



Grupo Temático N°1: Dinámica del Mercado de trabajo y Evolución salarial

Coordinadores: Adriana Marshall, Rosalía Cortés

“El empleo público en el Estado Nacional (2003-2012): Hacia un análisis de su evolución cuantitativa” *

Autor/es: Andrea López

E – mails: alopez@jefatura.gob.ar

Autor/es: Norberto Zeller

E – mails: nzeller@jefatura.gob.ar

Pertenencia institucional: Instituto Nacional de la Administración Pública- INAP

Introducción

Este trabajo propone un análisis de la trayectoria experimentada por el personal del Estado Nacional a partir del año 2003 hasta el año 2012. La caracterización del empleo público es un aspecto clave para el estudio de las mutaciones sufridas por la administración pública, sobre todo si se toma en cuenta que -a partir de la década de los 90- la reforma estatal produjo numerosos cambios cuantitativos y cualitativos, con notables impactos sobre los volúmenes de empleo, cristalizando, además, una tendencia creciente hacia la equiparación de las condiciones y formas de funcionamiento del empleo privado en el sector público. Las herramientas utilizadas para dichas transformaciones fueron aquellas que permitían modificar y flexibilizar la carrera administrativa, a partir de, por ejemplo, la contratación por tiempo determinado, la variación de los tiempos de trabajo según las necesidades, y la revisión de los mecanismos de reclutamiento de los funcionarios y de selección del personal que conforma la burocracia estatal.

*Los autores agradecen la asistencia técnica de Rosario Gorosito y Mirta Cabrera, de la Dirección de Investigaciones del INAP.



A diferencia y, como se verá en los próximos apartados, la revitalización del empleo público se opera tras la crisis de los años 2001-2002, época que muestra el nivel más bajo en la cantidad de agentes del Estado Nacional desde la década de los años setenta, en consonancia con la mayor crisis del mercado de trabajo argentino (Zeller y Rivkin, 2003). Dicha caída es el resultado progresivo de las políticas neoliberales implementadas a partir del año 1989, que –por diversos factores– produjeron una concentración mayoritaria de los recursos humanos de la administración pública nacional en las funciones de defensa y seguridad interior.

En términos generales, la Administración Nacional –que comprende principalmente las funciones indelegables del Estado (gobierno, justicia, seguridad exterior e interior, etc.)– representa, a lo largo del período iniciado en 2003, alrededor de la mitad del personal estatal nacional, mientras que otro tercio comprende al personal universitario¹. Fundamentalmente, a partir del año 2005, puede observarse un incremento en el empleo público, cuyo comportamiento es dispar en los distintos subsectores del Estado Nacional y se encuentra vinculado tanto a demandas sociales como a iniciativas políticas del elenco gubernamental. Así, mientras que la ampliación del personal universitario y científico-técnico puede ubicarse en esta última caracterización, la mayor cantidad de empleados vinculados a la seguridad interior y al Poder Judicial puede ser considerada como una respuesta a demandas sociales vigentes.

Para la revisión planteada, en primer lugar, se consignan un conjunto de datos históricos relevantes en materia de empleo público, que abarcan desde la década de 1960 hasta la del 2010 y que permiten observar en qué medida los cambios en la estructura y en los distintos niveles jurisdiccionales del aparato estatal repercutieron en el perfil de los planteles públicos. Posteriormente, presentamos un abordaje cuantitativo del empleo público en el Estado Nacional, en lo que concierne a las características centrales de su distribución organizativa desde el año 2003 al año 2012. Las principales fuentes corresponden a los datos proporcionados por los “Anuarios Estadísticos” del INDEC. Dicha institución clasifica al personal del Estado Nacional en cinco categorías: 1) la *Administración Nacional*, que comprende a la Administración Central (agentes públicos de los tres poderes y las principales actividades del Estado Nacional), la Administración Descentralizada y los Institutos de Seguridad Social; 2) las *Universidades Nacionales*, incluyendo al personal docente y no docente; 3) el *Sistema Financiero*, que abarca al personal de los bancos nacionales;

¹Dado que el sistema universitario nacional posee un sistema de autonomía y autogobierno, no se clasifica dentro de la Administración Nacional, pese a que su presupuesto está asignado en el Ministerio de Educación Nacional.



4) las *empresas y Sociedades del Estado*² y 5) los denominados *Otros Entes Públicos* (Administración Federal de Ingresos Públicos [AFIP], Instituto Nacional de Artes Audiovisuales [INCAA], Unidas Especial de Transmisión Yacyretá y el Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados [ex PAMI]). Cabe destacar que la nómina del INDEC abarca al conjunto de cargos asignados en las estructuras de las diferentes entidades, por lo que excluye al personal encuadrado bajo las diversas modalidades de contratación que aún posee el sector público, y que en la Administración Nacional, - para el segundo semestre del año 2012- alcanzaría una suma mayor a los 67 mil agentes (ONEP, 2012). De igual forma, tampoco se cuenta con los datos del personal de Inteligencia que se distribuye en la Secretaría de Inteligencia, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad Interior, por ser clasificados como secretos.³

Como resultado de las principales consideraciones extraídas del análisis cuantitativo, el trabajo concluye con la reseña de las tendencias centrales de comportamiento del empleo público nacional, en el marco de la recuperación de un conjunto de competencias estatales tanto en materia educativa, como económica y social, durante los mandatos presidenciales del Dr. Néstor Kirchner (2003-2007) y de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011)⁴. Así, junto a la expansión del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y del sector de empresas públicas, se advierte la ampliación de las dotaciones en el ámbito de las Universidades Nacionales y en el complejo científico-tecnológico, como resultado de políticas públicas orientadas a robustecer- en línea con las sugerencias de la CEPAL (2011)- tres áreas clave, como son *educación, infraestructura y desarrollo productivo e innovación*, dado su carácter estratégico para apoyar un crecimiento sostenible e inclusivo.

² En este universo se cuentan un conglomerado de empresas públicas de amplia diversidad, en lo que concierne a su carácter jurídico, la participación accionaria del Estado, el tipo de actividad, etc. Así, *Radio y Televisión Argentina, Lotería Nacional, Télam, Administración General de Puertos, Educ.Ar, y la Administración de Infraestructura Ferroviaria* se cuentan entre las denominadas Sociedades del Estado (*SE*), en tanto que *Agua y Saneamientos Argentinos (AYSA) Correo Oficial de la República Argentina, Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (AR-SAT) Energía Argentina (ENARSA), Fábrica Argentina de Aviones “Brig. San Martín” (FADEA), Ferrocarriles Gral. Belgrano, Intercargo Nucleoeléctrica Argentina (NASA),- Talleres Navales Dársena Norte S.A. (TANDANOR), Aerolíneas Argentinas*, entre otras, se registran como Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria. Un núcleo menor, lo conforman las empresas en liquidación (7 empresas), además de las firmas donde el Estado posee una participación accionaria minoritaria (por ejemplo, *YPF S.A* y *FERROSUR S.A*)

³ Además de estas restricciones a nivel del Estado nacional, cabe destacar que para el estudio integral del Sector Público deben considerarse los planteles de personal que revisten en los niveles provinciales y municipales, dado que, en la actualidad, dichas jurisdicciones tienen a su cargo la mayor parte del empleo estatal (alrededor de 2.500.000 cargos), distribuidos principalmente en los sectores de educación, seguridad interior, justicia y salud pública. No obstante, el universo del personal estatal bajo estudio es ilustrativo de los cambios y continuidades en las funciones y competencias estatales desplegadas a partir del 2003.

⁴ Al momento de elaboración de este trabajo, la disponibilidad de datos sobre empleo público publicados por el INDEC, respecto del segundo mandato de la Dra Cristina Fernández de Kirchner, incluye hasta el año 2012.



1. Comportamiento histórico del personal Estatal (1960 a 2010)

1.1. Población Argentina y Empleo Público.

Según los censos nacionales de población, en los cincuenta años que van de 1960 al 2010 la población del país se duplicó, pasando de 20 a 40 millones de habitantes. En tanto, la participación relativa del total del empleo público (Estado Nacional, provincias y municipios) se mantuvo estable, con un reducido aumento de sólo el 0,48 % en relación al total de la población. En términos cronológicos, se observa que desde 1960 al año 2001 el empleo público disminuye muy levemente, a diferencia del período comprendido entre los años 2001 a 2010 donde se registra un incremento del 0,34 %, mientras que la población se eleva en alrededor de 4 millones de habitantes (Cuadro 1)

Si observamos el Cuadro 1, no obstante el aumento poblacional y el papel preponderante que las políticas desarrollistas le otorgaron a las empresas públicas en la economía nacional, entre 1960 y 1970 el empleo público total se mantuvo estable, con una baja en su participación relativa. Posteriormente, se advierte un progresivo ascenso de los planteles públicos, del orden de los 300 mil agentes entre la década de 1970 y 1980, y de 396.227 agentes en el período 1980 – 1991. En principio, dicha expansión podría explicarse – en mayor medida- por el aumento del personal militar⁵ en detrimento de los agentes del servicio civil, dado que a partir de la crisis política y económica gestada en el año 1975 y como resultado de las políticas neoliberales de la Dictadura Cívico-Militar (1976 a 1983), se operó un fuerte ajuste en las empresas públicas, con el consiguiente desmantelamiento de los elencos técnico-profesionales.⁶ Con el advenimiento de la democracia en el año 83 y durante el gobierno radical del Dr. Alfonsín se distingue una recuperación del empleo hasta el año 1988, aunque -a posteriori- las dotaciones del sector público nacional crecieron en menor medida que en el resto de las jurisdicciones.

⁵Es importante señalar que, desde 1955 y hasta el retorno de la democracia en el año 1983, los datos de las *Fuerzas Armadas* eran de carácter secreto. Dicha observación es relevante, porque explica el personal estatal faltante en las estadísticas entre los años 1960 y 1980 y la enorme gravitación que posee el conjunto militar a partir del período democrático, conformando el principal núcleo de la burocracia nacional hasta el año 2008 (Ver cuadro 8).

⁶En este sentido, la aplicación de políticas represivas (desaparición forzada de personas, Ley de prescindibilidad, etc.), además de las de ajuste económico (despidos, congelamiento de vacantes, etc.) fueron parte de la estrategia de “desguace” estatal iniciado por la Dictadura del 76.

CUADRO 1

CUADRO 1

POBLACIÓN ARGENTINA Y EMPLEO PÚBLICO						
AÑO	1960	1970	1980	1991	2001	2010
POBLACIÓN ARGENTINA	20.013.793	23.364.431	27.949.480	32.615.528	36.260.130	40.117.096
EMPLEO PÚBLICO TOTAL	1.357.997	1.360.895	1.634.751	2.030.978*	2.150.630	2.915.702
% EMPLEO PÚBLICO	6,79	5,82	5,85	6,23	5,93	7,27

Fuente: Ferreres, Orlando J. (2010) e INDEC, Censos de Población 1869 – 2010 *Corresponde al año 1992.

En efecto, entre el fin del “Plan de Convertibilidad”, en el año 2001, y el año 2010, se observa un incremento de 765.072 agentes públicos, pero la mayor parte de dicha expansión ocurre en las jurisdicciones provinciales y municipales (unos 600 mil agentes) (Cuadro 2).

Como síntesis, puede destacarse que en las últimas cinco décadas, mientras que la población se duplicó, la participación del personal del Estado se mantuvo relativamente estable. *Si se considera la evolución del empleo público en relación con el crecimiento de la población, las participaciones relativas más bajas fueron en 1970 y en el año 2001. En cambio, la participaciones más altas fueron en 1960 y en 2010.*

1.2. El Personal estatal nacional, provincial y municipal

A la inversa de lo observado en el origen del Estado argentino durante la segunda parte del siglo XIX, donde se produjo un proceso de concentración de las funciones estatales a nivel nacional en menoscabo de los estados provinciales, si analizamos al personal del Estado según su distribución jurisdiccional, en las últimas cinco décadas, y como resultado de las políticas de descentralización de competencias hacia las provincias y los municipios, se advierte un serio impacto en la estructura del empleo en la Administración Pública Nacional (APN).

Para 1960, el Estado Nacional comprendía al conjunto más numeroso del personal público de la serie analizada, nucleando al 67 % del total de los agentes, con más de 900 mil empleados. De este modo, el Estado Nacional agrupaba casi a 70 de cada 100 empleados, en tanto que las provincias albergaban algo más

de 20 (sobre 100) y los numerosos municipios del país sólo a 10 (sobre 100). A partir de esa década y hasta el año 2001, el personal del Estado Nacional se redujo en forma constante, tanto en términos absolutos como porcentuales. Así, si se examina la participación porcentual de la distribución del personal estatal según las jurisdicciones, en el año 2010 se advierte que 60 de cada 100 empleados (62,07 %) pertenece a las provincias, mientras que 20 (21,76 %) al Estado Nacional y 16 a los municipios (16,18 %). De este modo, es posible distinguir el proceso de inversión entre el Estado Nacional y las provincias, que pasaron a ser las principales empleadoras, triplicando su participación. En este contexto, el crecimiento de los agentes provinciales es de 1.494.703 cargos. En cambio, los municipios menos que duplican su participación porcentual, pese a consignarse un incremento importante en términos absolutos, de unos 346.639 cargos más. (Cuadro 2)

CUADRO 2

CUADRO 2

TOTAL EMPLEO NACIÓN, PROVINCIAS Y MUNICIPIOS												
AÑO	1960		1970		1980		1991*		2001		2010	
	EMPLEADOS	%	EMPLEADOS	%	EMPLEADOS	%	EMPLEADOS	%	EMPLEADOS	%	EMPLEADOS	%
NACIÓN	917.997	67,60	777.895	57,16	762.751	46,66	620.007	30,53	436.693	20,31	634.359	21,76
PROVINCIAS	315.000	23,20	415.000	30,49	648.000	39,64	1.109.932	54,65	1.359.602	63,22	1.809.703	62,07
MUNICIPIOS	125.000	9,20	168.000	12,34	224.000	13,70	301.039	14,82	354.335	16,48	471.639	16,18
TOTAL	1.357.997	100	1.360.895	100	1.634.751	100	2.030.978	100	2.150.630	100	2.915.701	100

Fuente: Ferreres, Orlando J. (2010) e INDEC, Censos de Población 1869 – 2010 *Corresponde al año 1992.

A pesar de los distintos ciclos políticos y económicos, la baja de los planteles en la APN fue uniforme y constante, con una disminución de **481.304** agentes, cifra que representa el **52,43 %**. En esas cinco décadas, este proceso de reducción se explica por las transferencias de actividades (en especial, educación y salud) y de empleados a las provincias y -en gran medida- por las políticas de ajustes de personal encaradas por los



diversos gobiernos. Dicho recorrido se inició con el ciclo de políticas económicas de orientación liberal iniciado desde mediados de la década de los 50⁷ y fue profundizado por la Dictadura de 1976 y el período menemista de los años noventa. Por otro lado, y sobre todo en la última década (2001 a 2010), se aprecia que el aumento de las propias dotaciones a nivel de las provincias (y también de los municipios) está destinado a las funciones de seguridad interior, justicia, educación y salud. Por este motivo, a diferencia del Estado Nacional, el peso de los salarios en el presupuesto de las provincias es el gasto más importante. En el ámbito nacional, a partir del ascenso de los gobiernos kirchneristas (2003 en adelante), puede rastrearse un crecimiento y un leve aumento porcentual del empleo público, a propósito de las políticas orientadas hacia la recomposición de la infraestructura económica, el desarrollo científico técnico y la inclusión social instrumentadas durante esa etapa, como será analizado posteriormente.

1.3. El personal del Estado Nacional según tipo de actividad

Si analizamos el volumen de empleo en el Estado Nacional por tipo de actividad, puede observarse que en 1960 la Administración Nacional (AN) poseía el 55 % del personal mientras que el 45 % restante se distribuía entre las empresas y las universidades, con más de 400 mil agentes. De la misma forma que desde mediados de la década del 40, la época fue muy activa en materia de creación de empresas públicas, a la par que un importante número de empresas privadas en situación de quiebra fueron absorbidas por el sector estatal⁸. En cambio, en 1970 la AN elevó su participación al 61 %, mientras que la composición numérica total del personal disminuía. En este sentido, la mayor reducción de agentes se registra en el rubro “*empresas del Estado, Universidades y otros Entes*”, cayendo su participación al 39 %, con 113.173 agentes menos. En este caso, la subsistencia de la política de salvataje de las empresas privadas (Rougier, 2008) convive con propuestas privatizadoras (como en el sector ferroviario, por ejemplo) y con la reducción de

⁷Como demuestra Pierri (1991), el discurso en torno a la reducción de la burocracia y el achicamiento estatal se hace presente en los mensajes de Álvaro Alsogaray (1959), Roberto Alemann (1961), Frondizi (1962), Pinedo (1962), y KriegerVasena (1967), como garantía para la recepción de inversiones extranjeras abocadas al desarrollo de las industrias dinámicas. Sin embargo, la resistencia social y política, así como la existencia de mayor autonomía económica y de niveles altos de empleo retrasaron la consumación total de la política de transformación estatal.

⁸Rougier (2008) destaca –junto a la política desplegada por el gobierno de Frondizi– la creación de numerosas empresas públicas durante el período militar de la autodenominada “Revolución Argentina” (1966/1973), entre ellas, Hidronor, Hipasam, Petroquímica General Mosconi y Petroquímica Bahía Blanca. Asimismo, el autor observa que la ley de Rehabilitación de Empresas (Ley 17.505/67) abrió paso al rescate de compañías privadas de diferente naturaleza y actividad (SIAM Di Tella SA, La Emilia, Winco, Papelera Hurlingham e Industrias Llave, entre otras).

personal en los planteles de las empresas públicas. Estas políticas serán retomadas por la dictadura cívico-militar del año 1976⁹ y profundizadas durante los gobiernos neoliberales, sobre todo, durante la etapa del menemismo, llegando al año 2001 con el 67 % del personal concentrado en la A N y el 33 % distribuido entre las empresas y universidades. En este último año (2001) se aprecia el nivel más bajo del personal en las empresas y una reducción menor en las universidades, como resultado de los ajustes fiscales de los años 2000 y 2001. En cambio, el incremento presente entre los años 2005 a 2010 se corresponde –principalmente- con el aumento del personal universitario y -en menor medida- de las empresas estatales re-estatizadas, como será analizado en el próximo apartado (Cuadro 3).

CUADRO 3

CUADRO 3												
ESTADO NACIONAL												
AÑO	1960		1970		1980		1991*		2001		2010	
	EMPLEADOS	%	EMPLEADOS	%	EMPLEADOS	%	EMPLEADOS	%	EMPLEADOS	%	EMPLEADOS	%
ADMINISTRACIÓN NACIONAL	502.540	55	475.611	61	444.379	58	344.592	56	291.287	67	315.739	50
EMPRESAS DEL ESTADO, UNIVERSIDADES Y OTROS ENTES	415.457	45	302.284	39	318.372	42	275.415	44	145.406	33	318.620	50
TOTAL	917.997	100	777.895	100	762.751	100	620.007	100	436.693	100	634.359	100

Fuente: Datos De Empleo Público: Ferreres, Orlando J., “Dos siglos de economía argentina 1810 – 2010, El Ateneo. Datos De Población: INDEC, CENSOS DE POBLACIÓN 1869 – 2010

*Corresponde al año 1992.

⁹Minsburg (1991) señala que desde 1976 a 1981 se privatizaron unas 120 entidades. La composición es multivariada y –entre ellas-pueden destacarse Ingenios Azucareros, Industrias Llave, frigoríficos, radioemisoras y canales de televisión. En forma paralela, el Estado creó nuevas firmas (como la CONEA, ENACE y Astilleros Domecq García), adquirió Austral Líneas Aéreas (transferida en 1980) y llevó a cabo la emblemática estatización de la Compañía Italo-Argentina de Electricidad (Minsburg, 1991). Asimismo, Bonifacio (1986) releva que la reducción del empleo público significó, en el sector de empresas públicas, una tasa negativa de más del 5% para el quinquenio 1975-1980.



2. El personal del Sector Público Nacional (2003-2012): Composición y Características Generales

El total del personal estatal nacional para el año 2012 es de 687.369 agentes. Desde el año 2003 al año 2012 se observa un crecimiento en 209.831 cargos, cifra que representa un aumento de 23.314,5 cargos promedio por año y un incremento del 30,52 % en 9 años. (Cuadro 4).

Si tomamos las cifras por sector, el personal de la **Administración Nacional** (PAN) constituye, para el año 2012, la mitad de los agentes del Estado Nacional, con 347.590 cargos, vinculados en su mayoría a las fuerzas de seguridad interior y a los planteles militar y judicial. Pese a que se observa un incremento - respecto del año 2003- en 81.369 cargos, su participación se mantiene en forma estable, con una disminución de su peso relativo en el total, que oscila del 55,7 % en 2003, al 50,6 % en 2012 (Cuadro 4).

A su vez, el agrupamiento personal **Universitario Nacional** tiene una fuerte gravitación, dado que representa alrededor de una tercera parte del total de agentes públicos (34,7 %) ¹⁰. En efecto, el personal docente y no docente de las Universidades crece -entre 2003 y 2012- en 75.621 cargos (el 31,66 %), con un desarrollo mayor al promedio del PAN. En comparación, mientras que los no docentes reflejan -para la misma etapa- un aumento del orden de los 13.143 cargos, los docentes se elevan en 62.478 cargos. De esta forma, para el año 2012, el personal docente representa el 82,6 % del total de los planteles del sistema universitario, en tanto que el personal no docente (administrativos, técnicos, maestranza, etc.) comprende sólo el 17,4 %. Dichos parámetros cristalizan- a lo largo del período- una tendencia proporcional estable entre ambos segmentos, aún en el marco del incremento global. En este sentido, para entender la evolución creciente de la participación del personal universitario en términos absolutos, no pueden dejar de considerarse los cambios en materia de políticas públicas en el campo de la educación, vinculados al aumento de partidas presupuestarias para sostener el financiamiento de este nivel educativo y a la creación de 9 Universidades Nacionales, entre otros factores.

En el sector de las **Empresas y Sociedades del Estado** los recursos humanos casi se quintuplican. Aunque su incidencia en el total es de apenas el 8,1 % para el año 2012, su expansión -desde el 2003 al 2012- es del orden de los **36.081** cargos. En tanto, durante el período bajo análisis, el personal de los **Otros Entes**

¹⁰ Por lo tanto, su exclusión o inclusión en el análisis de los recursos humanos del Estado modifica cualitativamente el abordaje del estudio, ya que si restamos del total del personal del Sector Público Nacional a los agentes de las universidades nacionales, la cifra se reduce a la suma de **448.533** cargos.

Públicos se mantiene estable y aumenta en sólo **2.751** agentes, experimentando una baja en términos porcentuales del 4,1 % en 2003 al 3,4 % en el año 2012. Por su parte, en el **Sector Financiero** (*Banco Central, el Banco Nación, el Banco de Inversión y Comercio Exterior y el Banco Hipotecario [de propiedad mixta]*) se observa una suba de **2.853** cargos, pero -en términos porcentuales- reduce su participación del 4 % en 2003 al 3,2 % en el año 2012.

Como síntesis, puede resaltarse que, sobre el total de los recursos humanos para el período, el sector de mayor crecimiento -en términos absolutos- fue el del personal universitario, seguido por los agentes de la Administración del Estado Nacional. El Sistema Financiero Público y el de los Otros Entes Públicos se mantienen estables y pierden participación relativa, en tanto que las Empresas y Sociedades del Estado evidencian el mayor aumento en términos porcentuales, como resultado de las políticas de re-estatización de empresas de servicios públicos, así como por la creación de nuevos complejos vinculados al sector energético, tecnológico y productivo, entre las ramas de mayor preponderancia.

CUADRO 4.

Recursos humanos del Sector Público Nacional											
Años 2003 - 2012											
SECTOR	Recursos humanos del Sector Público Nacional										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	%
Total	477.538	500.061	527.668	553.346	566.702	601.723	623.162	641.770	661.238	687.369	100
Administración Nacional	266.221	269.654	284.480	290.159	295.404	303.947	315.767	325.817	334.601	347.590	50,6
Universidades Nacionales	163.215	167.738	177.958	192.191	192.761	216.487	223.694	227.112	233.195	238.836	34,7
Sistema Financiero	18.917	19.482	19.452	19.887	20.888	21.401	21.015	20.922	21.606	21.770	3,2
Empresas y Sociedades del Estado	9.500	21.927	23.752	29.233	35.488	38.117	40.250	44.022	47.852	55.581	8,1
Otros Entes Públicos	19.685	21.260	22.026	21.876	22.161	21.771	22.436	23.897	23.984	23.592	3,4

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2007/08/09/12



3. El personal de la Administración Nacional

Como se ha destacado, la **Administración Nacional** incorpora -para todo el período bajo análisis- **81.369** agentes. Dicho aumento expresa la ampliación de la estructura ministerial, las nuevas funciones estatales y el fortalecimiento de algunos organismos descentralizados, junto al crecimiento del personal del Poder Judicial y de las Fuerzas de Seguridad Interior. Para el análisis de su incremento -menor al 23,40 % en los 9 años

considerados - también debe mencionarse la incorporación a la planta transitoria de los agentes contratados por tiempo determinado hasta el año 2003¹¹ (Cuadro 5).

Mientras que la **Administración Central** experimenta una suba -a lo largo de 9 años- en **53.719** agentes, los **Organismos Descentralizados** crecen en **18.413** agentes (el 37,15 % respecto al año 2003). En estas unidades, sus recursos humanos comienzan a elevarse a partir del año 2005, por las políticas de fortalecimiento de organismos como el CONICET, el SENASA, el INTA, y la CONEA, así como la Dirección Nacional de Vialidad, la Administración Nacional de Aviación Civil y la Dirección Nacional de Migraciones, entre aquellos que registran los principales volúmenes de personal. No obstante, el mayor incremento proporcional corresponde a los **Institutos de Seguridad Social** (sobre todo, ANSES). Como se observa en el Cuadro 5, dichas agencias mantienen una cantidad estable de personal entre los años 2003 al 2006, mientras que -a partir del año 2007- se advierte una mayor gravitación, por los cambios operados en la política de seguridad social y por la estatización de la gestión del sistema jubilatorio en el año 2008. En este sentido, cabe consignar que gran parte de los planteles de las empresas privadas y AFJP pasaron a depender de la ANSES, lo que explica, para el año 2009, la casi duplicación del personal, con **5.259** agentes más respecto de los dos años anteriores. Entre el año 2009 y el 2012 hay un nuevo aumento de **3.967** cargos, debido a la mayor expansión de la cobertura social y territorial. De todos modos, la evolución de estas dotaciones -que durante el período considerado llegan a triplicarse- es poco significativa respecto del crecimiento -para esa misma época- en la cantidad de beneficiarios de jubilaciones y pensiones (casi dos millones de personas), así como por la cobertura de las asignaciones familiares, como la Asignación

¹¹ Sin embargo, como se ha planteado en la introducción de este trabajo, en la Administración Nacional todavía persiste una importante cantidad de personal contratado bajo diversas figuras. La Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) contabiliza para el segundo semestre del año 2012- 54.472 “Contratos bajo dependencia laboral a término fijo”, 3.839 “Contratos bajo locación de servicios personales”, 1329 “Contratos bajo locación de Obra” y 7628 contratos consignados bajo “otras modalidades” (ONEP, 2012).

Universal por Hijo (a partir del año 2009) y la Asignación por Embarazo para Protección Social (a partir del año 2011), los seguros de desempleo y de los retiros y pensiones militares y de la Policía Federal.

CUADRO 5

Cuadro 5										
Recursos humanos de la Administración Nacional										
Años 2003 - 2012										
Sector	Recursos Humanos de la Administración Nacional									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	266.221	269.654	284.480	290.159	295.404	303.947	315.767	325.817	334.601	347.590
Administración Nacional										
Administración Central	229.214	232.417	245.581	250.385	255.259	261.275	266.590	269.953	275.927	282.933
Organismos Descentralizados	31.146	31.376	33.038	33.913	34.273	36.800	38.046	41.428	44.238	49.559
Instituciones de Seg. Social	5.861	5.861	5861	5861	5.872	5.872	11.131	14.436	14.436	15.098

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2007/08/09/12

4.

5. El personal según su pertenencia a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial

Si analizamos la **Administración Nacional** según la organización de la división de los poderes del Estado, puede destacarse que del **Poder Ejecutivo Nacional** depende casi el 90 % del total de los agentes públicos. En este caso, se aprecia un incremento de **70.126** cargos durante los 9 años considerados, cifra que representa, respecto del año 2003, un **23,78 %** de aumento. Por su parte, el **Poder Legislativo Nacional** exhibe un estancamiento en sus planteles, y ocupa apenas el 3,6 % del personal de los tres poderes.

Solamente entre el año 2011 y el 2012 se observa una ampliación de 681 cargos. En cambio, el **Poder Judicial Nacional** muestra, a lo largo del período, un crecimiento que asciende a un total de **8.870** cargos, y representa un aumento del **42,70 %** en relación al año 2003. Por lo tanto, proporcionalmente, el Poder Judicial es el sector estatal que registra uno de los mayores incrementos porcentuales. (Cuadro 6).

En términos generales, la evolución del Poder Ejecutivo acompaña la ampliación y redefinición de las estructuras ministeriales (tales los casos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Ministerio de la Producción [reconvertido en Ministerio de Industria], Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Ministerio de

Turismo, Ministerio de Seguridad, Ministerio del Interior y de Transporte), y la recuperación de las funciones económicas y sociales del Estado, debilitadas o expropiadas de la esfera pública desde la década de los 90. A su vez, el Poder Judicial experimenta el mayor incremento proporcional, sobre todo a partir del año 2005, donde el fortalecimiento de las estructuras judiciales comienza a cobrar mayor impacto, a propósito de la relevancia que adquiere la política de derechos humanos y la seguridad interior en la agenda del gobierno.

CUADRO 6

Cuadro 6.											
Recursos humanos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial											
Años 2003-2012											
Poderes	Recursos humanos										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	%
Total	266.221	269.654	284.480	290.159	295.404	303.947	315.767	325.817	334.601	347.590	100
Poder Ejecutivo Nacional	235.409	238.797	253.082	256.723	260.249	267.384	278.444	285.633	293.717	305.536	87,9
Poder Legislativo Nacional	10.040	10.022	10.243	10.550	10.661	10.850	10.985	11.548	11.731	12.412	3,6
Poder Judicial de la Nación	20.772	20.835	21.155	22.886	24.494	25.713	26.338	28.636	29.153	29.642	8,5

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2007/08/09/12

5.1. El personal del Poder Ejecutivo Nacional

El Poder Ejecutivo Nacional, comprendido tanto por la administración central (Ministerios) como la descentralizada (Organismos Descentralizados) y los Institutos de Seguridad Social (Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina, Instituto de Ayuda Financiera para pago de Retiros y Pensiones Militares y ANSES) es el ámbito que sufrió mayores transformaciones en las últimas décadas. En particular, este nivel institucional estuvo afectado no sólo por la reducción de sus competencias, sino también por el ajuste fiscal permanente y el proceso de rediseño de sus organizaciones. En tanto, a partir del año 2003, prospera –como fuera señalado- la creación de nuevos ministerios y el fortalecimiento de unidades con competencias productivas, sociales, científico-técnicas y comunicacionales, sin que estas transformaciones organizacionales y presupuestarias hayan implicado un incremento significativo de los cargos correspondientes. De todos modos, prevalece como tendencia histórica el crecimiento de los planteles



relacionados con las funciones de seguridad y defensa, ya que alrededor de 7 de cada 10 cargos se relacionan con dichas funciones (el 69,04 %). A ello debe sumarse el personal civil (PECIFA), científico, docente y de salud dependiente de las fuerzas de seguridad interior y de defensa. A diferencia, menos del 30 % de los cargos se distribuye entre el personal civil que integran los distintos Ministerios, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de Seguridad Social. Así, en la administración central, y en términos absolutos, las fuerzas armadas y de seguridad interior sufren el mayor incremento, con **34.080** cargos, concentrados en mayor medida en las fuerzas de seguridad interior (Cuadro 7).

Para el mismo período, los **Ministerios** con mayor expansión en sus planteles son **Desarrollo Social y Trabajo**. El primero exhibe un incremento de 1.044 agentes, siendo relevante el progresivo pase a la planta transitoria del personal que cumplía funciones como contratados, así como la incorporación a su estructura, en el año 2007, del ex Consejo de la Niñez, Adolescencia y Familia (asimilado con el rango de Secretaría de Estado). Sin embargo, se evidencia un estancamiento en los cargos desde el año 2008. El segundo presenta 1.440 nuevos cargos, con una marcada suba durante los años 2007 y 2008, vinculada también a la incorporación parcial de los agentes contratados a la planta del organismo, como al refuerzo de las actividades de contralor en materia laboral y de la seguridad social y a la creación de nuevos programas de capacitación laboral. En menor medida, se observan aumentos en el **Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto** (994 cargos), por la expansión de las representaciones en el exterior, las misiones comerciales y la carrera del Servicio Exterior. Por su parte, el **Ministerio de Salud** incrementó el personal en 1.042 cargos, en especial desde el año 2008 y la **Jefatura de Gabinete de Ministros** también se amplió en 750 cargos, explicados por la presencia de nuevas secretarías de Estado bajo sus órbitas, como Medio Ambiente, así como por otros entes y/o agencias como el ACUMAR y el AFSCA.

A diferencia, la **Presidencia de la Nación** disminuye su personal en 939 cargos (por el traslado de dependencias hacia otras áreas), y el Ministerio de Educación también experimenta una reducción de 67 agentes, originada en el traspaso de personal – en el año 2008- al nuevo Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Similar situación se aprecia en el **Ministerio de Economía**, a partir de la creación de los Ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (en 2004) y de la Producción (en 2008), e Industria (en 2009, a partir de la disolución del Ministerio de la Producción), aunque en los años 2011 y 2012 se observa un leve incremento.

De los nuevos Ministerios, es relevante el conjunto de unidades absorbidas por el **Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios**, que cuenta con las áreas de Obras Públicas; Energía



y Combustibles; Transportes¹² ; Vivienda e Infraestructura, entre otras, hasta entonces pertenecientes al Ministerio de Economía. Para el 2004 (año de su creación) poseía 2.444 agentes, registrándose una leve disminución - en 91 cargos- desde el año 2009 hasta el año 2012. A su vez, en la cantidad de personal es significativa la participación de los organismos reguladores que- a lo largo del período bajo análisis- concentran un incremento de 1.586 cargos.

Por su parte, la categoría *Otros Organismos del P.E.N.* revela –a lo largo de los 9 años - una suba de **26.457** cargos. En este conjunto, el rubro **Organismos Científicos** se distingue entre las unidades de mayor crecimiento en sus plantales, con **7.661** nuevos cargos para el año 2012, siendo relevante el impacto a nivel del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). En efecto, en esta agencia, desde el año 2004, se produce un cambio sustancial que llevó a la duplicación de la cantidad de personal bajo su órbita, con un aumento del 60% del plantel en la carrera de investigadores y una cuadruplicación en la cantidad de becarios¹³. (CONICET, 2013). Por su parte, en los denominados “*Otros Organismos*” (fundamentalmente la AFIP y el INSSJP), la expansión también es significativa, con **6.726** cargos, así como en las entidades de seguridad social (sobre todo, ANSES) y, en menor medida, puede apreciarse el incremento del personal en los **Organismos Asistenciales**, con 1.758 casos (cuadro 7).

¹² Posteriormente, en junio de 2012, dicha cartera pasó a funcionar con rango de Ministerio, junto a la cartera de Interior, adjudicándole prioridad gubernamental a la resolución de un conjunto de situaciones críticas experimentadas en el sector ferroviario y en el ámbito de la seguridad vial.

¹³ Dichos parámetros suponen, para el año 2012, una cifra aproximada del orden de los 7000 investigadores y de 9000 becarios (Conicet, 2013).

CUADRO 7

Cuadro 7.										
Recursos humanos del Poder Ejecutivo Nacional por Ministerios y otros Organismos.										
Años 2003-2012										
Ministerios y otros Organismos	Recursos humanos del Poder Ejecutivo Nacional									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	235.409	238.810	253.082	256.723	260.249	267.384	278.444	285.633	293.717	305.536
Presidencia de la Nación	3.833	3.019	2.986	2.979	3.010	3.127	2.777	2.808	2.792	2.894
Jefatura de Gabinete de Ministros	739	926	962	964	1.213	1.215	1.300	1.297	1.464	1.489
Ministerio del Interior	714	836	955	961	878	698	699	694	693	676
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	1.575	1.575	1.762	1.606	1.809	1.822	1.936	1.949	2.525	2.569
Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	1.688	1.456	1.440	1.451	1.510	1.777	2.550	2.562	///	///
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos						///	///	///	2.527	2.622
Ministerio de Seguridad						///	///	///	200	692
Ministerio de Defensa (1)	716	716	585	743	710	938	971	972	1.002	1.014
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2)	2.992	3.941	3.869	3.868	3.917	3.950	3.182	3.181	3.227	3.607
Ministerio de Producción	2.339	///	///	///	///	///	1.336	///	///	///
Ministerio de Industria y Turismo						///	///	782	///	///
Ministerio de industria						///	///	///	364	187
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca						///	///	577	753	1.274
Ministerio de Turismo						///	///	///	429	429
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	///	2.444	2.320	2.352	2.383	2.384	2.353	2.208	2.208	2.208
Ministerio de Educación	1.181	1.181	1.181	1.177	1.179	1.131	1.114	1.114	1.114	1.115
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	///					121	121	513	546	546
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	1.210	1.210	1.210	1.214	1.620	2.015	2.649	2.650	2.650	2.650
Ministerio de Salud	3.546	3.781	3.782	3.880	3.642	3.793	3.953	4.084	4.272	4.588
Ministerio de Desarrollo Social	788	533	580	580	1.745	1.837	1.830	1.832	1.832	1.832
Fuerzas Armadas y de Seguridad	176.883	179.744	192.525	195.059	196.542	200.058	202.680	202.830	206.859	210.971
Otros Organismos del Poder Ejecutivo Nacional	37.205	37.448	38.925	39.889	40.091	42.518	48.993	55.580	58.260	63.662
Organismos Recaudadores	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///
Organismos Asistenciales	2.314	2.323	2.328	2.350	2.332	2.139	2.140	2.138	2.209	4.072
Organismos de Seguridad Social	5.861	5.861	5.861	5.861	5.872	5.872	11.131	14.436	14.436	15.098
Organismos Científicos	14.837	14.982	15.953	16.402	16.733	18.599	19.174	20.705	21.262	22.498
Organismos Reguladores	1.084	1.079	1.177	1.287	1.337	1.382	1.433	1.848	2.890	2.670
Otros Organismos	13.109	13.203	13.606	13.989	13.817	14.526	15.115	16.453	17.463	19.835
(1) Para los años 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012 incluye Estado Mayor Conjunto de la Fuerzas Armadas										
(2) Corresponde al ex Ministerio de Economía y Producción en el período 2005-2008.										
Nota: Los datos corresponden a cargos aprobados en los Presupuestos de la Administración Nacional 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público.										
Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2007/08/09/12										

En síntesis, en los 9 años observados, la organización del P.E.N. sufre importantes transformaciones pero, en general, la creación de nuevos Ministerios no trajo aparejada la sobre-expansión de las dotaciones de agentes públicos, sino más bien el traslado funcional del personal de otros ministerios hacia las nuevas dependencias, o bien la elevación a un rango superior de un conjunto de Secretarías.(como Derechos Humanos, Agricultura, Ganadería y Pesca; Turismo, Seguridad y Transporte), como resultado de la



importancia otorgada en la agenda gubernamental a las políticas públicas que ejecutan. De este modo, si bien existen más Ministerios que a principios de la década, ello no implicó un incremento significativo de personal. En cambio, las subas más preponderantes se originan principalmente en el aumento del personal de las fuerzas de seguridad interior y en los organismos descentralizados, como los de carácter científico-técnico y de seguridad social.

4.2 El Poder Ejecutivo y su personal según función

Si analizamos al personal del Poder Ejecutivo Nacional por su función¹⁴, puede observarse que la mayor parte (62 %) está dedicada a las **funciones de defensa militar y de seguridad interior**. Ambas actividades suman –hacia el fin del período- **188.470** cargos y experimentan -entre los años 2003 a 2012- un aumento de **33.190** cargos. En particular, la **función de Seguridad Interior** (integrada por la Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, Policía de Seguridad Aeroportuaria y Servicio Penitenciario Federal) se expande en **28.992** cargos, mientras que la de **Defensa Militar** (que comprende al Ejército, la Armada Argentina y la Fuerza Aérea) en **4.198** cargos, con una disminución en el año 2012. A diferencia de la década de los años noventa, las fuerzas de seguridad interior superan en cantidad de dotaciones a las funciones militares y exhiben un **36,10** % de aumento respecto del año 2003. En cambio, el crecimiento del personal militar es de apenas un 5,59 %.¹⁵ (Cuadro 8).

¹⁴ Esta clasificación del INDEC no incorpora al personal de las empresas públicas ni a los agentes de la función recaudadora pertenecientes a la AFIP (DGI y Aduana), excluidos del presupuesto nacional a partir del año 2002.

¹⁵ Cabe consignar que estas cifras refieren sólo a los efectivos militares y de seguridad interior, sin que se contemple los agentes que cumplen otras tareas que también dependen de los Ministerios de Defensa y de Seguridad Interior.

CUADRO 8

Recursos humanos del Poder Ejecutivo Nacional											
Función	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	%
Total	235.409	238.810	253.072	256.723	260.249	267.384	278.444	285.633	293.717	305.536	100
Personal Administrativo	68.150	68.258	69.452	70.028	71.714	74.672	82.249	88.150	92.006	98.000	32,1
Personal Asistencial	2.603	2.600	2.600	2.721	2.701	2.676	2.941	3.071	3,259	4.236	1,4
Personal Docente	730	680	661	955	832	963	1.029	1.744	1.744	2.198	0,7
Personal Científico	8.646	8.791	9.358	9.365	9.848	10.438	11.078	11.078	11.778	12.632	4,1
Personal Militar de las Fuerzas Armadas	74.983	77.684	79.624	80.266	80.398	80.249	80,263	80.233	80.233	79.181	25,9
Personal de Seguridad	80.297	80.797	91.377	93.388	94.756	98.386	100.884	101.357	104.697	109.289	35,8

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2007/08/09/12

Entre los años 2003 al año 2008, el personal destinado a la **función administrativa** se ubica en tercer lugar. A partir del 2009, dicha función pasa a ocupar el segundo puesto, detrás del personal de seguridad interior, derivado –entre otros factores- de la incorporación del personal contratado a la planta permanente y /o transitoria de los distintos organismos, y la consiguiente ampliación de los cargos. A lo largo de todo el período, se observa un crecimiento de **29.850** cargos, representando un aumento del 43,80 % desde el año 2003. En este caso, cabe aclarar que esta función administrativa comprende a gran parte del plantel profesional, técnico y especializado del personal civil de la administración central y de los organismos descentralizados. Seguido de la función administrativa, encontramos al personal dedicado a las **funciones científicas y tecnológicas**, que representa el 4 % del total del personal del PEN. Aunque su crecimiento – desde el año 2003- es constante, a partir del año 2008 la expansión cobra mayor relevancia, por la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y el mencionado fortalecimiento del CONICET. Así, en los 9 años considerados, el incremento es de 3.986 cargos, cifra que representa un 46,10 % respecto del año 2003.

Menores valores alcanza el personal destinado a la **función asistencial**, con el 1,4 % del total, y un crecimiento –para todos los años bajo estudio- en apenas 1.633 cargos. Esta escasa cantidad de recursos



humanos contrasta con el incremento de los montos destinados a las políticas sociales –primero en importancia en materia de gasto público- y con la relevancia adquirida por los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el proceso de inclusión social fomentado desde el 2003.

Por último, se ubica el personal destinado a la **función docente**, con el 0,7 % de los cargos para el año 2012, porcentaje que implica una suba –desde el año 2003- de 1.468 cargos, pero que muestra mayor expansión desde el año 2009 hasta el año 2012 (Cuadro 8)¹⁶.

4.3 . El personal del Poder Ejecutivo según sector y sexo

Al analizar al personal del ámbito del Ejecutivo Nacional, según el sexo de sus integrantes, se observa - como dato distintivo- la alta tasa de masculinidad del empleo público. De cada 10 personas, algo menos de 8 son hombres. Esta proporción se incrementa en la Administración Central, donde el porcentaje alcanza el 83 % a principios de la década, pero que disminuye a tan sólo el 78,6 % a fines del periodo. Esta alta tasa de masculinidad del personal de la Administración Central se explica por el peso de los agentes destinados a los organismos de seguridad interior (Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, Policía de Servicio Aeronáutico y el Servicio Penitenciario Federal) y a las tres Fuerzas Armadas, así como por el personal civil de apoyo que concurre en ambos planteles. No obstante, desde el año 2009 en adelante, se observa un aumento en el empleo femenino, debido a que, entre otras causas, también estas Fuerzas comenzaron a reclutar mujeres para el ejercicio de las actividades bajo su competencia (Cuadro 9).

En cambio, en los Organismos Descentralizados la tasa de masculinidad baja a una proporción de 6 hombres para cada 4 mujeres en promedio. En este caso, se advierte que - a lo largo del periodo- dicha tasa va disminuyendo en tres puntos.

Por su lado, en las Instituciones de Seguridad Social (ANSES y Cajas de Retiros militares y de la Policía Federal) el personal femenino es mayoritario, encontrándose una posible explicación en el carácter de las tareas que realizan la mayoría de los agentes, dedicados a la atención al público. La proporción es de alrededor de 6 mujeres por cada 10 personas y se mantiene estable a lo largo de estos años, con pequeñas oscilaciones (Cuadro 9).

¹⁶ Debe tomarse en cuenta que en esta clasificación “docente” está excluido el personal universitario. Como ya fuera señalado, por pertenecer a organismos Autónomos no dependen directamente del Poder Ejecutivo.

CUADRO 9

Cuadro 9

Recursos humanos del Poder Ejecutivo Nacional por Sexo y Sector

Años 2003-2012

Sector	Recursos Humanos del Poder Ejecutivo Nacional																			
	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	%																			
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
Total	78,2	21,8	79,4	20,6	79,5	20,5	79,4	20,6	78,4	21,6	77,7	22,3	76,8	23,2	76,2	23,8	74,9	25,1	73,8	26,2
Administración Central	82,5	17,5	83,1	16,9	83,1	16,9	82,9	17,1	82,3	17,7	81,8	18,2	81,5	18,5	81,0	19,0	79,4	20,6	78,6	21,4
Organismos Descentralizados	61,7	38,3	62,2	37,8	61,8	38,2	61,2	38,8	59,7	40,3	58,8	41,2	58,0	42,0	58,0	42,0	58,6	41,4	58,0	42,0
Instituciones de Seguridad Social	41,0	59,0	38,7	61,3	38,7	61,3	38,6	61,4	38,8	61,2	38,6	61,4	41,4	58,6	41,9	58,1	42,0	58,0	42,0	58,0

Nota: estimación en base a los datos de ocupación del Sistema Integrado de Recursos Humanos, (SIRHU)

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público.

6. El personal del Poder Legislativo Nacional

A diferencia del Poder Judicial y del P.E.N., el personal del Poder Legislativo se mantiene estable. Entre los años 2003 a 2012 se agregan un total de 2.372 cargos. El mayor incremento- luego de un largo estancamiento -se observa en los años 2011 y 2012, con significativa preponderancia de la Cámara de Diputados, que revela un

41,5 % de participación y un aumento de 235 cargos desde el año 2003. En cambio, para la Cámara de Senadores el incremento alcanza a 887 cargos, un 33,44 % más respecto al año 2003 (Cuadro 10).

El 15,6 % restante del personal corresponde a los organismos extra- poder (Defensoría del Pueblo de la Nación y Auditoría General de la Nación), unidades que, en el periodo considerado, prácticamente duplican sus cargos.

Entre Los organismos de apoyo, se destaca la Biblioteca del Congreso Nacional, que eleva su plantel en 270 personas en el transcurso de los 9 años. En este rango, los agentes de la Biblioteca - una de las más importantes del Estado Nacional, que cumple la doble función de apoyo a la labor legislativa y la de atención al público general- representan el 10 % del personal del Congreso. Por su parte, la imprenta del

Congreso, a cargo de la impresión de todos los materiales de los órganos legislativos y extra poder, muestra un estancamiento relativo en su dotación (Cuadro 10).

CUADRO10

Recursos humanos del Poder Legislativo Nacional											
Función	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	%
Total	10.040	10.022	10.243	10.550	10.661	10.850	10.985	11.548	11.731	12.412	100
Cámara de Senadores	2.652	2.652	2.864	2.864	2.915	3.004	3.004	3.233	3.287	3.539	28,5
Cámara de Diputados	4.914	4.914	4.923	4.923	4.923	4.923	4.923	5.060	5.060	5.149	41,5
Biblioteca del Congreso de la Nación	958	958	958	1.084	1.084	1.084	1.130	1.130	1.130	1.228	9,9
Imprenta del Congreso de la Nación	502	484	484	502	502	502	502	502	502	555	4,5
Otros Organismos (1)	1.014	1.014	1.014	1.237	1.237	1.337	1.426	1.623	1.752	1.941	15,6

(1) Incluye Asistencia social al personal del Congreso, Defensoría del Pueblo de la Nación, Auditoría General de la Nación y Procuración Penitenciaria

Fuente: elaboración propia basada en Anuario Estadísticos INDEC 2007/08/09/12.

7. El personal del Poder Judicial de la Nación

De igual modo que el personal de Seguridad Interior, los recursos humanos del fuero Judicial presentan un desarrollo significativo asociado-en gran medida- con el fortalecimiento institucional del proceso de “memoria, verdad y justicia” destinado a condenar los crímenes de lesa humanidad vinculados al terrorismo de Estado. Respecto del año 2003, se advierte un incremento de **8.870** cargos (50,56%), con mayor gravitación de los agentes del Ministerio Público (órgano extra-poder que garantiza la asistencia jurídica de todo ciudadano que pueda verse involucrado en un proceso penal, así como la representación y defensa de menores e incapaces y la curatela de menores abandonados o huérfanos), cuyo crecimiento –para el mismo período– es de **3.221** cargos, cifra que duplica la cantidad de agentes, si se compara con el año 2003 (Cuadro 11).

CUADRO 11

Cuadro 11											
Recursos humanos del Poder Judicial de la Nación por Institución											
Años 2003-2012											
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Total	20.772	20.835	21.155	22.886	24.494	25.713	26.338	28.636	29.153	29.642	
Poder Judicial de la Nación	17.543	17.542	17.734	18.813	20.003	20.575	20.797	22.855	23.075	23.192	
Ministerio Público	3.229	3.293	3.421	4.073	4.491	5.138	5.541	5.781	6.078	6.450	

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2007/08/09/12.

Conclusiones

En principio, y a diferencia de lo sustentado por el discurso anti-estadista de raigambre liberal, el volumen del empleo público no constituye una cuestión crítica si se toma en cuenta que, *en las últimas cinco décadas, mientras que la población se duplicó, la participación del personal del Estado se mantuvo relativamente estable*. Sin embargo, desde mediados de la década de los 70, la reducción del tamaño del empleo público ha formado parte de la mayoría de las agendas políticas de los gobiernos embarcados en procesos de reforma del Estado y de la Administración Pública, dejando de lado que –como advierte la CEPAL (2011)- la ampliación de la cobertura del sistema educativo, el incremento de la densidad y el acceso a las infraestructuras, así como el impulso a la inversión en desarrollo productivo e innovación constituyen vectores centrales en el proceso de transformación estatal que- como condición necesaria pero no suficiente- requerirá de un mayor alcance cuantitativo (y cualitativo) de los agentes públicos. En el caso argentino, a la destrucción de los elencos

técnicos-profesionales durante la Dictadura Cívico-Militar iniciada en 1976 (Sidicaro, 2005), le siguieron, por impulso de las reformas neoliberales, sucesivas políticas de ajuste del personal, como los reiterados retiros voluntarios, las jubilaciones anticipadas, los despidos compulsivos, las tercerizaciones de servicios, sumado a la caída del personal a través del cierre de organismos, las privatizaciones y las transferencias a provincias y municipios. Bajo este derrotero, también cobró forma la disminución del empleo permanente,



el envejecimiento de las plantas estables (con la pérdida del “saber acumulado”), la “naturalización” del contrato por tiempo determinado y la asimilación del sector público a las características del empleo privado, en materias tales como la seguridad social, obras sociales, asignaciones familiares, etc. (Zeller,yRivkin, 2001).

A partir del año 2003, se observa un cambio de tendencia en la política para el personal dependiente del Estado Nacional, que acompaña las transformaciones operadas en la distribución del gasto público nacional. En este sentido, la política de desendeudamiento y la ausencia de desequilibrios presupuestarios permitieron la utilización de herramientas de política fiscal para que la asignación del gasto público se oriente conforme a las prioridades sostenidas en materia de seguridad social, educación, ciencia y tecnología, inversión en infraestructura económica y social y seguridad interior, áreas éstas en las que el empleo público demostró su mayor expansión.

Como se ha señalado en el cuerpo del trabajo, el total del personal estatal nacional para el año 2012 es de **687.369** agentes y dicha cantidad supone un incremento total del **30,52 %** bajo el transcurso de los 9 años. En el marco global, el **personal de la Administración Nacional** constituye, también para ese año, la mitad de los agentes del Estado Nacional y sus remuneraciones insumen –aproximadamente- entre un 10% y 11 % del total del gasto público de la Administración Nacional. Dicho gasto público pasó de representar el 15,1% del PBI en el año 2003 al 27,1% en el año 2012, destacándose la prioridad otorgada al gasto social (15,6% del PBI) (Ministerio de Economía, 2012), en un contexto de solvencia fiscal basada en un resultado primario superavitario y de sustentabilidad a mediano plazo, que permitió darle continuidad al proceso de crecimiento económico con equidad.

En este escenario, también se destaca el incremento del **personal universitario**, el de mayor expansión en términos absolutos, cuya representación alcanza casi la tercera parte del total de agentes públicos (**34,7 %**), con un crecimiento -entre 2003 y 2012- en **75.621** cargos, seguido por los agentes de la Administración Nacional y de las Empresas y Sociedades del Estado. En este último sector, los agentes llegan a quintuplicarse, producto de las re-estatizaciones de empresas de servicios públicos (como *Agua y Saneamientos Argentinos (AYSA)* *Correo Oficial de la República Argentina*, *Ferrocarriles Gral. Belgrano*, etc.) así como por la creación de nuevas empresas como *Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (AR-SAT)* *Energía Argentina (ENARSA)*, y el Empuje otorgado a otras como *Nucleoeléctrica Argentina (NASA)*, *Talleres Navales Dársena Norte S.A. (TANDANOR)*, etc.



En el ámbito del **Poder Ejecutivo Nacional**, las jurisdicciones de la Administración Central con mayor expansión en sus planteles son los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social,

en tanto que, en el caso de las nuevas dependencias, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios congrega un alto porcentaje de agentes, en detrimento de la caída de personal producida en el Ministerio de Economía. En tanto, en la Administración Descentralizada, junto con los Organismos de Seguridad Social, el complejo de Organismos Científicos se cuenta entre las áreas de mayor crecimiento en sus planteles, como el caso del CONICET, el SENASA, el INTA, la CONEA y la CONAE. A este respecto, el dinamismo otorgado a estas agencias acompaña las prioridades establecidas por la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, en la medida en que dispone la ampliación del nivel de gasto en términos del PIB, fijando el 6% como meta exclusiva para el gasto en educación, agregándose a ese valor las asignaciones correspondientes a ciencia y tecnología.

Pese a que las transformaciones hasta aquí reseñadas modifican de manera significativa las tendencias instauradas a partir de los años noventa, todavía se constata que la mayor parte de los recursos humanos del PEN (el 62%) están destinados a las funciones de **defensa militar** y **seguridad interior**. Como diferencia frente a las décadas anteriores, puede señalarse que -por primera vez- las fuerzas de seguridad interior superan en cantidad de dotaciones a las funciones militares. No obstante, cabe destacar que- *para el año 2009- el personal dedicado a la **función administrativa** se ubica-por primera vez en las últimas dos décadas- en segundo lugar, a propósito de un incremento de los recursos humanos mayor al 20%, seguido en importancia por la ampliación de los agentes en las funciones **científicas y tecnológicas** y, en menor medida, en la función **asistencial**.*

Otro aspecto de la ampliación del personal estatal, desde el año 2003, desmiente las críticas sobre las prácticas clientelísticas gubernamentales sobre el empleo público, al observar *que su aumento se registra –principalmente- en el personal universitario, el personal científico-técnico y el de seguridad interior y judicial*. El posible impacto de este tipo de planteles burocráticos en la sociedad civil es evaluable en el mediano y largo plazo, lo cual excede a un periodo de gobierno, y supone –asimismo- una mayor especialización profesional y técnica de la burocracia pública nacional en las distintas áreas gubernamentales y, por lo tanto, una mayor rearticulación entre el Estado y la sociedad civil. Este criterio se complementa con el escaso crecimiento de los agentes que cumplen funciones asistenciales, pese a la importancia de las políticas sociales bajo el período estudiado. A diferencia, otro factor que explica la suba



del empleo estatal nacional se origina en la demanda social por la seguridad interior y judicial y por la gravedad de sus problemáticas, que han llevado a la ejecución de una serie de políticas públicas en el área de derechos humanos o para el servicio penitenciario, así como la designación de Jueces y del personal del Ministerio Público (Fiscales y Defensores Públicos) y de su personal auxiliar.

Bibliografía

- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina / CIFRA/CTA (2013) “*Informe de Coyuntura N°12*”, Abril, Buenos Aires.
- Comisión Económica para América Latina /CEPAL (2011), “*Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*”, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas /CONICET (2013) “*CONICET, 30 años de democracia*”. Disponible en <http://www.conicet.gov.ar/conicet-30-anos-de-democracia/>.
- López, Andrea y Zeller, Norberto (2012) “*El gasto público como herramienta política: continuidades y rupturas en las políticas estatales bajo la etapa kirchnerista (2003-2010)*” en <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/paginas/documentos.html>
- Minsburg, Naúm (1991) “*Políticas económicas en torno al papel del Estado*”, en Realidad Económica Nro 104, Bs. As, Noviembre-Diciembre.
- Pierri, José (1991) “*La transformación del Estado en los ´ochenta*” en Realidad Económica Nro 104, Bs. As, Noviembre-Diciembre.
- Rougier, Marcelo (2008) “*El estado y sus empresas en el desempeño económico argentino de la segunda mitad del siglo XX. Una revisión necesaria*”. Ponencia presentada IX Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica, Murcia, 9, 10, 11 y 12 de septiembre.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, *Informe de Presupuesto (Años 2003 a 2012)*, Secretaría de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen>.
- Sidicaro, Ricardo (2005) “*La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*”, EUDEBA, Buenos Aires.
- Zeller, Norberto y Rivkin, Ana (2003) “*El empleo en la Administración Pública Nacional: estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones*”, INAP; Serie I, Documento N° 69, Buenos Aires.



Fuentes

- Ferreres, Orlando (2010) *Dos siglos de economía argentina*, Fundación Norte y Sur, Buenos Aires.
- INDEC, Anuario Estadístico de la República Argentina, Años 2007, 2008 y 2009, 2011 y 2012, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Boletín fiscal (Años 2007 a 2012), Secretaría de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto, Buenos Aires.
- Oficina Nacional de Empleo Público/ONEP (2012), “*Sistema de información para el control del registro y actualización de los cargos y contratos desempeñados por personas con discapacidad certificada*”, Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.