

# CUINAP | Argentina

Año 1 • **2020** | Cuadernos del INAP

## **Argentina: Evolución histórica del personal del Estado nacional (1960-2015)**

Andrea López y Norberto Zeller

# 4

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales



ISSN 2683-9644

# CUINAP | Argentina

## **Argentina: Evolución histórica del personal del Estado nacional (1960-2015)**

Andrea López y Norberto Zeller

4



## **Autoridades**

**Dr. Alberto Ángel Fernández**

Presidente de la Nación

**Lic. Santiago Andrés Cafiero**

Jefe de Gabinete de Ministros

**Dra. Ana Gabriela Castellani**

Secretaria de Gestión y Empleo Público

**Dr. Alejandro Miguel Estévez**

Subsecretario del INAP

# Índice

Los Cuadernos del INAP, Ana Castellani	6
1. Introducción	10
2. Comportamiento histórico del personal estatal	14
3. El personal del sector público y el mercado de trabajo	18
4. El personal del Estado nacional según tipo de actividad	26
5. El personal del Estado nacional y los gobiernos (1960-2010)	29
6. El personal estatal durante los Gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015): composición y características generales	37
7. A modo de conclusión	70
8. Referencias bibliográficas	77
9. Anexo	79

# Los Cuadernos del INAP

Las organizaciones públicas tienen un saber acumulado en los distintos agentes que las integran y, para poder sistematizar dichos conocimientos, es necesario articular las comunidades de práctica que permiten generar un círculo virtuoso entre los que «saben» y los que «aprenden». Por ello, el lanzamiento de los *Cuadernos del INAP* persigue ese propósito.

Asimismo, es necesario reconocer que existen tres niveles diferentes de conocimiento en el área de la Administración Pública: el macro, que expone las grandes teorías y los enfoques epistemológicos de la administración; el *mezzo* o medio, que explica el funcionamiento de las organizaciones públicas en términos de instituciones, estructuras, comportamientos, decisiones y normativas; y por último, el micro, en el cual se contemplan las historias de la vida cotidiana de los diversos actores. La intención subyacente en el lanzamiento de los *Cuadernos del INAP* es aportar estudios e investigaciones que permitan construir una teoría integrada de la Administración Pública que interconecte los tres niveles precitados.

Queremos brindar un medio dinámico de publicación a la comunidad de funcionarios y académicos que producen textos y materiales vinculados al gobierno, el Estado y la Administración Pública, que necesitan

ser conocidos por sus colegas y por la ciudadanía en general, como una forma de visibilizar sus ideas y de hacerlas interactuar en un provechoso debate.

Además, creemos que es necesario reorientar la capacitación para que haya más participación de los trabajadores y para recuperar el conocimiento que traen, y que esos resultados después se apliquen a la gestión cotidiana.

Administrar un Estado no es lo mismo que administrar una empresa, existen especificidades muy claras y complejidades de lo público que no son contempladas por el enfoque *managerialista*. Por ello, los *Cuadernos del INAP* pretenden construir conocimiento con ese objetivo.

**Dra. Ana Castellani**  
**Secretaria de Gestión y Empleo Público**

## **Argentina: Evolución histórica del personal del Estado nacional (1960-2015)<sup>1</sup>**

### **Andrea López**

Profesora de Historia (UBA). Magíster en Administración Pública (UBA). Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora del INAP (1991-2018). Docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Es autora de varios libros y publicaciones en revistas nacionales e internacionales sobre la temática del Estado y la Administración Pública en la Argentina.

### **Norberto Zeller**

Licenciado y Profesor en Sociología (UBA). Cursó estudios en la Maestría en Administración Pública (UBA). Investigador del INAP (1991-2018). Docente e investigador de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Autor de varios libros y publicaciones en revistas nacionales e internacionales sobre la temática del Estado y la Administración Pública en la Argentina.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es el resultado de las últimas actividades de investigación realizadas en coautoría con el Lic. Norberto Zeller, quien falleció en agosto de 2018. Vaya esta presentación en su memoria, por su trayectoria académica y por su compañerismo. Agradecemos la colaboración como asistentes técnicas de Rosario Gorosito y Mirta Cabrera.



## **Resumen**

El trabajo presenta un análisis de los datos del personal que cumple tareas en el Sector Público Nacional desde la década de 1960 hasta el año 2015, planteando algunas tendencias y contrastes que, históricamente, han atravesado la problemática del empleo estatal como resultado de diversas políticas públicas formuladas por los gobiernos durante ese período. Asimismo, la investigación explora la evolución del empleo público en los niveles subnacionales (provincial y municipal) en relación con otras variables fundamentales, tales como la población total de la Argentina y el mercado de trabajo, a los fines de conocer su incidencia en la Población Económicamente Activa (PEA), la población ocupada y la tasa de desempleo.

## **Palabras clave**

Argentina, empleo público, Estado nacional, 1960-2015.

## **Abstract**

The paper presents an analysis of the data of the personnel that fulfill tasks in the national public sector from the 1960s to the year 2015, presenting some trends and contrasts that—historically—have crossed the problem of public employment as a result of various public policies formulated by governments during that period. The research explores the evolution of public employment at the subnational levels (provincial and municipal) in relation to other fundamental variables, such as the total population of Argentina and the labor market, in order to know its incidence in Economically Active Population, employed population and unemployment rate.

## **Key words**

Argentina, public employment, national state, 1960-2015.

# 1

## Introducción

El trabajo presenta un análisis de los datos del personal que cumple tareas en el Sector Público Nacional desde la década de 1960 hasta el año 2015, planteando algunas tendencias y contrastes que —históricamente— han atravesado la problemática del empleo estatal como resultado de diversas políticas públicas formuladas por los gobiernos durante ese período. Asimismo, la investigación explora la evolución del empleo público en los niveles subnacionales (provincial y municipal) para ese mismo período.

A nuestro entender, el análisis cuantitativo sobre el personal estatal no debiera estar dissociado de otras variables fundamentales, tales como la población y el mercado de trabajo, en lo que refiere a su relación con la Población Económicamente Activa (PEA), la población ocupada y la tasa de desempleo, entre otras. A su vez, el presente trabajo da cuenta de las relaciones entre dichas dimensiones, el contexto de los distintos procesos de reforma estatal y económica, y su impacto en el mundo del trabajo público y privado en la Argentina.

Como se estudia en los diferentes apartados, tanto la composición cuantitativa del personal público como su posicionamiento en las diferentes jurisdicciones del Estado (nacional, provincial o municipal), así como las áreas del sector público privilegiadas y/o relegadas en materia de agentes pueden ser observadas a la luz de los distintos

proyectos gubernamentales que, al decir de Sidicaro (2010, p. 15), «Se llevan a la práctica incorporando, o reflejando, las condiciones objetivas correspondientes a las capacidades estatales disponibles». Para el autor, en el caso argentino, se asiste a un progresivo «debilitamiento o crisis» de las capacidades estatales, en el que se entrecruzan conflictos de intereses de orden político, económico y social. Dicho proceso de deterioro se extiende a lo largo de diferentes momentos en la vida del Estado que Sidicaro (2010) ha periodizado como a) Estado intervencionista (1930-1955), b) crisis del Estado y la profundización del intervencionismo (1955-1976), c) desarticulación estatal (1976-1983), d) debilitamiento de las capacidades estatales para la democracia (1983-1989) y e) profundización de la crisis estatal (1989-2001).

Bajo este marco, un análisis pormenorizado del flujo de empleo al interior del Sector Público Nacional —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 públicos a nivel del Estado nacional. En efecto, y como parte de un proceso abierto durante los últimos cuarenta años, se observa una drástica reducción del empleo del Sector Público Nacional, si se toma en cuenta que la dotación de agentes correspondiente al año 2000 representaba apenas el 48 % de la existente en 1960.

*A posteriori*, se advierte un incremento del empleo público tras la crisis de 2001-2002, época que muestra el nivel más bajo en la cantidad de agentes del Estado nacional desde la década de 1970, en consonancia con la mayor crisis del mercado de trabajo argentino y la cuasidisolución del Estado, ejemplificada en las leyes de Emergencia Económica de los años 1989 y 2002.

Tal 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 y de la ANSES 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 personal del Estado nacional, deteniéndonos —en los primeros apartados— en el análisis de su evolución histórica durante los diferentes gobiernos y en las características centrales de su distribución organizativa desde la década de 1960 hasta el año 2015<sup>2</sup>.

En segundo lugar, se someten a consideración las principales transformaciones que experimentaron las dotaciones de trabajadores públicos en los otros niveles jurisdiccionales (provincias y municipios), además de explorar la evolución de la población en la Argentina y las relaciones entre el sector público y el sector privado en el mercado de trabajo.

Las principales fuentes consultadas fueron los Anuarios Estadísticos del INDEC, los Presupuestos Nacionales y algunos estudios bibliográficos (Ferrerres, 2010), según una estrategia variada de recolección de datos, vista las dificultades para obtener información sobre algunos de los períodos estudiados.

---

<sup>2</sup> Se respetan los nombres adjudicados a los ministerios en cada etapa de gobierno analizada.

La nómina del INDEC abarca el conjunto de cargos presupuestados en planta permanente y transitoria asignados en las diferentes entidades, por lo que excluye al personal encuadrado bajo las diversas modalidades de contratación que aún posee el sector público y que alcanzaría una suma mayor a los 75.000 agentes (ONEP, 2015)<sup>3</sup> hasta el primer semestre de 2015. De igual forma, tampoco se cuenta con los datos del personal de Inteligencia, que se distribuye en la Secretaría de Inteligencia, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad Interior, por ser clasificados como secretos.

---

3 Comprende contratos bajo dependencia laboral a término fijo (65.539), contratos bajo locación de servicios personales (3934), contratos bajo locación de obra (1684) y otras modalidades (4030).

# 2

## Comportamiento histórico del personal estatal

### 2.1 Población argentina y empleo público

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

Cuadro 1. Población argentina y empleo público

AÑO	1960	1970	1980	1991	2001	2010
Población argentina	20.013.793	23.364.431	27.949.480	32.615.528	36.260.130	40.117.096
Empleo público total	1.357.997	1.360.895	1.634.751	2.030.978*	2.150.630	2.915.702
% empleo público	6,79	5,82	5,85	6,23	5,93	7,27

Fuente: Datos de empleo público: Ferreres (2010). Datos de población: INDEC, censos de población 1869-2010. \*Corresponde a 1992.

Si observamos el Cuadro 1, no obstante el aumento poblacional y el papel preponderante que las políticas desarrollistas le otorgaron a las empresas públicas en la economía nacional, entre 1960 y 1970, el empleo público total se mantuvo estable, con una baja en su participación relativa. Posteriormente, se advierte un progresivo ascenso de los planteles públicos, del orden de 300.000 agentes entre las décadas de 1970 y 1980, y de 396.227 agentes en el período 1980-1991.

Con el advenimiento de la democracia en 1983 y durante el Gobierno radical del Dr. Raúl Alfonsín, se distingue una recuperación del empleo hasta 1988, aunque —*a posteriori*— las dotaciones del Sector Público Nacional crecieron en menor medida que en el resto de las jurisdicciones. En efecto, entre el fin del Plan de Convertibilidad en 2001 y 2010, se observa un incremento de 765.072 agentes públicos, pero la mayor parte de dicha expansión ocurre en las jurisdicciones provinciales y municipales (unos 600.000 agentes) (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Total empleo nación, provincias y municipios**

AÑO	1960		1970		1980		1991*		2001		2010	
	Empleados	%	Empleados	%	Empleados	%	Empleados	%	Empleados	%	Empleados	%
<b>Nación</b>	917.997	67,60	777.895	57,16	762.751	46,66	620.007	30,53	436.693	20,31	634.359	21,76
<b>Provincias</b>	315.000	23,20	415.000	30,49	648.000	39,64	1.109.932	54,65	1.359.602	63,22	1.809.703	62,07
<b>Municipios</b>	125.000	9,20	168.000	12,34	224.000	13,70	301.039	14,82	354.335	16,48	471.639	16,18
<b>Total</b>	<b>1.357.997</b>	<b>100,00</b>	<b>1.360.895</b>	<b>100,00</b>	<b>1.634.751</b>	<b>100,00</b>	<b>2.030.978</b>	<b>100,00</b>	<b>2.150.630</b>	<b>100,00</b>	<b>2.915.701</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Datos de empleo público: Ferreres (2010). Datos de población: INDEC, censos de población 1869-2010. \*Corresponde a 1992.

## 2.2 El personal estatal nacional, provincial y municipal (1960-2010)

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

Para 1960, el Estado nacional comprendía el conjunto más amplio del personal público de la serie analizada, nucleando al 67 % del total de los agentes, con más de 900.000 empleados. En este componente primaba el personal de las numerosas empresas públicas de entonces y la centralización de los servicios sociales, como la educación y la salud. Pero a partir de esa década y hasta 2001, los planteles se redujeron en forma constante tanto en términos absolutos como porcentuales.

Así, si se examina la participación porcentual de la distribución del personal estatal según las jurisdicciones, en 2010 se advierte que el 62,07 % pertenece a las provincias, mientras que el 21,76 % al Estado nacional y el 16,18 % a los municipios. De este modo, es posible distinguir un proceso de inversión entre el Estado nacional y las provincias, que —como resultado de las políticas de descentralización en educación y salud, entre otras cuestiones— pasaron a ser las principales empleadoras triplicando su participación. En este contexto, el crecimiento de los agentes provinciales es de 1.494.703 cargos. En cambio, los municipios menos que duplican su participación porcentual,



pese a consignarse un incremento importante en términos absolutos, de unos 346.639 cargos más (Cuadro 2).

A pesar de los distintos ciclos políticos y económicos, la baja de los planteles en la Administración Pública Nacional (APN) fue uniforme y constante, con una disminución de 481.304 agentes, cifra que representa una reducción del 52,43 %. Asimismo, y sobre todo en la última década (2001 a 2010), se aprecia que el aumento de las propias dotaciones a nivel de las provincias (y también de los municipios) está destinado a las funciones de seguridad interior, justicia, educación y salud. Por este motivo, a diferencia del Estado nacional, el peso de los salarios en los presupuestos provinciales es uno de los rubros más significativos del gasto público. En el ámbito nacional, a partir del ascenso de los Gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015), puede rastrearse un crecimiento del empleo público, con mayor implicancia en las Fuerzas de Seguridad Interior, el personal universitario, científico-técnico y de las empresas públicas, como será analizado en el siguiente apartado.

# 3

## El personal del sector público y el mercado de trabajo

### 3.1 Personal estatal total nacional, provincial y municipal, su relación con la PEA y la población ocupada

Entre la década de 1960 y el año 2009, la población ocupada se incrementó en 7.264.400 de personas (Cuadro 3), mientras que el personal estatal total en todas las jurisdicciones aumentó en 1.557.705 agentes.

Esta expansión de los empleados estatales significó el 21,47 % de los nuevos ocupados. En esos cincuenta años, la participación del personal estatal en el total de la PEA osciló entre los 16 y los 20 puntos porcentuales.

**Cuadro 3. Evolución de la participación del Sector Público Nacional en la PEA y la población ocupada período 1960-2009**

AÑO	POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA	POBLACIÓN OCUPADA	TASA DE DESEMPLEO	SECTOR PÚBLICO NACIONAL		
	miles de personas		% de PEA	TOTAL NACIÓN	% PEA	% POBL. OCUP.
1960	///	7064,10	///	917.997	///	13,00
1970	8349,00	7917,40	5,17	777.895	9,31	9,82
1980	8996,50	8767,10	2,55	762.751	8,47	8,70
1990	11.034,40	10.200,80	7,45	835.485	7,57	8,19
2000	13.099,50	11.877,10	15,00	436.693	3,33	3,67
2002	13.521,90	10.452,70	22,64	469.414	3,47	4,49
2009	16.219,60	14.328,50	11,66	634.359	3,91	4,42

Fuente: elaboración propia basada en Ferreres (2010).

En tanto, la participación de los agentes estatales con relación a los ocupados es mayor a partir de los años noventa, fenómeno que se explica por el deterioro de la ocupación general, y en los años de mayor participación porcentual, por la alta tasa de desocupación general, como puede observarse en los dos años de crisis, como fueron 1990 y 2009. Sin embargo, es importante destacar que la participación menor al 18 % en la primera década del siglo XXI es inferior a la existente en 1980 (Cuadro 4).

## 3.2 Mercado de trabajo y personal del Estado nacional 1960-2009

Si observamos el mercado de trabajo argentino de los últimos cincuenta años, puede registrarse que se duplican la PEA y la población ocupada,

mientras que el desempleo crece entre 1990 y 2002. En ese período, a la par del incremento de la PEA, se evidencia el estancamiento en la creación de empleos y la reducción intensa del empleo en el Estado nacional.

Los datos disponibles para 1960 muestran que la participación del personal del Estado nacional en el total de los ocupados tuvo su rango más elevado de los últimos cincuenta años con el 13 %, porcentaje que refleja una baja participación del personal estatal en el total del empleo. A partir de ese año, la reducción de su participación es permanente, con una drástica disminución en la década de 1990 hasta llegar al 3,9 % en 2009. Dicho comportamiento se explica, entre otros factores, por la transferencia de importantes segmentos del personal público a las provincias y al sector privado, junto con los congelamientos de las vacantes presupuestarias desde 1994 hasta 2015.

En términos generales, las mejores relaciones entre la PEA, los ocupados, los desocupados y el personal del Estado tuvo lugar entre las décadas de 1960 y 1990. A partir de allí, la progresiva disminución del personal estatal coincide con el estancamiento de los empleados y el enorme aumento de los desocupados.

Las relativamente bajas tasa de actividad y de ocupación a partir de la década de 1990 ponen en evidencia importantes falencias históricas en cuanto a la cantidad y calidad de los empleos del mercado de trabajo argentino. Podemos destacar la alta desocupación, las distintas formas de la subocupación, de baja productividad y remuneración, y los trabajos no registrados, junto con la desocupación oculta (Monza, 1995).

**Cuadro 4. Personal del Sector Público Nacional, provincial y municipal como porcentaje del mercado de trabajo 1960-2009**

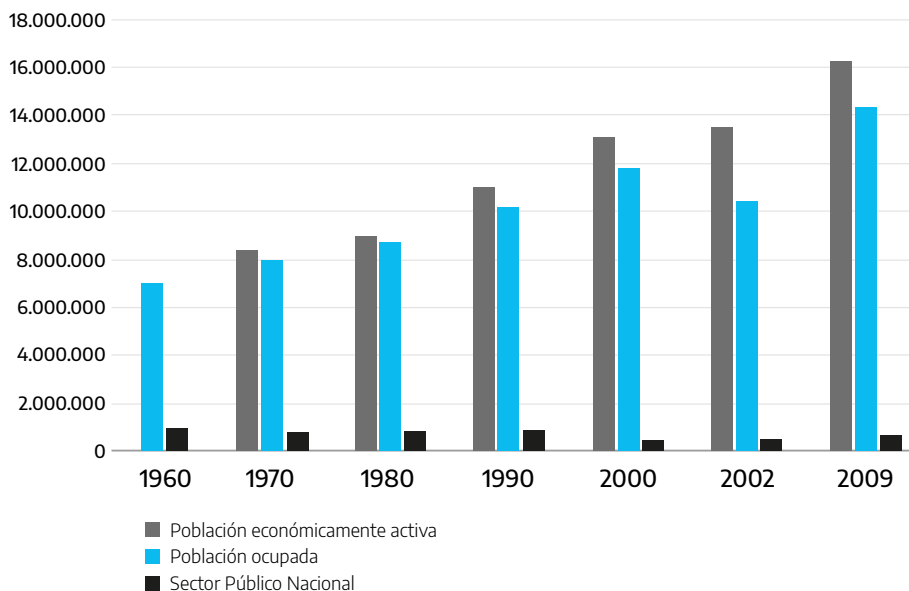
AÑO	TOTAL SECTOR PÚBLICO NACIONAL, PROVINCIAL Y MUNICIPAL	% SECTOR PÚBLICO NAC., PROV. Y MUNICIPAL SOBRE LA PEA	% SECTOR PÚBLICO NAC., PROV. Y MUNICIPAL SOBRE LA POBLAC. OCUPADA
1960	1.357.997	///	16,22
1970	1.360.895	16,30	17,18
1980	1.634.751	18,17	18,64
1990	2.252.255	20,41	22,79
2000	2.150.630	16,41	18,10
2009	2.915.702	17,97	20,34

Fuente: elaboración propia basada en Ferreres (2010).

Asimismo, debe destacarse, entre otros factores, el impacto producido por las políticas de Reforma Estatal y de Reforma Económica, así como la política monetaria de la Convertibilidad, en la reconfiguración del mercado de trabajo. La reforma estatal, entre otros aspectos, promovió la transferencia de las empresas estatales al sector privado y de los servicios sociales a las provincias, situación que, sumada a las políticas de despidos, congelamientos de vacantes y retiros voluntarios, incrementó la desocupación y el segmento de la población jubilada. En tanto, la reducción de los planteles del personal civil y técnico en el Estado nacional produjo el incremento proporcional del personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Interior, reforzando los roles de coacción estatal. Además, generó una significativa disminución en la participación de los salarios en el presupuesto nacional, que osciló en alrededor de un 10 % en los últimos años.

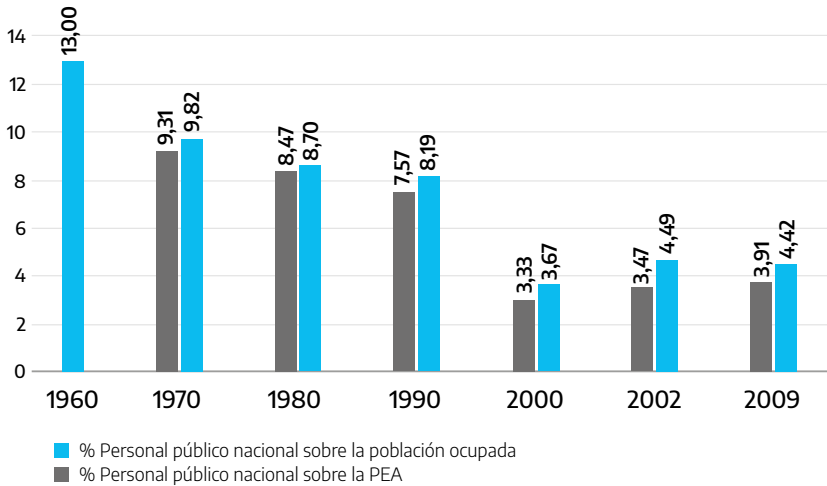
Después de la crisis de 2001-2002, se exhibe un incremento muy relevante de la población activa, y aún mayor de la población ocupada, lo que explica la decisiva baja de la desocupación. Esta mejora de la ocupación general coincide con un incremento de 164.945 agentes entre los siete años que van de 2002 a 2009. Dicho aumento adquiere un peso poco determinante respecto de los 3.875.800 nuevos empleos creados en esos años y tampoco modificó de forma relevante su participación relativa dentro del mercado de trabajo. La expansión se tradujo en el pasaje del 3,47 % al 3,91 % de su participación en la PEA durante esos años. Así, podemos observar que la mayor participación de los estatales entre los ocupados, del 4,49 % en el 2002 y del 4,42 % en el 2009, se explica por la existencia de muy altos índices de desocupación (Ferrerres, 2010).

**Gráfico 1. Mercado de trabajo y Sector Público Nacional. Evolución 1960-2009**



Fuente: elaboración propia basada en Ferrerres (2010).

Gráfico 2. Sector Público Nacional como porcentaje del mercado de trabajo 1960-2009



Fuente: elaboración propia basada en Ferreres (2010).

## 3.3 Mercado de trabajo y personal estatal según las jurisdicciones provincial y municipal

### 3.3.1 Las provincias

A diferencia de lo ocurrido con el personal del Sector Público Nacional, las provincias, al incrementar sus dotaciones de personal, van aumentando su participación tanto en la PEA como entre los ocupados. Este proceso histórico se acelera a partir de 1990, cuando la participación oscila entre el 10 % y el 11,15 % entre 1990 y 2009, mientras que entre los ocupados pasa del 11 % al 12,63 % en ese lapso (Cuadro 5).

Esta participación es relativamente elevada por la importancia de las dotaciones docentes, del personal de salud y policial. Cabe destacar que, del

total global de personal estatal, los docentes representan la tercera parte, con alrededor de un millón de agentes (Cuadro 5).

**Cuadro 5. Personal del Sector Público Provincial como porcentaje del mercado de trabajo 1960-2009**

AÑO	TOTAL SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL	% SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL SOBRE LA PEA	% SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL SOBRE LA POBLACIÓN OCUPADA
1960	315.000	///	4,45
1970	415.000	4,97	5,24
1980	648.000	7,20	7,39
1990	1.122.993	10,17	11,00
2000	1.359.602	10,37	11,44
2009	1.809.703	11,15	12,63

Fuente: elaboración propia basada en Ferreres (2010).

### 3.3.2 Los municipios

En los municipios, la participación de sus empleados en la PEA y en los ocupados es muy baja, aunque también se incrementa en el lapso de los últimos cincuenta años. La participación porcentual en la PEA es reducida, oscilando —entre 1970 y 2009— del 2 % al 3 %. Sin embargo, no se poseen datos sobre la participación del sector público en las áreas rurales, ya que no son relevadas en la encuesta del INDEC, ni de su impacto en la cantidad y calidad del empleo (empleo estatal versus trabajadores rurales pobres) (Cuadro 6).



## Cuadro 6. Personal del Sector Público de los municipios como porcentaje del mercado de trabajo 1960-2009

AÑO	TOTAL SECTOR PÚBLICO MUNICIPIOS	% SECTOR PÚBLICO MUNICIPIOS SOBRE LA PEA	% SECTOR PÚBLICO MUNICIPIOS SOBRE LA POBLACIÓN OCUPADA
1960	125.000	///	1,77
1970	168.000	2,01	2,12
1980	224.000	2,48	2,55
1990	293.777	2,66	2,87
2000	354.335	2,70	2,98
2009	471.639	2,90	3,29

Fuente: elaboración propia basada en Ferreres (2010).

# 4

## El personal del Estado nacional según tipo de actividad

Si analizamos el volumen de empleo en el Estado nacional por tipo de actividad, puede observarse que en 1960 la Administración Nacional poseía el 55 % del personal, mientras que el 45 % restante se distribuía entre las empresas y las universidades, con más de 400.000 agentes. De la misma forma que, desde mediados de la década de 1940, la época fue muy activa en materia de creación de empresas públicas, a la par que un importante número de empresas privadas en situación de quiebra fueron absorbidas por el sector estatal. En cambio, en 1970 la APN elevó su participación al 61 %, en detrimento de otros sectores, como es el caso del rubro «Empresas del Estado, Universidades y otros Entes», cuya participación se reduce al 39 %, con 113.173 agentes menos.

En las décadas siguientes, la tendencia observada se mantiene con el 67 % del personal concentrado en la APN y el 33 % distribuido entre empresas del Estado y universidades en 2001. En este año, se aprecia el nivel más bajo del personal en las empresas y una reducción menor en las universidades, como resultado de los ajustes fiscales de 2000 y 2001. En cambio, el incremento presente entre 2005 y 2010 se corresponde, principalmente, con el aumento del personal universitario y, en menor medida, de las empresas de servicios públicos reestatizadas (Cuadro 7).

## Cuadro 7. Estado nacional

AÑO	1960		1970		1980		1991*		2001		2010	
	Empleados	%	Empleados	%	Empleados	%	Empleados	%	Empleados	%	Empleados	%
Administración Nacional	502.540	55,00	475.611	61,00	444.379	58,00	344.592	56,00	291.287	67,00	315.739	50,00
Empresas del Estado, Universidades y otros entes	415.457	45,00	302.284	39,00	318.372	42,00	275.415	44,00	145.406	33,00	318.620	50,00
<b>Total</b>	<b>917.997</b>	<b>100,00</b>	<b>777.895</b>	<b>100,00</b>	<b>762.751</b>	<b>100,00</b>	<b>620.007</b>	<b>100,00</b>	<b>436.693</b>	<b>100,00</b>	<b>634.359</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Datos de empleo público: Ferreres (2010). Datos de población: INDEC, censos de población 1869-2010. \*Corresponde a 1992.

## Cuadro 7.1. Personal del Sector Público Nacional según subsectores

AÑO	ADMINISTRACIÓN CENTRAL	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	ADMINISTRACIÓN NACIONAL	EMPRESAS DEL ESTADO, UNIVERSIDADES Y OTROS ENTES	NACIÓN
1960	296.050	206.490	502.540	415.457	917.997
1970	229.072	246.539	475.611	302.284	777.895
1980	218.635	225.744	444.379	318.372	762.751
1990	///	///	///	///	835.485
2000	228.548	62.739	291.287	145.406	436.693
2009	266.588	49.151	315.739	318.620	634.359

Fuente: elaboración propia basada en Ferreres (2010).

Cuando analizamos el comportamiento histórico del personal estatal en la nación, entre 1960 y 2009, vemos que también ha sufrido grandes variaciones en su composición interior. Entre 1960 y 2009, el personal estatal de la nación disminuyó en 283.638 agentes, es decir, el 30 %.

En 1960 la composición entre el personal de la Administración Nacional era apenas superior a la suma del personal de las empresas públicas y las universidades nacionales, que representaba el 45,25 % del total de los agentes nacionales de ese año. Para 2009 ese personal disminuyó en 96.837 agentes y el personal de la Administración Nacional, en 186.801 agentes, lo que muestra la drástica reducción del personal de las empresas públicas que llegó a su menor nivel en el año 2000, con apenas 145.406 cargos, en su mayoría pertenecientes a los docentes y no docentes del sistema universitario estatal.

En la Administración Nacional, la Administración Central disminuyó en 29.462 agentes y la Administración Descentralizada sufrió la mayor disminución con 157.339 agentes menos en cincuenta años. Entre los organismos descentralizados que desaparecieron, figuran las organizaciones reguladoras de mercados, como las juntas de Granos o Carnes. Este sector alcanzó su mayor nivel de empleabilidad en 1975 con 293.841 agentes y su menor nivel en 2003 con 37.007 agentes (Cuadro 7.1).

La reducción del personal del Estado nacional fue constante en las últimas décadas y se acentuó en los momentos de macrorreformas estatales de privatización de empresas estatales, cierre de organismos descentralizados y transferencias de servicios educativos y de salud. En esas etapas históricas, disminuyó el personal de los organismos descentralizados y el de las empresas públicas en mayor medida, con lo que se acentuó el rol de las funciones esenciales e indelegables del Estado en detrimento de la intervención en la economía (Cuadros A y B en anexo).

## El personal del Estado nacional y los gobiernos (1960-2010)

Si se observa la Cuadro 8 (en anexo), el Gobierno desarrollista de Arturo Frondizi (1958-1962) exhibe un descenso de más de 100.000 agentes, en virtud de la política de racionalización administrativa que incluyó el congelamiento de vacantes y despidos, además de la privatización de los ferrocarriles del Estado (en lo que concierne al transporte urbano de pasajeros) y de algunas de las empresas incluidas en la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) (Rougier, 2008). Los fuertes niveles de contracción del gasto público durante la recesión de los años 1962-1963 profundizaron las medidas de estabilización llevadas a cabo por el Gobierno de José María Guido (1962-1963), dando por resultado una nueva disminución del empleo público (Aronskind, 2003).

Con el período gubernamental del radical Arturo Illia (1964-1966) y su política de reactivación económica y expansión de la demanda, que permitió reducir la caída del desempleo al 5,5 % (Aronskind, 2003), el empleo público registra un leve incremento respecto de las gestiones anteriores, para advertir una nueva declinación desde 1968 hasta 1972. En este caso, el Gobierno dictatorial de la autodenominada «Revolución Argentina» (1966-1973) impuso un nuevo plan de ajuste fiscal y de recorte del empleo público, con mayor impacto a nivel de la Administración Nacional que en el sector de empresas públicas.

Como resultado de la instauración de los Gobiernos peronistas de Héctor José Cámpora y Juan Domingo Perón (1973-1976), el cambio de tendencia en el empleo público es altamente significativo, con un incremento del 11,8 % respecto de 1972, que implica 147.843 cargos más hasta 1975. A partir de ese año y hasta 1983, se observa un quiebre progresivo de esta dinámica de crecimiento, registrándose una caída de agentes del orden del 16,3 %. En la menor cantidad de cargos (239.547) confluyen, además de la política de despidos por medio de la ley de prescindibilidad, la descentralización de la educación primaria y la reducción de empresas bajo la órbita estatal que, según Bonifacio (1986), significó una tasa negativa de más del 5 % para el quinquenio 1975-1980. En tanto, Minsburg (1991) señala que de 1976 a 1981 se privatizaron unas 120 entidades, cuya composición es multivariada, entre las que pueden destacarse ingenios azucareros, industrias llave, frigoríficos, radioemisoras y canales de televisión<sup>4</sup>.

Con el advenimiento de la democracia en 1983, bajo el Gobierno radical del Dr. Raúl Alfonsín (1983-1989), la recuperación del volumen de empleo es del 17 % entre 1983 y 1988, sumando 210.108 cargos más. En cambio, entre el Plan Austral y 1989, la dotación pública disminuyó en 216.601 cargos, sobre todo, en el sector de Empresas, Universidades y Otros Entes. Cabe destacar que la baja del 14,46 % tuvo lugar en un solo año, entre la crisis del Plan Primavera, con las dos hiperinflaciones de 1989 y 1990, y la macrorreforma estatal del inicio del primer gobierno menemista. Aquí también debe contabilizarse el resultado de las privatizaciones llevadas a cabo durante este período (SIAM, SIAT, Opalinas Hurlingham, Sol Jet, Winco y Austral, entre otras), además de las políticas de congelamiento de vacantes y de retiros voluntarios

---

4 Cabe destacar que, en forma paralela a este proceso privatizador, el Estado creó nuevas firmas (como la CONEA, ENACE y Astilleros Domecq García), adquirió Austral Líneas Aéreas (transferida en 1980) y llevó a cabo la emblemática estatización de la Compañía Ítalo-Argentina de Electricidad (Minsburg, 1991).

implementadas desde fines de 1986 (López y Zeller, 2014) (Cuadro 8 en anexo).

Durante el transcurso del primer Gobierno del Dr. Carlos Menem (1989-1995), la Argentina transitó la contracción de agentes públicos más importante de las últimas cuatro décadas, en pleno auge de las denominadas reformas de «primera generación», que pusieron en cuestión la matriz Estado-céntrica vigente en la mayoría de los países capitalistas desde mediados de la década de 1940. Entre 1989 y 1996, el conjunto de los recursos humanos a cargo del Estado nacional se redujo en un 36,9 %, como producto —fundamentalmente— de las privatizaciones de empresas públicas, del cierre de diversos organismos y de la descentralización a las provincias de los servicios sociales de educación secundaria y terciaria y del sector salud.

En la segunda mitad de la década de 1990, entre 1995 y 1999, la dotación de agentes descendió en menor proporción (93.782 cargos/8,9 %), en especial en el sector de la Administración Nacional. En tanto, mientras que en 1983 el sector de las Empresas Públicas y Bancos Oficiales y Universidades Nacionales representaba alrededor del 24,87 % del total del empleo público del nivel nacional, en el año 2000, se contaban con 14.691 cargos menos, en la medida en que el personal universitario se mantiene casi invariable a lo largo de ese período.

Entre el segundo gobierno justicialista y el primer año del Gobierno de la Alianza (1995-2000), el personal del Estado nacional se reduce en un 11,60 %, con 122.463 cargos menos. En lo que respecta a la Administración Nacional, la tendencia decreciente se consolida a nivel de la Administración Central y de los Organismos Descentralizados, en tanto que las Universidades Nacionales, el sector de Empresas Públicas

y Bancos Nacionales muestran un descenso estimativo de 17.389 cargos entre 1996 y 2000 (Cuadro 8 en anexo).

De este modo, y como parte de un proceso abierto durante los últimos cuarenta años, se observa una drástica reducción del empleo público a nivel del Estado nacional, si se toma en cuenta que la dotación de agentes correspondiente al año 2000 representaba apenas el 48 % de la existente en 1960. La crisis de 2001-2002 culmina con el menor volumen histórico de personal estatal nacional, tanto a nivel de la Administración Pública como de las Empresas y las Universidades Nacionales, sumando un total de 475.229 cargos. Además de las transferencias a las provincias del personal educativo y de salud y al sector privado de las dotaciones de las exempresas públicas, desde el Plan Austral al 2001, hubo numerosos programas de retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas y cese de personal por cierre y/o reestructuración de organismos.

Este proceso de reducción cuantitativa del empleo fue acompañado —hasta 2001— de las siguientes características (Zeller y Rivkin, 2003):

- a) Mayor participación relativa del personal dependiente de las Fuerzas Armadas, de Seguridad y de los servicios civiles vinculados a estas, frente al personal que desempeña funciones civiles, como las administrativas, científicas, sociales y económicas.**

Sobre un total de 258.458 agentes presupuestados para 2001<sup>5</sup>, el personal militar y de seguridad interior representaba el 58 % (150.886) de los cargos, mientras que los agentes civiles concentraban el 42 % (107.572). De estos últimos, una parte

---

<sup>5</sup> Dicho volumen representa los cargos presupuestados para el Poder Ejecutivo Nacional (central y descentralizado). No incluye personal docente y no docente universitario.



significativa presta 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 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 bajo su órbita y el cierre de bases de operaciones de las Fuerzas Armadas, entre otras transformaciones. Pero 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 (por ejemplo, a nivel de las empresas públicas y del personal docente), motivo por el cual la participación porcentual del sector militar y de seguridad tendió a aumentar con relación a la cantidad de cargos totales, sobre todo en materia de Fuerzas de Seguridad. A diferencia, el personal civil vinculado a las actividades sociales, como la seguridad social, trabajo o desarrollo social y salud, fue disminuyendo paulatinamente su proporción de agentes, si se toma en cuenta que para 2001 el 80 % de los cargos presupuestados para ambos niveles de administración del PEN 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 de 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 total del gasto presupuestado para el Estado Nacional en 2001 fue de \$51.869.787.297<sup>6</sup>, siendo el gasto total en remuneraciones del personal de \$6.493.527.785. Por lo tanto, el egreso presupuestado para salarios equivalía al 12,5 % del total del gasto. Si excluimos los gastos correspondientes al Poder Judicial y al Poder Legislativo, el gasto total presupuestado del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) fue de \$50.642.199.216, mientras que las remuneraciones alcanzaban a \$5.448.427.751, expresando solo el 10,7 % del total del Presupuesto. 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 (jubilaciones anticipadas, ley de disponibilidad, retiros voluntarios y privatizaciones, transferencias a otras jurisdicciones, cierres de organismos, etcétera), combinadas con el congelamiento de vacantes. En cambio, a partir de mediados de los años ochenta, 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

---

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

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 el conjunto de la administración. Así, para 2001 el Presupuesto Nacional clasificaba 56 regímenes y/o escalafones de empleo público en el PEN, de los cuales un reducido número rondaba los 30.000 cargos (como los casos de SINAPA, Policía Federal, PECIFA, Gendarmería, DGI y Prefectura Naval), mientras que la mayor parte de los sistemas de carrera y/o regímenes no superaba los 1000 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 al interior 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 convencionado regido por la Ley 14250 de Convenio Colectivo de Trabajo para el sector privado<sup>7</sup> 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 fue el caso de los entes reguladores de servicios públicos privatizados, que fueron creados con regímenes de contrataciones especiales.

---

<sup>7</sup> El personal de ANSES, DGI y Aduana constituyen ejemplos de agentes estatales regidos durante esa época por el Convenio Colectivo de Trabajo del sector privado (Ley 14250).

## El personal estatal durante los Gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015): composición y características generales

En el Sector Público Nacional, comprendido —según la clasificación de datos del INDEC— por la Administración Nacional, las Universidades Nacionales, las Empresas y Sociedades del Estado, los denominados Otros Entes Públicos, el Sistema Financiero y los Institutos de Seguridad Social, se registra un total de 763.477 cargos para 2015. El crecimiento observado durante todo el período bajo análisis es del orden de los 285.939 cargos, cifra que representa un aumento de 21.995 cargos promedio por año y un incremento del 57,00 % en trece años (Cuadro 9).

Cuadro 9. Recursos humanos del Sector Público Nacional. Años 2003-2015

SECTOR	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	%
<b>Total</b>	477.538	500.061	527.668	553.346	566.702	601.723	623.162	641.770	661.238	687.369	709.714	736.566	763.477	100,00
<b>Administración Nacional</b>	266.221	269.654	284.480	290.159	295.404	303.947	315.767	325.817	334.601	347.590	359.227	377.225	389.835	51,60
<b>Universidades Nacionales</b>	163.215	167.738	177.958	192.191	192.761	216.487	223.694	227.112	233.195	238.836	242.820	247.829	256.343	33,57
<b>Sistema Financiero</b>	18.917	19.482	19.452	19.887	20.888	21.401	21.015	20.922	21.606	21.770	22.530	23.056	23.797	3,12
<b>Empresas y Sociedades del Estado</b>	9.500	21.927	23.752	29.233	35.488	38.117	40.250	44.022	47.852	55.581	62.288	65.278	70.265	9,20
<b>Otros Entes Públicos</b>	19.685	21.260	22.026	21.876	22.161	21.771	22.436	23.897	23.984	23.592	22.849	23.178	23.237	3,04

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2003-2015.

Al analizar las cifras por sector, el personal de la Administración Nacional constituye, para 2015, la mitad de los agentes del Estado nacional, con 389.835 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 en 123.614 cargos respecto de 2003, su participación se mantiene en forma estable, con una disminución de su peso relativo en el total del sector público, que oscila del 55,70 % en 2003 al 51,06 % en 2015.

A su vez, el agrupamiento del personal universitario nacional tiene un peso significativo, dado que representa alrededor de una tercera parte del total de agentes públicos (33,60 %)<sup>8</sup>. En efecto, el personal docente y no docente de las universidades crece —entre 2003 y 2015— en 93.128 cargos (57,00 %), con un incremento casi similar al promedio de la Administración Nacional (Cuadro 5). Para entender la evolución creciente de la participación de estos trabajadores en términos absolutos, no puede 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 quince nuevas instituciones universitarias, entre otros factores.

En el sector de las Empresas y Sociedades del Estado, los recursos humanos casi se quintuplican, si se toma en cuenta que en 2003 el personal de este rubro representaba apenas el 2,00 % del total de los planteles públicos. A diferencia, para 2015 su incidencia es del 9,20 %, con una expansión —de 2003 a 2015— del orden de los 60.765 cargos.

---

8 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 507.134 cargos.

En tanto, durante el período bajo análisis, el personal de los Otros Entes Públicos (Administración Federal de Ingresos Públicos [AFIP], Instituto Nacional de Artes Audiovisuales [INCAA], Unidad Especial de Transmisión Yacyretá e Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados [ex PAMI]) se mantiene estable y aumenta en solo 3552 cargos y experimenta una baja en términos porcentuales del 4,12 % en 2003 al 3,04 % en 2015.

Por su parte, en el Sector Financiero (Banco Central, Banco Nación, Banco de Inversión y Comercio Exterior y Banco Hipotecario [de propiedad mixta]), se observa una suba de 4880 cargos, pero —en términos porcentuales— se opera una reducción de su participación relativa del 4,00 % en 2003 al 3,12 % en 2015.

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 personal universitario (57,00 %), seguido de los agentes de la Administración del Estado nacional (46,43 %). El personal del Sistema Financiero Público y el de los Otros Entes Públicos se mantienen estables y pierden participación relativa, en tanto que en las Empresas y Sociedades del Estado se evidencia el mayor aumento en términos porcentuales, como resultado de las políticas de reestatización de empresas de servicios públicos, así como de la creación de nuevos complejos vinculados al sector energético, tecnológico y productivo, entre las ramas de mayor preponderancia (Cuadro 9).

## 6.1 El personal de la Administración Nacional

La Administración Nacional —que incluye a la Administración Central, la Administración Descentralizada y los Institutos de Seguridad Social— incorpora, a lo largo del período bajo análisis, 123.614 cargos. Junto con el crecimiento del personal de las Fuerzas de Seguridad Interior y del Poder



Judicial, dicho aumento expresa, además, la ampliación de la estructura ministerial, las nuevas funciones estatales, así como el fortalecimiento de algunos organismos descentralizados y la incorporación a la planta transitoria de un núcleo de agentes contratados por tiempo determinado hasta 2003 (Cuadro 10).

Mientras que la Administración Central experimenta una suba de 82.340 cargos (35,90 %) a lo largo de trece años, los Organismos Descentralizados crecen en 29.679 cargos (95,30 % respecto a 2003). En estas unidades, sus recursos humanos comienzan a elevarse a partir de 2005, por las políticas de fortalecimiento de organismos como el CONICET, el SENASA, el INTA y la CONEA, así como la Dirección Nacional de Vialidad, la Administración Nacional de Aviación Civil y la Dirección Nacional de Migraciones, entre aquellos que registran los principales volúmenes de personal (Cuadro 10).

En cuanto a los Institutos de Seguridad Social (sobre todo, ANSES), se mantiene una cantidad estable de personal entre 2003 y 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 2008. En este sentido, cabe consignar que gran parte de los planteles de las empresas privadas y las AFJP pasaron a depender de la ANSES, lo que explica para 2009 la casi duplicación del personal, con 5259 agentes más respecto de los dos años anteriores. Entre 2010 y 2015, se observa un nuevo aumento de 3020 cargos, debido a la mayor expansión de la cobertura social y territorial (Asignación Universal por Hijo, Asignación por Embarazo para Protección Social, seguros de desempleo, entre otras políticas). Por lo tanto, en el total de años revisados, se registra un incremento de 11.595 cargos, cifra que supone un 197,80 % de expansión (Cuadro 10).

Cuadro 10. Recursos humanos de la Administración Nacional. Años 2003-2015

SECTOR	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	%
Total Administración Nacional	266.221	269.654	284.480	290.159	295.404	303.947	315.767	325.817	334.601	347.590	359.227	377.225	389.835	100,00
Administración Central	229.214	232.417	245.581	250.385	255.259	261.275	266.590	269.953	275.927	282.933	292.148	303.258	311.554	79,91
Organismos Descentralizados	31.146	31.376	33.038	33.913	34.273	36.800	38.046	41.428	44.238	49.559	51.981	57.511	60.825	15,60
Instituciones de Seguridad Social	5861	5861	5861	5861	5872	5872	11131	14.436	14.436	15.098	15.098	16.456	17.456	4,40

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2003-2015.

## 6.2 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, pueden destacarse los siguientes datos: del Poder Ejecutivo Nacional depende casi el 88,00 % del total de los agentes públicos. En este caso, se aprecia un incremento de 106.392 cargos durante los trece años considerados, cifra que representa un 45,20 % de aumento respecto de 2003.

El Poder Legislativo Nacional ocupa apenas el 4,20 % del personal de los tres poderes y registra, para todo el período, un aumento de 6228 cargos (el 62,00 %).

El Poder Judicial Nacional, con una representación del 8,10 %, muestra, a lo largo del período, un crecimiento total de 10.994 cargos y expresa un aumento del 53,00 % desde 2003. Por lo tanto, proporcionalmente, es el sector estatal que registra el mayor incremento porcentual (Cuadro 11).

Cuadro 11. Recursos humanos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Años 2003-2015

PODERES	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	%
<b>Total</b>	266.221	269.654	284.480	290.159	295.404	303.947	315.767	325.817	334.601	347.590	359.227	377.225	389.835	100,00
<b>Poder Ejecutivo Nacional</b>	235.409	238.797	253.082	256.723	260.249	267.384	278.444	285.633	293.717	305.536	315.830	331.910	341.801	87,70
<b>Poder Legislativo Nacional</b>	10,040	10,022	10,243	10,550	10,661	10,850	10,985	11,548	11,731	12,442	13,413	14,081	16,268	4,20
<b>Poder Judicial de la Nación</b>	20,772	20,835	21,155	22,886	24,494	25,713	26,338	28,636	29,153	29,642	29,984	31,234	31,766	8,10

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2003-2015.

## 6.3 El personal del Poder Ejecutivo Nacional

El Poder Ejecutivo Nacional, comprendido tanto por la Administración Central (ministerios) como la Descentralizada (Organismos Descentralizados) y los Institutos de Seguridad Social (Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina, Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares y ANSES), es el ámbito que sufrió mayores transformaciones en las últimas décadas.

En términos generales, la evolución del Poder Ejecutivo acompaña la ampliación y redefinición de las estructuras ministeriales (tales como 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 competencias económicas y sociales retiradas del Estado desde la década de 1990.

Según puede observarse, a partir de 2003, prospera la creación de nuevos ministerios y de unidades con competencias productivas, sociales, científico-técnicas y comunicacionales, pero, 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 60,00 % para 2015)<sup>9</sup>. Así, en la Administración Central y en términos absolutos, las Fuerzas Armadas y de Seguridad Interior (sobre todo, estas últimas) sufren la mayor expansión, que —durante el período analizado— llega

---

9 A ello debe sumarse el personal civil (PECIFA), científico, docente y de salud dependiente de las fuerzas de seguridad interior y de defensa.

a un total de 49.318 cargos (Cuadro 8 en anexo). Dicho valor representa el 46,35 % del incremento operado en el conjunto de los planteles del Poder Ejecutivo para el período.

A diferencia, alrededor del 30,00 % de los cargos se distribuye entre el personal civil que integra los distintos ministerios, los organismos descentralizados y las instituciones de seguridad social. Para el período, los ministerios civiles con mayor expansión en sus planteles son Desarrollo Social y Trabajo. El primero exhibe un aumento de 2648 cargos, siendo relevante el progresivo pase a la planta transitoria del personal que cumplía funciones como 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, con un salto considerable para 2015. El segundo presenta 2664 nuevos cargos, con una progresiva suba entre 2009 y 2014, 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 (Cuadro 8 en anexo). En menor medida, se observan ampliaciones en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (1292 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 extendió el personal en 1765 cargos, en especial desde 2010, y la Jefatura de Gabinete de Ministros también se acrecentó en 1048 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 ACUMAR y AFSCA (Cuadro 12).

En cambio, la Presidencia de la Nación disminuye su personal en 1971 cargos (por el traslado de dependencias hacia otras áreas) y el Ministerio de Educación también experimenta —hasta 2012— una leve reducción, 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 (en 2004), de la Producción (en 2008) y de Industria (en 2009, a partir de la disolución del Ministerio de la Producción), aunque en los años 2011 y 2014 se observa un ligero incremento (Cuadro 12).

**Cuadro 12. Recursos humanos del Poder Ejecutivo Nacional por Ministerios y otros Organismos. Años 2003-2015**

Ministerios y otros Organismos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Total</b>	<b>235.409</b>	<b>238.810</b>	<b>253.082</b>	<b>256.723</b>	<b>260.249</b>	<b>267.384</b>	<b>278.444</b>	<b>285.633</b>	<b>293.717</b>	<b>305.536</b>	<b>315.830</b>	<b>331.910</b>	<b>341.801</b>
Presidencia de la Nación	3833	3019	2986	2979	3010	3127	2777	2808	2792	2894	2956	3126	1862
Jefatura de Gabinete de Ministros	739	926	962	964	1213	1215	1300	1297	1464	1489	1762	1771	1787
Ministerio del Interior (3)	714	836	955	961	878	698	699	694	693	676	1857	1817	1827
Ministerio de Rel. Ext., Comercio Internacional y Culto	1575	1575	1762	1606	1809	1822	1936	1949	2525	2569	2808	2808	2867
Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	1688	1456	1440	1451	1510	1777	2550	2562	///	///	///		
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos						///	///	///	2527	2622	2620	2547	2591
Ministerio de Seguridad						///	///	///	200	692	701	741	750
Ministerio de Defensa (1)	716	716	585	743	710	938	971	972	1002	1014	1013	1037	1037
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2)	2992	3941	3869	3868	3917	3950	3182	3181	3227	3607	3606	3666	3666
Ministerio de Producción	2339	///	///	///	///	///	1336	///	///	///	///		
Ministerio de Industria y Turismo						///	///	782	///	///	///		

Ministerio de industria	///	///	///	364	187	187	187	238					
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	///	///	577	753	1274	1274	1273	1275					
Ministerio de Turismo	///	///	///	429	429	429	428	428					
Ministerio de Planif. Federal, Inversión Pública y Servicios	///	2444	2320	2352	2383	2384	2353	2208	2208	2208	784	784	781
Ministerio de Educación	1181	1181	1181	1177	1179	1131	1114	1114	1114	1115	1588	1588	1588
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	///					121	121	513	546	546	546	546	546
Ministerio de Cultura													1.511
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	1210	1210	1210	1214	1620	2015	2649	2650	2650	2650	3528	3874	3874
Ministerio de Salud	3546	3781	3782	3880	3642	3793	3953	4084	4272	4588	4912	4911	5311
Ministerio de Desarrollo Social	788	533	580	580	1745	1837	1830	1832	1832	1832	1834	3435	3436
<b>Fuerzas Armadas y de Seguridad</b>	<b>176.883</b>	<b>179.744</b>	<b>192.525</b>	<b>195.059</b>	<b>196.542</b>	<b>200.058</b>	<b>202.680</b>	<b>202.830</b>	<b>206.859</b>	<b>210.971</b>	<b>216.930</b>	<b>223.981</b>	<b>228.822</b>
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	66.495	73.390	77.604
Organismos Recaudadores	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///
Organismos Asistenciales	2314	2323	2328	2350	2332	2139	2140	2138	2209	4072	4703	5421	6679
Organismos de Seguridad Social	5861	5861	5861	5861	5872	5872	11.131	14.436	14.436	15.098	15.098	16.456	17.456
Organismos Científicos	14.837	14.982	15.953	16.402	16.733	18.599	19.174	20.705	21.262	22.498	23.378	24.368	26.017
Organismos Reguladores	1084	1079	1177	1287	1337	1382	1433	1848	2890	2670	2954	3282	3448
Otros Organismos	13.109	13.203	13.606	13.989	13.817	14.526	15.115	16.453	17.463	19.835	20.362	23.863	24.004

(1) Para los años 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, incluye Estado Mayor Conjunto de la Fuerzas Armadas.

(2) Corresponde al ex Ministerio de Economía y Producción en el período 2005-2008.

(3) Desde 2013 el Ministerio de Interior absorbe la Secretaría de Transporte y se conforma el Ministerio del Interior y Transporte.

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2003-2015.

Nota: Los datos corresponden a cargos aprobados en los presupuestos de la Administración Nacional del 2011 al 2015. Se adecuó la denominación de «Organismo Científico», precisando la expresión en concordancia con el clasificador presupuestario por «finalidades y funciones».

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, Vivienda e Infraestructura, entre otras, hasta entonces pertenecientes al



Ministerio de Economía. Para 2004 (año de su creación), poseía 2444 agentes y se registra una pequeña disminución en 91 cargos desde 2009 hasta 2012. Posteriormente, el descenso de cargos es significativo (1660 cargos), debido a que, en junio de 2012, la Secretaría de Transporte pasó a funcionar bajo la órbita del Ministerio de Interior, por la prioridad gubernamental adjudicada a la resolución de un conjunto de situaciones críticas experimentadas en el sector ferroviario y en el ámbito de la seguridad vial.

Por su parte, la categoría Otros Organismos del PEN revela —a lo largo de los trece años— una suba de 40.399 cargos. En este conjunto, el rubro Organismos Científicos se cuenta entre las áreas de mayor crecimiento en sus planteles, con 11.180 nuevos cargos para 2015, siendo relevante el impacto a nivel del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). En efecto, desde 2004 en esta agencia 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 becarios<sup>10</sup> (CONICET, 2013). En tanto, en los denominados «Otros Organismos» (fundamentalmente, AFIP e INSSJP), la expansión también es significativa con 10.895 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 4365 cargos. A su vez, es relevante la participación de los organismos reguladores que —a lo largo del período bajo análisis— concentran un incremento de 2364 cargos (Cuadro 12).

En síntesis, en los trece años observados, la organización del PEN sufre importantes transformaciones, pero, en general, la creación de nuevos ministerios no trajo aparejada la sobreexpansión de las dotaciones de

10. Dichos parámetros suponen para 2014 una cifra aproximada del orden de los 9000 investigadores y de más de 10.000 becarios (ver <http://www.conicet.gov.ar/conicet/>).

agentes públicos, sino más bien el traslado funcional del personal de otros ministerios hacia las nuevas dependencias o 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 de los organismos descentralizados, como los de carácter científico-técnico y de seguridad social.

### **6.3.1 El Poder Ejecutivo y su personal según función**

Si analizamos el personal del Poder Ejecutivo Nacional por su función<sup>11</sup>, puede observarse, como ya se mencionó, que la mayor parte (60,00 % para 2015) está dedicada a las funciones de defensa militar y de seguridad interior. Ambas actividades suman 204.598 cargos hacia el fin del período, con un mayor peso de la función de seguridad interior (123.069 cargos), integrada por la Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, Policía de Seguridad Aeroportuaria y Servicio Penitenciario Federal. Este conjunto se expande durante todo el período en 42.772 cargos y exhibe el 53,27 % de aumento respecto de 2003. En tanto, la función de defensa militar (81.529 cargos) —que comprende Ejército, Armada y Fuerza Aérea— aumenta en 6546 cargos, cifra que equivale al 8,72 % para todo el período<sup>12</sup>. De esta forma, y a diferencia de la década de 1990, las Fuerzas de seguridad Interior superan en cantidad

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Cabe consignar que estas cifras refieren solo a los efectivos militares y de seguridad interior, sin los agentes que cumplen otras tareas que también dependen de los Ministerios de Defensa y de Seguridad Interior.

de dotaciones a las funciones militares y se ubican en el primer puesto en cantidad de cargos (Cuadro 13).

Por su parte, entre 2003 y 2008, el personal destinado a la función administrativa, que comprende a gran parte del plantel profesional, técnico y especializado del personal civil de la Administración Central y de los Organismos Descentralizados, se ubicaba por su composición numérica en tercer lugar. Pero a partir del 2009, dicho conglomerado pasa a ocupar el segundo puesto, detrás del personal de seguridad interior, derivado —entre otros factores— de la incorporación del personal contratado a la planta permanente y/o transitoria de los distintos organismos y la consiguiente ampliación de los cargos. A lo largo de todo el período, se observa un crecimiento de 44.581 cargos que, en términos porcentuales, supone un aumento del 65,41 % desde 2003 (Cuadro 13).

Seguido de la función administrativa, encontramos al personal dedicado a las funciones científicas y tecnológicas, con solo el 4,40 % del total de los agentes del PEN. Aunque su crecimiento desde 2003 es constante, a partir de 2008, la expansión cobra mayor relevancia por la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y por el mencionado fortalecimiento del CONICET. Así, en los trece años considerados, el incremento es de 6368 cargos, cifra que representa un 73,65 % respecto de 2003 (Cuadro 13).

Menores valores alcanza el personal destinado a la función asistencial, con el 1,70 % del total y un crecimiento —para todos los años bajo estudio— en apenas 3251 cargos, a la vez que el personal destinado a la función docente representa el 1,00 % de los cargos para 2015, porcentaje que implica una suba desde 2003 de 2874 cargos, pero que muestra mayor expansión desde 2010 hasta 2015<sup>13</sup> (Cuadro 13).

<sup>13</sup> Debe tomarse en cuenta que, en esta clasificación «docente», está excluido el personal universitario. Como ya fue señalado, por pertenecer a organismos autónomos, no dependen directamente del Poder Ejecutivo.

Cuadro 13. Recursos humanos del Poder Ejecutivo Nacional por tipo de función. Años 2003-2015

FUNCIÓN	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	%
<b>Total</b>	235.409	238.810	253.072	256.723	260.249	267.384	278.444	285.633	293.717	305.536	315.830	331.910	341.801	100,00
<b>Personal Administrativo</b>	68.150	68.258	69.452	70.028	71.714	74.672	82.249	88.150	92.006	98.000	102.980	109.370	112.731	33,00
<b>Personal Asistencial</b>	2603	2600	2600	2721	2701	2676	2941	3071	3259	4236	4812	4940	5854	1,70
<b>Personal Docente</b>	730	680	661	955	832	963	1029	1744	1744	2198	2954	3288	3604	1,10
<b>Personal Científico</b>	8646	8791	9358	9365	9848	10.438	11.078	11.078	11.778	12.632	13.249	14.144	15.014	4,40
<b>Pers. Milit. de las Fuerzas Armadas</b>	74.983	77.684	79.624	80.266	80.398	80.249	80.263	80.233	80.233	79.181	79.047	81.574	81.529	23,90
<b>Personal de Seguridad</b>	80.297	80.797	91.377	93.388	94.756	98.386	100.884	101.357	104.697	109.289	112.788	118.594	123.069	36,00

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2003-2015.

### 6.3.2 El personal del Poder Ejecutivo según sector y sexo

Al analizar el personal del ámbito del Ejecutivo Nacional según el sexo de sus integrantes, se observa —como dato distintivo— la alta tasa de masculinidad del empleo público. De cada 10 trabajadores, algo menos de 8 son hombres. Esta proporción se incrementa en la Administración Central, en la que el porcentaje alcanza al 82,50 % a principios de la década, pero que disminuye al rango del 74,90 % a fines del período. Esta alta tasa de masculinidad del personal de la Administración Central se explica por el peso de los agentes destinados a los organismos de seguridad interior (Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, Policía de Servicio Aeronáutico y Servicio Penitenciario Federal) y a las tres Fuerzas Armadas, así como por el personal civil de apoyo que concurre en ambos planteles. No obstante, de 2009 en adelante, se observa un aumento en el empleo femenino, debido a que, entre otras causas, también estas fuerzas comenzaron a reclutar mujeres para el ejercicio de las actividades bajo su competencia (Cuadro 14).

En cambio, en los Organismos Descentralizados, la tasa de masculinidad baja a una proporción de 6 hombres por cada 4 mujeres en promedio. En este caso, se advierte que —a lo largo del período— 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 y se encuentra 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 agentes y se mantiene estable a lo largo de estos años, con pequeñas oscilaciones (Cuadro 14).

Cuadro 14. Recursos humanos del Poder Ejecutivo Nacional por sexo y sector. Años 2003-2015

FUNCIÓN	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015											
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F										
	%																							
<b>Total</b>	78,20	21,80	79,40	20,60	79,40	20,60	78,40	21,60	77,70	22,30	76,80	23,20	76,20	23,80	74,90	25,10	73,80	26,20	72,40	27,60	71,80	28,20	71,40	28,60
<b>Administración Central</b>	82,50	17,50	83,10	16,90	82,90	17,10	82,30	17,70	81,80	18,20	81,50	18,50	81,00	19,00	79,40	20,60	78,60	21,40	76,80	23,20	75,90	24,10	74,90	25,10
<b>Organismos Descentralizados</b>	61,70	38,30	62,20	37,80	61,20	38,80	59,70	40,30	58,80	41,20	58,00	42,00	58,00	42,00	58,60	41,40	58,00	42,00	57,60	42,40	57,70	42,30	61,70	38,30
<b>Instituciones de Seguridad Social</b>	41,00	59,00	38,70	61,30	38,60	61,40	38,80	61,20	38,60	61,40	41,40	58,60	41,90	58,10	42,00	58,00	42,00	58,00	42,00	57,80	45,10	54,90	44,70	55,30

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2003-2015 y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público.

Nota: estimación sobre la base de los datos de ocupación del Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRH).

## 6.4 El personal del Poder Legislativo Nacional

A diferencia del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo Nacional, los aumentos del personal del Poder Legislativo son de menor envergadura, alcanzando entre 2003 y 2015, un total de 6228 cargos. El mayor incremento —luego de un largo estancamiento— se observa en los años 2011 y 2015, con una significativa preponderancia de la Cámara de Diputados, que revela un 34,10 % de participación y un aumento de 640 cargos desde 2003. En cambio, para la Cámara de Senadores, el incremento alcanza a 3429 cargos, un 129,00 % más respecto a 2003. El 15,50 % restante del personal corresponde a los Organismos Extrapoder (Defensoría del Pueblo de la Nación y Auditoría General de la Nación), unidades que, en el período considerado, prácticamente duplican sus cargos, además de la Unidad de Asistencia Social al Personal del Congreso y la Procuración Penitenciaria (Cuadro 15).

Entre los organismos de apoyo, se destaca la Biblioteca del Congreso Nacional, que eleva su plantel en 600 cargos en el transcurso de los trece 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 extrapoder, muestra un estancamiento relativo en su dotación con 53 cargos más (Cuadro 15).

Cuadro 15. Recursos humanos del Poder Legislativo Nacional por tipo de función. Años 2003-2015

FUNCIÓN	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	%
<b>Total</b>	10.040	10.022	10.243	10.550	10.661	10.850	10.985	11.548	11.731	12.412	13.413	14.081	16.268	100,00
<b>Cámara de Senadores</b>	2652	2652	2864	2864	2915	3004	3004	3233	3287	3539	4105	4837	6081	37,40
<b>Cámara de Diputados</b>	4914	4914	4923	4923	4923	4923	4923	5060	5060	5149	5291	5454	5554	34,10
<b>Biblioteca del Congreso de la Nación</b>	958	958	958	1084	1084	1084	1130	1130	1130	1228	1295	1473	1558	9,60
<b>Imprenta del Congreso de la Nación</b>	502	484	484	502	502	502	502	502	502	555	555	555	555	3,40
<b>Otros Organismos (1)</b>	1014	1014	1014	1237	1237	1337	1426	1623	1752	1941	2167	2262	2520	15,50

(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 2003-2015.

Nota: Los datos corresponden a cargos aprobados en los presupuestos de la Administración Nacional 2001-2015.



## 6.5 El personal del Poder Judicial de la Nación

Como se ha mencionado, el Poder Judicial experimenta el mayor incremento proporcional de los tres poderes, sobre todo, a partir de 2006-2007, cuando el fortalecimiento de las estructuras judiciales comienza a cobrar mayor impacto. Respecto de 2003, se advierte un incremento de 10.994 cargos (53,00 %), con mayor gravitación en el caso del Ministerio Público (órgano extrapoder 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 4685 cargos, cifra que más que duplica (145,00 %) la cantidad de cargos, si se compara con 2003 (Cuadro 16).

**Cuadro 16. Recursos humanos del Poder Judicial de la Nación por institución. Años 2003-2015**

INSTITUCIÓN	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Total</b>	20.772	20.835	21.155	22.886	24.494	25.713	26.338	28.636	29.153	29.642	29.984	31.234	31.766
<b>Poder Judicial de la Nación</b>	17.543	17.542	17.734	18.813	20.003	20.575	20.797	22.855	23.075	23.192	23.262	23.814	23.852
<b>Ministerio Público</b>	3229	3293	3421	4073	4491	5138	5541	5781	6078	6450	6722	7420	7914

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2003-2015.

Nota: Los datos corresponden a cargos aprobados en los presupuestos de la Administración Nacional 2001-2015.

## **6.6 Evolución de la cantidad de cargos en los organismos descentralizados del PEN (2004-2012)<sup>14</sup>**

### **6.6.1 Volumen de cargos en los organismos descentralizados dependientes de los ministerios nacionales para 2004**

De acuerdo con el Presupuesto Nacional, en 2004, primer año fiscal del Gobierno de Néstor Kirchner, los Organismos Descentralizados (OD) de la Administración Nacional presentaban un total de 31.372 cargos, de los cuales solo 814 eran temporarios, y contaban con 13.669 horas cátedra. En ese año, el total de OD era de 53, lo que muestra una reducción respecto a los años noventa, por la centralización de algunos organismos, como fue el caso del INAP en el año 2000<sup>15</sup>.

Para 2004, los OD reflejan un incremento de 221 cargos respecto a 2003. En ese último año, se observan disminuciones de cargos en distintas áreas, producto del prolongado ajuste fiscal que afectó a la planta de agentes públicos durante los gobiernos menemistas y de la Alianza. A diferencia, desde 2004 se torna visible un progresivo incremento que se distribuye en forma heterogénea en la Administración Descentralizada, como resultado de la recuperación de un conjunto de potestades estatales impulsadas por la ejecución de nuevas políticas públicas en materia de desarrollo económico, inclusión social y fomento de la ciencia y la tecnología, entre otras. De todas maneras, el congelamiento de vacantes en los presupuestos nacionales se mantiene, debiendo recurrirse a normativas de excepcionalidad para la creación de los nuevos cargos.

---

<sup>14</sup> En este apartado, y para clasificar los cargos por organismo, las fuentes utilizadas fueron los presupuestos nacionales de los años 2004 a 2012. La diferencia con los datos globales relevados por el INDEC es de solo cuatro (4) cargos para 2004, mientras que para 2012 las cifras son coincidentes (Cuadro 2).

<sup>15</sup> El Presupuesto Nacional del año 1999 referencia más de 60 organismos con carácter descentralizado.

En relación con los diferentes ministerios de los que dependen funcionalmente los distintos OD, para el 2004 el Ministerio de Economía y Producción es el que presentaba el mayor número de cargos en OD con 9477 agentes, de los cuales solo 51 eran temporarios. De dicho ministerio dependían 10 OD, y era el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) el que concentraba la mayor parte de los agentes (3532 cargos permanentes) y la totalidad de las horas cátedra (4109), seguido por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), con 2679 cargos permanentes y 26 cargos temporarios<sup>16</sup>. Por el número de agentes, les siguen en relevancia el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) con 901 cargos<sup>17</sup> y Fabricaciones Militares (FM) con 899 cargos. Este último, entre 1989 y 2001, sufrió un importante proceso de privatizaciones, cierres y ajustes en su organización productiva, que se fueron recuperando a partir de las políticas industrialistas de la última década<sup>18</sup>. Con menor volumen de agentes, se encuentran el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) (456 cargos), seguido por el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INPI) (290 cargos), la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN) (264 cargos) y el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) (202 cargos)<sup>19</sup>.

En segundo lugar, de acuerdo con el número de cargos, se ubicaba el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología con 6853 cargos descentralizados. La casi totalidad correspondían al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con 6819 agentes. El

16 Cabe destacar que ambos organismos pasaron a depender, a partir de octubre del 2009, del nuevo Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

17 En este caso, el INTI quedó bajo la órbita del Ministerio de Industria, creado también en octubre de 2009.

18 Respecto de FM, el organismo otrora dependiente del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Economía fue incorporado posteriormente a la estructura del Ministerio de Planificación (2006), aunque en 2013 retornó al Ministerio de Defensa.

19 El INV y el INIDEP pasaron a depender del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca a partir de 2009.

resto, con solo 34 cargos, estaban asignados a la Comisión Nacional de Acreditación Universitaria (CONEAU).

En tercer lugar, encontramos al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios con 6191 cargos permanentes y 6 temporarios. De los 13 OD bajo su dependencia, el organismo con mayor cantidad de agentes era la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) (2801 agentes permanentes). Luego, se ubicaba la Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA) (1873 cargos permanentes), agencia que —junto con la DNV— había sufrido el impacto del ajuste neoliberal con sus políticas de tercerizaciones y desactivación de proyectos. Menores cifras reflejan el Instituto Nacional del Agua (INA) (370 cargos permanentes), el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR) (286 agentes permanentes y 6 cargos temporarios), la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) (257 cargos permanentes) y el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) (122 cargos).

En cuarto lugar, se ubicaba el Ministerio de Salud con 2983 cargos (permanentes en su mayoría y solo 318 de condición temporaria), distribuidos en 10 organismos descentralizados. La ANLIS (Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud «Dr. Carlos G. Malbrán») involucraba la mayor cantidad de cargos, con 695 agentes permanentes, seguido de la Colonia Nacional Dr. Manuel A. Montes de Oca (460 cargos permanentes y 135 transitorios<sup>20</sup>), la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) (464 agentes permanentes), el Instituto Nacional Psicofísica del Sur (251 cargos) y el Hospital Nacional «Dr. Baldomero Sommer» (239 cargos). Por su parte, el Servicio de Rehabilitación y

---

20 En general, los cargos transitorios del Ministerio corresponden a las guardias médicas.

Promoción de la Persona con Discapacidad concentraba las 5500 horas cátedra anuales del Ministerio.

Atendiendo a estos parámetros, la Presidencia de la Nación se situaba en quinto lugar, con 1837 cargos permanentes y 171 temporarios. Sin embargo, la suma total de horas cátedra (4060) adjudicadas a esta Unidad era más alta que las registradas por el Ministerio de Planificación y el Ministerio de Salud. Para ese año, la Administración de Parques Nacionales tenía el mayor número de personal (642 cargos permanentes y 130 temporarios), mientras que la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) presentaba 319 cargos permanentes y el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER, luego AFSCA) se ubicaba en tercer término, con 311 agentes, además de aglutinar la mayor parte de las horas cátedra (4000 horas mensuales) de los OD. Luego, se situaba la Autoridad Regulatoria Nuclear y la Biblioteca Nacional, con 200 cargos para cada organismo y 60 horas cátedra mensuales en el caso de ésta última.

El Ministerio del Interior se posicionaba en sexto término, con 1302 cargos permanentes y 188 temporarios, repartidos en 3 OD. De ellos, el Registro Nacional de las Personas (RENAPER) tenía la mayor cantidad de agentes, con 786 cargos permanentes, seguido de la Dirección Nacional de Migraciones (477 cargos permanentes y 188 temporarios).

Por último, encontramos al Ministerio de Desarrollo Social, que nucleaba en los OD 1435 cargos, con mayoría permanente y solo 21 temporarios. Dichos valores también se distribuían en 3 OD, siendo el más numeroso el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (1236 cargos permanentes y 21 cargos temporarios). En un rango mucho menor, se colocaba el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

(136 cargos permanentes) y el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (42 cargos permanentes)<sup>21</sup> (Cuadro 17 en anexo).

### **6.6.2 Volumen de cargos en los organismos descentralizados dependientes de los ministerios nacionales para 2012**

En los ocho años siguientes, las cifras presentadas se incrementan y alcanzan, para 2012, un total de 49.559 cargos entre permanentes y temporarios, y de 48.651 horas cátedra. En ese período, el aumento es del 57,97 % en el total de los cargos y del 255,25 % en el conjunto de las horas cátedra. En suma, se aprecian 18.187 nuevos cargos y 34.890 horas cátedra más que al comienzo de la etapa analizada. Asimismo, y respecto de 2004, se incorporan 4 OD más —producto de su reciente creación o por la recuperación de su carácter descentralizado— llegando a un total de 57<sup>22</sup>.

Si tomamos el año 2012, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios exhibe la mayor cantidad de OD (14) y el mayor número de cargos (11.332, de los cuales solo 30 son temporarios). A su vez, del total de horas cátedra (1857), el mayor componente (1196) era de carácter permanente. De esta manera, se observa el predominio de esta nueva Unidad, que terminó por albergar a una gran cantidad de organismos que dependían del Ministerio de Economía cuando este ocupó un rol central en la reforma estructural del Estado de la década de 1990. En términos particulares, la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC) es el OD que más personal poseía en ese año, con 3265 cargos permanentes y 1857 horas cátedra<sup>23</sup>, seguido por la

21 Para todo este apartado, los datos que se consignan pueden verificarse en la Cuadro 12, ubicado en el anexo.

22 Para todo este apartado, los datos que se consignan pueden verificarse en la Cuadro 13, ubicado en el anexo.

23 Dicho organismo pertenecía a la Fuerza Aérea y fue transferido al ámbito civil como organismo descentralizado en 2009. A partir de 2013, fue transferido al Ministerio del Interior y Transporte.

Dirección Nacional de Vialidad, con 2813 cargos permanentes (apenas 12 cargos más que en el 2004), y por la Comisión Nacional de Energía Atómica, compuesta por 2249 cargos permanentes, lo que supone un incremento —de 2004 a 2012— de 376 agentes.

Por su parte, en ese último Ministerio, la Dirección General de Fabricaciones Militares (transferida del Ministerio de Economía y Hacienda) mantuvo los mismos cargos que en 2004, y el Servicio Geológico Minero (SEGEMAR) elevó su dotación —durante los ocho años bajo estudio— en 91 cargos. En materia de entes reguladores de servicios públicos privatizados, el Ente Nacional Regulador del Gas incorporó 54 nuevos cargos, mientras que el Ente Nacional Regulador de la Electricidad contabilizaba 91 cargos más. En el resto de los entes, los incrementos fueron muy leves, con menos de 10 cargos, como en el caso de la Comisión Nacional de Comunicaciones. A su vez, el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento enumeraba un alza de 42 cargos. De esta forma, puede observarse que la incorporación de mayor cantidad de empleados se condice con el impulso dado durante la época a las políticas públicas en materia de infraestructura, desarrollo tecnológico (energía nuclear) y contralor de los servicios públicos, como el caso de la aviación civil con el traspaso de la ANAC.

En segundo lugar, por el número de cargos descentralizados en 2012, se hallaba el recientemente creado Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, que —del mismo modo que el Ministerio de Planificación— también absorbió OD del Ministerio de Economía, con 10.809 cargos. Una parte muy importante de ellos eran temporarios (2640 cargos) y en su mayoría comprendían al INTA (2614), así como en un porcentaje ínfimo al SENASA (26 cargos). El primer OD mencionado (INTA) abarcaba la mayor cantidad de personal, con 7333 cargos entre permanentes y temporarios, seguido

por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), que incluía 2680 recursos humanos y 333 horas cátedra. En el caso de estos OD, respecto a 2004, el INTA más que duplicó sus dotaciones con 3801 cargos nuevos, mientras que el SENASA se mantuvo casi invariable, al igual que el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV). Por su lado, el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) incrementó sus cargos en 53 casos y el Instituto Nacional de Semillas (INS), que fue nuevamente descentralizado, registró un aumento de 85 cargos.

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, instaurado en diciembre de 2007, también contaba con un número importante de cargos descentralizados (10.096) correspondientes en su totalidad al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). En este caso, en el período 2004-2012, el CONICET elevó su dotación de científicos, becarios y técnicos en 3277 cargos, cifra que implica el aumento más importante del personal de los OD en esos ocho años, de manera acorde con la revitalización de las políticas científicas y tecnológicas, de 2004 a 2015 (López y Zeller, 2014).

En cuarto lugar, encontramos al personal descentralizado del Ministerio de Salud, con 5368 cargos, de los cuales 125 eran temporarios, distribuidos en 11 OD. Pero si a esta cifra le sumamos el monto de las horas cátedra (8800 horas anuales destinadas en su totalidad al Servicio Nacional de Rehabilitación), su posición tendría mayor relevancia que la del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Para 2012 el área de Salud registraba un incremento muy relevante respecto a 2004, con 2385 cargos nuevos, lo que duplica sus dotaciones descentralizadas. Una parte muy importante de ellas correspondía a los hospitales nacionales



y, en especial, al Hospital Nacional Dr. Alejandro Posadas, cuya cantidad de personal se eleva al número de 1713 cargos permanentes<sup>24</sup>.

La Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud «Dr. Carlos G. Malbrán» (ANLIS) se posicionaba en un rango destacado, luego de un incremento importante desde 2004 (151 cargos), llegando a un total de 846 cargos permanentes en 2012. Con valores similares, pueden señalarse la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) (562 cargos) y la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS) (530 cargos permanentes), agencias que han aumentado sus planteles tras el refuerzo de las actividades regulatorias y de administración de las obras sociales. En este último caso, se observa un crecimiento significativo de personal en 376 cargos, que triplica sus dotaciones desde 2004, del mismo modo que la Administración de Programas Especiales (APE), encargada de distribuir los fondos compensatorios entre las obras sociales, que pasó de 42 cargos en 2004 a 204 en 2012. A diferencia, la Colonia Nacional Dr. Manuel A. Montes de Oca poseía 459 cargos en 2004, pero, al final del período bajo análisis, se observa una reducción de 136 cargos, como reflejo de las nuevas políticas de externalización en materia de salud mental. En tanto, el Hospital Nacional «Dr. Baldomero Sommer» se mantiene estable (240 cargos y 13 guardias médicas, con un solo cargo más que en 2004), mientras que el Instituto Nacional Central Único, Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI) con 213 cargos concentraba la mayor parte del personal temporario (112 cargos de guardias médicas).

---

24 Cabe consignar que dicho hospital no figuraba anteriormente en los presupuestos nacionales, porque en la década de 1990, por razones de ajuste económico, había sido transferido a la provincia de Buenos Aires. Posteriormente, en esta última década, volvió a formar parte del Ministerio de Salud.

Le sigue en importancia numérica el Ministerio del Interior, que con solo 3 OD exhibía 3546 cargos descentralizados, de los cuales 35 eran temporarios. Aquí, la Dirección Nacional de Migraciones contaba con la mayor parte de los agentes, con 2049 cargos permanentes y 35 temporarios, y el incremento respecto al 2004 es de los más importantes y alcanza un total de 1419 cargos nuevos. En este sentido, la nueva Ley de Migraciones que facilita el registro de los ciudadanos del Mercosur y los controles fronterizos explican parte del crecimiento en el número de agentes. Con menores valores se observan el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), con 802 cargos permanentes, con escasa variación desde 2004, a pesar de la importante política de inserción documental que llevó a cabo este organismo, y la Agencia Nacional de Seguridad Vial, creada en abril de 2008 para reducir la siniestralidad en la República Argentina, con 660 cargos permanentes.

Menores volúmenes registraba el Ministerio de Turismo, cuyos 1990 cargos descentralizados estaban distribuidos en dos organismos: la Administración de Parques Nacionales, que congregaba la mayoría (1958 cargos, 320 de ellos temporarios) y el Instituto Nacional de Promoción Turística (los 32 cargos restantes). En el caso de Parques Nacionales, el aumento considerable de 1218 cargos nuevos desde 2004 refleja la incorporación de nuevas áreas bajo ese estatuto, así como la expansión de sus infraestructuras.

En tanto, la Presidencia de la Nación albergaba 1594 cargos (167 de ellos de carácter temporario) y tenía un total de 7372 horas cátedra<sup>25</sup> para 2012. De los organismos allí incluidos, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), encargada del contralor interno de la Administración Nacional, era la que

---

25 Cabe destacar que de los 7 OD que originariamente dependían de la Unidad Presidencia, 4 fueron traspasados a la órbita del Ministerio de Cultura, mientras que la Administración de Parques Nacionales pasó a depender del Ministerio de Turismo. Luego de estas variaciones, el personal descentralizado de la Presidencia disminuyó en 772 cargos desde 2004.

concentraba la mayor cantidad de cargos (470) y la mayor parte de las horas cátedra (6048). El aumento de cargos de esta agencia —respecto del 2004— alcanzaba al número de 151. Otros organismos relevantes son la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) (331 cargos)<sup>26</sup>, la Autoridad Regulatoria Nuclear (242 cargos) y los OD culturales, como la Biblioteca Nacional (201 cargos, en su mayoría temporarios, con 126 casos) y el Instituto Nacional del Teatro, con una ampliación muy importante (de 55 cargos en 2004 a 156 en 2012).

En un rango similar, se presenta el Ministerio de Industria, que terminó incorporando 2 OD que antes dependían del Ministerio de Economía y que, en conjunto, sumaban 1275 cargos permanentes. Dichos OD son el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), con 895 cargos en 2012, y el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INPI), que para ese mismo año contaba con 380 cargos permanentes, habiendo sumado 90 cargos más durante todo el período bajo análisis.

Por su parte, con menos de 1000 cargos, se situaba un importante número de ministerios que se detallan a continuación:

El Ministerio de Defensa mantenía bajo su órbita 794 cargos descentralizados, correspondientes en su mayoría al Servicio Meteorológico Nacional (559 cargos permanentes y 289 horas cátedra mensuales), seguido por el Instituto Geográfico Nacional (235 cargos permanentes). El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, luego de los traspasos sufridos, pasó a tener solo 3 OD, con una dotación de 596 cargos permanentes. Aquí, la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN) poseía 272 cargos, mientras que la Comisión Nacional de

---

<sup>26</sup> El AFSCA, creado por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, reemplazó al COMFER y absorbió los 311 cargos que este poseía en 2004.

Valores (CNV) registraba 188 cargos y el Tribunal Fiscal de la Nación tenía 136 cargos.

El Ministerio de Educación consignaba solo 333 cargos permanentes. La mayoría dependía de la Fundación Miguel Lillo (231 cargos)<sup>27</sup> y, en menor medida, de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) (102 cargos). El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social supervisaba a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, organismo creado en los años noventa como producto de la Ley de Riesgos de Trabajo, que para el 2012 contaba con 329 cargos permanentes<sup>28</sup>.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tenía 249 cargos permanentes, dependientes del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI). El Ministerio de Desarrollo Social incluía 177 agentes distribuidos en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) (136 cargos y 30.000 horas cátedra anuales) y en el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (41 cargos)<sup>29</sup>. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, donde los 176 cargos permanentes pertenecían a la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), un OD que aumentó 45 cargos en su dotación desde 2004.

En síntesis, puede observarse que el incremento de las dotaciones en los OD durante los ocho años analizados se corresponde con las políticas de desarrollo científico, tecnológico y de infraestructura, seguido por la

---

27 En este caso, este antiguo organismo, ubicado en la provincia de Tucumán y dedicado a la investigación botánica, volvió a figurar como organismo descentralizado.

28 Debe destacarse que el Ministerio de Trabajo también supervisa a la ANSES, que constituye el OD más importante del Estado nacional, en tanto administra alrededor del 40 % del gasto nacional y posee unos 10.000 cargos, producto del traspaso del personal de las ex AFJP al Estado. No obstante, no figura en este encuadramiento, dado que este organismo está clasificado en los presupuestos nacionales dentro de los Institutos de Seguridad Social.

29 Para 2012, en dicho Ministerio no se consigna el ex Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, que contaba con 1257 cargos en 2004.

expansión en el sector de la salud y, en menor medida, en las agencias vinculadas con el rol regulatorio del Estado en diversas áreas, como los servicios públicos y el control vial. Con un total de casi 50.000 cargos, de los 57 OD analizados, el Ministerio de Planificación concentraba, para 2012, la mayor parte, siendo la ANAC, la DNV y la CONEA los OD con mayor cantidad de cargos. No obstante, el CONICET —dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología— resulta el OD de mayor importancia numérica (10.096 cargos), condición que revierte la tendencia de expulsión y debilitamiento de sus recursos humanos instaurada en la década de 1990.

Acorde con la expansión de los servicios económicos, adquiere relevancia el peso de los OD vinculados a la energía nuclear (CONEA), las obras hídricas y el desarrollo agropecuario. En este último caso, es trascendente la ampliación del INTA (que duplicó su dotación) y, en menor medida, el SENASA. También es significativo el aumento de las dotaciones en los OD dependientes del Ministerio de Salud (2385 cargos nuevos entre 2004 y 2012) y del Ministerio del Interior, con una fuerte expansión en la Dirección Nacional de Migraciones (1419 cargos nuevos durante igual período).

Por último, a consecuencia del rediseño de la estructura ministerial del Poder Ejecutivo, se operaron fuertes reducciones en materia de dependencias funcionales de los OD, tanto en el Ministerio de Economía como en la Presidencia de la Nación, por el traslado de varios organismos a los nuevos ministerios con competencias económicas, de planificación y científicas. Cabe destacar que, en los años noventa, estas unidades del Poder Ejecutivo concentraban la mayor parte de los OD, dada la importancia de su accionar en la dirección de las políticas de reestructuración del Estado y de ajuste fiscal. En tanto, el Ministerio de Defensa también fue despojado de 2 OD claves, como Fabricaciones Militares (FM) y el control aeronáutico, que pasó a ser civil a través de la ANAC.

## A modo de conclusión

La historia de la formación del Estado argentino, desde mediados del siglo XIX, muestra la construcción de una estructura centralizada en funciones y recursos y, como sugiere Oszlak (1982), este proceso de centralización del poder y descentralización del control le permitió al Estado afianzar su aparato institucional y ensanchar sus bases sociales de apoyo. Desde mediados de los años treinta hasta los años ochenta, se desarrollaron las funciones económicas y empresariales que reforzaron la concentración de recursos y personal en el Estado nacional, en detrimento de las provincias y municipios. Al creciente peso de la intervención económica del Estado en la economía, también se sumó una amplia demanda de gasto público social, sobre todo, en las décadas de 1960 y 1970, en el marco de las funciones propias del estado de bienestar.

La progresiva desarticulación de los contratos políticos, económicos y sociales, que hizo eclosión desde mediados de la década de 1970, provocó el debilitamiento de las capacidades estatales y profundizó la crisis estatal, lo que abrió paso a las reformas neoliberales surgidas desde fines de los años ochenta hasta principios de los años 2000 y dio lugar a la descentralización de los servicios sociales a las provincias y de las funciones económicas a los mercados (Sidicaro, 2010). Por ello, desde mediados de los años noventa, las provincias son los principales empleadores de personal estatal. Estas mayores dotaciones se explican, además, porque el Estado argentino tiene una larga tradición, desde

su conformación liberal hasta la actualidad, en materia de educación y salud públicas. Así, el personal docente representa la tercera parte del total general de todas las jurisdicciones.

En términos poblacionales, el total del empleo público en los últimos cincuenta años acompañó en menor medida el crecimiento demográfico de la población y mantuvo una participación relativamente baja. Con relación al mercado de trabajo argentino, el personal estatal total también presenta una participación relativamente baja, inferior al 20 % de la PEA en ese mismo período. Las variaciones que se observan desde las macrorreformas de los años noventa se explican por el deterioro de las cantidades y calidades del empleo en general del mercado de trabajo argentino, que muestra desde entonces altas tasas de desocupación y un estancamiento relativo de los ocupados.

Por ello, el empleo público incide en forma muy significativa en los aspectos cualitativos del empleo argentino, porque se trata de un empleo registrado y que realiza los aportes a los organismos públicos y privados de la seguridad social, mientras que el empleo privado registra un 32 % de trabajo no registrado o intermitente. En este contexto, una disminución del empleo público solo agravaría las condiciones del mercado de trabajo y del financiamiento de los organismos de seguridad social, tal como ocurrió en los años noventa. Desde la crisis mundial de 2008, el crecimiento económico argentino es muy bajo, por lo que hay un estancamiento del empleo registrado y muy limitadas posibilidades de que el mercado absorba personal más allá del crecimiento vegetativo. Esto se demuestra por el estancamiento de la población activa.

A nuestro entender, y en función de los datos relevados, el debate sobre el personal del Estado debería concentrarse en sus aspectos cualitativos

—por ejemplo, las dependencias jurisdiccionales y funcionales que ocupan, y en su composición interna—, más que en sus cantidades generales —que de por sí no puede transformarse en el principal indicador—. Desde esta perspectiva, será posible analizar con mayor rigurosidad la cuestión del deterioro de las capacidades estatales que, coincidiendo con Sidicaro (2010), representa un problema de larga data en la Argentina, que no ha tenido resolución satisfactoria, debilitando las mediaciones efectivas entre el Estado y la sociedad.

A nivel del Estado nacional, el grueso del personal se concentra en las funciones de seguridad y de servicios sociales considerados de carácter público y, en muy menor medida, en las funciones administrativas y técnicas. Los mayores cambios se relacionaron con las empresas públicas (estatizaciones y privatizaciones) y con los Organismos Descentralizados (creaciones y cierres). En cambio, las Fuerzas Armadas se mantuvieron invariables y las Fuerzas de Seguridad Interior se fueron incrementando tanto en nación como en provincias.

Asimismo, durante el período 2003-2015, en la última década del siglo XXI, en el Estado nacional, aumentó el personal universitario y representa hasta el 2015 un tercio del personal nacional. El personal científico-técnico también creció en forma considerable, pero en términos relativos y en escasa medida en términos absolutos.

Para finalizar, del análisis pormenorizado de los datos recabados, podemos sintetizar las siguientes conclusiones:

- En las últimas cinco décadas, mientras que la población argentina se duplicó, la participación del personal del Estado se mantuvo relativamente estable, con un reducido aumento de solo el 0,48 % con relación al total de la población.



- Analizado por décadas, entre 1960 y 1970, el empleo público total no presenta importantes cambios, mientras que se advierte posteriormente un progresivo ascenso de los planteles públicos, del orden de los 300.000 agentes entre la década de 1970 y 1980, y de 396.227 trabajadores en el período 1980-1991. A partir de esa época, el proceso de disminución es constante, como resultado de las políticas de reforma estructural del Estado. En tanto, en la última década, se revierte la tendencia, con un incremento mayor al 50 %.
- Si observamos la variable empleo público en relación con las distintas jurisdicciones estadales (nacional, provincial y municipal), el transcurso de la época analizada denota profundas transformaciones. Así, mientras que en la década de 1970, el personal del Estado nacional representaba el 67,6 %, *a posteriori* y hasta 2001, se redujo en forma progresiva, tanto en términos absolutos como porcentuales, transfiriendo un conjunto de competencias a los niveles provinciales y municipales.
- A propósito de este proceso de inversión entre el Estado nacional y los otros niveles jurisdiccionales, las provincias pasaron a ser las principales empleadoras, concentrando el mayor caudal de agentes en las áreas de educación, salud, seguridad y servicios sociales. Su participación en el total del empleo público llega a triplicarse, de forma que en 2010 se advierte que el 62,2 % pertenece a las provincias, mientras que el 21,7 % al Estado nacional y el 16,1 % a los municipios.
- Junto con el traspaso entre jurisdicciones, el impacto más notorio en las dotaciones de agentes públicos se observa en el conglomerado de empresas del Estado, a raíz de las sucesivas

etapas de privatizaciones, iniciadas desde mediados de la década de 1970. Así, mientras que en la década de 1970, el rubro «Empresas del Estado, Universidades y otros Entes» representaba el 39 % del personal público, hacia 2001 solo concentraba el 33 %.

- Para 2015, el total de empleados públicos (sumando los niveles nacional, provincial y municipal) alcanzaba 3,12 millones (SIPA, 2016), cifra que representa el 19 % del total de la población ocupada<sup>30</sup>.
- Según la OCDE (2016), dicha participación supone la tercera mayor en la región, donde el promedio llega al 12 %, y se encuentra no muy por debajo de la media de la OCDE, que registra el 21,3 %.
- De acuerdo con los datos del SIPA (2016), a lo largo de trece años (2003-2015), el crecimiento del empleo público ha sido del orden del 58 %, contra el 86 % de aumento en el sector privado.
- Para 2015, el 26 % de los planteles burocráticos corresponde al Estado nacional, el 56 % a las provincias y el 18 % a los municipios.
- Para 2015, el total del personal estatal nacional alcanza a los 763.477 cargos. Dicha cantidad supone un incremento total —de 2003 a 2015— de 285.939 cargos y un incremento porcentual del 59,87 %.
- Del total de empleados del Estado nacional, el 69,6 % reviste en la Planta Permanente, el 9,2 % en la Planta Transitoria, el 18,5 % son contratos bajo dependencia laboral a término fijo (65.539 contratos) y

---

30 Cabe destacar que dicho porcentaje es aún menor, teniendo en cuenta que el SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino) cuenta a los trabajadores registrados en la seguridad social, excluyendo a los no registrados, que son, como mínimo, una tercera parte de la PEA, según los datos de las Encuestas Permanentes de Hogares del INDEC de los últimos años. La totalidad de los trabajadores estatales están registrados según las distintas modalidades de contratación y, por lo tanto, son aportantes regulares de la seguridad social; en cambio, en el sector privado, hay trabajadores no registrados, tanto ocupados como desocupados, y registrados con aportes irregulares. Por eso, el empleo público aparece ponderado con más participación dentro de la PEA.

el 2,7 % suponen otras modalidades de vinculación (9648 contratos) (ONEP, 2015).

- El sector de mayor expansión en términos absolutos corresponde al personal universitario, cuya representación alcanza casi la tercera parte del total de agentes públicos (33,57 %), con un crecimiento —entre 2003 y 2015— en 93.128 cargos, seguido por los agentes de la Administración Nacional y de las Empresas y Sociedades del Estado.
- En el rubro «Empresas y Sociedades del Estado», los agentes llegan a quintuplicarse, producto de las reestatizaciones de empresas de servicios públicos, como Agua y Saneamientos Argentinos (AYSA), Correo Oficial de la República Argentina, Ferrocarriles General Belgrano, entre otras, 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), etcétera.
- En el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, se concentra casi el 88 % del total de los planteles públicos. La mayor parte de estos recursos humanos (60 %) 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.
- Para 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 que

cumplen esta actividad 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.

- En la Administración Nacional, luego de las macrorreformas, más del 60 % del personal es militar o perteneciente a alguna fuerza de seguridad interior. Esto explica también la elevada tasa de masculinidad en el personal estatal de la Administración Nacional.
- La tasa de masculinidad del empleo público en el ámbito del Ejecutivo Nacional es elevada, dado que de cada 10 trabajadores, algo menos de 8 son hombres.
- Las jurisdicciones de la Administración Central con mayor expansión proporcional 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 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.
- El Poder Legislativo Nacional ocupa el 4,2 % del personal de los tres poderes y registra —para el período 2003-2015— un aumento de 6228 cargos (62 %).
- El Poder Judicial Nacional —con una representación del 8,1%— muestra, a lo largo del mismo período, un crecimiento total de 10.994 cargos y expresa un aumento del 53 % desde 2003.

## Referencias bibliográficas

- Aronskind, R. (2003). El país del desarrollo posible. En James, D. (comp.), *Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)*, tomo ix de Nueva Historia Argentina. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bonifacio, J. (1986). *El empleo en la Administración Pública Nacional entre 1959-1985. Características generales*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Informe de Investigación.
- CONICET. (2013). *CONICET, 30 años de democracia*. Recuperado de <http://www.conicet.gov.ar/conicet-30-anos-de-democracia/> [Fecha de consulta: 7/2/2020].
- López, A. y Zeller, N. (2014). *Evolución histórica del personal del Estado nacional (1960 a 2010)*. Documento CEIL-CONICET N.º 19, serie Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo. Buenos Aires.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. *Informe de Presupuesto (Años 2003 a 2015)*. Buenos Aires: Secretaría de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto. Recuperado de <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/> [Fecha de consulta: 18/2/2020].
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. *Boletín fiscal (Años 2007 a 2015)*. Buenos Aires: Secretaría de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto. Recuperado de <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/ejecucion/> [Fecha de consulta: 18/2/2020].
- Minsburg, N. (noviembre-diciembre de 1991). Políticas económicas en torno al papel del Estado. *Realidad Económica*, N.º 104. Buenos Aires.
- Monza, A. (1995). «Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en la Argentina». *Libro blanco sobre el empleo en la Argentina*. Buenos Aires: MTSS.

- OCDE. (diciembre de 2016). *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2017*. OCDE/BID.
- Oszlak, O. (1982). Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina. *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, Vol. XXI, Enero-Marzo, Buenos Aires.
- Rougier, M. (2008). El Estado y sus empresas en el desempeño económico argentino de la segunda mitad del siglo XX. Una revisión necesaria. Ponencia presentada IX Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica, Murcia, 9, 10, 11 y 12 de septiembre.
- Sidicaro, R. (2010). *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires: Eudeba.
- Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Segundo Trimestre de 2016. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Zeller, N. y Rivkin, A. (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.º 69, Buenos Aires.

## Fuentes

- Ferreres, O. (2010). *Dos Siglos de Economía Argentina*. Buenos Aires: Fundación Norte y Sur.
- INDEC. Anuario Estadístico de la República Argentina, años 2007, 2008 y 2009, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. Buenos Aires: INDEC.
- Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP). (2015). *Sistema de información para el control del registro y actualización de los cargos y contratos desempeñados por personas con certificado único de discapacidad*. Buenos Aires: Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros. Recuperado de [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_arg\\_resp\\_doc\\_fal\\_ane7.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_arg_resp_doc_fal_ane7.pdf) [Fecha de consulta: 7/2/2020].
- Diarios *Clarín*, *La Nación* y *El Cronista Comercial*.

## Anexo

Cuadro A. Argentina: empleo en el Sector Público Nacional (1960-2009)

AÑO	ADMINISTRACIÓN CENTRAL	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	ADMINISTRACIÓN NACIONAL	EMPRESAS DEL ESTADO, UNIVERSIDADES Y OTROS ENTES	NACIÓN
<b>1960</b>	<b>296.050</b>	<b>206.490</b>	<b>502.540</b>	<b>415.457</b>	<b>917.997</b>
1961	283.254	208.523	491.777	408.193	899.970
1962	260.742	204.157	464.899	325.549	790.448
1963	233.706	217.929	451.635	302.754	754.389
1964	234.018	222.707	456.725	305.319	762.044
1965	239.427	232.737	472.164	326.736	798.900
1966	238.694	239.545	478.239	337.506	815.745
1967	235.879	245.308	481.187	333.950	815.137
1968	237.512	252.048	489.560	315.284	804.844
1969	232.848	262.455	495.303	308.583	803.886
<b>1970</b>	<b>229.072</b>	<b>246.539</b>	<b>475.611</b>	<b>302.284</b>	<b>777.895</b>
1971	229.088	256.982	486.070	303.031	789.101
1972	238.820	267.758	506.578	309.770	816.348
1973	255.550	263.206	518.756	342.846	861.602
1874	215.937	266.242	482.179	408.750	890.929
1975	226.768	293.841	520.609	429.551	950.160
1976	230.600	287.880	518.480	432.715	951.195
1977	228.577	292.310	520.887	413.606	934.493
1978	220.547	257.765	478.312	379.334	857.646
1979	212.791	223.240	436.031	346.063	782.094
<b>1980</b>	<b>218.635</b>	<b>225.744</b>	<b>444.379</b>	<b>318.372</b>	<b>762.751</b>
1981	217.090	226.565	443.655	301.390	745.045
1982	223.502	229.376	452.878	294.553	747.431
1983	226.889	235.186	462.075	305.978	768.053
1984	274.077	243.500	517.577	323.352	840.929
1985	296.237	250.319	546.556	314.485	861.041

1986	296.971	261.787	558.758	307.424	866.182
1987	300.133	267.405	567.538	305.160	872.698
1988	319.223	276.901	596.124	305.441	901.565
1989	317.048	121.447	438.495	404.098	842.593
<b>1990</b>	<b>///</b>	<b>///</b>	<b>///</b>	<b>///</b>	<b>835.485</b>
1991	///	///	///	///	629.455
1992	262.800	81.792	344.592	275.415	620.007
1993	244.428	74.282	318.710	208.274	526.984
1994	234.160	76.713	310.873	186.619	497.492
1995	225.896	71.184	297.080	178.793	475.873
1996	241.252	67.424	308.676	175.413	484.089
1997	227.444	61.434	288.878	183.724	472.602
1998	228.796	61.804	290.600	165.016	455.616
1999	229.325	61.910	291.235	165.044	456.279
<b>2000</b>	<b>228.548</b>	<b>62.739</b>	<b>291.287</b>	<b>145.406</b>	<b>436.693</b>
2001	229.301	59.936	289.237	185.992	475.229
2002	228.370	37.584	265.954	203.460	469.414
2003	229.214	37.007	266.221	211.317	477.538
2004	232.417	37.237	269.654	230.407	500.061
2005	245.581	38.899	284.480	243.188	527.668
2006	250.385	39.774	290.159	263.187	553.346
2007	255.259	40.145	295.404	271.298	566.702
2008	261.275	42.672	303.947	297.776	601.723
2009	266.588	49.151	315.739	318.620	634.359

Fuente: elaboración propia basada en Ferreres (2010).

## Cuadro B. Argentina: empleo en el Sector Público Nacional, Provincial y Municipal (1960-2009)

AÑO	NACIÓN	PROVINCIAS	MUNICIPIOS	TOTAL
<b>1960</b>	<b>917.997</b>	<b>315.000</b>	<b>125.000</b>	<b>1.357.997</b>
1961	899.970	///	///	///
1962	790.448	///	///	///
1963	754.389	///	///	///
1964	762.044	///	///	///
1965	798.900	///	///	///
1966	817.745	///	///	///
1967	815.137	///	///	///
1968	804.844	///	///	///
1969	803.886	///	///	///



<b>1970</b>	<b>777.895</b>	<b>415.000</b>	<b>168.000</b>	<b>1.360.895</b>
1971	789.101	///	///	///
1972	816.348	///	///	///
1973	861.602	///	///	///
1874	890.929	///	///	///
1975	950.160	561.000	227.000	1.738.160
1976	951.195	///	///	///
1977	934.493	///	///	///
1978	857.646	///	///	///
1979	782.094	///	///	///
<b>1980</b>	<b>762.751</b>	<b>648.000</b>	<b>224.000</b>	<b>1.634.751</b>
1981	745.045	///	///	///
1982	747.431	///	///	///
1983	768.053	755.913	230.000	1.753.966
1984	840.929	800.989		
1985	861.041	839.673	217.553	1.918.267
1986	866.182	896.590	230.298	1.993.070
1987	872.698	1.020.279	241.533	2.134.510
1988	901.565	1.061.422	260.918	2.223.905
1989	842.593	1.096.295	277.766	2.216.654
<b>1990</b>	<b>835.485</b>	<b>1.122.993</b>	<b>293.777</b>	<b>2.252.255</b>
1991	629.455	1.097.764	300.000	2.027.219
1992	620.007	1.109.932	301.039	2.030.978
1993	526.984	1.154.629	327.876	2.009.489
1994	497.492	1.164.520	327.506	1.989.518
1995	475.873	1.213.118	327.138	2.016.129
1996	484.089	1.201.483	327.636	2.013.208
1997	472.602	1.240.651	334.467	2.047.720
1998	455.616	1.270.986	342.917	2.069.519
1999	456.279	1.324.613	351.656	2.132.548
<b>2000</b>	<b>436.693</b>	<b>1.359.602</b>	<b>354.335</b>	<b>2.150.630</b>
2001	475.229	1.363.081	355.242	2.193.551
2002	469.414	1.360.622	354.601	2.184.637
2003	477.538	1.381.918	360.151	2.219.607
2004	500.061	1.427.215	371.956	2.299.232
2005	527.668	1.527.741	398.155	2.453.565
2006	553.346	1.594.742	415.616	2.563.704
2007	566.702	1.673.172	436.057	2.675.931
2008	601.723	1.740.099	453.499	2.795.321
2009	634.359	1.809.703	471.639	2.915.702

Fuente: elaboración propia basada en Ferreres (2010).

Cuadro 8. Evolución del empleo público durante los gobiernos nacionales de 1958 a 2010

GOBIERNOS ARGENTINOS	GOBIERNO RADICAL (Arturo Frondizi)			GOLPE DE ESTADO (José María Guido)			GOBIERNO RADICAL (Arturo Illia)			GOLPE DE ESTADO (Juan Carlos Onganía)		
	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	
Administración Central		299.308	296.050	283.254	260.742	233.706	234.018	239.427	238.694	235.879	237.879	
Organismos Descentralizados		222.294	206.490	208.523	204.157	217.929	222.707	232.737	239.545	245.308	252.048	
Administración Nacional: AC+OD		521.602	502.540	491.777	464.899	451.635	456.725	472.164	478.239	481.187	489.560	
Emp. Estado; Univ. y Otros Entes		440.976	415.457	408.193	325.549	302.754	305.319	326.736	337.506	333.950	315.284	
<b>TOTAL</b>		<b>962.578</b>	<b>917.997</b>	<b>899.970</b>	<b>790.448</b>	<b>754.389</b>	<b>762.044</b>	<b>798.900</b>	<b>815.745</b>	<b>815.137</b>	<b>804.844</b>	
GOBIERNOS ARGENTINOS	GOLPE DE ESTADO (Juan Carlos Onganía)			GOLPE DE ESTADO (Levingston, Lanusse)			GOBIERNO PERONISTA (Cámpora/Perón)			GOLPE DE ESTADO (Videla, Massera, Agosti)		
	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	
Administración Central	232.848	229.072	229.088	238.820	255.550	215.937	226.768	230.600	228.577	220.547	212.791	
Organismos Descentralizados	262.455	246.539	256.982	267.758	263.206	266.242	293.841	287.880	292.310	257.765	223.240	
Administración Nacional: AC+OD	495.303	475.611	486.070	506.578	518.756	482.179	520.609	518.480	520.887	478.312	436.031	
Emp. Estado; Univ. y Otros Entes	308.583	302.284	303.031	309.770	342.846	408.750	429.551	432.715	413.606	379.334	346.063	
<b>TOTAL</b>	<b>803.886</b>	<b>771.895</b>	<b>789.101</b>	<b>816.348</b>	<b>861.602</b>	<b>890.929</b>	<b>950.160</b>	<b>951.195</b>	<b>934.493</b>	<b>857.646</b>	<b>782.094</b>	

GOBIERNOS ARGENTINOS	GOLPE DE ESTADO (Viola, Galtieri, Bignone)										GOBIERNO RADICAL (Raúl Alfonsín)					GOBIERNO PERONISTA (Carlos Menem)
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990					
Administración Central	218.635	217.090	223.502	226.889	274.077	296.237	296.971	300.133	319.223	317.048	-----					
Organismos Descentralizados	225.744	226.565	229.376	235.186	243.500	250.319	261.787	267.405	276.901	121.447	-----					
Administración Nacional: AC+OD	444.379	443.655	452.878	462.075	519.577	546.556	558.758	567.538	596.124	438.495	-----					
Emp. Estado; Univ. y Otros Entes	318.372	301.390	294.553	305.978	323.352	314.485	307.424	305.160	305.441	404.098	-----					
<b>TOTAL</b>	<b>762.751</b>	<b>745.045</b>	<b>747.431</b>	<b>768.053</b>	<b>840.929</b>	<b>861.041</b>	<b>866.182</b>	<b>872.698</b>	<b>901.565</b>	<b>842.593</b>	<b>835.485</b>					

GOBIERNOS ARGENTINOS	GOBIERNO PERONISTA (Carlos Menem)										GOBIERNO RADICAL (Fernando de la Rúa)
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
Administración Central	-----	262.800	244.428	234.160	225.896	241.252	227.444	228.796	229.325	228.548	229.301
Organismos Descentralizados	-----	81.792	74.282	76.713	71.184	67.424	61.434	61.804	61.919	62.739	59.936
Administración Nacional: AC+OD	-----	344.592	318.710	310.873	462.075	519.577	546.556	558.758	567.538	596.124	438.495
Emp. Estado; Univ. y Otros Entes	-----	275.415	208.274	186.619	297.080	308.676	288.878	290.600	291.235	291.287	289.237
<b>TOTAL</b>	<b>629.455</b>	<b>620.007</b>	<b>526.984</b>	<b>497.492</b>	<b>475.873</b>	<b>484.089</b>	<b>472.602</b>	<b>455.616</b>	<b>456.279</b>	<b>436.693</b>	<b>475.229</b>

COBIERNO ARGENTINOS	INTERREGNO/ GOBIERNO PERONISTA (Eduardo Duhalde)		GOBIERNO PERONISTA (Néstor Kirchner y Cristina F. de Kirchner)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Año										
Administración Central	228.370	229.214	232.417	245.581	250.385	255.259	261.275	266.588	269.953	
Organismos Descentralizados	37.584	37.007	37.237	38.899	39.774	40.145	42.672	49.151	41.428	
Administración Nacional: AC-OD	265.954	566.221	269.654	284.480	290.159	295.404	303.947	315.739	311.381	
Emp. Estado; Univ. y Otros Entes*	203.460	211.317	230.407	243.188	263.187	271.298	297.776	318.620	330.389	
<b>TOTAL</b>	<b>469.414</b>	<b>477.538</b>	<b>500.061</b>	<b>527.668</b>	<b>553.346</b>	<b>566.702</b>	<b>601.723</b>	<b>634.359</b>	<b>641.770</b>	

\* Comprende: Instituto de Seguridad Social, Sistema Financiero, Empresas y Sociedades del Estado, otros entes públicos (AFIP, PAMI, etc.).

Fuente: Datos de Empleo Público: Ferreres (2010), hasta 2009 y Anuario Estadístico INDEC 2010.

Cuadro 17. Organismos descentralizados. Recursos humanos período 2012

		CARGOS						HORAS CÁTEDRA																	
		Total	995	995	1594	470	242	402	201	156	331	92	3546	802	2084	660	176	176	249	249	249	794	235	559	
	Poder Legislativo Nacional																								
	Auditoría General de la Nación																								
	Presidencia de la Nación																								
	Sindicatura General de la Nación																								
	Autoridad Reguladora Nuclear																								
	Teatro Nacional Cervantes																								
	Biblioteca Nacional																								
	INADI																								
	Autoridad Fed. de Serv. de Comunic. Audiovisual																								
	Fondo Nacional de las Artes																								
	Ministerio del Interior																								
	Registro Nacional de las Personas																								
	Dirección Nacional de Migraciones																								
	Agencia Nacional de Seguridad Vial																								
	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto																								
	Comisión Nacional de Actividades Espaciales																								
	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos																								
	INADI																								
	Ministerio de Defensa																								
	Instituto Geográfico Nacional																								
	Servicio Meteorológico Nacional																								
		Total	0	0	7372	6048	0	0	74	0	1250	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	289	0	289	
		Permanentes	0	0	1318	0	0	0	68	0	1250	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	289	0	289	
		Temporarias	0	0	6054	6048 <sub>(2)</sub>	0	0	6 <sub>(1)</sub>	0	0 <sub>(1)</sub>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0 <sub>(1)</sub>	











## **CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP**

Año 1 - N.º 4 - 2020

### **Instituto Nacional de la Administración Pública**

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001 - Int.: 410

Correo electrónico: [cuinap@jefatura.gob.ar](mailto:cuinap@jefatura.gob.ar)

**ISSN 2683-9644**

### **Editor responsable**

Alejandro M. Estévez

### **Idea original**

Carlos Desbouts

### **Edición y corrección**

Patricia Iacovone

### **Arte de tapa**

Roxana Pierri

Federico Cannone

### **Diseño y diagramación**

Roxana Pierri

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: [publicaciones.inap.gob.ar](http://publicaciones.inap.gob.ar)

Marzo 2020



Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina