

El empleo público en el Estado Nacional (1983-2012):

Continuidades y rupturas con el paradigma neoliberal

Public employment in Argentina's National State (1983-2012): Continuities and breakdowns with the Neoliberal paradigm

Andrea López

Coordinadora de Proyectos de la Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)
Docente e Investigadora de la Universidad de Buenos Aires
alopez@jefatura.gov.ar

Norberto Zeller

Coordinador de Proyectos de la Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)
Docente e Investigador de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora
nzeller@jefatura.gov.ar

Resumen

Este trabajo propone un análisis de las mutaciones operadas a nivel del personal del Estado Nacional a partir del retorno de la democracia en Argentina y como resultado de los sucesivos procesos de reformas neoliberales en la Administración Pública. El eje de los cambios observados, fundamentalmente desde el período 1996 /2001, permite demostrar que las políticas de empleo en el sector público derivaron en una progresiva orientación hacia las lógicas contractuales del sector privado. A diferencia, la evolución del empleo público durante el período 2003 a 2012 presenta una variación acorde con el cambio de paradigma en el desarrollo de las políticas públicas más significativas de la época, con un mayor acento en las áreas de educación, ciencia y tecnología, infraestructura, etc. en concordancia con las propuestas de la CEPAL para impulsar el proceso de transformación estatal en América Latina.

Palabras clave: empleo público, Estado Nacional, Argentina, democracia, reformas neoliberales.

Fecha de recepción:

10.12.14

Fecha de aceptación:

23.2.15

Abstract

This paper proposes an analysis of mutations among staff operated the national state since the return of democracy in Argentina as a result of the successive processes

of neoliberal reforms in the public administration. The axis of the observed changes, primarily from the period 1996/2001, you can prove that the employment policies in the public sector led to a progressive orientation contractual logic of the private sector. In contrast, the evolution of public employment during the period 2003-2012 shows a variation in line with the paradigm shift in the development of the most significant public policy of the period, with more emphasis on the areas of education, science and technology, infrastructure, etc. in accordance with the proposals of CEPAL (2011) to promote the process of state transformation in Latin America.

Key words: public employment, national state, Argentina, democracy, neoliberal reforms.

Introducción

Este trabajo propone un análisis de las mutaciones operadas en el personal del Estado Nacional; junto con la composición del gasto público, representan un claro indicador de los cambios impulsados a lo largo de estas tres décadas en materia de políticas públicas, competencias institucionales y estructura organizativa del Estado.

A partir de la década de 1990 la reforma estatal produjo numerosos cambios cuantitativos y cualitativos en materia de empleo público. En tal sentido, puede observarse un impacto notable sobre los volúmenes de empleo, como así también una tendencia creciente a equiparar las condiciones y formas de funcionamiento estatales con las que corresponden al empleo privado. 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 transformación de los mecanismos de reclutamiento de los funcionarios y de selección del personal que conforma la burocracia estatal.

Como se verá en los próximos apartados, la revitalización del empleo público se opera tras la crisis de 2001-2002, el momento que muestra el nivel más bajo en la cantidad de agentes del Estado Nacional desde la década de los años setentas, en consonancia con la mayor crisis del mercado de trabajo argentino (Zeller y Rivkin, 2003). Dicha caída fue el resultado progresivo de las políticas neoliberales implementadas a partir de 1989, que –por diversos factores– produjeron una concentración mayoritaria de los recursos humanos de la Administración Pública en las funciones de Defensa y de Seguridad Interior.

En la fase post-crisis comienza un período de recuperación estatal y –a partir del año 2005– se observa un incremento en el empleo público. Dicho crecimiento muestra un comportamiento dispar en los distintos subsectores del Estado Nacional, vinculado tanto a demandas sociales como a iniciativas políticas del elenco gubernamental. Así, mientras que la ampliación del personal universitario, científico, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) puede ubicarse en esta última caracterización, la mayor cantidad de empleados vinculados a la seguridad interior y el Poder Judicial puede ser considerada como una respuesta a demandas sociales vigentes.

Pero desde una perspectiva histórica es significativo que, desde la cuasi disolución del Estado, ejemplificada en las leyes de Emergencia Económica de 1989 y 2002, las políticas de empleo público impulsadas por los gobiernos a partir del 2003 se orienten a incrementar –entre otros– el personal docente universitario y científico-técnico en una magnitud preponderante respecto del resto de las actividades estatales, en especial, si consideramos que el accionar de estos planteles sólo puede mostrar resultados y/o impactos en la sociedad civil en un mediano y largo plazo.

Para la revisión planteada en este artículo, presentamos un abordaje cuantitativo del personal del Estado Nacional en lo que concierne a su evolución histórica y a las características centrales de su distribución organizativa desde el año 1983 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; 4) las *empresas y Sociedades del Estado*¹ y 5) los denominados *Otros Entes Públicos* (Administración Federal de Ingresos Públicos [AFIP], Instituto Nacional de Artes Audiovisuales [INCAA], Unidad 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).

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.²

1. El empleo público nacional 1983-2001: Rasgos centrales de su evolución cuantitativa y cualitativa

Un análisis pormenorizado del flujo de empleo al interior del Sector Público Nacional (SPN) – integrado por los tres poderes de la Administración Nacional, las Universidades Nacionales y las empresas y bancos oficiales– pone de manifiesto la progresiva declinación del número de empleados. En efecto, y como parte de un proceso abierto durante los últimos 40 años, se observa una drástica reducción del empleo del SPN, si se toma en cuenta que la dotación de agentes correspondiente al año 2000 representaba apenas el 48 % de la existente en 1960.³ En esas cuatro décadas se pueden diferenciar sub-etapas que se corresponden con los distintos proyectos políticos y concepciones acerca del Estado.

Entre 1960 y 1975 se observa un crecimiento en el empleo tanto para la Administración Nacional –tres poderes nacionales y universidades nacionales– como para las empresas. Esta expansión se vincula, en cierta medida, con el correlativo aumento de la economía y de la población. Para el período del último gobierno militar (1976 a 1983), se advierte una leve disminución en la administración y una significativa caída en el sector de las empresas públicas.

Con el advenimiento de la democracia, la reducción del volumen de empleo del SPN es constante, con alguna excepción en 1984, durante el primer año de gestión del gobierno democrático radical, donde se observa un incremento del 3% en el personal estatal de la administración nacional y de las empresas públicas. En cambio, entre el Plan Austral y 1989, la dotación del sector disminuyó en algo más de 100 mil cargos.

Durante el transcurso del primer gobierno del presidente Carlos S. Menem, la Argentina experimentó la contracción de agentes del SPN más importante de las últimas cuatro décadas. Entre 1989 y 1996 el conjunto de los recursos humanos a cargo del Estado Nacional se redujo en un 57 % como producto de las privatizaciones, del cierre de diversos organismos y de la descentralización de servicios. En la segunda mitad de la década de 1990, la dotación de agentes descendió en menor proporción (alrededor de 50 mil cargos), en especial en el sector de la Administración Nacional. En tanto, mientras que en 1983 el sector de las empresas públicas y bancos oficiales representaba alrededor del 36 % del total de empleo del nivel nacional, en el año 2000 alcanzaba apenas el 7 %.

Entre el segundo gobierno de Carlos Menem y el primer año del gobierno de la Alianza (1995-2000), el personal del SPN se redujo en un 12 %. En lo que respecta a la Administración Nacional, la tendencia decreciente se consolidó por la disminución de agentes en los poderes Ejecutivo y Legislativo en 1996-2000, en tanto el Poder Judicial aumentó su dotación en 10 % aproximadamente. Asimismo, las Universidades Nacio-

nales muestran un descenso estimativo de 15 mil cargos para el mismo período, aunque mantienen su participación relativa sobre el total (alrededor del 25 %). Para el año 1996, el sector de empresas y bancos nacionales cuenta con una dotación de 48.383 empleados, representando el 9,8 % del Sector Público Nacional. Esa cifra disminuyó levemente en el año 2000, cuando se contabilizaron 32.454 agentes.

De este modo, el perfil del Sector Público Nacional posterior a la reforma muestra una constante reducción del volumen de personal en sus tres subsectores. Su punto más álgido se observa tras la crisis de los años 2001-2002.

Este proceso de reducción cuantitativa del empleo fue acompañado -hasta el año 2001- de las siguientes características:

a) Mayor participación relativa del personal dependiente de las fuerzas armadas, de seguridad y de los servicios civiles vinculados a las mismas, frente al personal que desempeña funciones civiles, como las administrativas, científicas, sociales y económicas. Esta fisonomía estatal expresa -entre otras cuestiones- las prioridades funcionales definidas por la última dictadura militar y consolidadas por las políticas neoliberales, relativas al ejercicio del monopolio de la violencia.

Sobre un total de 258.458 agentes presupuestados para el año 2001⁴, el personal militar y de seguridad interior representaba el 58% (150.886) de los cargos, mientras que los agentes civiles concentraban 42% (107.572). De estos últimos, una parte significativa prestaba funciones en los Ministerios de Defensa, Interior y Justicia.

Cabe destacar que desde la transición democrática iniciada en 1983, el peso global del sector militar y las fuerzas de seguridad respecto al número de cargos, y en especial en su gasto público, sufrió una drástica disminución, que se acentuó en la década de 1990 con la eliminación del servicio militar, la privatización de las empresas militares y el cierre de bases militares, entre otras transformaciones. Empero el impacto de las privatizaciones y la descentralización en las actividades productivas y sociales del sector público nacional no vinculadas a las fuerzas armadas o de seguridad fue aún mayor (ejemplo: empresas públicas y docentes), motivo por el cual la participación porcentual del sector militar y de seguridad tendió a aumentar en relación a la cantidad de cargos totales.

En cambio el personal civil vinculado a actividades como la seguridad social, trabajo o desarrollo social y salud, fue disminuyendo paulatinamente en términos proporcionales, si se toma en cuenta que para el año 2001, el 80 % de los cargos presupuestados para ambos niveles de administración del P.E.N. se concentraba en 3 de sus 12 jurisdicciones: Ministerio de Defensa (40.3%), Ministerio del Interior (26.1%) y Ministerio de Economía (13%).

b) Baja participación del gasto en salarios de la APN en el total del Presupuesto Nacional. De este modo, el aumento del gasto público se correspondió con factores ajenos a la variable salarial, como por ejemplo, el incremento de los intereses de la deuda externa y las contribuciones a la seguridad social.

El año 2001 el gasto total presupuestado para el Estado Nacional fue de \$ 51.869.787.297⁵, correspondiendo a remuneraciones del personal \$ 6.493.527.785 –es decir 12.5 % del total. Excluyendo el gasto presupuestado para las ramas Judicial y Legislativa el total presupuestado fue de \$50.642.199.21, de los que 10,7% (\$ 5.448.427.751) correspondió a remuneraciones. Dentro de ese porcentaje, una porción significativa correspondía a contratos especiales y a servicios técnicos y profesionales de financiación nacional.

c) Alta heterogeneidad entre las modalidades de contratación permanentes y no permanentes.

Independientemente de los períodos gubernamentales a considerar, el contrato permanente tendió a disminuir, por las distintas modalidades de retiro voluntario y privatizaciones, transferencias a otras jurisdicciones, cierres de organismos, etc., combinado con el congelamiento de vacantes. En cambio, a partir de mediados de los años ochentas, y con mayor énfasis desde 1995, los contratos por tiempo determinado comenzaron a crecer y sustituyeron en forma parcial a los cargos permanentes. En este sentido, los contratos de locación de servicios o de obra, exhiben una mayor diferenciación remunerativa y una gran heterogeneidad en su participación respecto del personal permanente, según la jurisdicción y/o el organismo que se analiza.

d) Gran dispersión y diferenciación en los sistemas de carrera y regímenes escalafonarios.

Los sistemas de carrera existentes a principios de los años setenta se vieron afectados por las políticas de ajuste fiscal que distorsionaron sus objetivos originales. Como resultado de las políticas de modernización estatal, se crearon escalafones especiales (Administradores Gubernamentales, Escuela de Economistas de Gobierno y de Abogados del Estado) o se sustituyeron a otros en crisis (implementación del SINAPA), situación que aumentó la dispersión salarial y la heterogeneidad en los sistemas existentes, al no poder abarcar al conjunto de la administración. Así, para el año 2001, el Presupuesto Nacional clasificaba 56 regímenes y/o escalafones de empleo público en el PEN, de los cuales un reducido número rondaba los 30 mil cargos (tal son los casos del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa –SINAPA- Policía Federal, Personal Civil de las Fuerzas Armadas –PECIFA- , Gendarmería Nacional, Dirección General Impositiva –DGI- y Prefectura Naval), mientras que la mayor parte de los sistemas de carrera y/o regímenes no superaba los mil cargos.

A su vez, si clasificamos al Personal Civil según las funciones que desempeña, puede notarse que la mayoría de los cargos, también para 2001, se concentraba en las funciones administrativas y de recaudación. En menor número, dicho personal se agrupaba en las instituciones que cumplen finalidades económicas, científicas, docentes y culturales.

e) Amplia brecha entre los ingresos más bajos y los más elevados dentro de cada organismo y extensa dispersión de las pirámides salariales entre los diversos regímenes laborales.

Las diferenciaciones en los ingresos que aparecieron en las últimas décadas fueron, entre otras, las de las remuneraciones entre las autoridades políticas o superiores y las del personal de carrera; las de los nuevos escalafones y la aplicación diferencial de adicionales entre las distintas jurisdicciones u organismos; las de las modalidades contractuales por tiempo determinado y los convenios con los organismos multilaterales de crédito.

A pesar de estas transformaciones, el personal convenionado regido por la Ley 14.250 de Convenio Colectivo de Trabajo para el sector privado⁶ mantuvo un importante ingreso promedio, superior al personal del SINAPA y al personal científico. Por su parte, la Administración Central percibió ingresos salariales menores a los de los organismos descentralizados, en tanto que los nuevos organismos descentralizados tendieron a concentrar ingresos salariales mayores a los históricos, como fuera el caso de los entes reguladores de servicios públicos privatizados, que fueron creados con regímenes de contrataciones especiales.

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

En 2012 el personal estatal nacional sumó un total de 687.369 agentes. Desde el año 2003 al 2012 se observa un crecimiento en 209.831 cargos, cifra que representa un incremento del 30,52 % en el periodo y un aumento promedio anual de 23.314,5 cargos (Cuadro 1).

Analizando sectorialmente las cifras, el personal de la Administración Nacional (PAN) representaba 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 de 81.369 cargos respecto del año 2003, su participación se mantiene en forma estable, con disminución de su peso relativo en el total, del 55,7 % en 2003, al 50,6 % en 2012.

A su vez el agrupamiento personal universitario nacional tiene un peso significativo, con una tercera parte del total (34,7 %).⁷ El personal docente y no docente de las Uni-

versidades creció en este periodo en 75.621 cargos (el 31,66 %), con un incremento mayor al promedio del PAN. En comparación, mientras que los no docentes registraron en la misma etapa un aumento de 13.143 cargos, los docentes se elevaron en 62.478 cargos. De esta forma, en 2012 los docentes representaban el 82,6 % del total de personal de los planteles del sistema universitario, frente al 17,4% del personal no docente (administrativos, técnicos, maestranza, etc.). 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 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 8,1 % para el año 2012, su expansión fue del orden de los 36.081 cargos. En tanto, el personal de Otros Entes Públicos se mantiene estable y aumentó 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 permanecieron estables en términos absolutos y perdieron participación relativa, en tanto en las Empresas y Sociedades del Estado se registró 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 1
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

2.1. El personal de la Administración Nacional

La incorporación durante este periodo de 81.369 agentes a 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 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 2003⁸ (Cuadro 2).

La Administración Central experimentó un aumento de 53.719 agentes y los Organismos Descentralizados 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 la Comisión Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA), el Instituto Nacional de Tecnología Agraria (INTA) y la Comisión Nacional de Energía Atómica (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 2, dichas agencias mantienen una cantidad estable de personal entre los años 2003 al 2006 y un incremento a partir de 2007 por los cambios operados en la política de seguridad social y por la estatización de la gestión del sistema jubilatorio en 2008. En este sentido, cabe consignar que gran parte de los planteles de las empresas privadas y Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (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 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 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 2
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	347.369
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

2.2. 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, destaca que revista en el Poder Ejecutivo Nacional casi 90 % del total de los agentes públicos. En el periodo considerado se advierte un incremento de 70.126 cargos o 23,8 % respecto del año inicial. En cambio se estancó el plantel de personal del Poder Legislativo (3,6% del total) con una pequeña ampliación (681 cargos) en 11-12. En cambio, el Poder Judicial Nacional creció 8870 cargos, ó 42,7% respecto del año base –uno de los mayores incrementos porcentuales en el sector estatal (Cuadro 3).

Como se señaló anteriormente, la evolución del volumen de empleo en el Poder Ejecutivo acompañó 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 1990. El mayor crecimiento experimentado en el Poder Judicial sobre todo desde 2005 puede vincularse al fortalecimiento de las estructuras judiciales de acuerdo con la relevancia que adquiere la política de derechos humanos y la seguridad interior en la agenda del gobierno.

Cuadro 3
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.

2.3. El personal del Poder Ejecutivo Nacional

El Poder Ejecutivo Nacional, comprendido tanto por la Administración Central (Ministerios) como por los 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, prosperó 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. 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 tuvieron el mayor incremento, con 34.080 cargos, concentrados en mayor medida en las fuerzas de seguridad interior (Cuadro 4).

Cuadro 4.
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 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, 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

Los ministerios con mayor expansión en sus planteles son el Ministerio de Desarrollo Social y el MTESS. 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 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 la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) y la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual- (AFSCA).

En cambio la Presidencia de la Nación redujo su personal en 939 cargos (por el traslado de dependencias hacia otras áreas), y en 2008 la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva motivó el traspaso a él de 67 agentes del Ministerio de Educación. 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 registra un leve incremento.

En los nuevos ministerios, es importante el conjunto de unidades absorbidas por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que abarca las áreas de Obras Públicas, Energía y Combustibles; Transportes;⁹ Vivienda e Infraestructura, entre otras, hasta entonces pertenecientes al Ministerio de Economía. En 2004, un año después 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 tuvieron un incremento de 1.586 cargos.

Por su parte, la categoría *Otros Organismos del P.E.N.* registró 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 en 2012, siendo relevante el impacto a nivel del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CO-

NICET). En efecto, en esta agencia se produce desde 2004 la duplicación del personal bajo su órbita, con un aumento del 60% del plantel en la carrera de investigadores y una cuadruplicación en la cantidad de becarios (CONICET, 2013).¹⁰ Por su parte, en los denominados “*Otros Organismos*” (fundamentalmente la AFIP y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (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 (1.758 casos).

En resumen, en estos nueve años la organización del P.E.N. atravesó importantes transformaciones pero en líneas generales *la creación de nuevos ministerios no trajo aparejada una sobre-expansión de las dotaciones de agentes públicos, sino más bien el traslado funcional del personal de algunos 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.*

2.3.1. El Poder Ejecutivo y su personal según función

En la mayor proporción de personal del Poder Ejecutivo Nacional,¹¹ puede observarse que la mayor parte (62 %) corresponde a funciones de defensa militar y de seguridad interior (62%). Ambas áreas sumaban a fines del periodo considerado 188.470 cargos y experimentan un aumento de 33.190 respecto del año inicial. 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 expandió en 28.992 cargos, mientras la de Defensa Militar (que comprende al Ejército, la Armada Argentina y la Fuerza Aérea) lo hizo en 4.198, con una disminución en 2012. A diferencia de la década de 1990, las fuerzas de seguridad interior superan en cantidad de dotaciones a las funciones militares, con un 36,1% de aumento respecto de año 2003, frente a 5,6% del personal militar (cuadro 5).¹²

Cuadro 5
Recursos humanos del Poder Ejecutivo Nacional por función
Años 2003-2012

Función	Recursos humanos del Poder Ejecutivo Nacional										%
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	009	2010	2011	2012	
Total2	35.409	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	2.6032	.600	2.6002	.721	2.7012	.676	2.9413	.071	3.2594	.236	1,4
Personal Docente	7306	80	6619	55	8329	63	1.0291	.744	1.7442	.198	0,7
Personal Científico	8.6468	.791	9.3589	.365	9.8481	0.4381	1.0781	1.0781	1.7781	2.6324	,1
Personal Militar de las Fuerzas Armadas7	4.9837	7.6847	9.6248	0.2668	0.3988	0.2498	0,2638	0.2338	0.2337	9.1812	5,9
Personal de Seguridad8	0.2978	0.7979	1.3779	3.3889	4.7569	8.386	100.884	101.357	104.697	109.289	35,8

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

Hasta 2008 el personal destinado a la función administrativa se ubicó en tercer lugar; pasó a ocupar el segundo lugar en 2009, entre otras razones por la incorporación del personal contratado a la planta permanente y /o transitoria de los distintos organismos y la consiguiente ampliación de cargos. En todo el período se observa un crecimiento de 29.850 cargos (un aumento del 43,8 %). Cabe señalar 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 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 fue de 3.986 cargos, un 46,10 % respecto de 2003.

Menores valores alcanzan el personal destinado a la función asistencial –en contraste con el incremento de las partidas presupuestarias asignadas a las políticas sociales y con la relevancia institucional adquirida por los ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en los procesos de inclusión social impulsados desde 2003– y a la función docente (Cuadro 5).¹³

El personal del Poder Ejecutivo según sector y sexo

El personal que revista en el ámbito del PEN muestra un alto porcentaje de masculinidad: 8 de cada 10 empleados son varones, y esto puede ser considerado un rasgo distintivo del sector. Este porcentual crece en la Administración Central, donde alcanzaba el 83 % a principios del periodo, pero con una leve disminución hacia el final de la década, pero que disminuye a tan sólo el 78,6 % a fines del periodo. El peso de los agentes destinados a los organismos de seguridad interior y a las Fuerzas Armadas, así como el del personal civil de apoyo que concurre en ambos planteles explica la alta tasa de masculinidad. No obstante se observa un aumento en el empleo femenino desde 2009,

cuando tanto fuerzas de seguridad como de defensa comenzaron a reclutar a mujeres para el ejercicio de las actividades de su competencia (Cuadro 6).

La relación hombre/mujer baja a un promedio de seis hombres cada cuatro mujeres, en los Organismos Descentralizados la tasa de masculinidad baja a una proporción de 6 hombres para cada 4 mujeres en promedio. En cambio hay mayoría de mujeres (6/10) en las Instituciones de Seguridad Social (ANSES y Cajas de Retiros militares y de la Policía Federal), encontrándose una posible explicación en el carácter de las tareas que realizan la mayoría de los agentes, dedicados a la atención al público (Cuadro 6).

Cuadro 6
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	59	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.

2.3. El personal del Poder Legislativo Nacional

Se indicó más arriba que el personal del Poder Legislativo permaneció relativamente estable durante todo el periodo, a diferencia del Poder Judicial y del P.E.N. Entre 2003 y 2012 agregó un total de 2.372 cargos, con significativa preponderancia de la Cámara de Diputados, con un 41,5 % de participación y un aumento de 235 cargos desde el año inicial. En el Senado de la Nación el incremento fue de 887 cargos –un 33,4 % respecto del año base (Cuadro 7)-.¹⁴

Cuadro 7
Recursos humanos del Poder Legislativo Nacional por tipo de función
Años 2003-2012

Función	Recursos humanos del Poder Legislativo Nacional											%
	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 Anuarios Estadísticos INDEC 2007/08/09/12

2.4. 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 juzgar 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 8).

Cuadro 8
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

Desde la década de 1990 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, sin tomar en cuenta que –como reconoce 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 y Rivkin, 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; dicha cantidad supone un incremento total del 30,5 % en el transcurso de los 9 años contemplados. 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 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 de 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 impulso 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 en 2009 el personal asignado a la función administrativa se ubicó, por primera vez en dos décadas previas, 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. 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.

¹ 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)

² Además de estas restricciones en el 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, 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 estadales desplegadas a partir del 2003.

³ Fuente: elaboración propia con base en Anuarios Estadísticos INDEC.

⁴ Dicho volumen representa los cargos presupuestados para el Poder Ejecutivo Nacional (central y descentralizado). No incluye personal docente y no docente universitario.

⁵ Dicha cifra incluye los \$ 11.093.600.000 de los servicios de la deuda pública y los \$ 2.743.043.068 de las obligaciones a cargo del Tesoro.

⁶ El Personal de ANSeS, DGI, ADUANAS, constituyen ejemplos de agentes estatales regidos durante esa época por el Convenio Colectivo de Trabajo del Sector Privado (14.250).

⁷ 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.

⁸ 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)

⁹ 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.

¹⁰ Dichos parámetros suponen, para el año 2012, una cifra aproximada del orden de los 7000 investigadores y de 9000 becarios (Conicet, 2013).

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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.)

Referencias bibliográficas

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 y el Caribe (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 (2014) *El Perfil del Empleo Público en el Estado Nacional (2003 a 2012): Principales Transformaciones*, INAP, Buenos Aires, Mimeo.

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>

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, (Años 2003 a 2012) Informes de Presupuesto), Secretaría de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen>

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, *Boletín fiscal* (Años 2007 a 2012), Secretaría de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/boletin/>

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

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