensificar el trabajo, el control y la productividad), entonces las organizaciones se negarían al teletrabajo, porque no sirve ni como instrumento de dominación ni como de eficiencia (supuesto este que, como se ha señalado, ha sido parte central del sentido del trabajo en relación de dependencia para la sociedad industrial clásica durante el siglo XIX y XX).

De ambas posiciones se desprendería un legitimante común desde el punto de vista del empleador: priorizar la garantía organizacional de dominación y explotación de clase. Y una diferencia determinante: el entendimiento de si las TIC -o el trabajo mediado por TIC- garantizan o no alcanzar tal legitimante. En este escenario, lo dicho podría estar siendo en el

mismo sentido debatido para el caso de la agenda del Estado empleador y el gobierno nacional que lo administra en Argentina, así como en los sindicatos.

Por último, a modo de cierre de este subtítulo dedicado al teletrabajo, cabe agregar un comentario y un interrogante sobre la denominación de la palabra teletrabajo, por constituir el nombre de una cuestión socialmente problematizada una identidad, aspecto no menor en su simbolización.

En Banchemo (2022) se encontró que, en las normativas, existe una presencia unánime de la denominación «teletrabajo», y no «trabajo remoto», para referirse a la cuestión. En este sentido, una hipótesis para explicar esta observación es que la amplia mayoría de las normativas emergen como respuesta al contexto de pandemia, en el cual, hasta entonces, el vocablo conocido que predominaba para referirse a la cuestión era el término teletrabajo. Complementariamente, la hipótesis *ad hoc* es que el uso del término «teletrabajo» se impone debido a que la mayoría de estas normas encontradas son en referencia a decretos del poder ejecutivo nacional que utilizan así el término.

Esta misma presencia de «teletrabajo» como vocablo conocido y predominante se ratifica luego del relevamiento de investigaciones y estudios específicos y afines sobre la temática en el campo de la Administración Pública, de fecha previa a la pandemia por COVID-19. En cambio, una situación diferente se observó luego del mismo relevamiento con fecha a partir de acontecida la pandemia por COVID-19, en la cual resulta marcada la aparición del uso del término «trabajo remoto», sin que ello signifique un reemplazo del término teletrabajo; más bien, se observa una convivencia pareja entre ambos términos, con leve mayoría quizás en favor del uso del término «trabajo remoto». Una hipótesis para explicar esta diferencia encontrada podría estar en relación con que existió una búsqueda de diferenciación por parte de la academia respecto de las normativas, pues las normativas pertenecen a una esfera distinta y bien precisa de vocabulario y significado: la jurídica. Complementariamente, podrían resultar pertinentes otras dos hipótesis *ad hoc*: una, el cambio se explica motivado por cierto desgaste gradual que fue acumulando el término «teletrabajo» con el transcurrir de la pandemia; la otra, hubo actores de grupos organizados que, con su fuerza escénica, incidieron a favor de que se use el término «trabajo remoto» en vez de «teletrabajo».

Lo dicho viene a colación de un interrogante: ¿podría decirse que hay un vocablo que resulte más adecuado que el otro para referirse a la cuestión? En caso que sí ¿cuál sería? Cabe arriesgar una respuesta para cada interrogante planteado: podría decirse que sí existe un

vocablo más adecuado que otro para referirse a la cuestión, y que ese vocablo es el de «teletrabajo».

La razón es que el prefijo tele, de la palabra teletrabajo, designa un significado más adecuado al significado que le da la literatura especializada en TIC para aquellos entornos mediados por tecnologías de la información y la comunicación (Sancho, 1994; Watson, 2006; Litwin, 2012); «tele», en este sentido, designa puntualmente que se trata de un trabajo mediado por tecnología; a diferencia de «remoto», que hace referencia principal a la característica de no presencialidad en el lugar de trabajo del empleador, pero no necesariamente que dicho trabajo se haga mediado por TIC. Entonces, el término «**tele**trabajo» resultaría un término más preciso y completo a la cuestión, porque agrega, al mencionado factor distancia (o de no presencialidad), el otro factor (el principal): trabajo mediado por TIC.

En otras palabras, mientras que el trabajo en un domicilio distinto al de la persona empleadora, como por ejemplo el que se desarrollaría en el domicilio de algún cliente de la empresa empleadora, no convierte por sí solo a la relación laboral de dependencia en teletrabajo, la combinación de una tarea laboral que una persona habitualmente realiza para alguien en estos términos y a través de medios digitales, desde cualquier domicilio distinto al de su empleador, sí lo hace.

Los nombres se eligen por variados motivos, pero el principal suele ser el de intentar representar claramente lo que intentan significar. Es en este sentido, y por las razones expuestas, que podría decirse que teletrabajo resulta un vocablo más apropiado para designar a la cuestión.

4. METODOLOGÍA

A partir de conversaciones y aproximaciones preliminares, se generaron los primeros interrogantes que motivaron y orientaron la forma de materializar la tesis. El primero: ¿qué temáticas o cuestiones han sido abordadas a la fecha sobre empleo público? Se hipotetizó que, aunque la producción de estudios acumulados pueda ser profusa, tras la pandemia por COVID-19 podría resultar necesario visitar -y quizás, en cierto sentido, (re)generar- ciertas áreas de abordajes.

A partir de ello, surgió un segundo interrogante: ¿cómo sería mejor captar las respuestas al primer interrogante planteado? Se hipotetizó que comenzar por la revisión de publicaciones, estudios especializados y bibliografía afín podría resultar conveniente, antes de una eventual aproximación empírica.

Resueltos los dos primeros interrogantes, el tercero que surgió fue: ¿en la medida de las propias posibilidades y dados ciertos parámetros establecidos de longitud para una tesis de maestría, qué ordenamiento se podría dar a la cuantiosa información recolectada? Se hipotetizó que era necesario, y excluyente a la vez, además de trabajoso y dificultoso, ordenar y priorizar el análisis de ciertas cuestiones por sobre otras posibles, para materializar el producto esperado.

Resuelto este ordenamiento, surgió el último y cuarto interrogante: ¿qué aproximación empírica podría resultar mejor -y posible- para materializar el producto esperado? Se hipotetizó principalmente las fuentes de información primarias (entrevistas) podrían servir bien con la tarea, en complemento con otras fuentes secundarias.

De esta manera, en función de los interrogantes planteados, en primer lugar, se realizó una revisión a través de diversas fuentes de búsqueda, siguiendo dos criterios principales: 1. Captar temáticas diferentes, criterio anclado en la premisa de que la cuestión del empleo público no puede ser desentendida de un marco de cuestiones problematizadas más agregadas, que la exceden y condicionan; y, 2. Dar preferencia a publicaciones sucedidas entre los años 2000 y 2022, criterio anclado en la premisa de que, dicho rango temporal, permitiría captar tanto los ejes de problemáticas desarrollados durante el siglo XX, como también los más recientes del siglo XXI tras la pandemia por COVID-19.

En segundo lugar, dados los resultados obtenidos, se fue (pre)seleccionando y, tras una lectura preliminar, ordenando la información recolectada. Desde allí, en tercer lugar, se

comenzaron a delinear los posibles ejes y aspectos de análisis a considerar. Las entrevistas terminaron finalmente por refinar esta estructura. Cabe destacar que esta desagregación de la cuestión se propone como intención teórica, pues las cuestiones en la práctica están a menudo entrelazadas en múltiples direcciones y ocurren en simultáneo.

El tipo de estudio llevado a cabo para la tesis se podría encuadrar como descriptivo, con abordajes esencialmente -no únicamente- cualitativos. La unidad de análisis general a la que se ha referido el estudio ha sido el empleo del personal de la administración pública nacional central (APN) del gobierno (poder ejecutivo) a cargo del Estado empleador; especialmente, escalafón SINEP. Esto significa que no se refiere al empleo en otros poderes del Estado (legislativo, judicial), ni en otros niveles del poder ejecutivo (subnacionales, municipales), ni a la administración pública descentralizada (organismos descentralizados, entes públicos, empresas públicas del Estado ni universidades nacionales).

Las principales técnicas de recolección de datos han sido, por un lado, la revisión bibliográfica-académica actualizada y, por el otro, entrevistas. Las entrevistas siguieron dos principios básicos: 1. Accesibilidad y 2. Saturación analítica; siempre en el marco de personas con perfiles priorizados según los siguientes criterios: a) que cuenten con una experiencia laboral general de, al menos, 20 años y que, de ellos, al menos 7 años hayan sido en la administración pública y en cargos de gestión de empleo público o, en su defecto, en cargos en sintonía a la temática en cuestión; b) que hayan tenido personas a cargo dentro de los últimos 5 años (preferentemente, entre comenzada la pandemia por COVID-19 y la fecha actual; c) que contengan diversidad entre sí; d) que entiendan de tendencias del mundo del trabajo globalizado. Las personas entrevistadas cumplen con la totalidad de los criterios mencionados.

Respecto a los instrumentos de recolección, en fuentes de datos primarias se diseñó un cuestionario semi estructurado para las entrevistas, que puede encontrarse en Anexos; mientras que, para fuentes de datos secundarias, se acudió a un conjunto de sitios web especializados, bibliotecas virtuales y organismos nacionales e internacionales, todo lo cual puede encontrarse citado a lo largo del texto.

Respecto a las técnicas de procesamiento de datos, incluyeron teoría fundamentada y síntesis de contenido, más eventuales cálculos cuantitativos para apoyar lógicamente al análisis cualitativo. La elección metodológica de aplicar y adaptar teoría fundamentada (Agranoff,

2007, 2012) se sostiene en que proporciona una manera de mirar la cuestión empíricamente desde las perspectivas de las propias personas involucradas.

5. HALLAZGOS | DESARROLLO

En este tópico de la tesis se busca dar cuenta de los hallazgos del trabajo realizado en función de los objetivos específicos planteados, organizados por ejes siguiendo el marco teórico formulado.

5.1 OBJETIVO ESPECÍFICO N°1

El objetivo planteado ha sido el identificar y caracterizar algunas de las principales influencias sobre la agenda de empleo público nacional bajo el contexto global postpandemia.

5.1.1 Eje Agenda estatal

Se ha dicho que las cuestiones relativas al empleo público no pueden acotarse solo a una mirada de agenda Estado-céntrica y que podría estar influenciado, además de por su entorno nacional local, por una dinámica global. La totalidad de personas entrevistadas han mencionado la existencia de influencias globales sobre la agenda de empleo público.

Siempre se está mirando lo que sucede en el mundo. Y esto no es un tema de empleo público solamente, sino de gestión pública. Independientemente de si uno quiera mirar o no el entorno, el entorno influye. (Entrevista 1).

Creo que las influencias están enmarcadas en los países que tienen mayor desarrollo, porque la OCDE marca un poco el rumbo de las nuevas fórmulas de empleo público en la que están pensando. Y así como con los ODS se intentan aplicar políticas globales. En el ámbito regional Argentina suscribe al CLAD y sus cartas iberoamericanas implican cambios en el empleo público. (Entrevista 2)

Tenes el FMI. Tenes la Agenda 2030 de los ODS. Creo que tiene más impronta aquellas cuestiones emanadas de la OIT para el empleo público, para el Estado como empleador y para las entidades gremiales. (Entrevista 3)

Que, a su vez, el acontecer de ciertos fenómenos, podrían afectar el curso de la cuestión en variados sentidos.

Me parece un claro ejemplo de esto lo que sucedió con la pandemia. En la variable económica, por ejemplo. Una cosa así te sacude fuerte. (Entrevista 1)

Le están diciendo a la administración que hay Big Data, que ya no tienen el monopolio de los datos del agente público y la burocracia, que hay inteligencia artificial, que ya no hay un solo modelo de toma de decisiones. Argentina, cada vez que suscribe una carta iberoamericana, genera algún tipo de normativa local en la materia. Lo que quiero decir es que el convenio sectorial SINEP y la normativa jurídica empleo público (en general) tiene acuerdos marcos a los cuales Argentina suscribe. Ese anclaje está. (Entrevista 2)

La pandemia lógicamente me parece un hecho ineludible. (entrevista 3)

En este escenario, se ha dicho que cabrían diferenciar, simbólicamente y sólo a fines ilustrativo de ordenamiento analítico, tres tipos de fuerzas: la fuerza del marco global (“arriba”), el Estado nacional empleador (“centro o medio”)²⁹, y la fuerza laboral nacional

²⁹ Se incluye la fuerza propia estatal porque, más allá de las influencias, siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1981), el Estado puede relativamente decidir qué atender y cómo. Dar lugar, no dar lugar, proponer otras propias y quitar.

(“abajo”)³⁰. Y que estos tres niveles (global, estatal y trabajadores) interactúan y se retroalimentan mutuamente, configurándose así un entorno de tensión permanente por el domino del orden social y las reglas de juego.

A continuación, se describen dichos niveles por separado, y se finaliza este tópico de agenda estatal con un análisis en simultáneo.

Fuerzas “desde arriba”

Se ha mencionado la probable existencia de actores internacionales a manos de actores poderosos mundiales y globalizados, que operan con sus propias agendas. Esta posibilidad de conglomerados supranacionales la reconocen la totalidad de las personas entrevistadas. Sin embargo, no se cree en la existencia de una globalista unificada, sino en variadas agendas.

Es que la agenda de empleo público es exteriorizante. Hay una agenda de empleo público BID, hay una agenda de empleo público Banco Mundial, hay una agenda de empleo público FMI. A ver, hay un proceso que licúa las capacidades del Estado y que está por encima del Estado, sí. Se llama globalización. (Entrevista 1)

Lobbies empresariales y de marketing existieron siempre, el intento de generalizar negocios propios, grandes inversores, grandes financistas; lo que no existió siempre es la tecnología para globalizar sus discursos. Entonces no creo que haya una agenda globalista. Lo que sí creo es que hay instrumentos tecnológicos que permiten que hoy el mundo esté discutiendo esas agendas y esos intereses. (Entrevista 2)

Tenes la Agenda 2030 de los ODS, aunque es una agenda macro que me parece que está hoy muy en el plano de la teoría. Tenes la del CLAD. La de OIT también, como decía antes, que en cierta medida incluye y traducen los ODS. (Entrevista 3)

Lo más cercano a la existencia de una agenda globalista unificada aparece asociada al temor por fenómenos como la pandemia y la sustentabilidad del sistema o modo de desarrollo capitalista, porque ambos casos suponen cierta estandarización de comportamientos y medidas preventivas para sobrevivir (cuidados), tan fuerte como para enmarcar las generalidades del funcionamiento de las sociedades y relativizar en ciertos sentidos las libertades, autonomías, independencias y soberanías.

³⁰ Desde luego, no se descarta que también existan influencias sobre el empleo público desde otras fuerzas locales, como la mediática, la política, etc. Asimismo, se aclara que arriba, medio y abajo no son expresiones utilizadas en términos valorativos de superioridad o inferioridad, ni de mayor o menor fuerza, tamaño o similares valoraciones.

Es que el terror unifica. Si te dicen que el incendio es ahí, no discutimos diferencias ideológicas y políticas, sino que corremos todos para el lado contrario al incendio. El terror hizo que nos unificáramos en dirección a la credibilidad de esta agenda creada por la OMS, como burocracia global (OMS) que se supone está más preparada que la burocracia local. Vimos en el picaporte, en el tomate, etc. que podría estar el gran enemigo de nuestras vidas. (Entrevista 2)

Hay evidentemente toda una fuerza ideológica. No estoy queriendo decir con esto que hay una especie de hombre negro con apariencia ruin y vil, sino que hay claramente pujas por la dominación social. Y hay evidentemente un lobby muy fuerte por el problema de la crisis de desarrollo, con la idea de sustentabilidad. Nos vamos de tema con esto pero la raza humana tiene eso de atentar contra sí mismo, contra el propio hombre, o contra su entorno. El problema es más de fondo para la sociedad. El capitalismo consume, y cuando ya no puede consumir más al huésped, es decir, al hombre, comienza a consumir el entorno, el ambiente. Porque lo que busca es siempre la ganancia y en ese camino es hacia lo máximo posible. Es con tal frenética fuerza arrolladora que se pierde la conciencia de que vas a matar al huésped o vas a matar al ambiente. Porque ahí vuela todo por el aire y no se salva nadie. Y que si no se genera el mecanismo, es la especie toda la que corre peligro. Porque el planeta, quieras o no, sobrevive. La tierra no desaparece. Desaparecen las especies que la habitan. (Entrevista 1)

Al pensar en actores y agendas internacionales y supranacionales, en el entorno social y macroeconómico de Argentina, la conversación condujo inevitablemente a la consideración de un actor en particular: el FMI. Ello, porque estamos de nuevo en un contexto de acuerdo con el FMI, y surge el interrogante inquietante de en qué medida podría influenciar esto hoy la agenda sobre empleo público. Según las respuestas de las personas entrevistadas, no habría nada novedoso; se trataría del conocido ajuste. Pero podría haber diferencias en su forma de materializarse desde el gobierno.

Lo que te puedo decir tiene que ver más con un tema de marco político. Yo creo que el Fondo Monetario no quiere ser ni responsable ni participe de lo malo que puede suceder. Igualmente, es claro que eso está presente. Digamos, hay un lobby muy fuerte respecto de la agenda de reforma laboral, reforma jubilatoria, etc. Se puede deducir que el ajuste va a ir en esta dirección. Un ajuste por precio (salario). (Entrevista 1)

El consenso de Washington fue una influencia conocida. Lo que me consta (hoy) es lo que se ha hecho público. (Entrevista 3)

Si se revisa el proyecto presentado por el exministro de economía Martín Guzmán y aprobado por el congreso, es muy genérica la letra de lo que se dice puntualmente respecto al empleo público, pero confirma lo mencionado por la persona entrevistada N°1. En el “Adjunto I. Argentina. Memorando de políticas económicas y financieras” del documento, subtítulo N°2 “II. Marco de políticas y programa económico 2022-24”, tópico “A. Política fiscal y de financiamiento”, punto N°15 en “Otros gastos corrientes”, dice:

A fin de liberar recursos para las prioridades clave, procuraremos racionalizar otros gastos y, a la vez, proteger los ingresos reales de jubilados y pensionados y empleados del sector público. Tomaremos acciones para i) limitar las transferencias discrecionales a provincias y empresas estatales; y ii) gestionar el gasto en remuneraciones del sector público, para garantizar que crezca en consonancia con la economía. Mientras tanto, el gasto en jubilaciones y pensiones estará guiado por el nuevo mecanismo de actualización adoptado a finales de 2020. (Proyecto acuerdo con FMI, p. 8).

Hay una inconsistencia clara entre “proteger los ingresos reales de jubilados y pensionados y empleados del sector público” y, acto seguido, afirmar acciones para “ii) gestionar el gasto en remuneraciones del sector público, para garantizar que crezca en consonancia con la economía”. Lo mismo al decir “Mientras tanto, el gasto en jubilaciones y pensiones estará guiado por el nuevo mecanismo de actualización adoptado a finales de 2020”. Ninguno de los dos casos (remuneraciones del sector público, ni jubilaciones y pensiones) significan protección de los salarios reales, porque sus actualizaciones (“al ritmo de la economía”, en un caso, y “guiado por el nuevo mecanismo de actualización adoptado a finales de 2020”, en el otro caso) van claramente por debajo de la inflación. Por tanto, se deja entrever el ajuste.

En este sentido, las personas entrevistadas apuntaron a que lo que debería cambiar es la intervención y el posicionamiento del Estado, apoyando la legítima dominación y su rol de empleador en la cuestión, para actuar y hacerse cargo de encontrar soluciones virtuosas para la sociedad y el bienestar general. En este sentido, el desafío en torno al empleo público bajo contexto de acuerdo y demandas del FMI se circunscribe a cómo manejar el ajuste.

La idea de ajuste sigue siendo la de disminuir la cantidad de personas y siempre sobre los mismos. Y en realidad lo que quieren es que el Estado pierda intervención para que ellos puedan actuar desreguladamente en favor de sus intereses, del mercado y la ganancia y la explotación del hombre y del entorno. ¿Qué pueden hacer los Estados en este contexto? Y es muy poco, y ahí está el problema, porque los Estados han perdido la capacidad frente al poder de mercado, la capacidad de intervención. Lo que Peter Evans llamaba al Estado como

problema y el Estado como solución. Hay países que han hecho tanto instancias de desarrollo exitosas como de ajuste exitosas. Hay países que no han hecho ninguna de las dos cosas bien. Y hay países que las hicieron más o menos, nosotros somos de esos países. El ajuste para nosotros es con conflictividad social. (Entrevista 1).

La respuesta es Estado. La pregunta no es si mucho o poco, sino Estado para qué. Los países internalizan estas agendas según su propia independencia respecto a formular su propio proyecto de país. Quiero decir, no me imponen nada que yo no acepte que me impongan. Por eso tenemos diferentes políticas en Australia y en Argentina, en Canadá y en Argentina, en Nueva Zelanda y Argentina. En las privatizaciones de los 90, por ejemplo, Uruguay llamó a un referéndum y no privatizaron. Creo mucho más en la voluntad y en la inteligencia colectiva intra territorial, que en el pensamiento colectivo global, como impacto en las vidas cotidianas. (Entrevista 2)

Por otro lado, se ha dicho que el problema de las influencias globales sistémicas podría no sólo alcanzar al Estado y sus gobiernos administradores y autoridades de las organizaciones públicas, sino también alcanzar la vida cotidiana de las personas trabajadoras, incluyendo no solo tareas/empleos sino la vida misma. Esto también ha sido destacado por las personas entrevistadas.

Sin dudas, porque uno es un ser social, digo, estas experiencias capilarizan. Por los medios de comunicación, porque han sabido construir bienes culturales. La vida por un iphone. Los modelos de cuerpo, de vida, las redes sociales. La matriz mercado-céntrica con 10 años del neoliberalismo, (viejo y) nuevo gerenciamiento público, trajo flexibilización pero sin lograr generar las condiciones necesarias para el desarrollo sustentable de la sociedad en general; y menos en el Estado, en el empleo público. Generó sí reconversión en el mundo del trabajo, pero todo fue hacia la flexibilidad, hacia la precarización, hacia la pérdida de dignidad del empleo, contratos basuras, parches. (Entrevista 1)

Noto eso, sí, porque la tecnología (por ejemplo) llega antes a la vida cotidiana de las personas que a las Administraciones Públicas de los gobiernos. Porque hay una cosa lógica que tiene que ver con que las personas que trabajan en la administración pública son, antes que eso, ciudadanos. (Entrevista 2)

Sin duda, creo que sí, porque la Secretaría tiene en este sentido realizado estudios, el INAP también. (Entrevista 3)

Fuerzas “desde abajo”

En este sentido se ha planteado que las demandas/necesidades de las personas trabajadoras, afectadas a su vez, como se ha dicho, por las influencias globales, podrían influenciar la

agenda estatal sobre empleo público “desde abajo”, como respuesta necesaria frente al contexto externo que afrontan. Esto ha sido destacado por las personas entrevistadas.

Desde luego. Siempre influyen, aunque no siempre penetren o sean atendidas. Por ejemplo, la discusión salarial está claramente siempre presente. Nosotros hicimos un estudio con más de 200 entrevistas a diferentes personas de la administración pública. Y lo que apareció es, no la solicitud de un salario en particular por trabajar en contexto de pandemia o cosas por el estilo, sino un salario que le permita tener dignidad en el trabajo y en su vida social derivado de ello; es decir, la discusión sería por la dignidad. Y no lo llevo solo a la discusión salarial cuantitativa de si se supera o no la línea de pobreza. Ojalá podamos superar ese debate porque es muy pobre. La apuesta y la propuesta debe ser por un trabajo que permite la realización de la persona, su carrera (Entrevista 1)

Es claro (por ejemplo) que es necesario para los grupos claves tener nuevos regímenes de carrera, nuevos incentivos, más flexibles, menos horas, posibilidad de trabajar remoto, posibilidad de ajuste por productividad, salarios específicos y diferenciados, jornadas diferenciadas, como hace el mercado. Si no el mercado tampoco podría captar estos talentos necesarios. Muchos jóvenes queriendo emigrar, buscando conectar su vocación y su carrera, les importa el aprendizaje, la experiencia, los jóvenes buscan ir al sector privado y luego migrar al sector público, ir y venir. Las personas en su autonomía hoy se están plantando frente a las instituciones y organizaciones y fuerzas corporativas de otra manera. (Entrevista 2)

Creo, de hecho, que capilarizan más desde abajo que desde arriba, y esto claramente también aporta al debate de la agenda. (Entrevista 3)

Fuerzas “desde el centro o medio”

Surge entonces el interrogante de si la agenda definida hoy por el gobierno contempla o incluye alguna o varias de estas influencias desde “arriba” y “abajo”. O si, en cambio, aparece mayormente distanciada. Parece estar ocurriendo más bien lo segundo, acorde ha sido destacado por la mayoría (dos de las tres) de las personas entrevistadas.

Mira, voy a hacer un poco crítico en este sentido, los Gobiernos peronistas en general no suelen tener en el tope de su agenda a la cuestión del empleo público como algo valorizante. Siempre está orientada a la mejora de lo cuanti (salarios, cantidad de personas, etc.). No hay una agenda en este sentido verdaderamente innovadora de empleo público. Incluso más allá, una agenda de gestión pública. No es prioridad porque no le mueve el amperímetro a la política. Aunque esto puede estar cambiando (Entrevista 1)

Lo que están cambiando son los puntos de vista, pero lo que no cambia es la práctica tan rápidamente. El sentido de la modernización de la vida cotidiana en el trabajo son las decisiones de política pública de empleo. El Estado debe hacer lo que predica. En un mundo que es nuevo, ser una administración nueva. Por ejemplo, es sabido que el Estado -y hablo del Estado nacional como los estados subnacionales, si quieres los Estados Federales- suele sobrerrepresentar (sobredimensionar) el empleo público cuantitativamente y no ocuparse de lo cualitativo. Lo que estamos planteando en esta conversación es la necesidad de un abordaje cualitativo para el empleo público. Veo una brecha entre la normativa que se crea, utiliza y difunde, y la que luego efectivamente se implementa. Porque hay un discurso político contra la meritocracia. Se lee. Normas generales vs Prácticas. Como por ejemplo el modelo híbrido, que es una combinación situada, en la práctica vimos que se declara que la pandemia terminó y que se vuelve todo a lo presencial. (Entrevista 2)

Creo que la vinculación con las influencias externas que están habiendo en el mundo tienen puntos en común y tienen puntos obviamente en contradicción. Al ser un tema de empleo público e impactar en regulaciones tiene que ser zanjada luego en ámbito paritario. (Entrevista 3)

Fuerzas en simultáneo

Para el empleo público, la tensión entre la fuerza del “medio” (el Estado empleador y su gobierno representativo que lo administra) y la fuerza “de abajo” (la fuerza laboral), se destaca o visualiza más hacia el interior de las organizaciones públicas, en lo que allí dentro de la organización constituye el ápice estratégico (que suele estar representado por las autoridades políticas) y el núcleo operativo (que suele estar representado por la burocracia). Se fundamenta que dicha tensión se resuelve relativamente, porque está latente de forma natural y es permanente. Para garantizar la gobernabilidad, se apunta a una idea de liderazgo con reglas propias y claras, y diálogo plurilateral con otros actores.

En toda organización existe siempre una natural tensión entre el núcleo estratégico y el núcleo administrativo, en este caso sería entre la política y la burocracia. Una de las dificultades de esta tensión -y que agrega toxicidad- es creer que solo uno de los lados tiene razón; y generalmente ese lado es el político. Y el otro gran problema es creer que en la burocracia no hay intereses/agenda. Si hay cierto alineamiento, todo va a ir bien. Si no, puede ocurrir incluso que la organización pública se vuelva neurótica y aumenten los mecanismos de defensa, como habla Argyris. En el extremo, ya perdés gobernabilidad, porque perdés legitimidad de gestión. Entonces, de ahí es lo que se suele originar como construcción de circuitos paralelos, es decir, by pass, un conjunto de personas que como equipo te acompañen

y permitan la conducción o gobernabilidad del organismo. Más allá de las demandas de las bases administrativas. Pero la gestión termina por ser mediocre y se paraliza. Porque no hay forma de llegar a buen puerto con eso. Esa tensión se puede saldar si se realizan los consensos necesarios de las políticas y se gobierna de una manera más horizontal y abierta. (Entrevista 1)

Lo que resulta interesante sería entender cómo se para (posiciona) el sector público, el Estado, el empleo público. Es la injusticia organizacional la que genera conflicto. La justicia organizacional se establece poniendo las reglas para todos. Con criterios claros. Para eso está la alta dirección pública. Responder al interrogante más básico, para qué estamos donde estamos. Cuál es el propósito para el que estemos aquí intramuros. Está afuera el propósito. Esta es la mirada ciudadano-céntrica. (Entrevista 2).

Una agenda de empleo público nacional sustentable debería ser construida sobre la base de consenso que incluya un conjunto de principios que puedan ser mantenidos en el tiempo más allá de quién gobierne. La Argentina tiene que dejar de comprar modelos enlatados, salir de estas agendas impuestas por BID, Banco Mundial, etc. Y pasar a un modelo más autóctono, porque cada vez que compraste enlatado siempre se hizo a medias y quedó un Frankenstein. (entrevista 1).

El teletrabajo es una de las discusiones, por ponerte un ejemplo, que se está dando a nivel global, incluso en el ámbito privado, y en la cual uno percibe que hay hoy determinados actores, digo, entidades gremiales e incluso a título individual vinculadas, que hacen que la discusión obviamente va a llevar un tiempo y que, más allá de estar el tema en la agenda hoy, tienen que estar dadas las condiciones. Necesariamente hay que sentar a la mesa actores diversos, porque hay cuestiones como estas que implican abrir el convenio colectivo. Hay que debatir para que permeen en algún momento. (Entrevista 3)

Asimismo, como se ha dicho, bajo este contexto, la distinción como esferas estancas, independientes, entre lo privado y lo público, lo relativo al empleo y lo que no, estarían más bien difuminadas, superpuestas y entrelazadas. Así también planteado aparece por algunas de las personas entrevistadas.

También tenés una cuestión en este contexto, una carga social de valoración de la gente sobre el empleo público, que mira de manera muy crítica, muy negativa el tema. Porque quieras o no en medio de la pandemia el sector público teletrabajó, pero siguió cobrando su sueldo, mantuvo su puesto de trabajo y esto no sucedió con el sector privado. Porque el sector privado tuvo una fuerte caída de empleo e ingresos. Entonces, ese contexto global también influye sobre lo público. (Entrevista 1)

El tema de los perfiles *tech* lo veo como una muestra de esto. Es transversal porque hay puestos que no se están cubriendo, hay quienes no terminan sus carreras porque ya comienzan a trabajar a mediados y se emplean con muy buenos salarios. Porque además hay competencia entre sectores, que ya no pueden ser pensados como compartimentos estancos aislados e independientes en el desenvolvimiento de la actividad cotidiana y empezar a entender, estudiar, mucho más a esos perfiles, potenciales talentos, que uno debe preocuparse no solo por ingresar sino por retener y ofrecerles una trayectoria pública. Me parece que es crítico para el Estado, y no es de largo plazo sino que es ya. Porque la ciudadanía le exige al Estado también respuesta similares a las que encuentra en el sector privado (más flexible, más customizada). Necesariamente hay que sentar a la mesa actores diversos (la máquina de producir perfiles, la universidad, y los empleadores pública y privado). (Entrevista 3)

Por último, cabe mencionar que no se ha interrogado ni tampoco han surgido de las entrevistas juegos de influencias en dirección “desde abajo” (la fuerza laboral) hacia “arriba” (lo global); probablemente porque, al ser la unidad de análisis la agenda del empleo público nacional, hallar algo así necesitaría de interpelar a las bases de trabajadores directamente y también a los actores sindicales como sus representantes, cosa que significaría desplazar el objeto y objetivo de estudio de la tesis. Tampoco ha emergido de las entrevistas la existencia de juegos claros y concretos de influencias en dirección desde el “centro o medio” (el Estado empleador) hacia “arriba” (lo global).

5.1.2 Eje Evolutivo

Se ha dicho que la entrada al siglo XXI y luego la pandemia por COVID-19 parecerían haber clarificado resignificaciones o cambios de sentido de ciertos aspectos del mundo global del trabajo y la vida social relacionados, que podrían afectar o tener su correlato también en el empleo público nacional.

En este sentido, como parte de las lógicas de redes, el trabajo en red es uno de los aspectos que ha sido destacado en la voz de las personas entrevistadas. Desde la noción de trabajo como puesto, insertado en una oficina y un área de la organización específica y aislada del entorno, hacia otra noción de pertenencia amplificada y en diálogo con lo que pasa intra e inter-muros. Desde una mirada superespecializada, que acota el entendimiento organizacional y sistémico, hacia otra que ve, oye, comprende y guía.

Ya no es la realización de una tarea, se aporta a la construcción de un conocimiento colectivo. Hay una cuestión radial, ya no es sólo vertical. Y eso en SINEP no está contemplado. La persona está bastante atada a un perfil y a un puesto de trabajo en una misma organización. No piensa su carrera más allá del organismo donde entra. Todavía tiene ese modelo de 40 x 40, 40 horas semanales por 40 años. El indicio puede venir incluso desde lo más irrisorio. Vos fijate una cosa, vos agarrabas en pandemia un zoom y cualquiera de los primeros zoom eran de sorpresa. ¿Ah, SOS Vos? ¿Pero si nos veíamos todos los días? Sí, pero nunca nos vimos en una pantalla mediados con la foto con la imagen de alguien hablando. Y le pone cara a los usuarios de gde y telefónicos. Y a vernos con quienes no nos vemos normalmente en la organización (y entender de qué trabajan). Acá tenes esta idea estanca de trabajo aislado. Una experiencia innovadora como el zoom vino a romper con eso. Se rompe la espacialidad del trabajo. Entonces, es ahí cuando te das cuenta que el trabajo es más parecido a una red que a una línea de montaje. (Entrevista 1)

Efectivamente. Te recomiendo la pirámide de Barrett. Donde el principal incentivo está en el legado. Por eso el Mundo habla de *disign thinking*, *mentoring*, etcétera; en un liderazgo que intenta impactar en otros liderazgos. Porque el siglo 21 te da nuevas ideas y aspiraciones. (Entrevista 2)

Me parece que hay mucho de eso. Sobre todo lo vemos en el tema tecnológico, por la formación y por algunas herramientas que suelen manejar, por ejemplo los desarrolladores, que están habituados al trabajo con metodologías ágiles, scrum. Ahí hay, como una tendencia casi natural a ir al trabajo en red. Y eso ha ido a su vez contagiando, derramando al resto de la organización y otros perfiles. (Entrevista 3)

Según esta perspectiva, los lazos que se tejen no derivan necesariamente del lugar de pertenencia institucional y círculo más cercano, sino en cambio desde una lógica de cohesión transversal y construcción del conocimiento, la defensa de derechos laborales, acompañamientos socioemocionales, lógica que trasciende la frontera clásica de las organizaciones públicas individual y aisladamente consideradas. Dichos lazos asociativos y cooperativos, siguiendo a Estévez y Banchero (2021), pueden ser más fuertes en su cohesión cuanto peor es el contexto; tal como ocurrió con el caso de Reciaría que dichos autores estudiaron³¹ y tal como se desprende también ocurrió con la pandemia según las entrevistas realizadas para el caso de esta tesis.

Hubo algo que se activó a partir de la pandemia. Se desataron/desnudaron/desenredaron un conjunto de rutinas defensivas. (Pero) Existe una falencia desde las herramientas que podés utilizar para trabajarlo. Los procesos administrativos no están pensados para trabajar en esta idea. La formación tampoco, aunque esto puede estar cambiando. En fin, (aún prima) una concepción tradicional de línea de ensamble. (Entrevista 1)

Lo que están cambiando son los puntos de vista, pero lo que no cambia es la práctica tan rápidamente. (Entrevista 2)

El trabajo en red en algún punto tensiona, en sentido positivo y teórico, la lógica cultural habitual de una organización estatal. Básicamente compartimentos estancos, aplicación poco flexible de determinadas normas. En la práctica y, sobre todo, catalizado por la pandemia, se ha visto superada esa cultura. (Entrevista 3)

Una de las formas en que se adoptó la idea de trabajo en red es en las Comunidades de Práctica³²; por su parte, el Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP)³³ podría ser un ejemplo de red intergubernamental entre nación y provincias.

Se ha favorecido sobre todo que equipos puedan participar de comunidades de práctica, comunidades que incluso se generaron ad hoc. Como políticas públicas activas te puedo mencionar, dentro del INAP, estamos apoyando la capacitación en metodologías ágiles y la conformación de comunidades de práctica de los coordinadores técnicos de capacitación. Este tipo de herramientas las estamos fomentando porque en pandemia han demostrado ser

³¹ Reciaría es una red de redes de bibliotecas y sistemas de información de la Argentina, de la cual forma parte la Red Nacional de Documentación e Información sobre Administración Pública (RENDIAP), red esta última que funciona bajo la órbita de pertenencia de INAP.

³² Para profundizar en esta forma de aprendizaje y articulación, se sugiere la lectura del trabajo de Vázquez y Silva (2021).

³³ En el siguiente link a su web oficial puede leerse la descripción de CoFeFuP como “La construcción de instancias de conocimiento conjuntas y la puesta en común de saberes a partir de prácticas concretas” <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/cofefup/congreso-federal-de-empleo-publico>.

sumamente útiles y lo serán también a futuro. Rompiendo algún punto esos límites normativos artificiales de trabajo dentro de un organismo, atado a un organigrama para un puesto específico, que de alguna manera surgían de la norma. Otro ejemplo es el trabajo concreto que se hizo entre el Inap y el Ministerio de Ambiente con la Ley Yolanda, como una capacitación obligatoria para todo el personal, en una cuestión que llevo toda una lógica compleja de comunidad para poder ser implementado. Es un ejemplo de trabajo concreto y exitoso de equipos de diferentes organismos, que se dedican a cosas distintas, para implementar un proyecto. (Entrevista 3)

Muy ligado al anterior aspecto, otro de los aspectos que ha sido destacado en la voz de las personas entrevistadas es el de movilidad. La idea de “un trabajo para toda la vida”, que caracterizaba a la idea de estabilidad clásica industrial, parece estar transitando a una idea de inevitables cambios laborales a lo largo de la vida activa de una persona trabajadora promedio. Yace con fuerza, en esta idea, la diferencia entre antigüedad (como acumulación de años) y experiencia en el trabajo (como diversidad de tareas, equipos de trabajo, culturas, organizaciones y contexto), así como una clara diferenciación entre las generaciones jóvenes (adultos jóvenes, sub 35) y las más antiguas (adultos típicos y adultos casi mayores).

En el privado (lo veo) mucho más que en el empleo público. Pensa, para que tengas una idea, que, en las empresas de base tecnológica y de economía del conocimiento, casi nadie dura más de 3 años como mucho en un mismo puesto. Incluso está mal visto quedarse demasiado tiempo en una misma empresa. En el sector público históricamente ocurre lo contrario, no está bien visto que alguien vaya saltando de un lado al otro, aunque puede estar cambiando. (Entrevista 1)

Desde el punto de vista de la población de la administración pública, tengo la hipótesis de escritorio no verificada, no investigada, de que mi generación, la generación de personas mayores, mayores de 45 por ejemplo, por poner un corte, aman la estabilidad en el empleo, es decir, el saber que la primera baldosa que pisaste el primer día te va a llevar a jubilarte en los años finales de tu vida activa laboral. Pero a los sub 40 no les parece atractivo estar 30 años clavados en un puesto y una organización. (Entrevista 2)

Sí, hay movimientos en este sentido. Tiene que ver con lo que hablábamos antes también. (Entrevista 3)

Para el caso del empleo público, este aspecto evolutivo está, en parte, tomando forma de movilidad inter e intragubernamental de los agentes, aunque se destacan los limitantes de las herramientas disponibles para poder avanzar más, así como varias políticas gubernamentales

en estos últimos años y meses implementadas que ayudan, como el programa MOBI³⁴ y los ascensos de grado y nivel en marcha actualmente.

Hay pocas herramientas. SINEP tiene los pases (para personal de planta), pero que tarda aproximadamente 3 años el expediente promedio para que se efectivice. Para el personal de artículo 9 del convenio (contratado) existe el MOBI, que en algo ayuda a esta movilidad, porque es más rápida. Yo soy igualmente bastante crítico del programa MOBI. En realidad, fue pensado para una cosa y terminó sirviendo para otra. Otra cosa que está en marcha es el ascenso vertical (de niveles) y horizontal (de grados) para fortalecer la carrera sin depender que se origine una vacante de letra (descongelamiento). También se está trabajando en agilizar los expedientes de los pases. (Entrevista 1)

El programa MOBI tuvo como dos componentes claros en los fundamentos. Uno, en muchos jóvenes. Y, el otro, en los mayores. Esta es mi hipótesis, según me consta por lo que viví estando en el ex ministerio de modernización. Los más jóvenes no deciden nada para toda la vida. Les aterroriza la idea de para toda la vida. Los mayores, por lo general, si se movían, eran por conflictos con la autoridad superior directa. Piensan para toda la vida. Hay una cuestión del modelo de vida por detrás de esto. Esto está presente, muy claro y se vio mucho en pandemia. Cuál fue la actitud. De hecho, hasta te cambió el protagonismo de los empleados, como los ligados a informática, que solo se los consulta eventualmente ante alguna dificultad o necesidad puntual, y emergieron como roles claves para sostener el servicio público. (Entrevista 2)

La alternativa del programa MOBI ha permitido la movilidad y que antes era muy complejo de producirse. Al menos en nación; yo estuve en provincia de Buenos Aires muchos años y no existía esa figura. Y con esto también ha cambiado la alternativa de búsqueda de personal, que por lo general antes se pensaba en el contrato de personal externo y hoy lo vinculamos más primero con abrir la posibilidad de un MOBI para captar talento interno y de otros organismos. Especialmente al incluir a los que están contratados por art 9, que no lo tenían; porque para el caso de la planta permanente ya estaba previsto el mecanismo (pases, transferencias definitiva y comisión de servicio por un tiempo determinado), pero que igualmente tienen una rigidez mucho mayor, por el hecho de que la planta permanente está afectado presupuestariamente a un puesto, a un organigrama, a un organismo, y entonces ahí es más difícil. (Entrevista 3).

³⁴ Programa de Movilidad y Búsquedas Internas de empleos -MOBI- para facilitar la movilidad del personal comprendido en el artículo 9 del Ley 25164 Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (contratado) que no son de planta permanente y conectar así más las aspiraciones laborales de los agentes con las necesidades de las diversas áreas de trabajo.

Otro de los aspectos que ha sido destacado en la voz de las personas entrevistadas, no reciente pero sí notorio especialmente tras la pandemia, es el multi o pluriempleo. Es decir, personas que tienen dos o más trabajos, incluso hasta muy distintos. Entre sus factores asociados aparecen la necesidad de hacer algo que guste más, la necesidad económica de complementar ingresos y la voluntad de realización personal por fuera de las estructuras tradicionales.

Sí, sí, claro. Lo veo en parte como reacción mucho por la pandemia, la gente comenzó a emprender cosas propias. Vender ropa, hacer velas, hacer comida, etcétera. Un poco para despejar, entrar más en relación y cortar con el aislamiento, otra parte porque le gusta más eso que el trabajo que hace. En parte yo diría también por el peso económico, por la necesidad de complementar ingresos. Vuelvo a lo mismo que dije antes, es una mirada estrecha. Angustiante y muy pobre, porque siempre está relacionado con la cuestión del salario. De sobrevivir. Cuando en realidad deberíamos estar mirando otra cosa. (Entrevista 1)

Sí, esto está presente. Te diría que ya se capturaba el dato a finales del siglo XX. Yo estuve en el INDEC en torno a 1997 y ya lo veíamos. El Mundo de los analistas simbólicos (programadores de código), el mundo de los diseñadores de futuro, capacidades tremendamente demandadas por el sector público y por el sector privado. Entonces lo que creo es que existe el pluriempleo por demanda de estos perfiles (desde luego, más la voluntad personal de hacer eso). (Entrevista 2)

Al multiempleo en el empleo público lo noto quizás en menor medida a lo que se puede pensar para el sector privado. Salvo quizás, de nuevo, para el sector tecnología, donde los desarrolladores trabajan para 2 o más empleadores distintos simultáneamente. No lo veo tanto en el resto de los profesionales, salvo acá en el INAP, que es un organismo muy especial porque hay mucho perfil académico y qué hace investigación y docencia en paralelo. Pero no sé si en el resto de los organismos. (Entrevista 3)

Otros factores asociados al ejercicio de pluriempleo han sido el de lo poco atractivo que podría estar siendo el incentivo al desarrollo de carrera en el Estado, el de la ética y los valores en juego, el de mejorar los mecanismos de reclutamiento y selección, y el de rigidez salarial (para todos lo mismo, sin importar cuánto se trabaje). También con el pluriempleo aparece, como reacción, relacionada su contraparte opuesta: la estabilidad a secas, o inmovilidad.

¿El pluriempleo en particular, sabes dónde lo vimos? En el sector de salud. Porque ahí se estaban mirando otros modelos globales, como el de Uruguay por ejemplo, donde se define a priori en qué lugar va a trabajar la persona. Si en el sector público, si en el sector privado o

si en consultorio propio. La idea sería atender este fenómeno pero logrando la mejor compatibilidad posible en beneficio del trabajo como servicio o servidor público. Acá lo que ocurre que es que el médico trabaja en hospitales, también en el sector privado y en consultorio. Atiende distintos kioscos. Entonces acá hay un fenómeno de pluriempleo atado a captar más ingresos pero también a la falta de una propuesta atractiva de desarrollo de carrera en el Estado, que salte la necesidad de trabajar en otros lugares; aunque ello no significa que no pueda tener movilidad/diversificación, pero siempre dentro del Estado APN. También hay una cuestión de valores. Es decir, cuando entras a una organización cualquiera en la administración pública nadie te interroga sobre cuáles son tus valores. Los valores sí importan porque te pueden llevar a lugares totalmente diferentes. Desde lo que manifiestan. De cómo concebir el trabajo, el servicio público, o la idea de servidor público. Esto en el Estado no se discute. (Entrevista 1)

Quizás necesiten ampliar y mejorar los mecanismos de reclutamiento y selección. Además hay un tema salarial. Por ejemplo, el mercado no tiene remuneración uniforme por persona; hay diferenciaciones por productividad. Esto en la administración pública no existe. Sos un B, sos un A, y cobras lo mismo trabajos bien o no. Entonces ahí tendrás que tener pluriempleo. Es claro esto para el caso de los informáticos. Y, en cambio, las personas con menor conocimiento suelen preferir retener un empleo para toda la vida; en parte, porque no saben si van a poder tener otro. (Entrevista 2)

Otro aspecto global que se visualiza, y tras la pandemia aún más, es la flexibilidad, casi formalidad e informalidad laboral. Proliferan formas de contratación distintas al clásico empleo asalariado en relación de dependencia. El trabajador autónomo y por proyectos, la tercerización de trabajo por agencia de personal eventual y consultoras, contratos por resultados y trabajo no registrado. En el empleo público esto aparece mucho más limitado, y las personas entrevistadas apuntan en dirección a que ello tuvo origen como forma de adaptación más rápida a las necesidades de empleador y empleado, y no necesariamente deberían considerarse como malas sino en relación a otros aspectos.

Hoy tenes distintas modalidades de contratación que conviven. La planta permanente, el contratado por artículo 9, el consultor que trabaja para un proyecto con financiamiento internacional y tenés planta transitoria con monotributo. Entonces, ¿está mal ser monotributo en el Estado? Está mal si estas 20 años bajo esta modalidad, porque terminas desvirtuando la esencia de la modalidad, la herramienta. Es claro que es preferible por una cuestión de garantía de derechos estar en planta permanente, pero esta modalidad en el Estado no tiene sentido para todos sus puestos. El contrato por art 9 justamente apareció para dar lugar a una respuesta más flexible, más activa, más rápida. Y lo mismo el monotributo, en cuanto sirve

para dar una respuesta concreta y puntual a un tipo de específico de necesidad, y puede ser útil y de hecho lo es. Para los informáticos aplica perfectamente, porque es muy difícil encontrar un informático de planta (Entrevista 1).

Lo que no tiene precedente es semejante nivel de autonomía en empleados, independientes. Cortaron con la relación de dependencia. Tiene que ver con personas que se paran autónomamente para diseñar su horizonte. (Entrevista 2)

En el empleo público, esto está más limitado y reglamentado. Está el contrato 1109, que es monotributo y factura locación de servicio. El artículo 9, que tiene una temporalidad; y después la planta permanente. Podríamos entrar en los entresijos de determinados convenios colectivos, pero en lo general son estos 3 grandes ejes. El monotributo, por ejemplo, no ha crecido, es estable, e incluso una vez que el personal contratado, tras los concursos en marcha, pasen a planta permanente, proporcionalmente va a ser menor.

Otro aspecto relacionado con el emerger de las nuevas formas de contratación ha sido el salario.

Algo parecido pasa con el salario y las herramientas de horas extras y las unidades retributivas. Que fueron pensadas para una cosa y terminan siendo usada para otras, porque lo urgente te tapa lo importante. Entonces terminan siendo parte del salario cuando deberían atender un sentido de productividad. Después cuando quieres tocar las horas extras y las unidades retributivas es un lío porque son derecho adquirido del salario y no las podés usar como herramienta en el sentido de productividad (Entrevista 1).

Hay un tema salarial. Sos un B, sos un A, y cobras lo mismo trabajas bien o no. Entonces ahí tendrás que tener pluriempleo. (Entrevista 2)

Otro aspecto global en el tránsito evolutivo del mundo del trabajo puede verse en las modalidades de trabajo. Se debate la extensión de las jornadas, los formatos físicos presenciales tradicionales en domicilio del empleador, etc. Comienzan a emerger los formatos híbridos y teletrabajo, jornadas laborales más breves y situadas. En el empleo público, sin embargo, esto en la práctica no ha llegado; se podría mencionar la existencia de un inicio de debate, de algo poco madurado aún, muy preliminar.

Mirá, esto, si lo miras fuera de las puertas del Estado, sí; puertas adentro del Estado, hay más bien muchas rutinas defensivas. Está todo bastante paralizado en este sentido, o sea se mantiene una cierta lógica de las modalidades de trabajo tradicionales. Lo que no significa que no se esté pensando el cambio. (Entrevista 1)

Lo que están cambiando son los puntos de vista, pero lo que no cambia es la práctica tan rápidamente. En algunas áreas, por ejemplo, puede convenir la rotación, algunos días unas personas y otros días otras; en otras áreas puede convenir la diferenciación, tales tareas y funciones se cumplen a distancia y otras se cumplen presencial. La pandemia sirvió para mostrar que algunas las teníamos, pero no las usábamos. Y que ofrecen, además, un montón de oportunidades para mejorar desde el punto de vista también ciudadano-céntrico. Que es en definitiva lo que una administración moderna debería buscar. Ser competitiva. (Entrevista 2)

Creo que la agenda de empleo público hoy está bastante determinada por el contexto post pandémico. La pandemia ha puesto en discusión algunos aspectos que antes de la pandemia no se estaban dando. Incluso algunas cuestiones que parecían difíciles de discutir o que venían más atrasadas, como las modalidades de trabajo. (Entrevista 3)

Otro aspecto global en el tránsito evolutivo del mundo del trabajo puede verse en el mutar desde relaciones laborales jerárquicas hacia relaciones laborales más horizontales. Esto parece claro para el sector privado y el visible achatamiento que han experimentado los organigramas en las empresas, respecto aquellas nacientes tradicionales de la sociedad clásica industrial. Pero también comienza a permear en el empleo público; aunque las estructuras aún lo reflejan poco, sí lo hacen mucho más los comportamientos. Y las TIC sirven, en este sentido, a democratizar.

Mira esto parece estar mutando, quizás lento, pero hay algunos casos que se pueden mencionar. Por ejemplo, CyMAT y FoPeCap. Son institutos interesantes, constituidos de manera paritaria por los representantes del Gobierno como empleador en el Estado y por los gremios de la fuerza laboral. Y las relaciones son mucho más horizontales, de igual a igual. Además, está bueno porque tienen una agenda que va más allá de lo salarial. Tienen en cuenta otras cuestiones. (Entrevista 1)

Faltan nuevas estructuras. Las estructuras siguen siendo tan verticales como hace un siglo y pico. Pero las relaciones dentro ya no son tan verticales. Faltaría que las estructuras reflejen lo relacional. Comunicación, trabajo inter área, inter ministerio. Los liderazgos debo reconocer ya son hoy bastante más empáticos, más horizontales. (Entrevista 2)

La lógica de la organización pública no es muy permeable a eso. En tanto, y en cuanto a las estructuras se definen jurídicamente. Con organigramas que son bastante claros en términos de acciones y responsabilidades. Lo que sí puede haber es determinados liderazgos que fomenten y potencian la horizontalidad, y la dinámica es claramente así. Si uno piensa respecto a 20 años atrás hoy estamos en niveles mucho más permeables de acceso a un subsecretario, a un ministro. Y mucho ayudó a eso las TIC. (Entrevista 3)

Otro aspecto global que emerge, y tras la pandemia aún más, es una acentuación de problemas psicosociales en el trabajo, a los que cabe agregar nuevos problemas físicos distintos a los tradicionales. Si hasta la pandemia por COVID-19, al menos, el tema no solía ocupar las preocupaciones de la agenda de empleadores ni de sindicatos, esto podría estar cambiando. Según las personas entrevistadas, la influencia de ello sobre la dinámica del empleo público aparece presente en años recientes en la agenda de autoridades gubernamentales y sindicatos, como se ha mencionado, a través de las CyMAT, que actualmente son un ámbito paritario. Y se asocia a una combinación de contexto como determinante (menos flexible) y de la propia personalidad (como algo más flexible y sobre lo que se puede trabajar relativamente más; la autopoiesis).

No te puedes correr del contexto. Pero también hay una cuestión innata que tiene que ver con los individuos. Hay heterogeneidad en las capacidades de las personas. Y los hombres no somos seres perfectos, somos un poco extraño, contradictorios, limitados, hacemos pomada nuestro entorno, hacemos daño a los demás, en fin. Pero tenes un sistema que lo refuerza. (Entrevista 1)

Lo veo en parte relacionado a lo que hablábamos recién, en el capítulo de los deseos, de las aspiraciones propias. Y de las oportunidades que surjan del contexto, pues ello también aumenta la carga de frustración cuando tu medio no cambia. Y eso genera, para quienes tienen poca o agotada tolerancia a la frustración, crisis personales importantes. (Entrevista 2)

Lo vemos en el empleo público y de hecho lo impulsamos desde la Secretaría con el libro de Neffa. Y lo implementamos en el ámbito de las CyMAT paritario. Es una temática central a tratar y se está tratando. Que además tuvo un rol protagónico durante la pandemia. El hecho de tener constituido ese espacio a nivel paritario nos hizo insertarnos y adaptarnos mucho mejor que si no lo hubiésemos tenido. La verdad que para lo que es el empleo público fue un catalizador. Me parece que ha habido sustanciales avances tanto para el sector privado como para el sector público acá en Argentina, en relación a las tareas del hogar y de cuidados, las licencias por maternidad y paternidad. (Entrevista 3)

Se mencionan lo relacional y la económica como factores asociados relevantes a los problemas psicosociales del trabajo. El salario ya no compensa; y se desencadenan con ello mecanismos evasivos de enajenación.

Durante mucho tiempo el atenuante de la conflictividad fue el salario. La gente resignaba calidad en el empleo a cambio de tener un sueldo que le permita después realizarse desde otro lugar por fuera de él, como un hobby que te pueda llenar desde algún lugar artístico, creativo. Cuando esta realización falla se suelen activar más los mecanismos viciosos, como

las adicciones. Recuerdo un trabajo que hice hace mucho tiempo sobre adicciones en un organismo público y se repartían en todos los niveles. (Entrevista 1)

Por ejemplo, lo que es la atención al público. Cuestiones que tienen que ver con la empatía con el establecimiento de determinados vínculos. Y hoy también el uso de la tecnología, más allá de las cuestiones de lo físico, las posturas, etc. El tema es el avance exponencial, que se va incorporando al trabajo, y que la regulación viene naturalmente un paso atrás porque esto avanza muy rápidamente. Hay algo con las TIC en él no cortar, en el hasta cuándo, en la neuralgia de la comunicación interminable, etc. (Entrevista 3)

A partir del conjunto de los rasgos evolutivos mencionados y desarrollados, puede introducirse un cambio que ocurrió durante la pandemia y no ha tenido prácticamente precedente igual en la historia del mundo del trabajo. El fenómeno de *la gran renuncia*. En las personas entrevistadas, se lo vincula a la pérdida vital de legitimidad o vigencia actual que presenta el contrato social o relación de trabajo entre las partes frente al contexto que hoy se afronta (en particular, el contrato psicológico) y a la mayor independencia laboral de la sociedad actual.

Creo que hay acá dos contratos que hay que revisar con fuerza, primero el contrato salarial, en relación de lo que uno hace respecto a lo que uno recibe. Y el segundo contrato creo que es el psicológico, emocional, que debe ser también revisado y resignificado todo el tiempo. Entonces la gran renuncia la veo como una manifestación de tensión o desacuerdo de ambos contratos. Si te planteas horizontes inalcanzables para los contratos acordados, lo que vas a hacer es formar mercenarios todo el tiempo. Y terminas quemando a los pocos apóstoles que te quedan. (Entrevista 1)

Lo ató principalmente a dos fenómenos que no parecen ser evidentes para todos, pero que es un elefante verde que tenemos frente a nuestros ojos y no lo estamos viendo. Primero a que el país ya no es una sociedad industrial, sino una sociedad del conocimiento. La sociedad del conocimiento permite tomar decisiones informadas. Y personas muy formadas pueden comparar riesgos para lo que les queda de vida. Riesgos de salud. Y riesgos de desempleo. Seguramente el riesgo de desempleo en estas personas sea bajo. Segundo, lo que estamos mirando es diseño del futuro. Tiene que ver con personas que se paran autónomamente para diseñar su horizonte. Los manuales que se van a leer son los que se están escribiendo hoy. Y se están por escribir. Y este que planteas es un capítulo de los que se están por escribir. (Entrevista 2)

Yo creo que hay que ver los contextos. Generalmente la gran renuncia se da en países en que los mercados funcionan muy flexibles, desregulados y con muy bajos niveles de sindicalización. Básicamente, poca protección de los derechos del trabajador a mi entender.

Y el hecho de algunos perfiles que no tienen como valor orientador a la permanencia, el padre que entraba a trabajar a una organización y se jubilaba ahí, y en cualquier momento ingresaba a su hijo; hoy eso cabe casi en anécdota. Sobre todo en algunos perfiles vinculados a la tecnología. Hay mucho de esto de entrar-salir, público-privado, cambio de proyectos, la movilidad que, en algunos casos implica inevitablemente la renuncia, eso creo que es algo que hay que empezar a mirar con algún detalle. (Entrevista 3)

Derivado de todo lo dicho hasta aquí, cabe en este escenario introducir el último de los rasgos evolutivos, el cual supone un tránsito desde el principio de estabilidad laboral clásica industrial, hacia un principio de empleabilidad. El tránsito puede caracterizarse básicamente de la siguiente manera:

Para el Estado como empleador y su agenda de empleo público, posicionarse en la estabilidad significa fundamentalmente apostar al incentivo de ofrecer una más segura red de sostén vital, que el sistema -y típicamente el llamado sector privado- naturalmente no te garantiza, y menos en ciertos momentos o tras ciertos hechos como la pandemia. Un puesto fijo, un mismo organismo y la remuneración mensual relativamente asegurada. La empleabilidad, en cambio, implica que el Estado se posicione más flexible e inteligente en el uso del tiempo, espacio y recursos de trabajo; la red de sostén vital que da seguridad no es ya un mandato irreflexivo sino situado y justificado, que debe necesariamente ser refrendado recurrentemente.

Esto fue destacado claramente por las personas entrevistadas. Para la estabilidad a secas, puntualmente, las personas entrevistadas destacan su insostenibilidad, su aplicabilidad puntual para cierto tipo de perfil y su patrimonialismo en la práctica.

Yo creo que si vamos nada más que por la estabilidad, lo que vamos a hacer es un paraguas de contención. Pero que más temprano que tarde encuentra su limitante. Hay instancias que son medidas de urgencia, donde vos tenés que pensar soluciones, como es la mecánica de los planes sociales. Donde vos lo constituís como una política de largo plazo, se va a terminar convirtiendo una persona desempleada o precarizada sistémica. Si vos te posicionas en la idea de solo incluir a los desposeídos de la sociedad, en 20 años toda tu planta va a ser de desposeídos de la sociedad y tus capacidades estatales van a ser las desposeídas de la sociedad. El Estado como refugio o aguantadero lleva a su propia extinción. Porque pavimenta la llegada del discurso anti Estado. (Entrevista 1)

Hay cuestiones estratégicas que el Estado debe cumplir, liderar. Y para eso requiere cierto capital humano con determinados perfiles. Es acá donde se desarrolla y se juega la estabilidad. El empleo público debe ser un servicio público vinculado al desarrollo

(estratégico) de la nación. Porque (de lo contrario) el aparato administrativo lo puede lastrar, demorar, retrasar. Y es lo que viene ocurriendo en esta Argentina. Porque el Estado no es un Ministerio de Aguantadero Social. En el sentido de tener el deber de generar empleo para toda la vida, para toda la gente, más su familia. Esa idea casi feudal que heredamos como patrimonialismo. (Entrevista 2)

Nosotros creemos que la permanencia es un valor a defender. Pero hay un crecimiento natural vegetativo de la población y por ende la necesidad de cobertura de perfiles que se retiran y se jubilan, Y esto deriva en un tema a tratar en profundidad en el mediano plazo, de cuáles son los incentivos que el Estado puede ofrecer desde la captación y la retención de talento. (Entrevista 3)

Para la empleabilidad, las personas entrevistadas la vinculan a la diferenciación, a la vital legitimidad o vigencia del contrato social o relación de trabajo y, más abarcativamente, a modelos de gestión pública y de Estado que se prefiera.

Empleabilidad significa generar políticas para emplear según distintos sectores y necesidades, como los cupos trans, discapacidad, etc. con derechos vulnerados. Es customizar. Pensar políticas a medida. No es igualar a todos dentro de la misma condición. De nuevo, trabajar la empleabilidad implica necesariamente acordar un contrato laboral; salario, desarrollo de carrera, términos y condiciones en general. Y un contrato psicológico, es decir, emocional o de gestión de las compensaciones (recompensas intrínsecas). Hay que generar un modelo de gestión pública bajo consensos generales sobre el empleo público. Pero esto implica a su vez pensar qué tipo de Estado quieres, si quieres un Estado fuerte, con grandes capacidades estatales, vas a formar y emplear en una dirección vitalizadora. De lo contrario, si quieres un estado mínimo, básico, entonces el empleo público va a ser una variable de ajuste, no de desarrollo. (Entrevista 1)

Estado es la respuesta. La pregunta no es si mucho o poco, sino Estado para qué. Un Estado con capacidades con desarrollo de personal, que pueda dotar a la sociedad de más conocimiento, que sea un servicio útil para los profesionales, útil para que los excluidos puedan insertarse en el aparato productivo, ofrecerles un destino, que tengan un oficio. Inclusión es que también produzcas para el capital común de la sociedad. Inclusión no es que te dé algo para conformarte y que te sigas quedando al margen. Entonces es acá donde se desarrolla y se juega la empleabilidad. Hay funciones que no son estratégicas, que no se juega ahí la soberanía, ni la supremacía de la agenda. La OCDE tiene una recomendación que a mí no se me ocurre una mejor idea para proponerte: generar múltiples formas de empleo público. Terminar con el igualitarismo de emparejar a todos al mismo nivel, sin diferenciar. Si tiene un título es B, Si tiene gente a cargo es A. Eso es taylorismo administrativo. Puede aplicar

para una parte de la planta permanente, que igualmente debe ser evaluada y exigida, porque he conocido, bueno, todas las cosas que son las trampas muy desagradables hasta de mencionar. (Entrevista 2)

Creo y lo vengo pensando y discutiendo en determinados ámbitos, en incentivos más allá de los que tradicionalmente ha propuesto el Estado, como la permanencia, que quizás en los perfiles más actuales no son tan valorados; o sí lo valoran, pero son más dinámicos y no es suficiente, como por ejemplo perfiles de tecnología. Me parece que es crítico para el Estado, y no es de largo plazo sino que es ya. Porque la tecnología requiere, antes que todo, ser liderada, y eso requiere de personas que sepan cómo administrar perfiles claves. Hasta en personas que eran típicamente perfiles abocados a la investigación y la docencia ahora ves una migración, que se están volcando nuevamente al trabajo de gestión tecnológica, porque la hora hombre rinde muchas veces más. (Entrevista 3)

5.1.3 Eje Económico

La señalada vulnerabilidad socioeconómica que caracteriza el contexto y el mundo del empleo en todo el mundo, y que se volvió especialmente visible en nuestra región y país tras la pandemia por COVID-19, tiene como algunas de sus principales influencias a una muy desfavorable distribución de la riqueza y del ingreso, la pobreza, la inflación y a la pérdida de poder adquisitivo real de los salarios.

Las consecuencias de este contexto han originado el fenómeno de trabajadores pobres. Es decir, empleados ocupados cuyos ingresos recibidos, como contraprestación de su trabajo, no les permiten acceder a la canasta básica total, e ingresaron gradualmente a niveles por debajo de la línea de pobreza.

Acorde menciona un investigador consultado, del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de La Plata, en una nota periodística³⁵, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que publica el Instituto nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), arrojó que, para el primer semestre de 2021, aproximadamente, en promedio, una de cada tres (33%) personas ocupadas (formales e informales) están por debajo de la línea de pobreza.

Si se desagrega ese 33% entre formalidad e informalidad, el número es de aproximadamente 54% para informales y 18% para los asalariados formales registrados, datos negativos sin casi precedente equivalente en la historia del país desde la creación del INDEC. Dentro de los asalariados formales se encuentran las personas que trabajan en la administración pública nacional.

Más allá del número exacto, el hecho a destacar, tal como sostiene el investigador consultado en la citada nota, tiene que ver con lo desfavorable de la tendencia, dado que el empleo formal ya no resulta una garantía de evitar la pobreza y que sus trabajadores así afectados tienden a crecer en el tiempo; más aun considerando el contexto global de retroceso que ha experimentado la economía y los estándares de vida de la mayoría de los países, signados por la informalidad y vulnerabilidad de condiciones básicas como acceso a la alimentación, el empleo y la vivienda (efectos acentuados notablemente tras la pandemia del COVID-19 en la región latinoamericana), en comparación con lo que se supo conocer entre los años

³⁵ Puede leerse la nota ingresando en https://www.eldiarioar.com/economia/tercio-trabajadores-ocupados-argentina-son-pobres-13-puntos_1_8895266.html

1950 y 1980, un mundo que como tal ya no existe, como parte de los llamados Estados de Bienestar.

Sus efectos importan, en esta tesis, como marco y correlato, por lo que pueden afectar al empleo en la administración pública nacional. En este contexto, emerge naturalmente una presión incremental sobre la agenda, no solo económica sino de condiciones de trabajo y factores psicosociales vinculados y derivados, como sostiene Neffa (2021). Por ejemplo, el entonces secretario general del gremio ATE, Hugo Godoy, actualmente titular de la CTA autónoma, afirmaba, en esta nota periodística de 2022³⁶, que se privilegia el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) antes que el poder adquisitivo de los trabajadores.

En la voz de las personas entrevistadas, se reconoce la mejor posición relativa del sector público frente al privado, sin negar la existencia del problema, el cual presenta aristas amplias, variadas y de alta significatividad. Se destaca una mirada no meramente cuantitativa sino esencialmente cualitativa, asociando sus efectos al igualitarismo y la calidad, las capacidades estatales, el sentido del trabajo y la dignidad de las personas trabajadoras, todo lo cual podría derivar en riesgos psicosociales.

La cuestión salarial es un tema muy presente en la agenda del empleo público nacional. Es indigno y va a traer problemas, sin dudas. En eso estamos de acuerdo. No está bien que el salario básico de un trabajador formal esté en un nivel básico equivalente a un plan social. Parte del problema está en la maldita manía que tenemos de igualar para abajo. Porque siempre está atado a una cuestión cuantitativa. Porque la pérdida de poder adquisitivo real también te impacta en la calidad del empleo público. El Estado queda con capacidades diezmadas, flojito. (Entrevista 1)

Esto también lleva a pensar el trabajo como forma de realización, no solo como forma de adquisición. La persona tiene que pensar mecanismos para sentirse realizado desde el sentido del ser, desde la profundidad del ser. Eso hay que repensar en el modo de trabajo hoy. (Entrevista 2)

Y, sin embargo, hoy la gente está trabajando más todavía, y con más productividad respecto al pasado, y cada vez más productividad, porque la malaria económica lleva a compensar ingresos para poder tener una vida relativamente digna en el siglo XXI. Entonces es más de fondo la cuestión. Cómo vas a seguir de esta manera trabajando, y cada vez más, para no poder tener ni siquiera en tu vida activa como persona la posibilidad de tener un techo, porque es inalcanzable, ni reventando tu cuerpo. La discusión sería por la dignidad. (Entrevista 1)

³⁶ Puede accederse a la nota ingresando en <https://www.iprofesional.com/actualidad/363293-paritaria-estatales-ate-denuncia-que-privilegian-acuerdo-con-fmi>

Dentro del cuadro complejo de la economía en general, el empleo público tiene ahí dos cuestiones positivas. Primero, que tenemos mecanismos institucionalizados para que el desacople en una economía de alta inflación no sea tan grande, incluso por momentos que sea por encima de la inflación. Segundo, creo que en el Estado como empleador puede relativamente afrontar mejor que el sector privado este aspecto, pero igualmente esto mecha y tiene lógicamente impactos psicosociales, que son innegables. Indudablemente se genera cierta desconexión en las personas de sus aspectos que hacen a la vida cotidiana y que estaban naturalmente ordenados. Su entorno. (Entrevista 3)

5.1.4 Eje TIC

Se ha dicho que una de las cuestiones a considerar sobre el empleo es la gestión del personal (o recursos humanos) afectado a los procesos de transformación digital o digitalización. En este sentido, el aspecto se planteó en términos de la teoría de la dependencia. Las personas entrevistadas se posicionaron claramente a favor de las TIC en el empleo, más aún si están al servicio de un desarrollo autóctono de capacidades estatales.

Yo creo que las organizaciones públicas son fuentes, al contrario de lo que se suele creer, gestoras de conocimiento (memorias, prácticas, saberes, etc.) y que la tecnología viene a ser una herramienta para ese conocimiento. Coincido en que la tecnología ayuda, sí. Igualmente hay que problematizar un poco eso. Yo no quiero usar la tecnología para un Estado menos capaz, yo quiero un Estado más eficiente y si la tecnología ayuda a eso bienvenido; pero el Estado tiene que adquirir eficiencia sin perder capacidades estatales. Por otro lado, habría que considerar pensar modelos más autóctonos y dejar de escuchar, aunque sea por un tiempo, o de comprar, las recetas de actores extranjeros. Quieren venderte los sistemas. Es la tecnocracia a distancia. Estoy podrido de eso. Yo creo que Argentina tiene una potencialidad, con ARSAT, con nodos subnacionales y con un rol de las universidades nacionales muy, muy interesante para tener en cuenta. Conociendo a los actores que están en la Secretaría de Innovación Tecnológica, vamos hacia eso. (Entrevista 1)

A mi juicio, hay inmensas oportunidades para generar algo autóctono. Argentina tiene una industria y sector de software muy pujante. Los perfiles están siendo demandados y contratados por multinacionales de todo el Mundo. En el software al menos me parece una posibilidad cierta y una oportunidad enorme. Desconozco, en cambio, el capítulo de hardware. (Entrevista 2)

Claro, en un mundo que va hacia la tecnología y que por lo general termina siendo de un desarrollo de nicho, necesariamente el Estado debe incorporar y agiornar. El Estado tiene inevitablemente una dependencia, pero no solo -ni tanto- del hardware y del software, sino más bien de los perfiles de trabajadores. Para generar el autóctono creo que indudablemente tenemos una oportunidad muy grande en materia de soberanía tecnológica. Que nos ponen un lugar de mucha potencialidad, pero que, sin embargo, no quiero dejar de resaltar, eso puede ser un bono que se puede gastar rápidamente si no lo sabemos aprovechar. (Entrevista 3)

El fenómeno de la automatización presenta, se ha dicho, la problemática del reemplazo, el desplazamiento y la conversión y creación de actividades laborales y ocupaciones/puestos. Las personas entrevistadas apuntan en direcciones similares respecto al impacto en la

pérdida de puestos y tareas. Depende de cómo el gobierno lo maneje y de cómo respondan las propias personas afectadas.

¿Significa necesariamente que los puestos se van a perder? Algunos seguramente sí y otros no. Depende. Hay como una cuestión de cárcel mental o de tara en pensar la sustitución. Cuando surgió el motor de combustión interna, los carros tirados a caballos salieron a competir agregándole más caballos a los carros, no convirtiéndose en fabricantes de motores de combustión. Pero también puede ser pensado desde otro lugar. Nokia comenzó siendo una empresa maderera. El Estado tiene que manejar eso inteligentemente. Y las personas pueden hacer otra cosa. (Entrevista 1)

La pérdida de empleos en un país en donde, desde lo cultural, de la cultura de gestión pública, está todo por ser hecho, la verdad es que me da cero temores. Porque está todo por ser pensado, por ser formado, por ser desarrollado, ser distribuido. Es claro que si, bajo la fórmula actual, de “éstas son las vacantes que tengo”, y para evitar el desempleo genero nuevas vacantes de la misma naturaleza, para cubrir las desde una respuesta cuantitativa, entonces no voy a poder aprovechar las nuevas oportunidades. (Entrevista 2)

Mi lectura es que sirve a desrutinizar un montón de tareas y esos perfiles aprovecharlos para otra cosa. Actividades que agreguen valor. Y eso me parece que es un crecimiento para la organización y sobre todo, también para la gente que deja de estar afectada a veces actividades rutinarias que, con el paso del tiempo, vale aclarar, terminan siendo un riesgo psicosocial. Y pasar a hacer tareas que verdaderamente sientan o vean que agrega valor. (Entrevista 3)

En este sentido, tras la pandemia por COVID-19, parecería haberse dado una mayor predisposición voluntaria de las organizaciones hacia automatizar. Las personas entrevistadas coinciden con ello y lo ven así en agenda del gobierno. De hecho, se pudieron identificar políticas públicas activas en este sentido, como es el caso del programa INAP Futuro³⁷.

Lo que sucede en el Mundo con la tecnología y las organizaciones públicas generalmente es en forma de delay. Llega con demora. Pero es indudable que la aceleración es en tiempo cada vez más breves. Y cambios van a haber. La influencia del contexto global en dirección a reemplazar a las personas es clara, sí. Sin dudas el Estado está pensando la automatización

³⁷ En este programa se piensa en tres ejes: la Unidad de Prospectiva (relación con el entorno/contexto externo y proyecciones de escenarios), la Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación (formación basada en valores públicos que contribuyan a la integración de las tecnologías digitales en las organizaciones gubernamentales acompañándolas con el fortalecimiento de las nuevas capacidades humanas a las que deben complementar) y Laboratorio INAP 4.0 (de testeo de TIC para la automatización de tareas).

para una mayor respuesta para una más rápida satisfacción de la demanda de la ciudadanía, sí. Chatbot, gamificación, IA, metodologías ágiles, etc. son opciones posibles de aplicar para procesos estandarizados. (Entrevista 1)

Sin dudas, pero por ahora la agenda la veo muy vinculada a intramuros. La cartilla del PAMI en la web ayuda en el sentido de sacar de la cola a todos los que pueden autogestionar el dato. Pero también hay que contemplar, y esto es lógico, que hay, habrá, muchos viejitos que no podrán acceder a esa tecnología web, con lo cual tendré que dejar de pensar de manera estandarizada, como una herramienta que sirva para todos, para pasar a algo más puntual, acorde a los diferentes grupos que puedan existir en esta población. El *design thinking*, empiezo en la frontera, estos son los grupos ciudadanos objetivos. A partir de allí, evaluo. Me gustan las opciones de, por ejemplo, ventanilla única, o el Estado en tu barrio, con camiones, etc. Me gusta esa opción combinada siempre con las tecnológicas. (Entrevista 2)

Creo que puede haber ahí algo de esnobismo. De decir, bueno, tengo que automatizar porque el mundo está automatizando. En quienes lo hacen conscientemente, creo que hay un claro entendimiento de que hay una oportunidad en la automatización, en la inteligencia artificial y en los algoritmos. Bien pensado, bien administrado, es algo saludable y a lo que además adhiero y me parece que es un camino. Y el temor a que vienen a deshumanizar, a reemplazar humanos para evitar a la gente, a maquinizar, si hacemos un poquito de historia, las máquinas sirvieron justamente a que determinados trabajos, que eran completamente degradantes desde el punto de vista físico o intelectual moral, terminarán por no hacerse más, y así las personas pudieran realizarse desde otro lugar. (Entrevista 3)

Cuando se consultó sobre si la influencia del desplazamiento laboral, desde sectores poco diferenciados e industriales hacia los servicios y la sociedad del conocimiento, podría resultar una oportunidad para el Estado de fortalecer el empleo público (atraer talento, salir del patrimonialismo y profesionalizarlo en la alta dirección pública con concursos, mejorar desarrollo de carrera, etc.), las personas entrevistadas destacaron que sí, especialmente necesario posicionarse en la empleabilidad, pero siempre y cuando el Estado readapte sus incentivos.

Sí. Si ven la oportunidad del cambio, sí. Si ponen los recursos, sí. Si tienen el músculo de capacidades para adaptarse, sí. Y si gestionan bien el cambio con los Recursos Humanos, sí. Toda reforma es costosa, hay que saber verla, hay que saber gestionarla y hay que tener los talentos para llevarla a cabo o tener los recursos para formarlos/generarlos o contratarlos. Ahora, gratis no te va a salir. (Entrevista 1)

Si la gente no queda atada al confinamiento de la estabilidad, sí. La burocracia puede funcionar como está y seguir en piloto automático, pero, de nuevo, la normativa vigente ya

no puede, desde un mismo o único diseño, captar lo necesario para la nueva administración pública del siglo XXI. Cómo logramos empleabilidad si contratamos a un joven de 24 años y le prometemos que va a quedar ahí siempre con estabilidad hasta que se jubile. (Entrevista 2)

Somos productores de servicios basados en el conocimiento y sin dudas tenemos que serlo mucho más. Hay una oportunidad enorme para el Estado en lo que tiene que ver con el diseño de políticas públicas, el aprovechamiento de la información y esto está relacionado con lo que venimos hablando. El agregado de valor está ahí, en los perfiles que puedan gestionar este tipo de oportunidades, sin duda. Porque para pensar todo esto, de nuevo, lo que necesitas no son máquinas, sino gente que lo piense, que lo coordine, que lo lidere. (Entrevista 3)

En este escenario, también se interrogó sobre si la automatización podría ser una oportunidad de sostener y revalorizar algunos puestos existentes. Las personas entrevistadas apuntan a la alta dirección pública, pero también a perfiles de innovación y a equipos integrales con trayectoria. Ninguna persona entrevistada afirmó en sostener y revalorizar militantes político-partidario.

Alta dirección pública sin dudas. Debe ser ADP para cualquier gobierno. Concursada y refrendada (plebiscitada) trianualmente en sus competencias. Si las competencias se mantienen actualizadas, entonces continua. Pero si no, el Estado debe buscar reemplazo. Esto es clave. Es estratégico. (Entrevista 2)

Sí claro. Lo que no podes es inmovilizar lo insostenible. Sin dudas perfiles I + D serán parte valiosa. Tampoco es la tara de “la profesionalización de la APN” como eslogan; de contratar a gente con título, y caer en la titulitis. Necesitas trayectorias para la gestión. Tampoco es la contratación de militantes. Ni todo pasa por tener alta dirección pública. Es con gente y herramientas que sepan darte lo necesario. Equipos. (Entrevista 1)

Yo creo que el valor está dado en este entorno por las tareas y ocupaciones ligadas a la orientación del rumbo, digamos. Líneas directrices y objetivos deseables en el ámbito de la política pública. De hacia dónde y por qué, y el bien común, esos puntos de llegada, los destinatarios, a qué universo. Todo ese trabajo. (Entrevista 3)

Por último, se abordó el tema del teletrabajo. Se ha dicho que las preferencias de las personas son claras al respecto, pero no así las de las organizaciones. Y que la preocupación central para las organizaciones en este sentido podría yacer en, por un lado, el hecho de poner en riesgo el legitimante de explotación de clase: la garantía de dominación sobre el asalariado. Y, por otro lado, por una diferencia determinante: el entendimiento de si las TIC -o el trabajo mediado por TIC- garantizan o no alcanzar tal legitimante.

La totalidad de las personas entrevistadas reconocen la fuerza global del teletrabajo como parte de las nuevas modalidades de trabajo, pero son mayormente cautas para su posibilidad de inclusión y manifestación en la agenda del empleo público nacional en el corto y mediano plazo. Entre los argumentos, aparecen los apoyos políticos y consensos necesarios con otros actores, el temor a la pérdida de control o dominación, los elementos y cuestiones de sensibilidad en torno a la natural heterogeneidad del empleo público.

Yo creo que las nuevas modalidades de trabajo vinieron para quedarse, pero en el Estado no creo que estén dadas las condiciones para avanzar. En este sentido las conversaciones las veo muy demoradas. Y va a llevar un tiempo de mediano plazo para que puedan ser una realidad. Primero porque no se tiene la capacidad, ni la espalda política para poder sentarse con fuerza a discutir esto. Segundo, porque no hay una posición clara al respecto, digo, hay un temor de pérdida de control en las autoridades de las organizaciones y en los gremios (tocas el núcleo duro de las coaliciones de poder). En tercer lugar, existe un problema también respecto a la natural heterogeneidad en el empleo público, tareas muy distintas, algunas de las cuáles no tienen la opción de teletrabajar y de esta manera el teletrabajo podría cristalizar segregación entre ciertas tareas o puestos o empleos de mayor jerarquía y otros de menor jerarquía, es decir, como que hay trabajadores de primera y de segunda. Es un tema sensible. No tiene que ver con el teletrabajo en sí, sino que el teletrabajo actúa como herramienta de cristalizar inequidades, injusticias. Convendría esperar que corra agua bajo el puente y se enfríe la cosa que sucedió en pandemia. (Entrevista 1)

Creo en la demostración empírica de la pandemia. Prácticamente ninguno conocíamos el teletrabajo y hemos podido aprender de esa experiencia un montón de cosas. Esta discusión se tiene que dar, en un ámbito paritario. Mi postura personal es a favor. Pero no para todos los perfiles, no para todos los puestos, y no para todo el tiempo. Creo que hay una necesidad, para ser coherente con las dos respuestas anteriores que te di y no contradecirme, de mantener cierto valor en determinados intercambios, determinadas discusiones que requieren de la presencialidad de las reuniones, de la experiencia física del contacto, la toma de decisiones, las definiciones de objetivos. La pertenencia a una organización es otra de las cuestiones. Lo que tiene que primar no es una idea individualista de independencia, sino más bien un sentido colectivo de la organización pública, que es lo último que se tiene que perder y siempre tenemos que privilegiar. Y otra discusión accesoria pero necesaria es la de los elementos para teletrabajar: ¿Tenes las condiciones? ¿Desde dónde, desde tu casa o tienes la posibilidad de ir a otro lugar? ¿Tenes la conexión? Quien se va a hacer cargo de eso ¿Y el control sobre los medios de producción? Y muchas otras aristas. Tal como es claro desde las encuestas, es algo que se prefiere y por tanto se tiene que dar, pero que no se va a resolver rápidamente. (Entrevista 3)

Otras personas entrevistadas, en cambio, argumentan de forma más determinante sobre la necesidad de avanzar, como adulto responsable que se es, en el marco de los principios rectores de la productividad y el buen clima laboral para el sostén del contrato social laboral legitimante. También, en la posibilidad de que el deseo de teletrabajar sirva como impulso a la indelegable autosuperación.

Acá yo creo, te hablo por mi experiencia personal, de haber trabajado en el estado mismo también. Si la oficina no te ofrece el confort para poder trabajar, de alguna manera entonces el teletrabajo penetra y se impone. El confort y la administración del tiempo acá pesa mucho. Porque el trabajo es la actividad que a diario para nuestras vidas más tiempo dedicamos. La pandemia vino a contribuir a que la gestión por resultados puede ser posible para ciertas personas; salvo algún jefe trasnochado que te quiera ver conectado con la misma lógica del presentismo con horario reloj, en general te posibilita que, si te piden algo para entro de tres días, vos puedas, entre esos días, trabajar de la manera que quieras. Claramente el teletrabajo no es aplicable para todos, pero debe posibilitarse para aquellos casos en los que sí puede ser aplicable. Creo que primero hay que pensar el diseño del servicio que se presta. Y tras ello, la administración no es la República de los Niños. Si la función para la cual se ha contratado a la persona requiere atención al público presencial, entonces se debe hacer presencial. Y si el investigador trabaja mejor en su casa porque tiene más conectividad, se siente mejor, etcétera, entonces se debe quedar en su casa. Estas discusiones, cuando se trasladan a esferas donde se juegan recursos propios, fondos propios me refiero, dinero que se invierte en los empleados, como en el sector privado, esas discusiones se cortan categóricamente, se hace lo que convenga y lo que sea beneficioso para la mayor productividad. Porque de lo contrario se enturbia el clima laboral, se pierden los consensos y eso termina agregando toxicidad a la rutina diaria del trabajo. Y el clima laboral es un patrimonio común, que debe ser cuidado. Gente quejosa, gente disconforme, termina contaminando el alrededor. En todo caso, si querías teletrabajo y te tocó presencial, entonces eso puede ser un incentivo a superarte y pensar cómo podes llegar a esa posición deseada que te permita teletrabajar. Así funciona. No se distribuyen caramelos media hora para dejar conforme a todas las partes. No es la República de los niños. (Entrevista 2)

5.1.5 Síntesis

La síntesis de lo que ha sido hasta aquí desarrollado aspira a materializar una narrativa integral que pueda dar cuenta de las principales influencias sobre la agenda de empleo público nacional bajo el contexto global postpandemia. La hipótesis formulada fue que en las demandas económicas yace una influencia clave para el gobierno administrador del Estado empleador.

Lo primero que se desprende de lo desarrollado es que hay una interrelación multidireccional entre la dinámica de la agenda estatal, los rasgos evolutivos, las variables económicas y las TIC, en la que conviven variadas influencias. Entre ellas, no obstante, la principal influencia identificada es la económica, sin negar que la narrativa también podría ordenarse en función de otras influencias menos significativas, la cual se impone en razón de que resulta un eje ordenador clave de las demás influencias para el contexto analizado, tal como se describe a continuación.

La dinámica para la agenda del Estado empleador puede ser enmarcada, como se ha dicho, en sentido figurado, por influencias “desde arriba” y “desde abajo”. “Desde arriba”, el contexto es signado por una muy desfavorable distribución de la riqueza y del ingreso, inflación y pérdida de poder adquisitivo real de los salarios, así como por un crecimiento de la vulnerabilidad en las condiciones socioeconómicas materiales básicas para una vida digna de una persona trabajadora en el siglo XXI. Entre otros, el actor dominante aquí para el empleo público nacional de la Argentina, aun cuando dicho actor no quiera serlo o parecerlo, es el FMI. Mientras que la pandemia por COVID-19 resulta el acontecimiento detonador de las consecuencias negativas del contexto.

El FMI emerge dominante a partir de un nuevo acuerdo forzado por las circunstancias del contexto macroeconómico crítico que atraviesa la Argentina, caracterizado por la asfixia que supone el pago de deuda externa contraída con dicho organismo, tanto por lo que se debe pagar (monto) como por la forma de pago (plazos) y sus instrumentos (dólares estadounidenses). Allí, la agenda general de gobierno, y la de empleo público como parte de ella, se encuentra condicionada, en más o en menos, bajo directrices que dicho organismo confiere desde su ventajosa situación de poder de negociación como acreedor y que han sabido tener como antecedente a las reformas de primera y segunda generación de la década del 90 del siglo XX.

En esta dirección, tal como fue analizado en base al proyecto aprobado por el congreso, el camino es conocido y especialmente sufriente para las personas trabajadoras asalariadas y mayorías populares: un ajuste. Al que posiblemente se agregue devaluación, reforma laboral y reforma jubilatoria, entre otras directrices. Más específicamente, con el nivel de endeudamiento, sin precedentes, contraído por la Argentina con el FMI en 2016, la receta se ha puesto en marcha en esta dirección: un ajuste por precio³⁸, principalmente a través de dos canales: 1. Atrasos reales de los salarios (precio 1), como se ha demostrado; y, 2. Un ajuste a través de la devaluación de la moneda nacional frente al dólar (tipo de cambio)³⁹ (precio 2).

Las consecuencias de este contexto para las personas trabajadoras asalariadas y mayorías populares se vieron asimismo detonadas por la pandemia por COVID-19, que ha acentuado a niveles nunca visto, por ejemplo, el fenómeno de trabajadores asalariados formales pobres, entre otros, con el agravante mencionado de que sus trabajadores así afectados tienden a crecer en el tiempo; es decir, es un fenómeno de difícil y costosa reversibilidad.

Ante la existencia del grave problema marco, emerge naturalmente también una presión incremental sobre la agenda del gobierno “desde abajo”, desde las demandas/necesidades de la sociedad toda, porque las deficiencias económicas capilarizan. Pero, además, resulta clave comprender que capilarizan a no todos por igual, sino especialmente a las personas trabajadoras asalariadas pobres y mayorías populares, que, como se demostrado, tomando la línea de pobreza del país a 2021 y salarios reales a 2022, representan 3 de cada 10 ocupados; 4 de cada 10 argentinos.

Y debe considerarse que la línea de pobreza, como discusión, es, incluso, una vara muy baja para la dignidad de las personas en el siglo XXI; más aún si se consideran varas más altas como referencia, como algunas de las utilizadas internacionalmente para países desarrollados a paridad de poder adquisitivo, las cuales contemplan dentro de sí otras cuestiones (además de si se llega o no a alcanzar la canasta básica total). De hecho, en esta

³⁸ En la economía existen precios macroeconómicos, que se les suele llamar relativos o generales, que forman parte del precio de todas las cosas. Principalmente tres: tipo de cambio, tarifas y los salarios. Más extendidamente, también la tasa de interés y bienes y servicios transables.

³⁹ Desde marzo de 2022, el tipo de cambio se ha venido devaluando al ritmo de la inflación, pues la cotización del dólar oficial se ha decidido atar al índice UVA (Unidad de Vivienda Argentina), el cual equivale al IPC (Índice de precios al consumidor final). Puede encontrarse un cálculo de esto ya realizado ingresando en <https://www.ambito.com/contenidos/dolar-oficial.html>. Esto, a su vez, significa un ajuste por devaluación en términos de salarios que crecen por debajo de la inflación.

consideración, más de 90 de cada 100 argentinos son pobres, si se toma la vara de 32,5 USD diarios a PPA; y más de 96 de cada 100, bajo una vara de 45.

Se configura así un escenario económico de bidireccionalidad de influencias para la agenda del gobierno, “desde arriba” y “desde abajo”, que presenta aristas amplias, variadas y de alto grado de significatividad y conflictividad. Es ahora entonces cuando conviene introducir la asociación con algunos de los aspectos que han sido mencionados a lo largo del tópico de hallazgos/desarrollo de la tesis.

En primer lugar, respecto de la agenda estatal, la situación económica no quita el legítimamente de dominación del accionar del Estado, ni impide que su intervención afecte el curso de la cuestión, porque sigue siendo el gobierno quien directamente puede actuar sobre ello, hacerse cargo y encontrar soluciones; pero, sin dudas, la relativiza, minimiza, y hasta puede amenazar su supervivencia (OIT, 2021)⁴⁰. Más cuando mayor es el estrangulamiento de pagos exigidos por el FMI y las demandas de la fuerza laboral, cuestiones que, por cierto, apuntan, como resulta evidente, en dirección contrarias entre sí.

Dicha amenaza cierta a su supervivencia que la OIT señala, por la pérdida de legitimidad y gobernabilidad, es algo incluso que alcanza a todos los niveles organizativos y de gobierno. Es amenazada, en parte, porque se ha roto entre las partes el contrato social laboral y psicológico, legitimante de la relación de trabajo (y *la gran renuncia* podría reconocerse como una muestra de ello, caso que seguramente podría haberse visto amplificado exponencialmente si sólo dependiera de la voluntad de las personas trabajadoras y no de la prisión o yugo económico que el (sobre)vivir conlleva para cualquier ciudadano y más de un país subdesarrollado).

Por dicho legitimante roto es que el ordenador a corto plazo no puede alcanzar en apelar a un incentivo intrínseco para las personas trabajadoras, como el de servicio público, el de servidor público, el no perder de vista a la gente, el recuperar esa orientación más ciudadana (ciudadano-céntrica), y se termina lamentablemente imponiendo, sobre una práctica reflexiva tan valiosa como lo es y debería ser la relación laboral y el trabajo, el debate pobre y básico de discutir paritarias, en detrimento del debate sobre la mejora cualitativa del empleo público y sus desafíos organizativos.

⁴⁰ Ningún árbitro de fútbol participa directamente del juego de los equipos que compiten. Pero, sin siquiera tener contacto con la pelota, puede condicionar notablemente las posibilidades de los equipos participantes.

Resultará muy difícil correrse de una influencia así de exteriorizante para el gobierno. Porque lo urgente tapa lo importante, tapa lo esencial del contrato social de trabajo. Por ello la agenda habría sido percibida por las personas entrevistadas como mayormente distanciada de las múltiples adaptaciones a largo plazo necesarias mencionadas. La respuesta del gobierno es básicamente cuantitativa (más personas, y algo más de salarios nominales). Asimismo, la pandemia acentuó la carga social negativa de valoración de la gente sobre el empleo público, respecto a lo que sucedió con el sector privado, lo cual dificulta aún más el tratar de imponer una agenda que salga del ajuste. Todo esto sin negar las propias incapacidades que se puedan atribuirle al gobierno.

En segundo lugar, es necesario abordar la vinculación de la cuestión económica con los rasgos evolutivos desarrollados, la mayoría de los cuales afectan la agenda del Estado más bien indirectamente, como consecuencia de las demandas/necesidades que les surgen en este contexto a las personas trabajadoras y que luego, en consecuencia, se trasladan como influencia hacia el Estado empleador.

Dos de los aspectos evolutivos desarrollados han sido el de movilidad y el de multi o pluriempleo. Ambos aspectos se asocian, en parte, con una necesidad económica; de garantizar y mejorar ingresos. En parte, la necesidad económica también puede haber sido incluso motivo del virtual desvanecimiento del modelo de familia apalancado en una de las personas (tradicionalmente el varón) como cabeza de familia, forzando a la participación en el trabajo del segundo integrante de la familia).

También por una necesidad económica se asocia el opuesto de los mencionados aspectos de movilidad y pluriempleo, especialmente en el empleo público. Aquí, la idea de “un trabajo para toda la vida” yace aun con fuerza vital; especialmente en los adultos no jóvenes (quienes tienen más de 45 años) y en la población desfavorecida por el sistema, pues, en parte, obedece a que ven en la estabilidad un salvataje económico, que difícilmente en el sector privado o como autónomos conseguirían.

Otro aspecto global evolutivo asociado a la cuestión económica, y tras la pandemia aún más, es la flexibilidad, cuasi formalidad e informalidad laboral que proliferan en el mundo del trabajo respecto a las formas de contratación; cosa que no necesariamente deberían considerarse como malas, a excepción relativamente de la informalidad laboral⁴¹. La

⁴¹ Relativamente, porque la informalidad laboral puede ser también voluntaria. Por ejemplo, para el caso de poder mantener un plan social y al mismo tiempo trabajar. O para evadir impuestos, como los aportes y ganancias personales (cuarta categoría).

vinculación atiende a que dichas nuevas formas (el trabajador autónomo y por proyectos, la tercerización de trabajo por agencia de personal eventual y consultoras, contratos por resultados y trabajo no registrado, entre otras) facilitan los dos aspectos de movilidad y pluriempleo, antes mencionados; es decir, la empleabilidad y, por tanto, la posibilidad de captar ingresos. Esto sustenta el creciente nivel de independencia laboral que están mostrando las personas en el siglo XXI, en personas que se paran autónomamente para diseñar su horizonte. Ello, porque el empleo asalariado formal ha sido tradicionalmente en relación de dependencia con estabilidad.

En el caso del empleo público, la proliferación de contratos en detrimento de los concursos es una realidad desde, al menos, los últimos 30 años. Hoy, según datos de ITEP del INAP, para escalafón SINEP (escalafón de referencia del empleo público), a diciembre de 2021 los contratos son, de hecho, mayoría (65%) frente al personal de planta permanente (35%). Estas nuevas formas de contratación permitieron también en el empleo público una respuesta más ágil para necesidades puntuales que no ameritan activar la pesada maquinaria de los procesos de concurso, así como emplearse a muchas personas trabajadoras más culturalmente autónomas, ante el surgimiento de una oportunidad que no puede esperar a que el gobierno decida organizar el concurso para ser aprovechada.

El programa MOBI ayuda en este sentido a la empleabilidad, pero también sirvió a flexibilizar la rigidez salarial del marco jurídico general, el cual plantea un salario para todos por igual, sin importar cuánto se trabaje, y, de esta manera, el personal contratado por art. 9 puede cambiar de organización y convenio sectorial, logrando que su mayor productividad pueda ser atendida, encontrada, reconocida si la hubiere (lo libera e impulsa económicamente).

Otro aspecto global evolutivo asociado a la cuestión económica, y tras la pandemia aún más, son las nuevas modalidades de trabajo. De las encuestas que han buceado las preferencias en este sentido, ya citadas, la razón económica se desprende de forma clara, además de otras razones⁴². En parte, por la posibilidad que el teletrabajo brinda de complementar ingresos.

⁴² También, según dichas encuestas, las nuevas modalidades actúan como facilitadoras de varios de los aspectos antes mencionados, como el de movilidad y pluriempleo, y el de flexibilidad e independencia laboral; es decir, facilitan la empleabilidad.

Otro de los aspectos evolutivos globales que emerge también asociado, en parte, a la cuestión económica es una acentuación de problemas psicosociales en el trabajo⁴³, asociación que se ha visto profundizada notablemente por la pandemia por COVID-19. La pérdida de poder adquisitivo real de los salarios y la situación económica del contexto en general es lo suficientemente angustiante para ciertas personas ocupadas formales pobres, más aún para ciertas personas trabajadoras informales, como para disparar la conflictividad de problemas psicosociales que, durante mucho tiempo, se habían apoyado en el atenuante del salario para realizarse desde otro lugar a partir de él; aún cuando los impactos para el empleo público hayan sido menores en este sentido, como ya se ha señalado, respecto al sector privado.

El eje TIC sobre empleo, por último, también está relacionado con la cuestión económica. Ya se ha señalado en este sentido el rol que el teletrabajo tiene como facilitador de ingresos. Pero es notorio también el impacto que viene con el avance de la automatización, pues la búsqueda con tal avance es, en parte mayoritaria, hacia la eficiencia de recursos (principalmente económicos), que incluye dentro a las personas trabajadoras como costo o variable de ajuste, aún cuando en el empleo público esto resulte mucho menos presente (pero inevitable).

⁴³ En parte, también los problemas psicosociales aparecen asociados a varios de los aspectos antes mencionados, como los de movilidad y pluriempleo, la flexibilidad y cuasi formalidad; es decir, la empleabilidad precarizada del sistema o modo de desarrollo capitalista y del Estado capitalista.

5.2 OBJETIVO ESPECÍFICO N°2

El objetivo planteado ha sido el identificar y caracterizar algunas de las principales implicancias de política pública sobre la agenda de empleo público nacional bajo el contexto global postpandemia. En este sentido, la hipótesis fue que el Estado empleador y su administración de gobierno se verían principalmente presionados en decidir sobre aspectos organizacionales.

Lo que se desprende de lo desarrollado es que, sin negar que la narrativa también podría ordenarse en función de otras implicancias, la influencia económica genera principalmente la implicancia de decisiones esencialmente políticas, con orientación en aspectos organizacionales. O, si se prefiere, político-organizacionales o político-organizativas.

Dicha implicancia puede presentarse en función de dos dimensiones, enfoques o perspectivas: una coyuntural, sobre el presente; y otra de fondo, sobre el mediano y largo plazo. Ambas dimensiones se describen más en profundidad a continuación.

5.2.1 Dimensión, enfoque o perspectiva coyuntural

La implicancia política en la coyuntura queda circunscripta, principalmente, a dar respuesta al ajuste. Cómo administrar el ajuste, para dar así respuesta a las influencias económicas del contexto, resulta la decisión clave que divida el posicionamiento del Estado empleador y su gobierno actual, siguiendo a Peter Evans (1996), como problema y como solución.

En este sentido, dar respuesta a las influencias económicas provenientes de las demandas “desde arriba”, así tal como están planteadas por el FMI, en señal de una supuesta o eventual garantía de gobernabilidad, implicaría avanzar en detrimento en general de las personas trabajadoras y las mayorías populares, con alta conflictividad social. El empleo público queda, en este contexto, reducido a una variable de ajuste, aun cuando es probable que esta población trabajadora (de la APN) esté en mejores de condiciones de soportarlo que quienes trabajan autónomamente y en el sector privado (sobre todo, informales). Esto significaría, por ejemplo, administrar paritarias por debajo de la inflación. Incluso, si se toman las experiencias de los 90, podría llegar a implicar aspectos organizacionales, como reestructuraciones de dotaciones/organigramas, planes de retiro anticipado, no renovación de contratos, despidos por privatizaciones, entre otras posibilidades.

Por su parte, para dar respuesta a las influencias económicas provenientes de las demandas “desde abajo” (de las personas trabajadoras y sus representantes sindicales), los aspectos organizacionales implicados quedan circunscriptos, principalmente, a lo mismo, pero en sentido contrario: administrar paritarias que le ganen a la inflación y mantener las fuentes de trabajo.

La implicancia de política pública es esencialmente política por variadas razones. En primer lugar, porque, de aplicarse el ajuste sobre salarios, implica negociar con sindicatos-gremios. En segundo lugar, porque podría decidir hacerse no sobre salarios, ni sobre otros aspectos del empleo público, sino de otra manera; es decir, que el ajuste lo hagan otros sectores, como la clase política (todos los poderes incluidos, también los niveles subnacionales incluidos), por ejemplo.

En tercer lugar, es política porque podría optarse por no ajustar y, en cambio, renegociar los vencimientos y condiciones de deuda con el FMI, prontos a vencer hasta diciembre de 2023, mientras se dan nuevas conversaciones de fondo y se sostiene mientras tanto el endeble tejido social; o decidir apalancarse en mayor recaudación, no necesariamente con impuestos, sino captando recursos que deberían estar en las arcas estatales y hoy no están. Más virtuoso

aun seguramente sería si se decidiese políticamente por una combinación de las alternativas mencionadas.

En función de lo desarrollado en esta tesis, en la coyuntura se desprende que la actual administración de gobierno (2019-2023) está en camino del ajuste por precio (salarios reales), materializado a través de un acompañamiento paritario relativo o licuación controlada del salario real, pero sin ajuste sobre aspectos organizacionales (como ocurrió en los 90) pues hay sostén del empleo. No se aportaron, por su parte, elementos para afirmar si hay o no decisión política de avanzar por el camino del no ajuste (renegociación de deuda y/o mayor recaudación).

5.2.2 Dimensión, enfoque o perspectiva de fondo

La implicancia política en la cuestión de fondo a mediano y largo plazo queda circunscripta, principalmente, a cómo posicionarse frente a los múltiples desafíos del siglo XXI, para dar así respuesta a las influencias económicas del contexto. Resulta esta la decisión clave que divide, también aquí, al Estado empleador y su administración de gobierno a cargo como problema y como solución.

En perspectiva de una discusión de fondo, las posibilidades pueden reducirse, básicamente, a una combinación posible entre dos alternativas: optar por sostener el empleo público bajo los principios del Estado pensado para un entorno de sociedad industrial; llamaré a este principio estabilidad clásica. U optar, en cambio, por sostener el empleo público bajo los principios del Estado pensado para un entorno de sociedad del conocimiento; llamaré a este principio estabilidad situada y refrendada o, más llanamente, empleabilidad).

Posicionarse en la estabilidad significa fundamentalmente apostar al incentivo de ofrecer una más segura red de sostén vital, que el sistema -modo de desarrollo capitalista y mercado- naturalmente no garantiza, como ha quedado en evidencia en ciertos momentos de la historia tras ciertos hechos, como la pandemia. Un puesto fijo, para una tarea relativamente invariable, dentro de un mismo organismo, normalmente rutinaria, bajo una jornada de 40 x 40 (40 horas semanales por 40 años), presencial en domicilio del empleador, con la remuneración mensual relativamente asegurada, sin distinción salarial por productividad, sin preocupaciones éticas ni de indoles filosóficas, y sin mayores rendiciones de cuentas que las deficientes evaluaciones internas de desempeño.

Como se ha desarrollado en el eje evolutivo, todo ello ha caracterizado en general al trabajo en el siglo XIX y XX, también en el sector público, y sirvió para dar respuesta al entorno de sociedad desde la cual fue pensado tal posicionamiento: la sociedad clásica industrial. Contemporáneo Max Weber a dichos tiempos, el llamado modelo de gestión pública weberiano, implementado en gran parte de los países del mundo durante tal período, naturalmente pensó el Estado desde la sociedad que lo habitaba.

Cabe, en este sentido, mencionar una de las principales características originales que la sociedad industrial tuvo, en torno al mencionado principio de masividad o escala, efecto normalizador-estandarizador; que, tal como ha sido destacado por las personas entrevistadas, aplicó perfectamente al empleo público como *comodity*, en cuanto a rigidez salarial, desarrollo de carrera, puestos y tareas, etc. El problema es que dicha sociedad y su modalidad

de trabajo, como se ha mostrado, está cambiando y virtualmente en desaparición de varias de sus características originales. Y justamente uno de los principios en disputa es el de masividad o escala, efecto normalizador-estandarizador.

Esta disputa conduce a la introducción de la empleabilidad como el otro mencionado posicionamiento posible para el Estado empleador y su gobierno respecto al empleo público; pensado para un entorno de sociedad del conocimiento. Posicionarse así significa fundamentalmente apostar al incentivo de ofrecer flexibilidad en el uso del tiempo, espacio y recursos de trabajo para las organizaciones públicas y las personas trabajadoras; el empleo público como red de sostén vital o clásica estabilidad no es ya un principio o mandato irreflexivo de tipo cuantitativo (ni para todos porque sí, ni de la misma forma), sino un principio situado que debe necesariamente ser refrendado recurrentemente.

Según se ha mostrado, la estabilidad clásica en el empleo público se asocia a: insostenibilidad fiscal; injusticia organizacional; desincentivo para cierto tipo de talento; patrimonialismo en la práctica; invisibilidad y exclusión de sectores que requieren diferenciación de políticas de empleo (taylorismo administrativo); falta de gimnasia competitiva entre sus trabajadores anclados y, por tanto, pérdida y precarización de capacidades estatales a largo plazo; incentivo a la formación de mercenarios y no de apóstoles; desconexión del sentido del empleado público como servidor público y como servicio público orientado a las necesidades de la sociedad; despreocupación por la, cuando no ausencia de, ética; aparato administrativo como lastre del desarrollo de la nación; inclusión no genuina de personas sino consolidación de instrumentos de control y dominación de empleados rehenes de la política y sindicatos; irreflexividad de la práctica cotidiana; entre otros.

También la estabilidad se asocia a: la preferencia de cierto tipo de personas que, ante el contexto y forma de vida actual, lo ven como un muy atractivo sostén y facilitador del (necesario) pluriempleo, y como salvataje de una vida que, de otra forma, difícilmente pueda ser llevada adelante, sin importar demasiado lo demás mencionado. También, a personas que prefieren ser lideradas a liderar(se), ser pensadas a pensar(se), que les digan qué hacer y no decidir qué hacer(se) ni cómo hacer(se), a formas de evasión de ir hacia la profundidad del ser y la responsabilidad de hacerse cargo de la propia evolución.

Por su parte, según se ha mostrado, la empleabilidad en el empleo público se asocia a: la preferencia de personas que se paran más autónomamente en la vida para diseñar sus

horizontes; racionalización de recursos o eficiencia; mayor justicia organizacional; mayor abanico posible de incentivos para captar perfiles; vinculo de vital legitimidad o vigencia del contrato social de trabajo (tanto el contrato laboral como el psicológico) a la diferenciación, y generación así de mayor visibilidad y genuina inclusión de personas y sectores que necesitan distintas políticas de empleo (*customización*); mayor movilidad y posibilidad de pluriempleo, por mayor gimnasia competitiva o desarrollo de competencias y saberes para su supervivencia, en las personas trabajadoras; migrar de la rigidez salarial hacia los ajustes por productividad; desde la carrera como clasificación de letras A, B, C, hacia la promoción por saberes o competencias refrendadas (*accountability*); desde la antigüedad a la experiencia; desde un solo régimen jurídico hacia múltiples regímenes, que puedan generar movilidad y competencia por captación de talento entre los organismos públicos, así como descentralizar y ampliar las fuentes de reclutamiento (la universidad, las redes sociales, etc.) y mecanismos públicos de selección (comités de expertos colegiados entre diferentes organismos, incluso con el sector privado y tercer sector o civil, etc.).

La empleabilidad también aparece asociada a la vulnerabilidad, precarización y estropeo de la fuerza laboral cuando queda insertada en la idea de un estado mínimo, básico, mercado-orientado, para el cual las capacidades estatales no importan como tales y tampoco importa por ello el empleo público sino como variable de ajuste, y no de desarrollo.

Tanto para la estabilidad como para la empleabilidad aparecen asociados riesgos o problemas psicosociales del trabajo, y la consciente imposibilidad de que ello pueda ser reducido a cero, puesto que se vincula o ancla al modo de desarrollo capitalista o sistema social general. También es claro que uno y otro posicionamiento implicarían, a su vez, pensar qué tipo de Estado se quiere. Estado es la respuesta. La pregunta no es si mucho o poco, sino Estado para qué.

Esto último conduce a la definición política hacia uno u otro posicionamiento. A la implicancia política. En función de lo desarrollado y las personas entrevistadas, aparece con claridad el aspiracional deseo por un Estado fuerte (no necesariamente “grande”, sino ágil y con desarrollo de capacidades; tal ha sido, siguiendo los estados de bienestar, la forma que ha adquirido históricamente la Argentina en sus momentos de auge de desarrollo humano).

En este marco, posicionarse en la estabilidad clásica no aparece como opción en general recomendable, sino para ciertos casos de perfiles, porque significaría, básicamente, inmovilidad irreflexiva; desconexión, dejar las cosas como están. Y eso no parece ser

sustentable a futuro⁴⁴. También implicaría ser funcional a una nueva penetración del discurso individualista de Estado mínimo u orientación mercado-céntrica.

Por su parte, posicionarse en la empleabilidad, por ello, aparece, en principio, como una opción más pertinente en general, porque tiene el potencial de generar las condiciones necesarias para formar y emplear en una dirección vitalizadora del contrato social del trabajo (laboral y psicológico) y poner el aparato administrativo al servicio del desarrollo de la nación, lo cual debería significar y ser indudablemente entendido como posicionamiento al servicio del desarrollo no solo del sector productivo sino también del desarrollo del sector público.

Igualmente, cabe aclarar, posicionarse en la estabilidad y empleabilidad no son opciones que se hayan presentado necesariamente de manera mutuamente excluyentes a todo nivel. Hay funciones en el empleo público que no son estratégicas, que no se juega ahí la soberanía, ni la supremacía de la agenda, para las cuales es posible pensarlas posicionadas en la estabilidad clásica tal como hoy se tiene. Mientras que hay otras funciones que podrían ser pensadas más afines a la empleabilidad. Por tanto, permiten ser pensadas de forma virtuosa si se combinan.

De dicha implicancia política se derivan o contienen las necesarias definiciones a dar sobre políticas públicas relativas a aspectos organizacionales. En este sentido, lo que se desprende de lo desarrollado sirvió a identificar definiciones sobre probables cambios a considerar, definidos, en términos generales, por una aceleración del cambio frente a la estabilidad de estructuras, formas, modalidades y supuestos de trabajo para las organizaciones públicas en general y el empleo público en particular, que, tal como fueron planteados para la sociedad industrial clásica y se mantienen, ya no parecen tener sentido y poder resistir.

Más precisamente, emergieron las siguientes definiciones sobre probables cambios: la realización de la persona y el sentido del trabajo, las nuevas modalidades como el teletrabajo, los incentivos al desarrollo de carrera, la ética y los valores en juego, la adecuación de perfiles y tareas a la sociedad del conocimiento, los mecanismos de reclutamiento y selección, la profesionalización de la alta dirección pública, entre otros.

⁴⁴ En el link a la siguiente nota de 2016, titulada “desgaste institucional”, el autor utilizaba la idea de inmovilidad en términos similares a los planteados, aunque refiriéndose en este caso a su país, Costa Rica <https://www.nacion.com/opinion/foros/desgaste-institucional/OQU7VT776JF6NHWUWYRPKYVDPM/story/>

En este sentido, se desprende que la actual administración de gobierno (2019-2023) está en camino de avanzar con algunas de estas cuestiones, en tanto que sobre otras cuestiones no se aportaron elementos para afirmar si hay o no decisión política de avanzar. Entre las decisiones de fondo sobre las que se está avanzado y pueden dar forma a probables cambios, que necesitarán igualmente que transcurra más tiempo, mediano y largo plazo, para verlos materializados y manifestados más visiblemente, caben mencionar las siguientes:

1. Sobre las nuevas modalidades de trabajo para el empleo en la administración pública nacional, teletrabajo más puntualmente, el avance se encuentra en instancias de diálogo, aunque muy preliminar, en la agenda de gobierno. Y cabe esperar que esto no cambie en el corto plazo. Pero es un avance.

2. Entre los mecanismos de reclutamiento y selección, el programa MOBI es un ejemplo de política pública activa reciente en este sentido, que por ahora ha logrado mantenerse en dos administraciones de gobiernos diferentes (2018 a la fecha); lo cual es para destacar. También este programa ha servido en parte a la realización de la persona trabajadora y el sentido del trabajo, pues le permite encontrar mejores lugares donde desempeñarse, que eventualmente le retribuyen mejor.

3. Como parte de la realización de la persona trabajadora, cabe mencionar que en la agenda del Estado empleador y actual gobierno se está trabajando para fortalecer a mediano plazo la instancia de cobertura ante problemas psicosociales del trabajo a través del ámbito CyMAT paritario; cosa que es un paso adelante.

4. En cuanto a la adecuación de perfiles y tareas a la sociedad del conocimiento, toma especial fuerza lo relativo a la transformación digital. La totalidad de las personas señalaron destacadas capacidades de la Argentina en este sentido para generar modelos más autóctonos y correrse, en la medida de las posibilidades, de la dependencia tecnológica. En lo relativo específicamente al empleo público, la agenda estatal destaca por su programa INAP Futuro como política pública activa aplicada en esta dirección, de muy reciente creación (2021), que pone la vista en un horizonte temporal de muy largo plazo (10-15 años). Dentro de los componentes que configuran el programa INAP Futuro, en particular lo es su Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación; pero también lo son sus otros componentes, como la Unidad de Prospectiva e INAP Lab 4.0.

CONCLUSIONES | REFLEXIONES FINALES

La cuestión del empleo público en Argentina ha sido objeto de numerosos estudios y debates a lo largo de los años de existencia del país. En este sentido, la tesis ha buscado contribuir a enfocar la cuestión desde una perspectiva menos común y más actualizada en los fenómenos que intenta comprender.

La nueva dinámica sociolaboral que caracteriza al siglo XXI, y que se acentúa a nivel global tras la pandemia por COVID-19, impacta directa o indirectamente en la agenda de empleo en la administración pública nacional del Estado empleador y trae con ello algunas influencias e implicancias de política pública. Insertado así el empleo público, a lo largo del documento se describieron un conjunto de aspectos, ordenados por ejes y desarrollados a través de un análisis en función de objetivos específicos planteados, a través de lo cual se buscó dar cuenta de la complejidad que hoy presenta.

En el escenario postpandémico, el Estado nacional empleador puede verse influenciado, al menos, desde dos grandes fuerzas, que interactúan y se retroalimentan entre sí: la fuerza de ciertos aspectos globales del contexto y la fuerza de las personas trabajadoras que componen el empleo público (y se ven también afectadas por el contexto); a la vez que el Estado, a través de su gobierno, toma posición propia y actúa (incluso si decide no intervenir) sobre ellas.

En este sentido, las evidencias han contribuido a mostrar que la principal influencia del contexto global es económica, que además actúa como ordenador clave de las demás influencias. “Desde arriba” existe un contexto económico global signado por muy desfavorables condiciones socioeconómicas, especialmente signadas por la pérdida de poder adquisitivo real de los salarios. Y un acontecimiento detonador de las consecuencias negativas de dicho contexto: la pandemia por COVID-19.

Las consecuencias del contexto para las personas trabajadoras asalariadas y mayorías populares han sido desfavorables en tal magnitud que, por ejemplo, se ha acentuado a niveles nunca visto el fenómeno de trabajadores asalariados formales pobres. Se configura así un escenario de bidireccionalidad de influencias para la agenda del gobierno, “desde arriba” y “desde abajo”, que presenta aristas amplias, variadas y de alto grado de significatividad y conflictividad.

En este contexto emerge puntualmente para Argentina la influencia del FMI como actor externo dominante, y de ello deriva una implicancia de política pública clara para el empleo público nacional en la coyuntura: la decisión política de ajustar (y cómo administrar el ajuste, en ese caso) o no ajustar. En este sentido, se visualiza la decisión política de ajustar a través del salario, manteniendo las fuentes de trabajo. Lo urgente tapa lo importante, y la agenda del gobierno en la coyuntura se limita a buscar dar alguna respuesta económica posible, que logre equilibrar y conformar las dos fuerzas de influencias mencionadas.

En perspectiva de una discusión de fondo, de la influencia (socio)económica deriva una implicancia de política pública también esencialmente política, pero con aspectos organizacionales; es decir, de índole político-organizativa. Allí, la decisión política puede ser puesta en torno a dos formas de posicionamiento del empleo público: 1. La estabilidad clásica para una sociedad industrial; y, 2. La empleabilidad o estabilidad diferenciada, situada y refrendada recurrentemente para una sociedad del conocimiento. Aparece como posible optar por un posicionamiento u otro, así como por alguna combinación virtuosa entre ambos.

En función de lo desarrollado y las personas entrevistadas, aparece con claridad el aspiracional deseo por un Estado fuerte en capacidades. En este marco, posicionarse en la estabilidad clásica no aparece como opción en general recomendable, sino para ciertos casos de perfiles, porque significaría, básicamente, inmovilidad irreflexiva; dejar las cosas como están. Y eso no parece ser sustentable a futuro. También implicaría ser funcional a una nueva penetración del discurso individualista de Estado mínimo u orientación mercado-céntrica.

Por su parte, posicionarse en la empleabilidad aparece, en principio, como una opción más pertinente en general, porque tiene el potencial de generar las condiciones necesarias para formar y emplear en una dirección vitalizadora del contrato social del trabajo (laboral y psicológico) y poner el aparato administrativo al servicio del desarrollo de la nación, lo cual debería significar y ser indudablemente entendido como posicionamiento al servicio del desarrollo no solo del sector productivo sino también del desarrollo del sector público.

De la decisión de política pública sobre dicho posicionamiento a tomar se derivan o contienen las implicancias sobre aspectos organizacionales. En este sentido, lo que se desprende de lo desarrollado sirvió a identificar implicancias e, incluso, probables cambios a considerar, definidos, en términos generales, por una aceleración del cambio frente a la estabilidad de estructuras, formas, modalidades y supuestos de trabajo para las

organizaciones públicas en general y el empleo público en particular, que, tal como fueron planteados para la sociedad industrial clásica y se mantienen, ya no parecen tener sentido y poder resistir.

Más precisamente, emergieron probables cambios en los siguientes aspectos organizacionales de fondo para la actual administración de gobierno (2019-2023), que necesitarán igualmente que transcurra más tiempo, mediano y largo plazo, para verlos materializados y manifestados más visiblemente: 1. Avances en la discusión sobre el teletrabajo; 2. El programa MOBI como mecanismo de reclutamiento y selección, a la vez que como forma de encontrar mejores trabajos para la persona empleada; 3. Puesta en práctica y fortalecimiento a mediano plazo del reciente ámbito CyMAT paritario; y, 4. Una mirada estratégica de adecuación de perfiles y tareas a la sociedad del conocimiento, con especial fuerza en lo relativo a la transformación digital, a través el programa INAP Futuro.

A futuro, se podría profundizar en variadas vetas sobre la cuestión del empleo público. Por ejemplo, ha quedado sin espacio de desarrollo en profundidad la vinculación de las TIC con los rasgos evolutivos. También, se podría indagar mucho más profundo en los determinantes de los problemas psicosociales del trabajo y las nuevas tendencias en las modalidades de trabajo (especialmente, el teletrabajo, los posibles ajustes por productividad y la disminución de la jornada laboral).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En Acuña, Carlos (comp.): *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Agranoff, R. (2007). *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Georgetown University Press.
- _____ (2012). *Collaborating to Manage: A Primer for the Public Sector*. Georgetown University Press.
- Argyris, C. (1999). *Sobre el Aprendizaje Organizacional*. México DF: Oxford.
- _____ (2004). Razones y racionalizaciones: los límites del conocimiento organizacional. Oxford: Oxford University Press.
- Arocena, J. (2010). Las organizaciones humanas. Universidad Católica del Uruguay: Grupo Magrò, 2010.
- Banchero, G. (2022). Aproximaciones a normativas sobre trabajo remoto en las provincias argentinas y la CABA. *Cuadernos del INAP (CUINAP)* 3(81). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 55 páginas. ISSN 2683-9644.
- Banco Mundial (2016). Informe sobre el desarrollo mundial 2016: Dividendos digitales. *Cuadernillo del "Panorama general"*. Washington DC.
- _____ (2020). *Efecto viral: COVID-19 y la transformación acelerada del empleo en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Mundial.
- _____ (2021). *El empleo en crisis: Un camino hacia mejores puestos de trabajo en la América Latina pos-COVID-19*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bardauil, A., y Peroche, M. (comp.) (2021). Trabajo remoto: análisis y desafíos dentro de la Administración Pública Nacional. *CUINAP* (55)2. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- BID (2021). Transformación digital y empleo público: el futuro del trabajo del gobierno. Editores: Porrúa, M.; Lafuente, M.; Mosqueira, E.; Roseth, B.; Reyes, A. *División de Innovación para Servir al Ciudadano*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Blutman, G., & Vaca, J. (2020). Reflexiones surtidas del trabajo remoto en la Administración Pública: más de 10 enseñanzas y aprendizajes. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, 1(42). Recuperado a partir de [//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/220](http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/220)
- Brachet-Márquez, V. (1996). El Pacto de Dominación: Estado, Clase y Reforma Social en México (1910-1995). México: El Colegio de México, *Centro de Estudios Sociológicos*, 54-64.
- Cardozo, N., & Bulcourf, P. (2020). El trabajo remoto en Iberoamérica: Un análisis comparado de los avances en las administraciones públicas. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, 1(32). Recuperado a partir de [//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/203](http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/203)
- Cardozo, F. (1972). *Estado y Sociedad en América Latina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- _____ (1980). *El desarrollo en el banquillo*. Revista de Comercio Exterior, agosto, México.
- Cortázar Velarde, J.; Lafuente, M.; Sanginés, M.; Schuster, C.; Echebarría, K.; Longo, F.; Strazza, L.; Iacoviello, M. (2014). Una década de reformas del servicio civil en América Latina. *Al servicio del ciudadano*: BID.
- Douglas, M. (1970). *Natural Symbols: Explorations in Cosmology*. Barrie & Rockliff, Cresset Press.
- Duhalde, S. TIC, discurso y trabajo: Ideología en el mundo laboral; Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigaciones Gino Germani; *Argumentos*; 7; 9; 7-2008; 1-26
- Estevez, A. (2023). La institucionalización de la teleconferencia como tecnología de gestión debido a la pandemia del covid-19: el caso de la administración pública nacional argentina. *Revista de gestión pública*. Volumen XI número 1. Enero-junio 2022. pp31-54. DOI: 10.22370/RGP.2022.11.1.3581
- Estevez, A. M., & Solano, M. E. (2020). ¿Tele trabajo, tele emergencia, tele improvisación? Análisis cualitativo a partir de experiencias de informantes clave en la administración pública Argentina. *Ciencias Administrativas*, (17), 076. <https://doi.org/10.24215/23143738e076>.

- Estévez, A. y Banchemo, G. (2020). La Teoría Cultural de Políticas Públicas: apuntes sobre sus fundamentos. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, 1(40).
- Estévez, A. y Blutman, (2004). El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿Funcionarios, gerentes o sobrevivientes? *Revista Venezolana de Gerencia*, 9 (25)
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. Buenos Aires, Vol. 35 N° 140.
- Fukuyama, F. (2004). *La Construcción del Estado*. Barcelona: Ediciones B.
- Gorz, A. (1998). *Misericordias del presente. Riqueza de lo posible*, Buenos Aires: Paidós.
- Groisman, F. Gran Buenos Aires: Polarización de ingresos, clase media e informalidad laboral, 1974-2010; CEPAL; *Revista de la Cepal*; 109; 4-2013; 85-105.
- Iacoviello, M.; Tommasi, M.; y, Zuvanic, L. (2002). Diagnóstico Institucional de sistemas de servicio civil: Caso Argentina. *Informe elaborado para el Diálogo Regional de Políticas*, BID.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2021). Informe Trimestral de Empleo Público, 3, (2). <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/modernizacion-inap-itip-informe-trimestral-empleo-publico-junio-2019.pdf>
- Isuani, E. y Nieto, D. (2002). La cuestión social y el Estado de bienestar en el mundo post-keynesiano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 22. Caracas.
- ITIF (2016). *How Artificial Intelligence Will Usher in the Next Stage of E-Government*. Recuperado de: <https://www.govtech.com/opinion/how-artificial-intelligence-will-usher-in-the-next-stage-of-e-government.html>
- ____ (2017). *False Alarmism: Technological Disruption and the U.S. Labor Market, 1850–2015*. Recuperado de: <https://www2.itif.org/2017-false-alarmism-technological-disruption.pdf>
- ____ (2018). *Economic and Labor Force Implications of Artificial Intelligence*. Recuperado de: <https://www2.itif.org/2018-economic-labor-force-implications-ai.pdf>
- Kurzweil, R. (2005). *The Singularity Is Near*. New York: Viking.

- Lafuente, M. y Manning, N. (2016). Liderazgo y desarrollo de capacidades de los directivos del sector público: Resumen de la Segunda Cumbre de Conocimiento y Políticas entre China y América Latina y el Caribe. BID.
- Lenguita, P. y Miano, A. (2005). *Las relaciones laborales invisibles del teletrabajo a domicilio. En Estado y relaciones laborales: transformaciones y perspectivas.* Buenos Aires (Argentina): Prometeo.
- Litwin, E. (2012). Las tecnologías que heredamos, las que buscamos y las que se imponen. En: *El oficio de enseñar. Condiciones y contextos.* Buenos Aires: Paidós.
- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad.* Barcelona: Paidós.
- _____ (2010). Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 46, febrero, pp. 73-102. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela
- Maturana Romesín, H. (2004). *De máquinas y seres vivos. Autopoiesis: la organización de lo vivo.* Buenos Aires: Lumen.
- Morgan, G. (1990), *Images of organization.* US: SAGE Publications Inc.
- Neffa, J. (2021) *Modos de desarrollo, procesos de trabajo y riesgos psicosociales en el trabajo.* 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, 2021. Libro digital, PDF - (Cuestiones de Estado).
- OCDE (2020). Hello, World: Artificial intelligence and its use in the public sector. *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 36.
- O'Donnell, G. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 40(4), 1157–1199.
- _____ (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11-31.
- _____ (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia.* CABA: Prometeo.
- OIT (2019a). 108.a reunión (del centenario) de la Conferencia Internacional del Trabajo. *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo.* Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, OIT.

- ___ (2019b). *Trabajar para un futuro más prometedor*. Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT.
- ___ (2019c). *Reflexiones sobre el trabajo. Visiones desde el Cono Sur de América Latina en el Centenario de la OIT*. Bertranou, F. y Marinakis, A. (editores). Santiago: OIT.
- ___ (2021). *Panorama Laboral 2021*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- ___ (2021b). Proteger la vida y la salud de los trabajadores durante la pandemia de COVID-19: Panorama general de las respuestas nacionales en materia legislativas y de política. *Artículo*, 8 de febrero de 2021. Ginebra: OIT.
- ___ (2022a). Reflexiones sobre el trabajo. Visiones durante la pandemia desde el Cono Sur de América Latina. Bertranou, F. (editor). Santiago: OIT.
- ___ (2022b). 110.a reunión (del centenario) de la Conferencia Internacional del Trabajo. *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, OIT.
- Oszlak, O. (1997). *La formación del estado argentino: orden, progreso y organización nacional*. CABA: Planeta.
- _____ (1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda Reforma del Estado, en *Revista Nueva Sociedad* N° 160, abril-mayo 1999
- _____ (2020). *El Estado en la era exponencial*. 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública. Libro digital, PDF.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”. *Doc. CEDES/CLACSO*, N° 4, Buenos Aires.
- Piketty et al (2022). *World Inequality Report 2022*. Nantes: World Inequality Lab.
- Rapoport, M. (2011). *Aportes de la Economía Política en el Bicentenario*. Buenos aires: Prometeo.
- Rouleau, L. (2010). Théories des Organisations: approches classiques, contemporaines et de l'avant garde; *Presses de L'Université du Québec*, Québec, Canadá.
- Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sci.* 21, 129–168 (1988).

- Salas, E. (2020). Empleo público. Trayectoria, balance y proyecciones. Hacia consensos básicos. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, 1(25).
- Sancho, J. (1994). La tecnología: un modo de transformar el mundo cargado de ambivalencia. *Para una tecnología educativa*. Barcelona: Horsori. pp. 13-37.
- Skocpol, T. (2007). El Estado regresa a primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. En: Acuña, Carlos (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Sørensen, E. and Torfing, J. (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke, UK: Palgrave-Macmillan
- Velasco Leiva, M. (2020). Trabajo remoto en tiempos de confinamiento. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, 1(41). Recuperado a partir de [//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/219](http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/219).
- Vidal, C. (2020). *Un mundo que cambia: patriotismo frente a la agenda globalista*. Nashville: The Agustin Agency.
- Watson, M. T. (2006) *Historia de la educación a distancia en Argentina: Un abordaje de la segunda mitad del siglo XX desde las Universidades Públicas (RUEDA)*. Proyecto de Investigación. Universidad Nacional de Luján. Provincia de Buenos Aires.
- Weible, C. y Sabatier, P. (2006). A Guide to the Advocacy Coalition Framework. *Handbook of public policy analysis*. Pp. 123 – 136
- Wildavsky, A. (2017). *Culture and Social Theory*. Sun-Ki, C. y Swedlow, B. (eds.). Coughlin, R. (prólogo). New York: Routledge.
- World Economic Forum (2017). *The Global Risks Report*. 12th Edition. Published by the within the framework of The Global Competitiveness and Risks Team. Ginebra: WEF.
- _____ (2020). *Jobs of Tomorrow. Mapping Opportunity in the New Economy*. WEF. Platform for Shaping the Future of the New Economy and Society. Ginebra: WEF.
- Zabalza, M. (2002). *La enseñanza universitaria. El escenario y sus protagonistas*. Madrid: Narcea.

- Zeller, N. (2004). El empleo público nacional: Estudio de sus principales transformaciones. *VI Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Zuñanic, L. (2016). En busca del destino: hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina. *Documento de Políticas Públicas*, análisis N°180. Buenos Aires: CIPPEC
- Zuñanic, L. y Diéguez, G. (2016). El juego de la oca y la Alta Dirección Pública en Argentina. Desafíos y propuestas para construir directivos públicos idóneos. *Documento de Políticas Públicas*. Buenos Aires: CIPPEC.