

Año 1
Número 1
Verano 2015

Revista de Políticas Sociales

Aportes

El Personal del Estado Nacional (2003 a 2012)

Hacia un análisis cuanti-cualitativo de sus principales transformaciones*

Andrea López
Instituto Nacional de la
Administración Pública
magdalopez@uolsinectis.com.ar

Norberto Zeller
Instituto Nacional de la
Administración Pública
nzeller@jefatura.gob.ar

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 noventa– 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.

La revitalización del empleo público se produce tras la crisis de los años 2001-2002, época que muestra el nivel más bajo en la cantidad de agentes del Estado Nacional desde 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, etcétera– representa, a lo largo del período iniciado en 2003, alrededor de la mitad del personal estatal nacional, mientras que otro tercio comprende al personal universitario.¹ 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 presentamos un abordaje cuantitativo del empleo público en el Estado Nacional, en lo que concierne a las características centrales de su distribución organizativa. Las principales fuentes corresponden a los datos proporcionados por los “Anuarios Estadísticos”

* Este artículo rescata los principales resultados del proyecto de investigación “Evolución y características del empleo público del Estado Nacional argentino durante el período 2003-2014”, que forma parte del programa “Estudio de las transformaciones del Estado y la Administración Pública Nacional desde el año 2003 hasta la actualidad”, coordinado por Andrea López y Norberto Zeller en la Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Contacto: nzeller@jefatura.gob.ar.

1. Dado 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.

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; 4) *las empresas y Sociedades del Estado*;² y 5) los denominados *Otros Entes Públicos* (AFIP, INCAA, Unidad Especial de Transmisión Yacretá 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 67.000 agentes (ONEP, 2012). De igual forma, tampoco se cuenta con 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, en el marco de la recuperación de un conjunto de competencias estatales tanto en materia educativa,

2. En este universo se cuentan empresas públicas de amplia diversidad en lo que concierne a su carácter jurídico, la participación accionaria del Estado, el tipo de actividad, etcétera. 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 AYSA, Correo Oficial, AR-SAT, ENARSA, FADEA, Ferrocarriles General Belgrano, Intercargo Nucleoeléctrica Argentina (NASA), TANDANOR, Aerolíneas Argentinas, entre otras, se registran como sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria. Un núcleo menor lo conforman las siete empresas en liquidación, además de las firmas donde el Estado posee una participación accionaria minoritaria (por ejemplo, FERROSUR).

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), distribuido principalmente en los sectores de educación, seguridad interior, justicia y

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.

El personal del Sector Público Nacional (2003-2012): composición y características generales

El total del personal estatal nacional para el año 2012 era de 687.369 agentes. Desde el año 2003 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 1). 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 1).

salud pública. No obstante, si bien el universo del personal estatal bajo estudio representa un porcentaje minoritario, es ilustrativo de los cambios y continuidades en las funciones y competencias estatales desplegadas a partir de 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.

Cuadro 1. Recursos Humanos del Sector Público Nacional. Años 2003–2012

Sector	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	100,00%
Administración Nacional	266.221	269.654	284.480	290.159	295.404	303.947	315.767	325.817	334.601	347.590	50,57%
Universidades nacionales	163.215	167.738	177.958	192.191	192.761	216.487	223.694	227.112	233.195	238.836	34,75%
Sistema financiero	18.917	19.482	19.452	19.887	20.888	21.401	21.015	20.922	21.606	21.770	3,17%
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	8,09%
Otros entes públicos	19.685	21.260	22.026	21.876	22.161	21.771	22.436	23.897	23.984	23.592	3,43%

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

A su vez, el agrupamiento personal *Universitario Nacional* tiene un peso significativo, dado que representa el 34,7% del total de agentes públicos.⁵ En efecto, el personal docente y no docente de las universidades crece –entre 2003 y 2012– en 75.621 cargos (el 31,7%), con un incremento 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, etcétera) comprende sólo el 17,4%. Dichos parámetros cristalizan a lo largo del período una tendencia proporcional estable entre ambos segmentos, aun 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 nueve 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 2003 a 2012– es del orden de los 36.081 cargos. En tanto, durante el período bajo análisis,

el personal de los *Otros Entes 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 2012. Por su parte, en el *Sector Financiero* (Banco Central, Banco Nación, Banco de Inversión y Comercio Exterior, y Banco Hipotecario, este último de propiedad mixta) se observa una suba de 2.853 cargos, pero reduce su participación del 4% en 2003 al 3,2% en 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.

El personal de la Administración Nacional

El aumento de 81.369 agentes en la Administración Nacional 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

5. 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 448.533 cargos.

Cuadro 2. Recursos Humanos de la Administración Nacional. Años 2003-2012

Sector	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 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 Seguridad Social	5.861	5.861	5.861	5.861	5.872	5.872	11.131	14.436	14.436	15.098

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

Interior. Para el análisis de su incremento –menor al 23,4% en los 9 años considerados– también debe mencionarse la incorporación a la planta transitoria de los agentes contratados por tiempo determinado hasta el año 2003 (cuadro 2).⁶

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 37,2% 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 CONICET, SENASA, INTA y 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). Tal como se observa en el Cuadro 2, dichas agencias mantienen una cantidad estable de personal entre los años 2003 a 2006, mientras que a partir de 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 2009 y 2012 hay un nuevo aumento de 3.967 cargos, debido a la mayor expansión de la cobertura social y territorial. De todos modos,

6. Sin embargo, tal 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. Para el segundo semestre de 2012 la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) contabiliza 54.472 “Contratos bajo dependencia laboral a término fijo”, 3.839 “Contratos bajo locación de servicios personales”, 1.329 “Contratos bajo locación de Obra” y 7.628 contratos consignados bajo “otras modalidades” (ONEP, 2012).

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

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 (PEN)* depende casi el 90% del total de los agentes públicos. En este caso, se aprecia un incremento de 70.126 cargos durante los nueve años considerados, cifra que representa, respecto del año 2003, un 23,8% 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. Solo entre 2011 y 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 42,7% con relación a 2003. Por lo tanto, proporcionalmente, el Poder Judicial es el sector estatal que registra uno de los mayores incrementos porcentuales. (cuadro 3)

En términos generales, la evolución del PEN acompaña la ampliación y redefinición de las estructuras ministeriales –tales los casos de los ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, de

Cuadro 3. Recursos Humanos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial

Poderes	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012
Total	266.221	269.654	284.480	290.159	295.404	303.947	315.767	325.817	334.601	347.590	100,00%
Poder Ejecutivo Nacional	235.409	238.797	253.082	256.723	260.249	267.384	278.444	285.633	293.717	305.536	87,90%
Poder Legislativo Nacional	10.040	10.022	10.243	10.550	10.661	10.850	10.985	11.548	11.731	12.412	3,57%
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	8,53%

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

Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, de la Producción reconvertido en Ministerio de Industria, de Agricultura, Ganadería y Pesca, de Turismo, de Seguridad, y del Interior y 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 de 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.

El personal del Poder Ejecutivo Nacional

El PEN 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 de 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 69,0%). A ello debe sumarse el personal civil, científico, docente y de salud dependiente de las fuerzas de seguridad interior y de defensa.

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 4).

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 contratado, así como la incorporación a su estructura en 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 2008. El Ministerio de Trabajo presenta 1.440 nuevos cargos, con una marcada suba durante 2007 y 2008, vinculada también a la incorporación parcial de los agentes contratados a la planta del organismo, así 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 o agencias como el ACUMAR y el AFSCA.

En el mismo período la Presidencia de la Nación disminuye su personal en 939 cargos por el traslado de dependencias hacia otras áreas, y el

Cuadro 4. Recursos Humanos del Poder Ejecutivo Nacional por ministerios y otros organismos

Ministerios y otros organismos	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	64.173
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 las 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 a 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.

Ministerio de Educación también experimenta una reducción de 67 agentes, originada en el traspaso de personal en 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 (2004), de la Producción (2008) e Industria (en 2009, a partir de la disolución del Ministerio de la Producción) aunque en 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, Transportes,⁷ Vivienda e

7. 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.

El Poder Ejecutivo y su personal según función

Infraestructura, entre otras, hasta entonces pertenecientes al Ministerio de Economía. Para 2004 (año de su creación) poseía 2.444 agentes, registrándose una leve disminución –en 91 cargos– desde 2009 hasta 2012. A su vez, en la cantidad de personal es significativa la participación de los organismos reguladores que concentran un incremento de 1.586 cargos.

Por su parte, la categoría Otros Organismos del PEN revela a lo largo de los nueve años una suba de 26.457 cargos. En este conjunto, el rubro Organismos Científicos se cuenta entre las áreas de mayor crecimiento en sus planteles, con 7.661 nuevos cargos para 2012, siendo relevante el impacto a nivel del CONICET. En efecto, en esta agencia desde 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 becarios⁸ (CONICET, 2013). En los denominados *Otros Organismos* (fundamentalmente la AFIP y el INSSJP), la expansión también es significativa, con 6.726 cargos, así como en los organismos de seguridad social (sobre todo, ANSES) y, en menor medida, puede apreciarse el incremento del personal en los *organismos asistenciales*, con 1.758 casos. En síntesis, en los nueve años observados la organización del PEN 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.

8. Dichos parámetros suponen, para el año 2012, una cifra aproximada del orden de los 7.000 investigadores y 9.000 becarios (CONICET, 2013).

Si analizamos al personal del PEN por su función,⁹ 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 2003 y 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) aumenta 4.198 cargos, con una disminución en 2012. A diferencia de los años noventa, las fuerzas de seguridad interior superan en cantidad de dotaciones a las funciones militares y exhiben un 36,1% de aumento respecto de 2003. En cambio, el crecimiento del personal militar es de apenas un 5,6%.¹⁰ (Cuadro 5)

Entre 2003 y 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 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 43,8%. 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. El personal dedicado a las funciones científicas y tecnológicas representa el 4% del total del personal del PEN, aunque su crecimiento desde 2003 es

9. 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 de 2002.

10. 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 de 2002.

Cuadro 5. Recursos Humanos del Poder Ejecutivo Nacional por función

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	100,00%
Personal administrativo	68.150	68.258	69.452	70.028	71.714	74.672	82.249	88.150	92.006	98.000	32,07%
Personal asistencial	2.603	2.600	2.600	2.721	2.701	2.676	2.941	3.071	3.259	4.236	1,39%
Personal docente	730	680	661	955	832	963	1.029	1.744	1.744	2.198	0,72%
Personal científico	8.646	8.791	9.358	9.365	9.848	10.438	11.078	11.078	11.778	12.632	4,13%
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	25,92%
Personal de seguridad	80.297	80.797	91.377	93.388	94.756	98.386	100.884	101.357	104.697	109.289	35,77%

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

constante, a partir de 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 nueve años considerados, el incremento es de 3.986 cargos, cifra que representa un 46,1% respecto de 2003. Menores valores alcanza el personal destinado a la función asistencial, con el 1,4% del total y un crecimiento 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 2003. Por último, se ubica el personal destinado a la función docente, con el 0,7% de los cargos para 2012, porcentaje que implica una suba de 1.468 cargos, pero que muestra mayor expansión desde 2009¹⁰ (cuadro 5).

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 diez personas, algo menos de ocho son hombres. Esta proporción se incrementa en la Administración Central, donde el porcentaje alcanzaba el 83% a principios de la década pero disminuye a 78,6% a fines del periodo. Esta tasa 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 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 2009 se observa un aumento en el empleo femenino debido, entre otras causas, a que también estas fuerzas comenzaron a reclutar mujeres para el ejercicio de las actividades bajo su competencia (Cuadro 6). En cambio, en los Organismos Descentralizados, la tasa de masculinidad baja a una proporción de 6 hombres cada 4 mujeres.

Cuadro 6. Recursos Humanos del Poder Ejecutivo Nacional por sexo y sector

Sector	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	42,0	58,0	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.

En este caso, se advierte que 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 6).

El personal del Poder Legislativo Nacional

A diferencia del Poder Judicial y del PEN, el personal del Poder Legislativo se mantiene estable. Entre 2003 y 2012 se agregan 2.372 cargos. El mayor incremento, luego de un largo estancamiento, se observa en 2011 y 2012. La Cámara de Diputados revela un 41,5% de participación y un aumento de 235 cargos desde 2003, mientras la de Senadores aumenta 887 cargos, 33,4% más que en 2003 (Cuadro 7). 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 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 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 7).

El personal del Poder Judicial de la Nación

De igual modo que el personal de Seguridad Interior, los recursos humanos del Poder 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 de 2003 se advierte un incremento de 8.870 cargos (50,6%), 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 es de 3.221 cargos, cifra que duplica la cantidad de agentes si se compara con el año 2003 (Cuadro 8).

Cuadro 7. Recursos Humanos del Poder Legislativo Nacional

Función	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	10.040	10.022	10.243	10.610	10.661	10.850	10.985	11.548	11.731	12.412
Cámara de Senadores	2.652	2.652	2.864	2.864	2.915	3.004	3.004	3.233	3.287	3.539
Cámara de Diputados	4.914	4.914	4.923	4.923	4.923	4.923	4.923	5.060	5.060	5.149
Biblioteca del Congreso de la Nación	958	958	958	1.084	1.084	1.084	1.130	1.130	1.130	1.228
Imprenta del Congreso de la Nación	502	484	484	502	502	502	502	502	502	555
Otros organismos (1)	1.014	1.014	1.014	1.237	1.237	1.337	1.426	1.623	1.752	1.941

(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 Anuarios Estadísticos INDEC 2007/08/09/12.

Cuadro 8. Recursos Humanos del Poder Judicial de la Nación por institución

Institución	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

Desde la década de los noventa, la reducción 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, sin tomar en cuenta que –como reconoce 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 técnico-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, la tercerizaciones de servicios, sumados 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, etcétera (Zeller,y Rivkin, 2001).

A partir de 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 en las que el empleo público demostró su mayor expansión.

Tal como se ha señalado en el cuerpo del trabajo, el total del personal estatal nacional para el año 2012 era de 687.369 agentes. Dicha cantidad supone un incremento total de 30,5% tras el transcurso de nueve 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 10% y 11% del total del gasto público de la Administración Nacional. Este gasto pasó de representar el 15,1% del PBI en 2003 al 27,1% en 2012, destacándose la prioridad otorgada al gasto social del 15,6% del PBI (Ministerio de Economía, 2012), en un contexto de solvencia fiscal basada en un resultado primario superavitario y 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 AYSA, Correo Oficial, Ferrocarriles General Belgrano, etcétera), así como por la creación de nuevas empresas como AR-SAT o ENARSA, y el impulso otorgado a otras como Nucleoeléctrica Argentina o TANDANOR.

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, SENASA, INTA, CONEA y 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. A diferencia de 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 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 científico-técnico, el de seguridad interior y el 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. 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. 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, como las políticas de derechos humanos, el servicio penitenciario, 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 (2013): *Informe de Coyuntura N.º 12*. Abril, Buenos Aires.

CEPAL (2011): *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: transformación del Estado para el Desarrollo*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CONICET (2013): *CONICET, 30 años de democracia*. Disponible en www.conicet.gov.ar/conicet-30-anos-de-democracia.

INDEC (2012): *Anuario Estadístico de la República Argentina*. Años 2007, 2008, 2009, 2011 y 2012.

López, Andrea y Norberto Zeller (2012): *El gasto público como herramienta política: continuidades y rupturas en las políticas estatales bajo la etapa kirchnerista (2003–2010)*. Disponible en www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/paginas/documentos.html.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2012): *Informe de Presupuesto (años 2003 a 2012)*. Disponible en www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2012): *Boletín fiscal (años 2007 a 2012)*. Disponible en www.mecon.gov.ar/onp/html/boletin.

Oficina Nacional de Empleo Público (2012): *Sistema de información para el control del registro y actualización de los cargos y contratos desempeñados por personas con discapacidad certificada*. Buenos Aires, Subsecretaría de Gestión y Empleo Público.

Sidicaro, Ricardo (2005): *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989–2001)*. Buenos Aires, EUDEBA.