

Análisis y evolución del empleo público en el Estado provincial en Entre Ríos: 1992-2016. Características y factores motivacionales de los agentes públicos

José Sebastián Pérez; Luis A. Bilbao; Carlos F. Cuenca; Leandro Rodríguez; Romina V. Stepanic Pouey; Sergio Granetto

Autoras/es: Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Entre Ríos. Gral. Justo José de Urquiza 552, E3100FEN Paraná, Entre Ríos, Argentina.

Contacto: sebastian.perez@uner.edu.ar

ARK: <https://id.caicyt.gov.ar/ark:/s22504559/u1jw8oiqj>

Resumen

El análisis del empleo público suele estar sesgado a los aspectos meramente cuantitativos vinculados con el tema, en especial al crecimiento o no del número de agentes del Estado, cuestión de frecuente presencia mediática. El aumento del empleo estatal se ve como una “carga” para la sociedad, vinculada a criterios políticos, manteniendo cierta valoración social negativa. De hecho es común que se contraponga el empleo “genuino”, correspondiente al ámbito privado, al empleo “público”, que sería “ficticio”, y se sostiene la baja “productividad” e ineficiencia del trabajador estatal. Frente a tales circunstancias y en atención a las modernas corrientes teóricas de la Administración de Recursos Humanos, en términos académicos corresponde plantearse un análisis más profundo de la situación del empleado público, evaluar no sólo los indicadores cuantitativos, sino también indagar en dimensiones cualitativas del fenómeno, en especial temas motivacionales. Para esto, el presente trabajo desarrolló una encuesta a trabajadores del ámbito público y privado, indagando sobre diversas dimensiones propias del eje motivacional. De la misma se identifican una clara relación entre la evaluación respecto de la relación con su jefe y la satisfacción sobre el clima laboral, la voluntad de continuar con los procesos de formación, y las posibilidades de crecimiento y desarrollo como uno de los elementos fundamentales en la motivación de los empleados del ámbito público provincial.

Palabras clave: empleo público, motivación, clima laboral, Estado

Objetivos propuestos y cumplidos

La evolución del empleo público en la provincia de Entre Ríos ha estado en el debate público en los últimos años. En dichas instancias, por lo general se avanza sobre miradas vinculadas con un análisis cuantitativo del mismo, es decir la evolución, o crecimiento, de la cantidad de agentes del Estado, la sustentabilidad de dicha planta, la remuneración a los distintos cargos, y otros ejemplos que se presentan con frecuencia en los medios.

Bajo estas miradas, por lo general se deja entrever la hipótesis de que el aumento del empleo estatal se ve como una “carga” para la sociedad, vinculada a criterios políticos, manteniendo cierta valoración social negativa por diversos motivos, ya sea por la carga tributaria implícita, las distorsiones en los mercados laborales del ámbito privado, entre otros. De hecho es común que se contraponga el empleo “genuino”, correspondiente al ámbito privado, al empleo “público”, que sería “ficticio”, y se sostiene la baja “productividad” e ineficiencia del trabajador estatal.

Frente a tales circunstancias y en atención a las modernas corrientes teóricas de la Administración de Recursos Humanos, en términos académicos corresponde plantearse un análisis más profundo de la situación del empleado público, evaluar no sólo los indicadores cuantitativos, sino también indagar en dimensiones cualitativas del fenómeno, en especial temas motivacionales, avanzando sobre los interrogantes ¿cuáles son las estrategias motivacionales del Estado para con sus empleados? ¿Qué tipo de políticas se desarrollan en materia de recursos humanos?, ¿cómo vive el empleado público su relación con el trabajo?

Por lo tanto, en el presente trabajo nos proponemos realizar un análisis cuantitativo del empleo público para el Estado provincial en el lapso 1996-2016, pero vinculado con ciertos aspectos cualitativos a fin de ofrecer una evaluación más comprensiva del fenómeno bajo estudio. Para tal fin, se analizó la tendencia de la planta de agentes del Estado provincial en el período de estudio, identificando las principales tendencias político-administrativas que dan cuenta de la dinámica mencionada, asimismo se realizó una caracterización del conjunto de los trabajadores asalariados del sector público que viven en la provincia, analizando sus variables sociodemográficas principales.

Por último, se presentan los principales resultados del trabajo de campo realizado en marco del presente Proyecto de Investigación, donde se indagó en las dimensiones motivacionales, proyecciones, evaluación del clima laboral, entre otros aspectos, dándonos la posibilidad de describir una situación preliminar en torno a las motivaciones y vinculación de los agentes estatales con sus jefes, sus compañeros y su proyección dentro de dicho ámbito.

Marco teórico y metodológico

El presente trabajo se enmarca en diversos antecedentes que han analizado el rol de la motivación como un elemento fundamental a la hora de interpretar la dinámica del empleo público y su desempeño en Argentina, en una mirada diferenciadora de las lecturas que se han para otras regiones o sectores de la economía.

En esta dirección, las publicaciones que se han realizado desde el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) son una fuente de gran relevancia y consulta para

este tipo de análisis. Entre estos estudios se destaca, tanto por su pertenencia como su actualidad, el trabajo de Wegman (2021), donde indaga en la importancia de la motivación para el desempeño de los empleados públicos, sin dejar de lado las dificultades que se plantean este tipo de cuestionamientos en el ámbito de la gestión pública, reflexionando en torno a su experiencia en AFIP. Asimismo, el trabajo de Felcman y Blutman (2020) en el marco del INAP también son un aporte de relevancia para el debate en torno a la cultura organizacional en el ámbito del Estado.

En relación con estos antecedentes, los documentos de trabajo (así como sus propias publicaciones) del Centro de Investigación de Administración Pública (CIAP UBA) también presenta líneas de investigación de relevancia, reflexionando sobre nuevos modelos de gestión estatal (Felcman, 2009), comparando el clima organizacional y sus vínculos con la cultura y la comunicación de diversos tipos de organizaciones a nivel nacional (Blutman & Arraiga, 2010), entre otros.

Por último, en el año 2008 la Secretaría de la Gestión Pública realizó un estudio de gran relevancia referido al clima laboral del personal de la Administración Pública Nacional. Dicho estudio abarcó un relevamiento de 42.427 empleados públicos nacionales, tanto en dependencias centralizadas como descentralizadas.

Entre sus principales resultados, se destaca por un lado la fuerte identificación de los trabajadores con su ámbito laboral, al resaltar sentirse orgulloso de ser trabajadores públicos, con un alto grado de satisfacción con el trabajo que realizan y una baja intención de cambiar de puestos de trabajo. Entre las principales dimensiones que se identificaron como “satisfactores” se encuentran la continuidad laboral, la oportunidad de cumplir con una vocación de servicio público y el crecimiento intelectual o profesional, contrapuesto con las bajas posibilidades de mejoras en los ingresos (SGP, 2008).

Por último, el estudio mencionado también resalta algunos resultados que son de relevancia para el presente trabajo, entre ellos la percepción de la relación con sus jefes inmediatos como adecuada, son vistos como comprometidos y ponderan su comunicación respecto a las tareas laborales, así como un alto grado de satisfacción del clima social entre pares (SGP 2008).

El análisis del empleo público es una temática sensible y particular. Sus análisis suelen estar sesgados a los aspectos meramente cuantitativos vinculados con el tema, en especial al crecimiento o no del número de agentes del Estado, cuestión de frecuente presencia mediática.

Aquí se contraponen miradas sobre el ajuste fiscal y la necesidad de ajustar el gasto público, bajo los cuestionamientos sobre el rol del Estado en la economía. El aumento del empleo estatal se ve como una “carga” para la sociedad, vinculada a criterios políticos, manteniendo cierta valoración social negativa.

Frente a tales circunstancias y en atención a las modernas corrientes teóricas de la Administración de Recursos Humanos, en términos académicos corresponde plantearse un análisis más profundo de la situación, complementando la estrategia cuantitativa que deriva de los registros administrativos con un análisis en profundidad basado en una indagación propia, a partir de los siguientes disparadores:

- ¿Cuáles son las estrategias motivacionales del Estado para con sus empleados?
- ¿Qué tipo de políticas se desarrollan en materia de recursos humanos?
- ¿Cómo vive el empleado público su relación con el trabajo?

En el presente proyecto se propuso realizar un análisis cuantitativo del empleo público para el Estado provincial en el lapso 1992-2016, pero vinculado con ciertos aspectos cualitativos a fin de ofrecer una evaluación más comprensiva del fenómeno bajo estudio.

El análisis de la evolución del empleo público provincial requiere distintas definiciones fundamentales para su análisis, así como precisiones metodológicas para la concreción de sus dos objetivos fundamentales.

En primer lugar, el análisis cuantitativo del empleo público a lo largo del período 1992-2016 se abarcará a través de una metodología cuantitativa basada en información secundaria. La reconstrucción de la trayectoria de la cantidad de empleo público de Entre Ríos se basa en primer lugar a través de un análisis estadístico descriptivo de las principales fuentes de información. La principal fuente de información se basa en los registros administrativos del mismo estado provincial: el portal de transparencia del Gobierno de la Provincia de Entre Ríos cuenta con publicaciones sistemáticas sobre la cantidad, composición y remuneración de la nómina de personal dependiente de los distintos escalafones y dependencias del mismo, así como también las leyes de presupuesto provincial.

Estas fuentes de información se complementan con las estadísticas censales y muestrales que se han implementado en dicho período para la provincia. Por un lado, se puede estimar el nivel de incidencia del empleo público en los censos poblacionales de los años 2001 y 2010, donde se presentan diversas estimaciones muestrales de las categorías ocupacionales de la población. Por otro lado, la Encuesta Permanente de Hogares, tanto en su metodología puntual hasta (hasta 2002) como continua (de 2003 en adelante), brinda información sobre las principales categorías ocupacionales del empleo, así como variables que permiten caracterizar socioeconómicamente a los individuos. Para mayor representatividad se utiliza la EPH en su edición Total Urbana, correspondiente a los terceros trimestres del año, para el año 2016.

Por otro lado, para la persecución del segundo objetivo general del proyecto, se diseñó una estrategia metodológica basada en información primaria cuantitativa, desarrollando un muestreo no probabilístico a fin de aplicar una encuesta que permiten construir diversos indicadores representativos de las variables que caracterizan los aspectos motivacionales de los trabajadores públicos.

El instrumento diseñado fue un cuestionario tipo encuesta de respuestas cerradas, compuesta por tres secciones. Una primera sección del mismo se centró en la caracterización del trabajador o trabajadora, por medio del relevamiento de las variables de interés, tales como edad, género, nivel educativo, antigüedad en el puesto, ámbito o dependencia del trabajo, trabajo en el sector privado, entre otros. La segunda sección se compuso por medio de una serie de afirmaciones que buscan caracterizar la percepción del trabajador o trabajadora que tiene sobre su puesto de trabajo y su rol en el mismo. Por último, se presentó una sección sobre las principales dimensiones motivacionales de los trabajadores públicos, buscando identificar cuales aspectos se auto perciben como de mayor relevancia.

El muestreo realizado, si bien es no probabilístico, se buscó abarcar distintas reparticiones u organismos estatales. En este sentido, se abarcaron tanto a personal afectado a la administración general de la provincia de Entre Ríos, en sus distintos ministerios, los organismos descentralizados, distintas reparticiones y escalafones.

A los fines del análisis de las encuestas realizadas, se procedió a analizar la misma a través de un procesamiento estadístico descriptivo, generando las principales tablas de frecuencia y tablas bivariadas para identificar las principales características del conjunto analizado. Asimismo, la exposición de la información se llevó a cabo por medio del análisis gráfico habitual para estos casos.

Síntesis de los resultados

Para analizar el empleo público de la provincia de Entre Ríos es importante contextualizar la problemática en torno a una descripción de su dimensión y principales características. La dinámica del empleo público en los años 1992 y 2016.

El primer análisis lo podemos realizar del dato cuantitativo referido a la evolución en términos absolutos de la cantidad de personas empleadas en el sector público provincial durante el período de tiempo de interés de esta investigación:

Tabla 1: Evolución de la cantidad de empleados del sector público provincial

Año	TOTAL		Fuente información
	Planta Permanente y Hs Trasnformadas		
1992	39.751		Ley N° 8659: Art 11 (PP)
1993	43.083		Ley N° 8776: Art 12 (PP) y 15 (PT)
1994	43.091		Ley N° 8861: Art 12 (PP) y 13 (PT)
1995	49.093		Ley N° 8917: Art 15 (PP) y 16 (PT)
1996	50.160		Ley N° 8982: Art 10 (PP y PT)
1997	50.634		Ley N° 9096: Art 13 y 14 (PP y PT)
1998	50.702		Ley N° 9205: Art 12 y 13 (PP y PT)
1999	50.740		Ley N° 9233: Art 12 (PP y PT)
2000	50.740		Dcto 373/99
2001	52.808		Ley N° 9205: Art 14 y 15 (PP) / Art 16 PT
2002	52.808		Dcto 5040/01
2003	55.974		Ley N° 9496: Art 11 (PP) y 12 (PT)
2004	52.607		Ley N° 9569: Art 10 (PP)
2005	55.781		Ley N° 9602: Art 11 (PP)
2006	65.429		Ley N° 9665: Art 12 (PP) y 13 (PT)
2007	69.173		Ley N° 9762: Art 14 (PP) y 15 (PT)
2008	70.585		Ley N° 9814: Art 13 (PP) y 14 (PT)
2009	72.221		Ley N° 9879: Art 15 (PP) y 16 (PT)
2010	72.588		Ley N° 9948: Art 15 (PP) y 16 (PT)
2011	72.750		Ley N° 10001: Art 7 (PP) y 8 (PT)
2012	75.441		Ley N° 10083: Art 9 (PP) y 10 (PT)

2013	75.889	Ley N° 10178: Art 12 (PP) y 13 (PT)
2014	77.736	Ley N° 10269: Art 10 (PP) y 11 (PT)
2015	79.373	Ley N° 10338: Art 11 (PP) y 12 (PT)
2016	79.673	Ley N° 10403: Art 11 (PP) y 12 (PT)

Esta información surge de las leyes de presupuesto de la provincia de Entre Ríos para cada año, con la excepción de los años 2000 y 2002, donde se dictaron Decretos de reasignación sobre el año anterior. Un asterisco importante que nos permite entender esta información de un modo más integral, es el hecho de que a partir del año 1995 las horas cátedras, modalidad de liquidación de haberes de empleados públicos provinciales en diversas áreas, se consideran con un criterio de inclusión en estos datos al presupuesto considerando cada 30 hs un cargo de planta permanente.

Desde la mirada solo cuantitativa el dato a analizar es que en el año 1992 trabajaban en el Estado Público Provincial 39.751 personas y en el año 2016 lo hacían 79.673, lo que representó un incremento de más del 100 %. A este dato es necesario acompañarlo con la contextualización de lo que ocurrió a nivel nacional y provincial, considerando un recorrido por la reducción del estado nacional a través de privatizaciones a comienzos de la década del '90 y los servicios públicos básicos como educación y salud, los cuales pasan a ser responsabilidad de los estados provinciales.

Por ese entonces, ubicándonos a principios de la década del 90, podemos observar una reducción de los agentes públicos a nivel nacional y, de modo inverso, un incremento de los empleados en los estados provinciales a causa de la nueva estructura de servicios públicos que las provincias argentinas debían sostener con sus recursos.

Las reformas en el Estado Nacional, con inevitable consecuencia en las provincias, dan inicio con el auge neo liberal de los años noventa. Como señala Oszlak (1999) *“la reconversión neoliberal de los años 70 y 80 partió de un diagnóstico que atribuía la crisis económica al fracaso de un modelo de organización social fundado en una matriz estado-céntrica que había facilitado un intervencionismo excesivo del Estado, la asunción de roles no pertinentes y la conducta predatoria de quienes controlaban su aparato. Planteado el problema en estos términos, la solución no podía ser otra que correr las fronteras, sustituyendo estado por mercado, estableciendo un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulando la actividad económica”*. Esta visión “anti-estado” sostenía que cuanto más se reducía el Estado más posibilidades tenía el mercado de propiciar soluciones a la sociedad.

Siguiendo la línea O. Oszlak (1994), *“la reforma del estado reconoce tres momentos: la transformación del papel del estado, reduciendo el alcance de su intervención en la gestión de la sociedad y del mercado a través de políticas de privatizaciones, desregulaciones, descentralización y desmonopolización; en segundo lugar, la reducción y reestructuración de su aparato institucional, a través de la racionalización, destrucción o desguace de las viejas construcciones burocráticas y por último el recorte de su dotación de personal, recurriendo a políticas de desprendimiento de empleados y/o desincentivos hacia la carrera del servicio público”*. Como se deduce de estas palabras, ante la reducción o desaparición de organismos y empresas del Estado, se genera una sobra de personal, y ello trajo como principal consecuencia un fuerte aumento del desempleo y mayor crecimiento de la exclusión y el deterioro social.

El impacto de estas reformas del Estado a nivel provincial:

El proceso de reforma que describimos se puede resumir en transferencias de la inversión social (o gastos como llaman ciertos autores y el mismo gobierno nacional en sus informes) de los servicios de salud, educación y ciertos planes sociales hacia las provincias (Leyes 24.049, 24.061 y Decreto 964/92), en especial:

- a. En EDUCACION; el Estado Nacional transfiere a las provincias y la CABA, a partir del 1 de Enero de 1992 los servicios educativos que hasta el momento administraba en forma directa el Ministerio de Cultura y Educación y el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como las funciones de los establecimientos educativos privados. Más tarde se transfirieron las escuelas superiores normales y los institutos superiores estatales.
- b. En SALUD: por implementación el Decreto 1269/92 se estableció la descentralización del sistema de salud, lo que conllevó el traspaso de establecimientos hospitalarios y todo su personal a las provincias.

Inexorablemente todas estas transferencias de servicios a prestar por parte de los estados subnacionales derivan en un incremento de la planta de trabajadores por parte de la provincia, se debe absorber al personal docente, técnico, profesionales y no profesionales de la salud. Por lo que la eficiencia del Estado buscado a través de las reformas nacionales le deja un gran desafío de gestión a las provincias argentinas.

Todas las provincias tuvieron motivos y regulaciones que han sido factor de crecimiento y, en el menor de los casos, también de reducción de la planta de cargos en el estado provincial. En particular en Entre Ríos debemos citar la Ley N° 8.706 que establecía, entre otros aspectos, el despido de 2.605 personas del estado entrerriano el año 1993.

No es objeto del presente trabajo, y el por ello que no se brindan detalles al respecto, pero resulta importante sumar al análisis que los estados provinciales acompañan los procesos de crecimiento económico con la prestación de más y mejores servicios, situación que en reiteradas ocasiones posibiliten la creación de cargos de agentes públicos. No sucede lo mismo en el caso de ciclos de contracciones económicas, debido a que la estabilidad del empleo público y el marco normativo de protección de la citada figura.

En nuestra provincia de Entre Ríos el marco legal del empleo público se remite al año 1973, mediante la Ley N° 5344. Luego en el año 2007 se sanciona la Ley N° 9755, que establece un nuevo Estatuto y Escalafón para el personal de la Administración Pública. Ese mismo año, es modificada por la N° 9811, donde se modifica en gran proporción el articulado original.

Un segundo análisis de la caracterización del empleo público en la provincia de Entre Ríos se puede realizar a través del análisis de los datos reflejados en la Encuesta Permanente de Hogares, en su versión Total Urbana, para el tercer trimestre de cada año. Dado que su versión ha ido cambiando en los distintos años, a fin de armonizar el análisis con el período del proyecto, el análisis se realiza en la base del año 2014, bajo el nombre de Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU, hoy EPH TU). La EAHU es una encuesta realizada a nivel nacional pero con representatividad provincial, ya que complementa la habitual EPH, concentrada en los principales aglomerados urbanos, con un muestreo representativo del interior de cada provincia. De esta forma, alcanza a tener representatividad provincial urbana.

Al analizar los datos extraídos de la EAHU para el año 2016, último año del período de análisis del proyecto, en la tabla 2 se puede apreciar las principales diferencias entre la estructura total de la población según los niveles educativos. Por un lado, si se analiza la totalidad de las personas activas laboralmente (ya sea en relación de dependencia, de forma independiente o como patrón) que se desempeñan en el sector privado, se identifica que el 11% cuenta con estudios universitarios completos y el 7% en forma incompleta, alcanzando un grupo del 19% de las personas activas laboralmente que han transitado la educación universitaria. En forma complementaria, el 32% de los activos que trabajan en el sector privado cuentan con estudios secundarios completos.

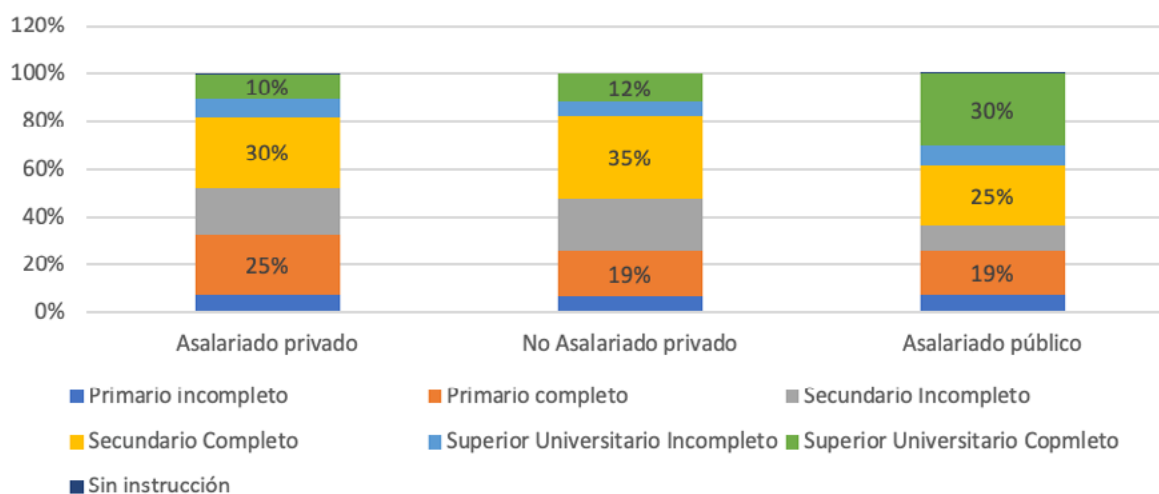
Por otro lado, en el sector público dicha estructura difiere significativamente. En primer lugar, se identifica una mayor concentración de niveles educativos que han transitado los estudios universitarios, con el 30% de las personas activas que trabajan en el sector público con formación universitaria completa, y el 9% incompleta, superando más del 50% de los trabajadores del sector público con participación en dicho ámbito. Asimismo, el 25% de los trabajadores del ámbito público cuentan con secundario completo como máximo nivel educativo, alcanzando el 64% de los trabajadores que por lo menos cuentan con dicho nivel educativo.

Tabla 2: Niveles de educación, según sectores de actividad

	Activos en el sector privado		Activos en el sector público	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Primario incompleto	19.759	7%	7.168	7%
Primario completo	63.801	23%	19.298	19%
Secundario Incompleto	57.637	21%	10.635	10%
Secundario Completo	88.701	32%	25.667	25%
Superior Universitario Incompleto	18.661	7%	8.808	9%
Superior Universitario Completo	30.320	11%	30.522	30%
Sin instrucción	1.126	0%	169	0%
TOTAL	280.005	100%	102.267	100%

Fuente: EAHU 2016

Aquí ya se identifica una clara diferencia entre ambos ámbitos, determinando ejes relevantes a la hora de analizar las características propias de los trabajadores estatales. En primer lugar se diferencia la participación de los niveles educativos. Aquí se diferencia, asimismo, el tipo de trabajo que se realiza en cada ámbito, con mayor preponderancia con trabajos administrativos con demandas de conocimientos específicos vinculados con la formación universitaria.

Gráfico 1. Distribución del nivel educativo en cada sector

Fuente: EAHU 2016

Tabla 3: Distribución del género y edad promedio en los distintos sectores laborales

	Asalariado privado	No Asalariado Privado	Asalariado público
Hombres	64%	71%	62%
Mujeres	36%	29%	38%
Edad promedio	37,8	43,3	44,2

Fuente: EAHU 2016

Por último, a partir de la tabla 3 podemos caracterizar la distribución del género de los trabajadores según los distintos sectores. En este sentido, la composición por género de los asalariados del sector público y del sector privado se identifican en forma similar, en torno a la relación 2/3 hombres y 1/3 mujeres en ambos casos, mientras que en el ámbito privado con relaciones no asalariadas se identifica una mayor concentración en hombres.

Asimismo, en ambos sectores si se diferencia la edad promedio de los trabajadores. Mientras que las relaciones asalariadas del ámbito privado tienen una edad promedio menor que las relaciones asalariadas del ámbito público, 37,8 años en comparación con 44,2 años promedios. En cambio, la edad promedio de los asalariados del sector público presentan una edad promedio con mayor similitud a los trabajadores no asalariados del ámbito privado (43,3 años promedios).

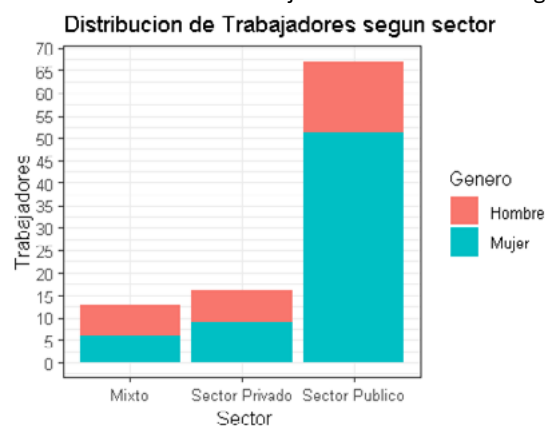
Caracterización inicial de los trabajadores encuestados

Para profundizar el análisis en torno a las motivaciones de los trabajadores del ámbito público se llevó a cabo un relevamiento propio en profundidad, según lo establecido en el apartado metodológico oportunamente, buscando relevar variables referenciadas a las principales dimensiones que abarcan las motivaciones y lecturas que los propios empleados hacen de su empleo, su lugar de trabajo y la relación con el resto de la institución, dándole sentido en un marco más amplio.

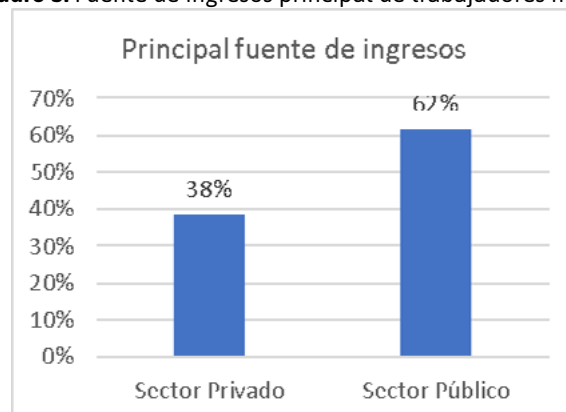
Esta sección se centra en caracterizar al conjunto de trabajadores encuestados. Para esto, en primer lugar se propone describir cómo se distribuyen algunas variables de interés tales como la edad, la antigüedad, el género de los participantes. Si bien la encuesta fue principalmente aplicada a personal de administración del estado provincial, también se llevó a cabo sobre otros organismos descentralizados y otros escalafones, por lo que también será preciso conocer cuánto representan del total encuestado.

La primera caracterización de la muestra se puede hacer a partir del lugar de trabajo de las y los empleados consultados, así como su género. La muestra se compone de 96 encuestados, de los cuales 67 indicaron trabajar solo en el Sector Público, 16 en el Sector Privado y 13 indicaron trabajar en forma Mixta. A su vez entre estos últimos la mayoría indicó que su principal fuente de ingresos proviene del Sector Público. De esta forma, la encuesta nos garantiza una mirada de referencia sobre los trabajadores del sector público provincial, ya que nos brinda una composición principalmente representada por trabajadores del sector público, y principalmente mujeres.

Gráfico 2: Distribución de los trabajadores encuestados según sector

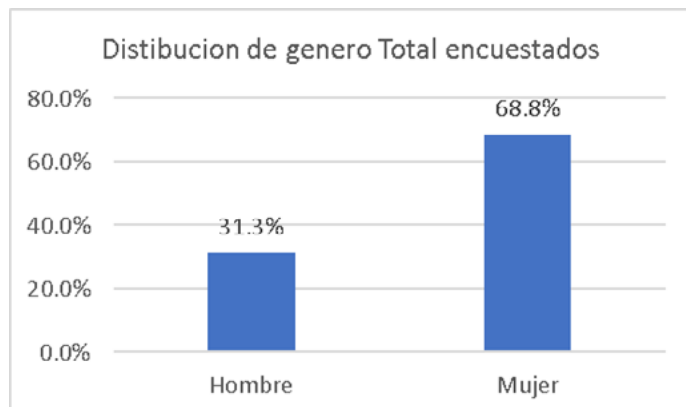


Cuadro 3. Fuente de ingresos principal de trabajadores mixtos

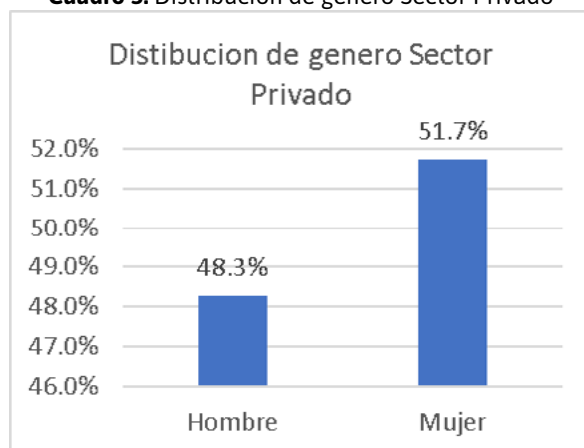


En cuanto al género de los encuestados, la muestra se compone de 68,8% mujeres y 31,3% hombres. En base a esto, podemos ver que en el Sector Privado la distribución resulta mayormente equitativa con un 48,3% de hombres y 51,7% de mujeres, mientras que en el Sector Público se encuentra que el 71,3% son mujeres y 28,8% son hombres entre los resultados de la encuesta.

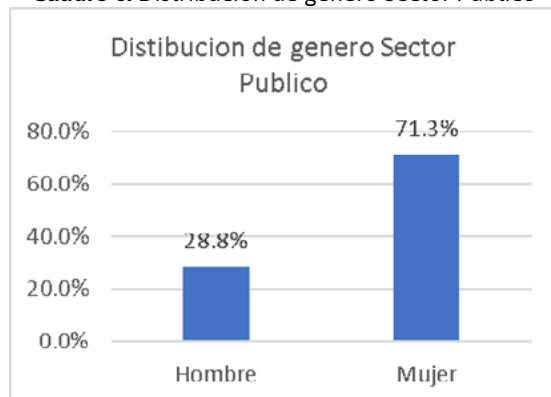
Cuadro 4. Distribución de género en ambos sectores, público y privado



Cuadro 5. Distribución de género Sector Privado



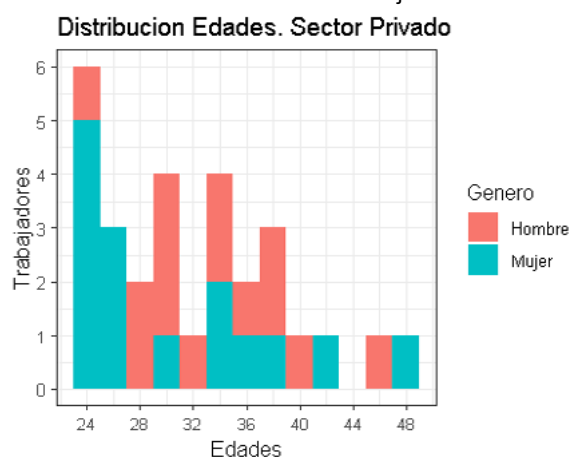
Cuadro 6. Distribución de género Sector Publico



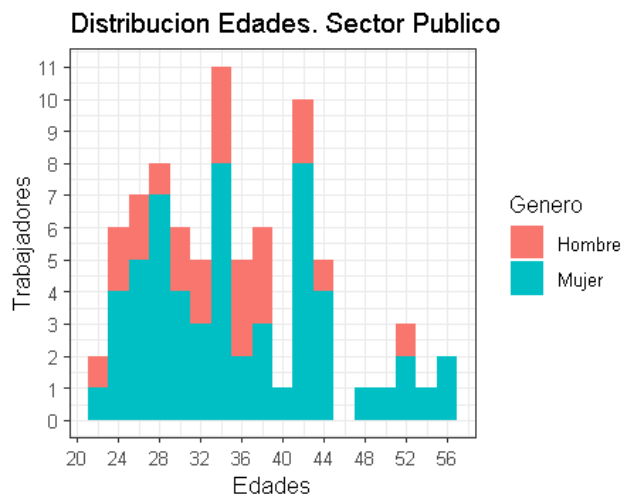
En cuanto a las edades de los encuestados, en el Cuadro 7 podemos ver que entre los trabajadores que indicaron trabajar en el Sector Privado se observa una distribución de edades mayormente concentrada entre 24 y 31 años, sin embargo, se encuentran casos de mayor edad con agrupaciones entorno a los 36 años, siendo el máximo 49

años. Además, también podemos ver que los hombres tienden a agruparse entorno a los 33 años, mientras que las mujeres se concentran principalmente entorno a los 26 años, junto a un segundo grupo entorno a los 35 años. Por otro lado, en el Cuadro 7 para el Sector Público, se encuentra una distribución más amplia de las edades que abarca un grupo principal que va desde los 20 hasta los 45 años, acompañado de un segundo grupo de mayores de 48 años, llegando a un máximo de 56 años.

Cuadro 7. Distribución de las edades de trabajadores del Sector Privado



Cuadro 8. Distribución de las edades de trabajadores del Sector Público



En resumen, los resultados de la encuesta indican que la mayoría de los trabajadores encuestados pertenecen al sector público, lo que resulta esperable por la naturaleza del muestreo. Luego resulta interesante notar que la mayoría de los encuestados son mujeres (68.8% del total), siendo a su vez que el 71.3% de los empleados del sector público también son mujeres, con una distribución más pareja en el sector privado. Otra comparación interesante resulta al ver que entre los encuestados que indicaron trabajar en el sector privado las edades se concentran principalmente entre 24 y 30

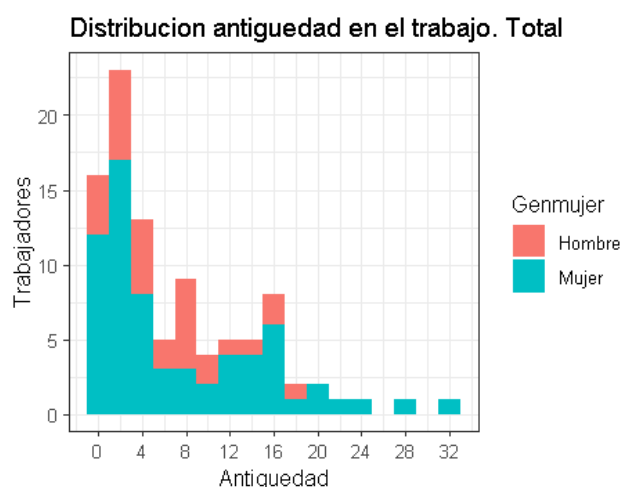
años, mientras que en el sector público hay una distribución más equitativa de las edades, alcanzando hasta los 54 años.

Tanto los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares, así como los guarismos arrojados por nuestra encuesta sugieren que existen diferencias significativas entre los trabajadores del sector público y privado en términos de género y edad. En base a esto, la distribución de edades podría estar relacionada con las características del empleo en cada sector, en el sector privado, es posible que las personas más jóvenes se encuentren en trabajos temporales o de menor estabilidad, mientras que, en el sector público, las personas de mayor edad pueden tener una trayectoria laboral más estable.

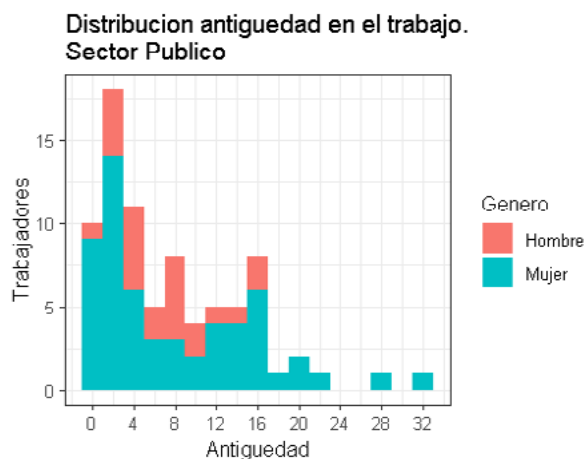
A partir del Cuadro 9 podemos ver los resultados para el análisis de la antigüedad laboral para el total de los trabajadores encuestados. El primer dato de relevancia se refiere al hecho que existe una mayoría concentrada entorno a los 0 y 5 años de antigüedad, sin embargo, también existe una buena parte de los encuestados con una antigüedad superior a los 5 años que llega a alcanzar hasta 17 años de trayectoria laboral. Luego si bien se encuentran casos de mayor antigüedad, estos son casos aislados, siendo el valor máximo 33 años de antigüedad. Por otra parte, también se puede apreciar que la antigüedad máxima alcanzada en los Hombres se encuentra entorno a los 16 años, mientras que son Mujeres las que alcanzaron los mayores años de trayectoria, con un valor máximo de 33 años.

En el Cuadro 10, al analizar el caso particular de los trabajadores que indicaron trabajar en el Sector Público se identifica que la distribución de las edades tiende a disminuir en forma escalonada, con una mayoría inicial entre 0 y 5 años, luego un grupo que llega hasta los 16 años de servicio, y finalmente un grupo reducido y de casos aislados que llega hasta los 33 años, siendo además este último grupo conformado solo por mujeres. Por otro lado, en el Cuadro 11 vemos que entre los encuestados que indicaron trabajar en el Sector Privado los años de antigüedad son menores, con una marcada concentración entre 1 y 5 años, acompañado de un grupo más reducido entre los 8 y 11 años, y finalmente casos aislados que llegan hasta un máximo de 24 años de trayectoria laboral. Además, podemos destacar que los casos que alcanzaron 8 o más años de antigüedad son en su mayoría Hombres, aunque son Mujeres las que llegaron a los valores máximos de 20 y 24 años de servicio.

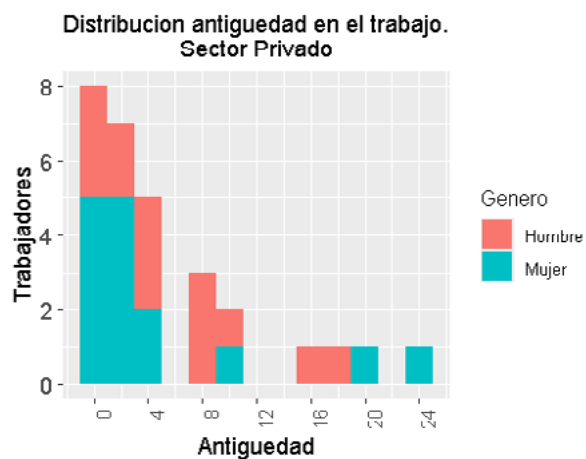
Cuadro 9. Distribución de la antigüedad de trabajadores en ambos sectores público y privado



Cuadro 10. Distribución de la antigüedad de trabajadores en Sector Público



Cuadro 11. Distribución de la antigüedad de trabajadores en Sector Privado



Estos resultados apoyan la idea de que en el sector público los trabajadores perciben una mayor estabilidad laboral con posibilidades de realizar trayectorias que como se puede ver, llegan en varios casos por encima de los 10 años, con máximas de 33 años. Mientras que en el Sector privado se evidencian antigüedades más acotadas entorno a los 4 años, siendo pocos los casos por encima de los 10 años de antigüedad.

Ambiente y condiciones laborales

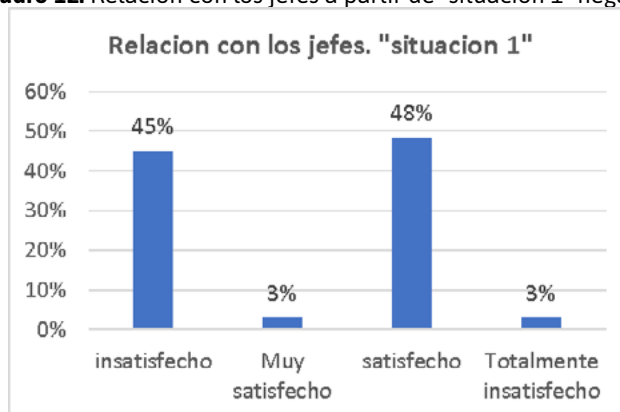
Como foco principal de la encuesta realizada se posicionó las percepciones de las y los trabajadores respecto a la motivación laboral, la satisfacción con sus puestos de trabajo, la relación con los jefes directos, la valoración de sus habilidades, entre otros temas. A continuación, se analizarán las variables relacionadas a la calidad del ambiente laboral y las condiciones de trabajo, con el fin de caracterizar la percepción del trabajador o trabajadora que tiene sobre su puesto de trabajo y su rol en el mismo.

En primer lugar, se diferencian dos casos de referencia que permitirán diferenciar la incidencia de cada una de las respuestas, según la diferenciación en torno a la percep-

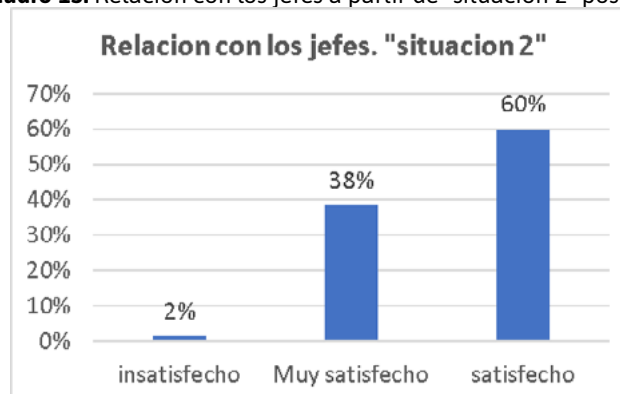
ción del clima laboral. En este sentido, a partir de la consulta “*Mi jefe directo genera un clima laboral que me motiva en el trabajo*” se diferencian los casos que no se identifican con tal afirmación (respuestas “*en desacuerdo*” o “*totalmente en desacuerdo*”) a la cual llamamos **situación 1**, en contraposición de las respuestas positivas (“*de acuerdo*” o “*totalmente de acuerdo*”) llamando a tales casos como **situación 2**. En resumen, la situación 1 se refiere a los casos donde los encuestados entienden que su jefe NO genere un clima laboral que los motiva, mientras que la situación 2 entienden que SI la genera.

En este marco, el análisis respecto de la relación con el jefe inmediato muestra resultados disímiles. Al consultar sobre el nivel de satisfacción respecto de la relación con su jefe directo, al diferenciar la “situación 1” como condicionante en el Cuadro 12, se identifica que la respuesta tiende a ser negativa, con 45% de insatisfechos y 48% satisfechos. Sin embargo, en el cuadro 13 se ve que al condicionar respecto a la “situación 2” los resultados se tornan mayormente positivos con un 38% de trabajadores muy satisfechos y 60% satisfechos. A partir de esto podemos decir que, como es de esperarse, existe una relación positiva entre generar buen clima laboral con motivación por parte de los jefes o encargados, y la percepción que los trabajadores tienen sobre su relación con los mismos.

Cuadro 12. Relación con los jefes a partir de “situación 1” negativa



Cuadro 13. Relación con los jefes a partir de “situación 2” positiva



Resulta bastante lógico pensar que la satisfacción del empleado en su lugar de trabajo genera una relación directa con la motivación y ello deriva en mayor predisposición, mejor humor y generación de un buen clima de trabajo, mayor apertura a

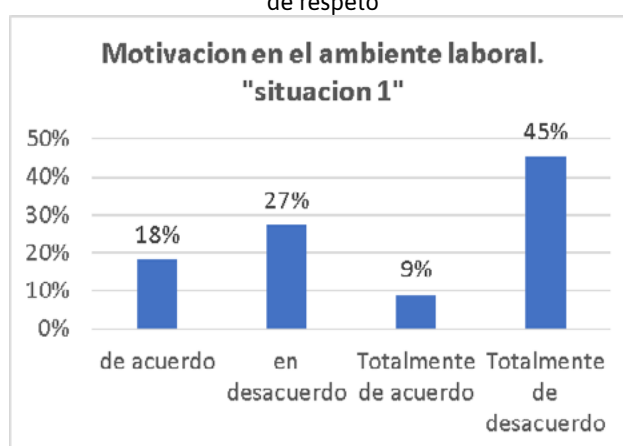
la aceptación de los cambios, esto mejora el trato con los compañeros de oficina. Los empleados satisfechos hablan en muy buenos términos de su organización y, en el caso particular del empleo público, se presta un mejor servicio a la comunidad.

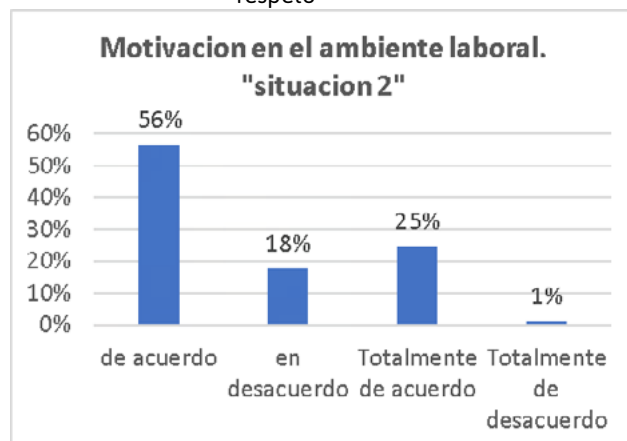
La motivación de los empleados públicos se puede considerar bastante compleja e incluye una combinación de factores, algunos relacionados con “características intrínsecas” del trabajo y otros relacionados con elementos “extrínsecos” como las políticas que se aplican a los empleados públicos (Rainey 2009). Una de las características extrínsecas que resultan más atractivas del trabajo en el sector público es la seguridad en el trabajo, la denominada “estabilidad laboral”, que si bien es un derecho consagrado constitucionalmente y una conquista indiscutible, en términos de estrategias de gestión del recurso humano en las organizaciones debe ser atendido como una variable fundamental en su comprensión.

Un análisis similar se presenta respecto al ambiente de la oficina y la motivación laboral, lo que es un claro indicador del bienestar de los trabajadores. Esto se identifica al analizar la pregunta “considero que en mi oficina existe un clima de respeto”, para lo cual se procede de igual que en el caso anterior, definiendo una “situación 1” como la situación de respuesta negativa respecto al clima de respeto en la oficina, y definiremos “situación 2” como el escenario de respuesta positiva con clima laboral de respeto.

En base a lo anterior se encuentra que cuando se plantea la “situación 1” (en desacuerdo con la existencia de un clima de respeto en la oficina) en el cuadro 13, los resultados tienden a ser negativos en un 72% de los casos (45% de respuestas de Totalmente en desacuerdo y 27% en desacuerdo). Mientras que cuando se plantea la “situación 2” (en acuerdo con la existencia de un clima de respeto en la oficina) las respuestas son principalmente positivas en un 81% de los casos (56% de respuestas de acuerdo y 25% de totalmente de acuerdo, con solo 18% en desacuerdo). Estos resultados indican que un ambiente laboral de respeto influye positivamente en la motivación positiva de los trabajadores generando mayores niveles de bienestar.

Cuadro 14. Percepción de la motivación en el ambiente laboral. “Situación 1” cuando no se percibe un ambiente de respeto



Cuadro 15. Percepción de la motivación en el ambiente laboral. "Situación 2" cuando si se percibe un ambiente de respeto

Resulta importante diferenciar el compromiso que refleja la identificación con la organización, en particular respecto a valores y objetivos, lo que Robbins (2010) llama “ciudadanía organizacional” con la *satisfacción en el trabajo*, ésta se centra en la respuesta de los empleados a su experiencia en el trabajo. Si bien existen tantas definiciones de satisfacción en el trabajo como facetas del entorno en el que se desarrolla el trabajo (Scarpello y Campbell 1983) la literatura de la psicología organizacional se ha centrado en aspectos concretos como el trabajo en sí mismo, la retribución, la promoción, la supervisión y los compañeros (Wanous y Lawler 1972). Aquí se entiende que la satisfacción en el trabajo sería un estado emocional positivo que resulta de la evaluación que hacen los trabajadores de su trabajo en el momento actual. Los trabajadores que tienen niveles más altos de satisfacción serían aquellos que han desarrollado una mejor adaptación psicológica entre sus necesidades personales y las características de su trabajo.

Stephen Robbins (2010) define a la motivación “como el proceso que da cuenta de la intensidad, dirección y persistencia del esfuerzo de un individuo para conseguir una meta”, y ello nos remite a un tema del individualismo, de la persona en sí misma, pero las teorías motivacionales refieren a distintas acciones que se pueden ejecutar en el ambiente de trabajo que refuerzan la idea de la motivación.

En este sentido el mismo Robbins, y citando la Teoría de los Dos Factores de Herzberg, menciona que la satisfacción de los empleados viene de la mano con la sensación de los mismos que quienes ejercen el liderazgo en cada dependencia propician el desarrollo personal y profesional de las personas, incentivan las capacitaciones permanentes, resaltan los logros laborales, se reconocen los esfuerzos, todo ello entonces contribuye a ese incremento de satisfacción que consecuentemente provoca mayor motivación personal.

Niveles de formación en el ámbito privado y publico

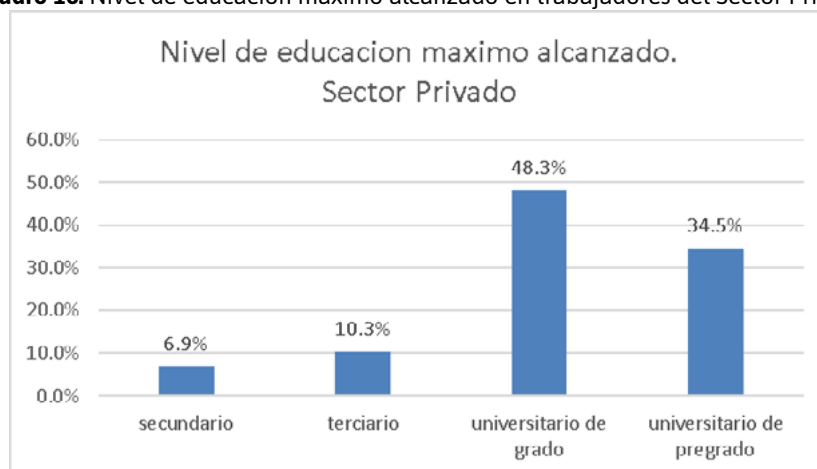
Finalmente, en este apartado se indaga en las dimensiones relacionadas al desarrollo personal de los trabajadores, con el fin de conocer mejor sus motivaciones, niveles de formación y aspiraciones. Al analizar el nivel de educación de los encuestados que informaron trabajar en el Sector Privado en el cuadro 16, se observa que la mayoría (48.3%) posee estudios universitarios de grado. Luego, el 34.5% indicó contar con es-

tudios universitarios de pregrado, seguido de un 10.3% con educación terciaria y un reducido 6.9% con educación secundaria completa.

En contraste, al examinar los resultados del Sector Público, se observa una distribución algo más equitativa. El 41.3% de los encuestados reportó poseer estudios universitarios de pregrado, mientras que el 37.5% indicó tener estudios universitarios de grado. Además, un 17.5% afirmó tener estudios terciarios, y solo un 3.8% tiene educación secundaria completa.

Esta concentración en los ámbitos más formados de los estratos del sector público de la encuesta responde a la naturaleza de la distribución de la misma, con una mayor distribución en los ámbitos administrativos, así como de cierto grado jerárquico.

Cuadro 16. Nivel de educación máximo alcanzado en trabajadores del Sector Privado



Cuadro 17. Nivel de educación máximo alcanzado en trabajadores del Sector Público

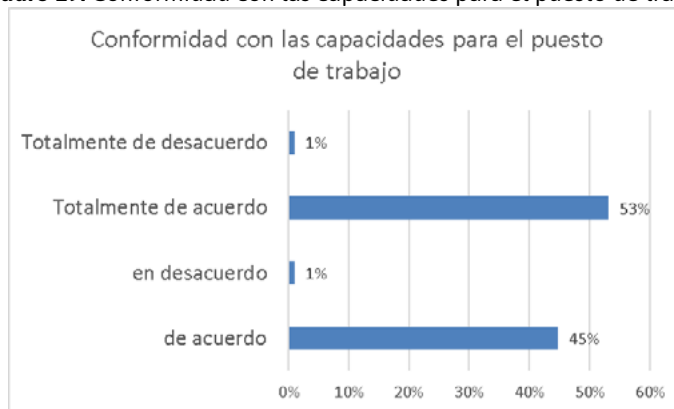


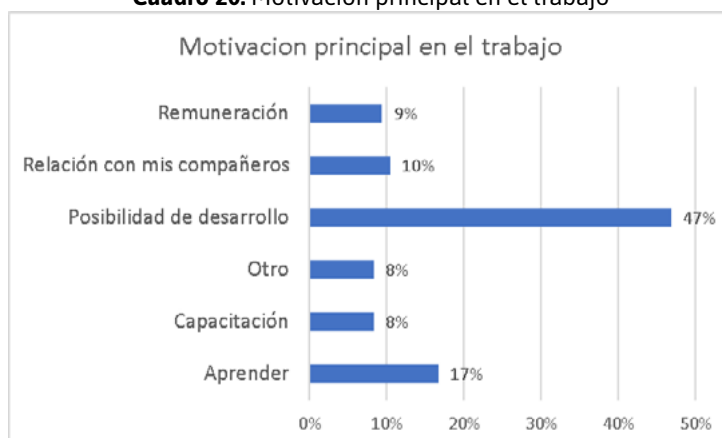
Cuadro 18. Aspiración a estudiar una carrera universitaria, total de encuestados



Por otro lado, también se indaga en la motivación para continuar con la formación universitaria. En el cuadro 18 se observa una aproximación sobre la aspiración a seguir formándose entre los encuestados, los cuales tienden a ubicarse en torno a los 32 años de edad, como se identificó previamente. En este sentido, cabe resaltar que frente a la consulta si les gustaría estudiar una carrera universitaria en este momento, el 66% respondió que sí, lo que sería un buen indicador teniendo en cuenta la preferencia por trabajadores con credenciales educativas superiores que se evidenciaron en ambos sectores.

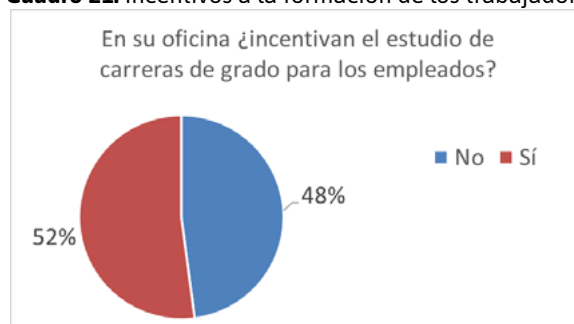
Cuadro 19. Conformidad con las capacidades para el puesto de trabajo



Cuadro 20. Motivación principal en el trabajo

Además, como se observa en el cuadro 19, la mayoría se siente cómodo con sus capacidades en relación a su puesto de trabajo, por lo que se puede hablar de un verdadero incentivo a progresar en términos de la carrera profesional. Lo que se corrobora al observar el Cuadro 19 donde se aprecia que la principal motivación para los encuestados son las posibilidades de desarrollarse en su carrera profesional y el aprendizaje.

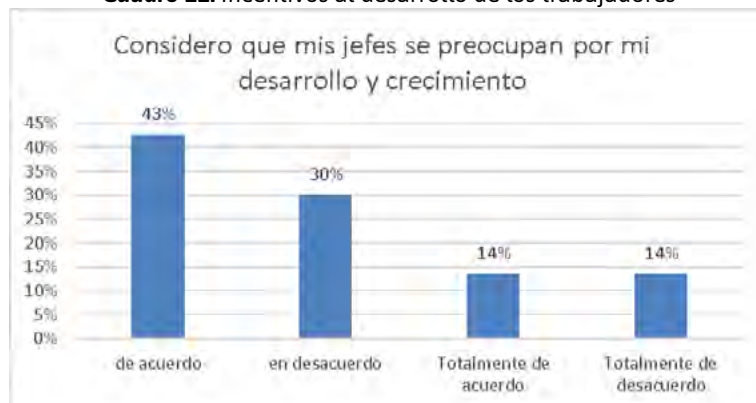
Resulta importante mencionar que esta pregunta realizada referida a “motivación principal del trabajo” en el ámbito de trabajo debe ser la que genera respuesta más dinámicas, en este caso la respuesta más frecuente ha sido la “posibilidad de desarrollo” y eso debe ser interpretado por los gestores públicos, directivos como una gran oportunidad, en el sentido que el personal que hoy se desempeña en las oficinas públicas del gobierno entrerriano está habido de capacitaciones y piensa en el crecimiento laboral y profesional, está dispuesto a permanecer en su puesto de trabajo y con incentivos reales de desarrollo.

Cuadro 21. Incentivos a la formación de los trabajadores

Este 48 % de personas que indican que no se incentiva por parte de sus superiores “el estudio de carrera universitaria” puede ser entendido desde varias lecturas. Podemos pensar entonces en jefes que no tienen interés en el desarrollo de potencial del personal a su cargo, de aquellos que tienen previsto un propio plan de capacitación permanente y por ello no resulta atractivo el estudio universitario, también están los que por la misma inseguridad de autoridades no les interesa que sus dependientes registren crecimientos, si bien esta variable no es fácil de confirmar, surge claramente

en las conversaciones mantenidas con empleados que trabajan en el estado, en todas sus dependencias.

Cuadro 22. Incentivos al desarrollo de los trabajadores



Por último, se puede ver que al consultar a los trabajadores si percibían que los incentivaban en el trabajo para comenzar estudios universitarios, vemos que las respuestas fueron equilibradas entre casos positivos y negativos, como se exhibe en el Cuadro 21. Asimismo, cuando se relevó si consideraban que sus superiores se preocupaban por su desarrollo profesional el 57% respondió de forma positiva, y el 43% en forma negativa.

Conclusiones

Los servicios que se prestan desde el estado provincial y sus estructuras son dinámicas, y esto conlleva a que también la necesidad de personal que está destinado a la prestación efectiva de los mismos pueda variar en función de las necesidades de la ciudadanía. Es común identificar crecimiento en la planta de personal y no tanto así disminuciones, excepto las provocadas por jubilaciones y fallecimientos. En particular, la variación de más del ciento por ciento de incremento de personal que vivimos en la provincia de Entre Ríos en el período 1992 a 2016 obedece a dos grandes motivos: a) la reforma del Estado Nacional que implicó la transferencia de los servicios de educación y salud a las provincias, lo que en consecuencia implicó la contratación de personas que atendieran esos servicios o, en ciertos casos, las mismas personas que prestaban esos servicios pasaron a depender del gobierno provincial y ya no del gobierno nacional y b) El normal crecimiento poblacional experimentado y con el fin de atender las nuevas necesidades de la ciudadanía entrerriana se incorporó personal en nuevas áreas del Gobierno y en sectores ya existentes.

Asimismo, la naturaleza de la dinámica, motivaciones y expectativas de los empleados públicos provinciales se deben vincular con sus propias características sociodemográficas. Al analizar la composición del conjunto de asalariados que trabajan en el sector privado y en el sector público, en el trabajo se identificó que los segundos cuentan con una mayor edad promedio, y también mayores niveles educativos, con más presencia de egresados universitarios. Aquí también se identifica que los egresados universitarios en el ámbito privado tienen más participación bajo relaciones no asalariadas, como profesionales independientes principalmente.

Entre los principales resultados identificados en la encuesta realizada para los fines del proyecto se logra identificar una clara relación entre la evaluación respecto de la relación con su jefe y la satisfacción sobre el clima laboral que genera el jefe, donde los individuos que no están satisfecho con la relación con su jefe encuentran un clima de trabajo no acorde. Asimismo, también se encuentra una clara relación entre la evaluación que el trabajador tiene con su jefe con la generación de un clima de respeto en el ámbito laboral. Ambos resultados interpretados bajo las propuestas de Robbins, así como la Teoría de los Dos Factores de Herzberg.

Otro resultado de interés del relevamiento realizado identifica la intención de continuar con los procesos de formación y educación a pesar de entender que cuentan con capacidades y habilidades suficientes para su puesto de trabajo, y encuentran como una de las principales motivaciones en su trabajo las posibilidades de desarrollo en el mismo.

Las personas que se desempeñan en el ámbito público provincial tienen las mismas percepciones y motivaciones que aquellas que se desempeñan en el sector privado, y por ello es de esperar que desde las distintas áreas, divisiones y sectores del sector público provincial se diseñen estrategias para contribuir a la principal motivación que han expresado en la encuesta realizada para este proyecto los agentes provinciales. En este sentido, se identifica que para lograr el mentado “desarrollo personal” es necesario que desde la dirección pública se implementen: capacitaciones planificadas, se diseñen las fichas de puestos y se generen evaluaciones de desempeños que prevean premios por rendimiento. Independientemente de esta necesidad se debe expresar que no se deben copiar recetas, sino que por el contrario se deben implementar estrategias para obtener ese objetivo pensando en la idiosincrasia del sector público.

En todo el ámbito de la administración pública nacional, provincial, municipal, entes descentralizados y empresas del estado existen “oficinas de personal”, “dirección de personal” y en algunos casos “oficina de recursos humanos” que aunque modificando el nombre, su función es la tarea “hard” o dura y legal de la función de los agentes de los recursos humanos. Se debe pensar en diseñar oficinas que además del control de legalidad de: ausentismo, enfermedades laborales, accidentes, indumentaria de trabajo, licencias, liquidación de haberes, etc, se esfuercen en implementar acciones tendientes a lograr una mayor satisfacción del agente público. Esto implica que en primer lugar, concientización de un, para nosotros y no para otros estados, nuevo “paradigma de gestión del personal”, en busca permanente del desarrollo de la persona que redunde en un mejor servicio público prestado.

Bibliografía

- Blutman, G. & Arriaga, M. (2010) Cultura, Comunicación y Clima Organizacional. Estudio comparativo de siete organizaciones. *Documentos de Trabajo CIAP*, UBA
- Felman, I. (2009) Nuevos modelos de gestión pública: De la burocracia weberiana y el individualismo, al modelo igualitario/participativo. La importancia de la cultura y el liderazgo. *Documentos de Trabajo CIAP*, UBA
- Felcman, I., & Blutman, G. (2020). Cultura organizacional: nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado. Cuadernos Del INAP (CUI-NAP), 1(18). Recuperado a partir de <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/198>

- Oszlak, Oscar (1999a) "De menor a mejor. El desafío de la segunda Reforma del Estado", en Revista Nueva Sociedad N° 160, abril-mayo 1999.
- Rainey, H.G. 2009. *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco, CA: Jossey-Bass
- Scarpello, V., and J.P. Campbell. 1983. 'Job Satisfaction: Are All the Parts There?' *Personnel Psychology*, 36, 577-600
- Secretaría de Gestión Pública (2008) Clima Laboral. Algunos aspectos significativos de las condiciones y clima laboral del personal de la Administración Pública Nacional comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo Decreto N° 214/06.
- Stephen Robbins 2010. Comportamiento Organizacional. San diego State University.
- Wanous, J.P., Lawler. E.E. (1972). 'Measurement and Meaning of Job Satisfaction', *Journal of Applied Psychology*, 56, 95-105.
- Wegman, G. (2021). La motivación como factor crítico del empleo público. Cuadernos Del INAP (CUINAP), 2(56). Recuperado a partir de <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/234>

Indicadores de producción

Publicaciones

Pérez, José Sebastián; Rodríguez, Leandro y Bilbao, Luis Alexis, "Entorno Laboral y Aspiraciones Profesionales de Trabajadores en la Provincia de Entre Ríos", revista Ejes de Economía y Sociedad

Congresos nacionales

Sebastián PEREZ participó en el carácter de autor de la ponencia "**Dinámica del empleo público en Entre Ríos**", en el **II Encuentro Regional de Estudios del Trabajo PRE-ASET - UNER**, desarrollado los días 23 y 24 de Junio de 2021 en forma virtual, organizado por la Facultad de Ciencias Económicas y la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos, y el Instituto de Estudios Sociales CONICET.

Pérez, José Sebastián, EXPOSITOR por su trabajo "Empleo público y motivación en Entre Ríos, un análisis exploratorio" en la III Jornada de Estudios Socioeconómicos del Litoral, desarrollada los días 26 y 27 de Mayo de 2022 en la Facultad de Ciencias Económicas UNER, Paraná, Entre Ríos. -

Rodríguez, Leandro, ha participado en carácter de **EXPOSITOR** por su trabajo "**Empleo público y motivación en Entre Ríos, un análisis exploratorio**" en la **III Jornada de Estudios Socioeconómicos del Litoral**, desarrollada los días 26 y 27 de Mayo de 2022 en la Facultad de Ciencias Económicas UNER, Paraná, Entre Ríos. -

PID 4070

Denominación del Proyecto

Análisis y Evolución del Empleo Público en el Estado Provincial en Entre Ríos: 1992-2016. Características y factores motivacionales de los agentes públicos

Director

Pérez, José Sebastián

Unidad de Ejecución

Universidad Nacional de Entre Ríos

Dependencia

Facultad de Ciencias Económicas

Contacto

sebastian.perez@uner.edu.ar

Cátedra/s, área o disciplina científica

Administración de Recursos Humanos

Integrantes del proyecto

Docentes UNER: Bilbao, Luis Alexis; Cuenca, Carlos Fabricio; Rodríguez, Leandro; Stepanic Pouey, Romina Valeria; Granetto, Sergio. Becaria: Reynoso, Lara Rita

Fechas de iniciación y de finalización efectivas

29/08/2017 y 28/08/2019

Aprobación del Informe Final por Resolución C.S. N° 252/24 (30-08-2024)