

INAP

ISSN 2683-7137

ITEP

Informe Trimestral
de Empleo Público

Año 3 • N.º 2 • Marzo 2021

Argentina unida



ITEP: Informe Trimestral de Empleo Público

DIRECCIÓN DEL PROYECTO ITEP

Pablo NEMIÑA, Director de Gestión del Conocimiento, Investigaciones y Publicaciones
Eduardo DUBIN DOMÍNGUEZ, Director de Sistemas de Información de Empleo Público

COMITÉ EDITORIAL

Ana CASTELLANI, Secretaria de Gestión y Empleo Público
Beatriz ANCHORENA, Subsecretaria de Fortalecimiento Institucional
Mariano BOIERO, Subsecretario de Gestión y Empleo Público
Mauro SOLANO, Director Institucional del INAP
María Cristina COSAKA, Directora Nacional de Gestión de Información y Política Salarial
Vilma PAURA, Directora Nacional de Oferta Académica

REDACCIÓN

Leonardo GROTTOLA

EDITORIAL

Instituto Nacional de Administración Pública

Dirección: Av. Roque Sáenz Peña 511 (Of. 523), CABA, República Argentina
C.P.: C1035AAA – Teléfono: 4343-9001 – Interno: 5570
Correo electrónico: <dinvesti@jefatura.gob.ar>

ISSN 2683-670X
(versión impresa)

ISSN 2683-7137
(versión en línea)

Se terminó de imprimir en Imprenta de la Secretaría de Gestión y Empleo Público - Jefatura de Gabinete de Ministros
Av. Roque Sáenz Peña 511, CABA, República Argentina
Mayo 2021

Índice

Introducción	1
1. Monitoreo de variables sociodemográficas y laborales de los empleados públicos de la administración nacional y de los entes públicos	2
2. La distribución del empleo público nacional en el territorio argentino	13
Reflexiones finales	35
Referencias bibliográficas	37
Siglas	38



>> Introducción

El Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP) es elaborado por la Secretaría de Gestión y Empleo Público, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con el objeto de brindar información sobre empleo público según los datos que surgen de la Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios en el Sector Público Nacional (BIEP), creada por el Decreto 365/2017, que constituye la única fuente oficial de datos sobre el empleo público nacional. El informe se encuentra a cargo de la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), y de la Dirección de Sistemas de Información de Empleo Público, dependiente de la Dirección Nacional de Gestión de Información y Política Salarial.

Los datos utilizados en el ITEP corresponden a las jurisdicciones y entidades previstas en el artículo 8, incisos a y c de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley 24.156), con las salvedades que se indican en cada caso. La información presentada en esta oportunidad corresponde a enero de 2021.

El ITEP no abarca a quienes se desempeñan en otros poderes del Estado nacional —Poder Legislativo, Poder Judicial, Ministerio Público— ni a los trabajadores provinciales o municipales. Tampoco incluye al personal de empresas y sociedades del Estado nacional y de universidades nacionales.

A los fines del ITEP, se entiende por *puesto de trabajo* toda persona con CUIL que desempeña actividades en una entidad determinada dentro de un marco legal y administrativo, y que posee una cuenta con una liquidación cuyos conceptos fijos liquidados son mayores de 0 (cero).

El ITEP consta de dos secciones: una permanente, en la que, a partir de la información disponible más reciente, se caracteriza el universo de empleados públicos nacionales delimitado con anterioridad, en virtud de ciertos atributos sociodemográficos y laborales; y otra que varía de acuerdo con la edición, en la que se profundiza en el análisis de una cuestión específica.

En esta oportunidad, se estudia la distribución del empleo público nacional en las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). En efecto, se analiza el despliegue territorial del Estado nacional a partir de la ubicación geográfica de sus recursos humanos¹. Para ello, se construyen indicadores del tamaño del empleo público nacional en cada uno de los distritos² y del grado de deslocalización exhibido por ministerios, organismos descentralizados, entes públicos, Fuerzas Armadas y de Seguridad. Se pone especial énfasis en detectar posibles diferencias entre la implantación del Estado nacional en el ámbito metropolitano y el resto de las provincias, además de indagar en características regionales específicas. De esta forma, se busca contribuir a comprender el funcionamiento de ciertas dimensiones del federalismo argentino —reparto de competencias entre niveles de gobierno, rol del Estado central e impacto de procesos de descentralización y deslocalización— desde la óptica del empleo público. La investigación propuesta se basa en información correspondiente a diciembre de 2020.

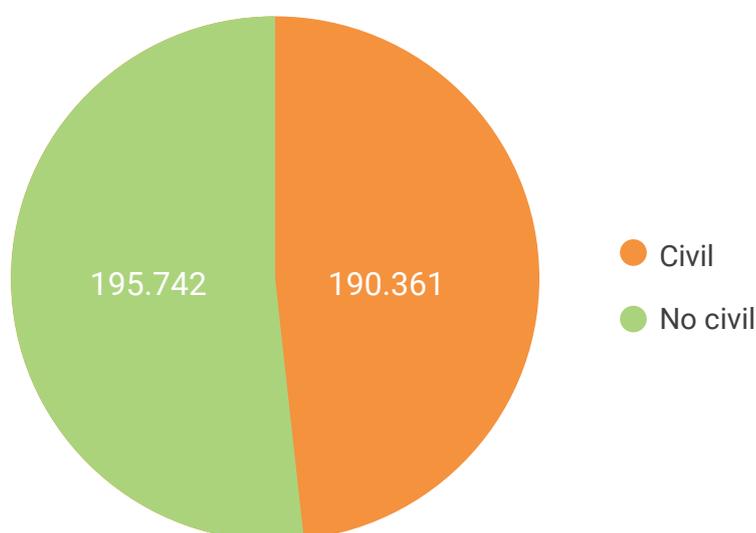
¹ Agradecemos especialmente al Lic. Mario Arkus por habernos brindado la información sobre las dependencias del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) ubicadas fuera del Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA).

² Esta denominación hace referencia a las provincias y la CABA.

1. Monitoreo de variables sociodemográficas y laborales de los empleados públicos de la administración nacional y de los entes públicos

La administración nacional y los entes públicos³ (Ley 24.156, artículo 8, incisos a y c) cuentan en enero de 2021 con 386.103 puestos de trabajo —190.361 civiles y 195.742 no civiles—. De esta forma, el empleo público nacional retoma el sendero alcista con un incremento del 0,8 % con respecto a octubre de 2020 y del 1,7 % en términos interanuales. La suba interanual alcanza tanto a civiles como no civiles, aunque resulta algo superior entre los primeros —2,0 % y 1,4 %, respectivamente—. Este comportamiento refleja una aceleración del crecimiento del empleo público nacional —los no civiles vuelven al alza luego de una muy ligera baja interanual en octubre de 2020—. De hecho, el aumento experimentado es el más alto desde abril de 2016 para el empleo total y el civil, y julio de ese año para el no civil. No obstante, cabe matizar las implicancias de estos hallazgos, dado que, en enero de 2020, los planteles fueron los más pequeños desde marzo de 2014 en el caso del empleo total y del civil; y desde junio de 2017, entre los no civiles⁴. De hecho, si se consideran dotaciones promedio anuales, las de 2020 son las más reducidas desde 2013 (Gráficos 1.1, 1.2, 1.3 y 1.4).

Gráfico 1.1 Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos (enero de 2021) civil y no civil

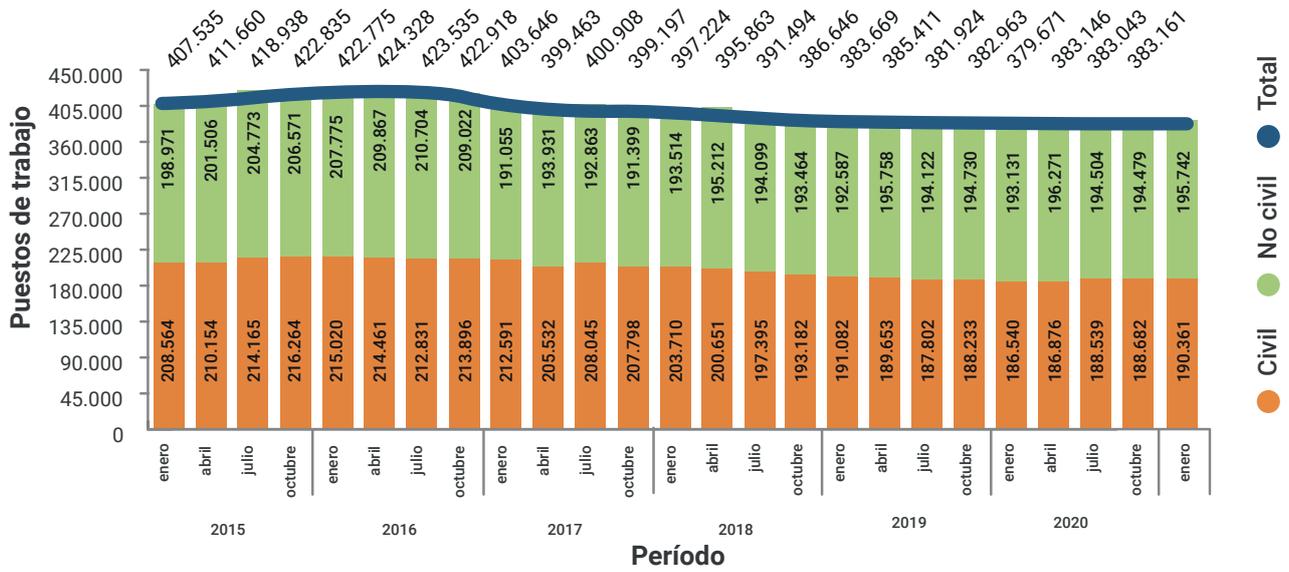


Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

³ La administración nacional incluye a la administración central y los organismos descentralizados. La categoría *entes públicos* abarca organismos, como la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) o PAMI y el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA). Estos organismos se caracterizan por contar con un régimen presupuestario diferenciado. En efecto, no están incluidos en el presupuesto de la administración nacional, y su normativa presupuestaria es similar a la de las empresas públicas. A diferencia de los organismos que componen la administración nacional, cuyo presupuesto se discute en el Congreso, las empresas y los entes públicos elaboran su proyecto de presupuesto, que someten a la aprobación del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), previo dictamen de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) (Ley 24.156, artículos 46, 48 y 49).

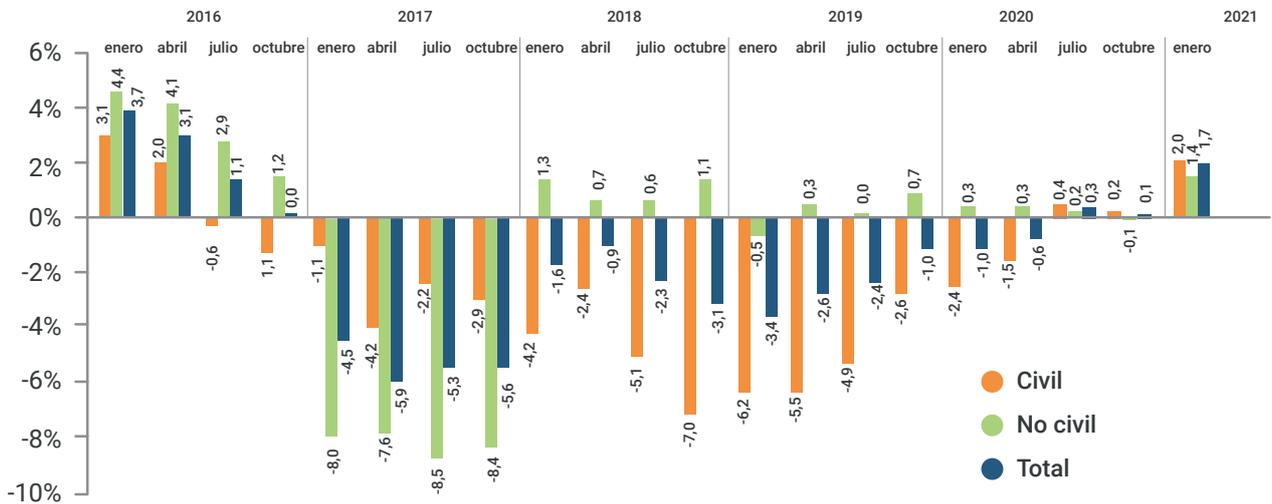
⁴ El comportamiento de los trabajadores no civiles es condicionado por la transferencia, a principios de 2017, del personal de la Policía Federal Argentina (PFA) que se desempeñaba en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) a dicho distrito.

Gráfico 1.2 Evolución de los puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos (enero 2015-enero 2021) total, civil y no civil



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 1.3 Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos Δ % interanual (enero 2016-enero 2021) total, civil y no civil



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

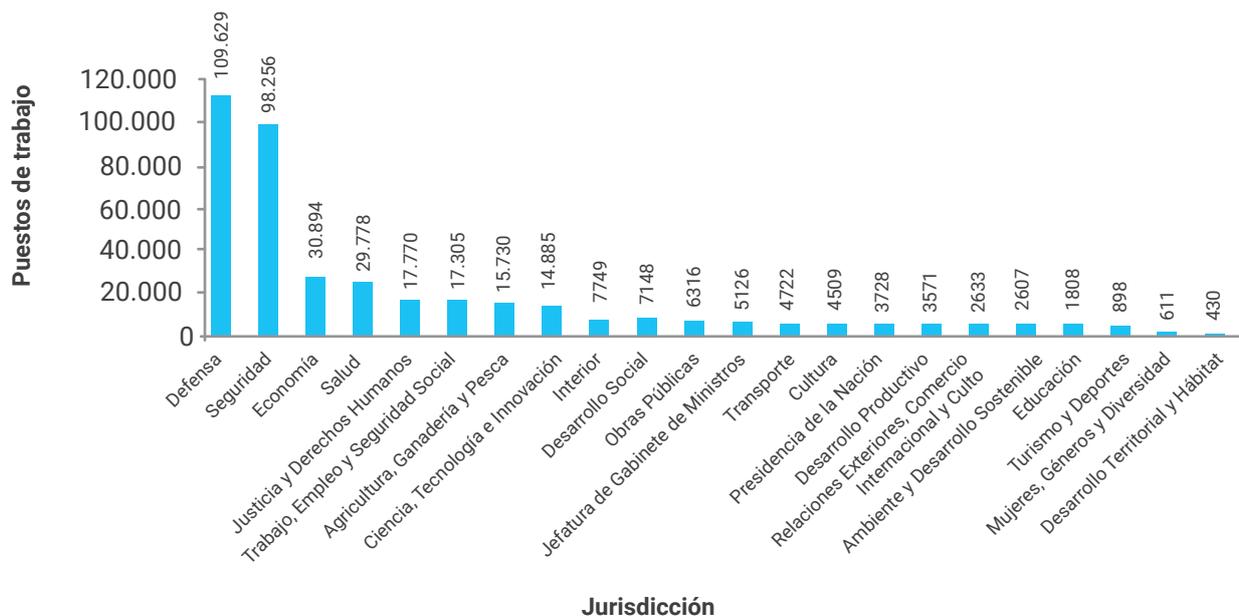
Gráfico 1.4 Puestos de trabajo promedio anual de la administración nacional y los entes públicos (2011-2020) total, civil y no civil



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

La estructura organizativa de la Administración Pública Nacional (APN) comprende 22 jurisdicciones, entre las que se encuentran 20 ministerios, la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Presidencia de la Nación. Las de mayor cantidad de puestos continúan siendo los ministerios de Defensa y de Seguridad –con 109.629 y 98.256, respectivamente–, que, sumados, reúnen el 54 % de la dotación total. Otras con una importante plantilla –más de 10.000 puestos– son Economía; Salud; Justicia y Derechos Humanos; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Agricultura, Ganadería y Pesca; y Ciencia, Tecnología e Innovación. De hecho, los ocho ministerios mencionados emplean a algo más del 85 % del personal (Gráfico 1.5).

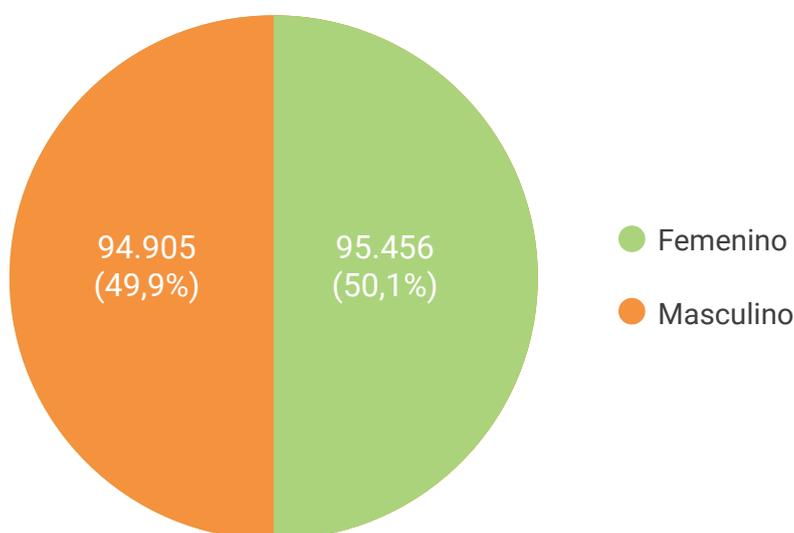
Gráfico 1.5 Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos según jurisdicción (enero de 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

En el ámbito civil, se sigue manteniendo una distribución pareja entre varones y mujeres si se comparan los datos con los de informes anteriores. No obstante, cabe destacar que, por primera vez desde que se tiene registro a partir de la BIEP, las mujeres superan ligeramente en número a los hombres. En efecto, al analizar la variación interanual del personal por género, se observa que el crecimiento del empleo civil lo lidera el personal femenino —sube un 2,6 %, mientras que el masculino se incrementa en un 1,5 %— (Gráficos 1.6 y 1.7). En cuanto a rangos de edad, continúa el predominio de los adultos de edad intermedia, de 40 a 54 años, que ocupan el 44,4 % de los puestos civiles y que, junto con los adultos jóvenes, de 25 a 39 años, representan algo más del 75 % de la dotación civil total. El resto de los colectivos de edad también conserva una participación similar a la exhibida en informes anteriores: los adultos maduros, de 55 a 64 años, el 19,7 %; los adultos mayores, de 65 años o más, el 3,4 %; y, finalmente, los jóvenes⁵, el 1,0 % (Gráfico 1.8).

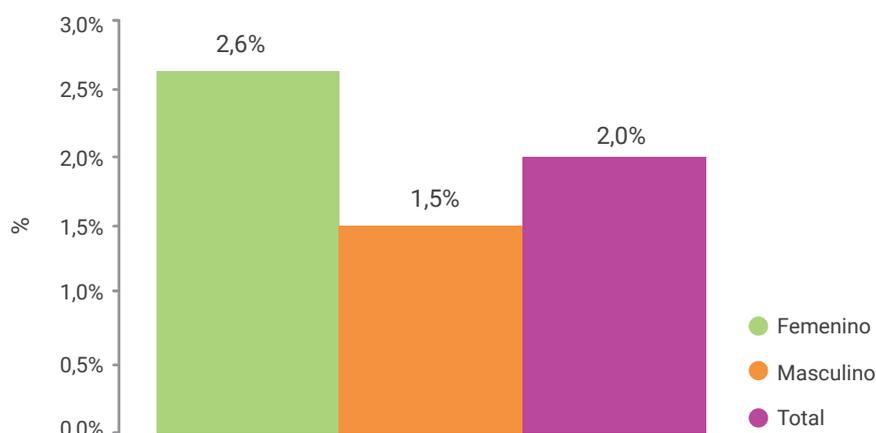
Gráfico 1.6 Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos según género (enero de 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

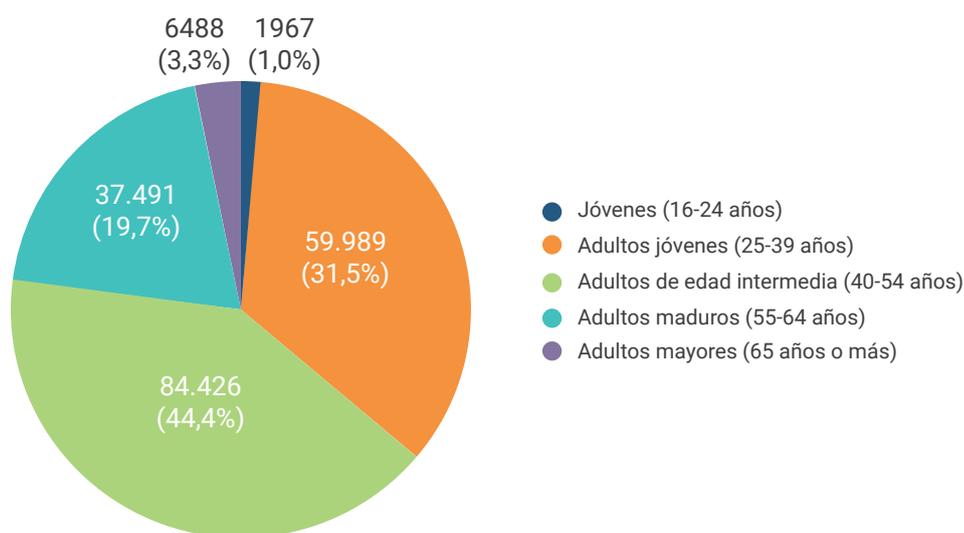
⁵ Si bien la presencia de menores de 18 años al interior del personal civil es exigua, resultan incluidos porque diversas normas permiten que ingresen al mercado laboral desde los 16 años en determinadas condiciones. Por ejemplo, el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) autoriza el ingreso al Nivel F del escalafón a partir de los 16 años siempre que se acredite ciclo básico secundario completo (Decreto 2098/2008, Anexo, artículo 14). Asimismo, el SINEP estipula que los menores de 18 años tendrán una jornada de labor de 6 horas diarias, 30 horas semanales, de lunes a viernes (Decreto 2098/2008, Anexo, artículo 103). Según la Ley de Contrato de Trabajo (LCT), podrán celebrar contrato de trabajo los menores de 18 años, desde los 16 años, con autorización de sus padres, responsables o tutores (Ley 20.744, artículo 32, segundo párrafo).

Gráfico 1.7 Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos Δ % interanual (enero de 2021) total y según género



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 1.8 Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos según rango etario (enero de 2021)

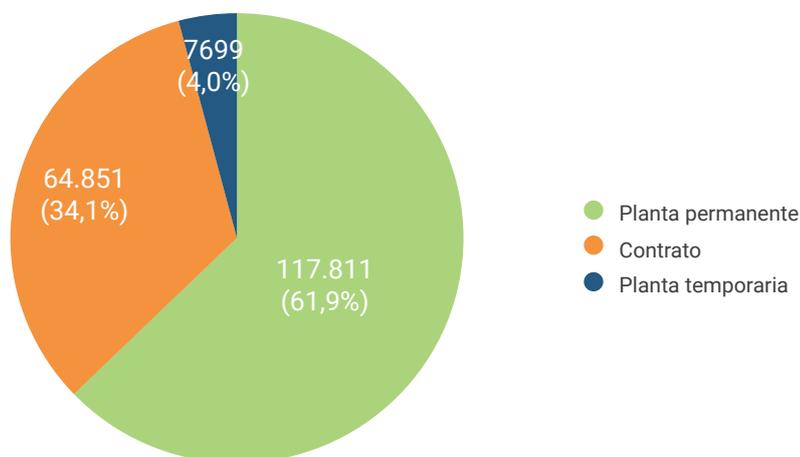


Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

En lo que concierne a cómo se distribuyen los puestos de trabajo del personal civil según tipo de contratación, se aprecia de nuevo que su estructura permanece estable, con algo menos de dos tercios de personal permanente⁶ –61,9 %–, poco más de un tercio de contratados –34,1 %– y un pequeño porcentaje de puestos de planta temporaria –4,0 %– (Gráfico 1.9). Cuando se observa la variación interanual del personal según tipo de contratación, se advierte que la suba del empleo civil se explica en su totalidad por el incremento del personal contratado –8,3 %–, compensado de manera parcial por las caídas del personal permanente, 0,7 %, y de planta transitoria, 4,5 % (Gráfico 1.10).

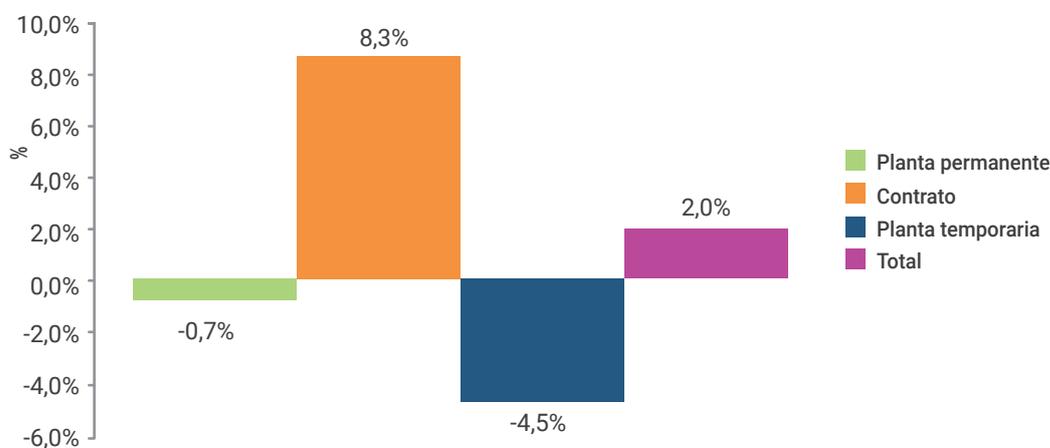
⁶ Incluye personal designado de manera transitoria en cargos de planta permanente.

Gráfico 1.9 Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos según tipo de contratación (enero de 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 1.10 Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos Δ % interanual (enero de 2021) total y según tipo de contratación

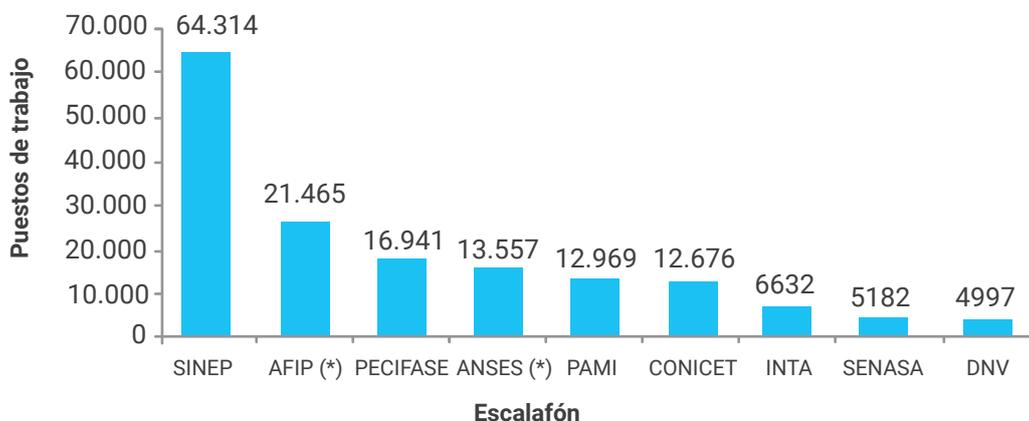


Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Respecto a la distribución según escalafones en el ámbito civil, el análisis se concentra en aquellos nueve que, pese a la gran cantidad de convenios sectoriales específicos, agrupan a algo más del 80 % de la dotación civil. Se confirma una vez más que el escalafón individualmente más numeroso es el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), el cual congrega alrededor de un tercio de este universo. En menor medida, ratifican su importante magnitud regímenes como el del Personal Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad (PECIFASE) y los de los siguientes organismos: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP-PAMI) y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)⁷ (Gráfico 1.11).

⁷ A través de la expresión *escalafón CONICET*, se hace referencia a las carreras de Investigador Científico y Tecnológico, y de Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo de dicho organismo, incluyendo a sus becarios internos.

Gráfico 1.11 Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos en escalafones seleccionados (enero de 2021)

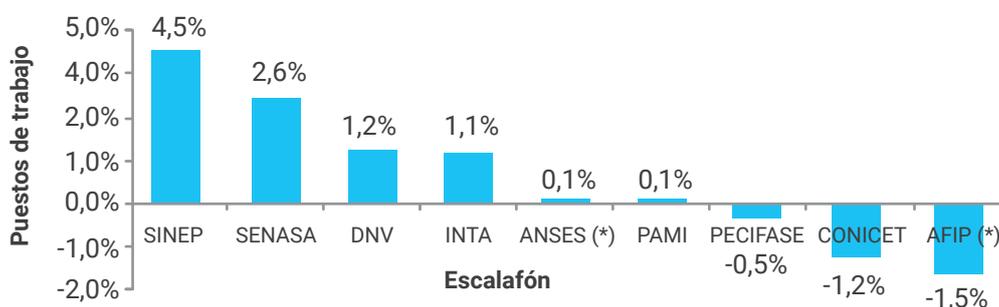


(*) AFIP comprende escalafones AFIP-DGI y AFIP-Aduana. ANSES comprende escalafones ANSES - Convencionado y ANSES - Superior y Gerencial

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Si bien, como ya se señaló, el empleo civil total crece en la comparación interanual, el comportamiento de los escalafones considerados resulta dispar. Entre los que crecen –SINEP, Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENSASA), Dirección Nacional de Vialidad (DNV), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), ANSES y PAMI–, se destaca el SINEP con la suba más pronunciada –4,5%–, y, en menor medida, el SENSASA –2,6%–. El resto se divide entre los que registran alzas más pequeñas –DNV (1,2%) e INTA (1,1%)– y los que mantienen su dotación casi inalterada –ANSES y PAMI (0,1%)–. A ellos puede sumarse el PECIFASE, que, si bien baja, lo hace de manera muy ligera –0,5%–. En cuanto a los otros que caen –AFIP y CONICET–, lo hacen de manera similar –1,5% y 1,2%, respectivamente– (Gráfico 1.12).

Gráfico 1.12 Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos Δ % interanual (enero de 2021) en escalafones seleccionados

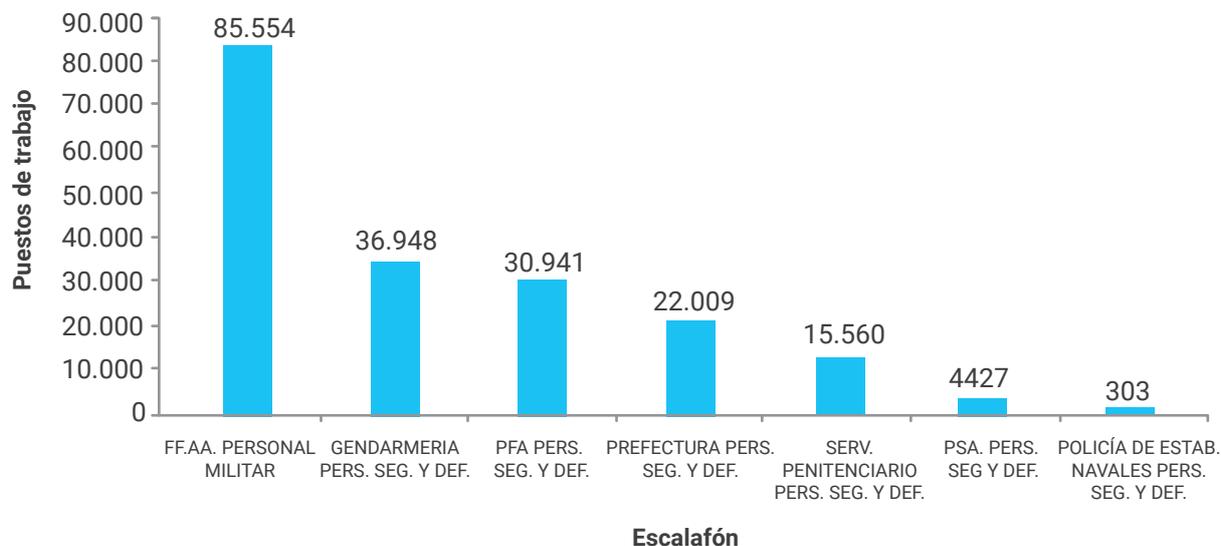


(*) AFIP comprende escalafones AFIP-DGI y AFIP-Aduana. ANSES comprende escalafones ANSES - Convencionado y ANSES - Superior y Gerencial

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

En lo que atañe a los escalafones del personal no civil, el personal militar de las Fuerzas Armadas sigue siendo, por amplio margen, el más numeroso con sus 85.554 puestos, seguido por Fuerzas de Seguridad, como Gendarmería Nacional, con 36.948; Policía Federal Argentina (PFA), con 30.941; y Prefectura Naval Argentina, con 22.009 (Gráfico 1.13).

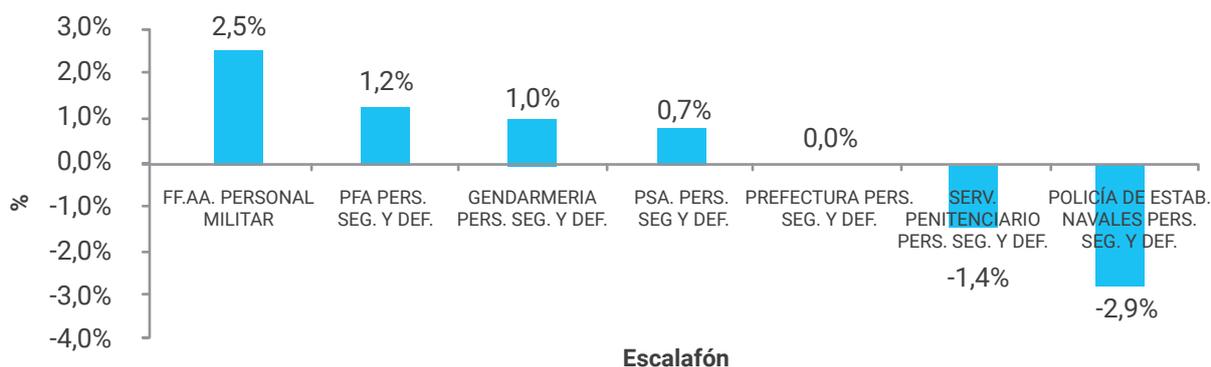
Gráfico 1.13 Puestos de trabajo del personal no civil de la administración nacional (enero de 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Como ya se ha puntualizado, en su conjunto, los puestos de trabajo no civiles registran una suba interanual $-1,4\%$. No obstante, su magnitud varía según la fuerza de la cual se trate. Lidera el crecimiento el personal militar de las Fuerzas Armadas $-2,5\%$, seguido por tres de las Fuerzas de Seguridad $-PFA$, Gendarmería Nacional y Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA)—, que exhiben un alza más acotada $-1,2\%$, $1,0\%$ y $0,7\%$, respectivamente—. En cuanto a la Prefectura, esta conserva su dotación inalterada. En contraste, el Servicio Penitenciario Federal (SPF) registra un comportamiento disonante, con una merma del $1,4\%$ (Gráfico 1.14)⁸.

Gráfico 1.14 Puestos de trabajo del personal no civil de la administración nacional $\Delta\%$ interanual (enero de 2021)

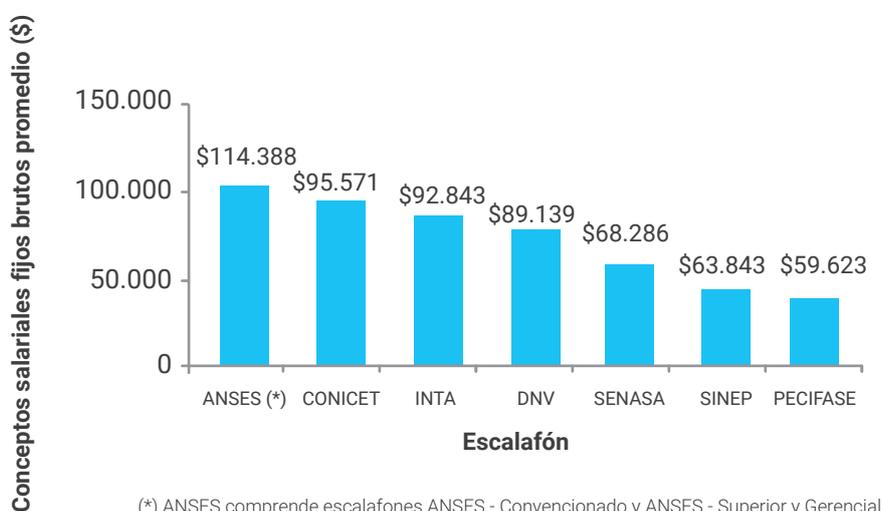


Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

⁸ El escalafón de la Policía de Establecimientos Navales se retrae de una manera algo más marcada $-2,9\%$. No obstante, esto resulta relativizado por lo reducido de su dotación, que hace que pequeñas modificaciones en su tamaño impliquen variaciones más pronunciadas en términos relativos.

Respecto a las remuneraciones⁹, el análisis pone el foco en los escalafones civiles de la administración nacional, a la que se distingue de los entes públicos, en virtud de las particularidades del régimen presupuestario de estos últimos. Al interior de dicho universo, el escalafón de la ANSES es el de mayor salario promedio. Le siguen los de organismos tales como CONICET —impulsado al alza por el mayor nivel educativo promedio de sus integrantes—, INTA y DNV. Por último, los de menor retribución promedio son SENASA, SINEP y PECIFASE. En cuanto a los entes públicos considerados, las remuneraciones promedio en enero de 2021 son \$310.390 —AFIP— y \$ 121.269 —PAMI—. En términos de la comparación interanual, el salario real promedio continúa evidenciando una merma que refleja las dificultades evidenciadas en 2020 como producto de la pandemia por COVID-19. En esta oportunidad, las bajas oscilan entre el 8 % y el 14 % — salvo en el caso del INTA, que cae un 3,5 %—. En cuanto a los entes públicos considerados, la AFIP exhibe una suba del 6 %, mientras que el PAMI registra una disminución del 11,5 % (Gráficos 1.15 y 1.16)¹⁰.

Gráfico 1.15 Conceptos salariales fijos brutos promedio del personal civil de la administración nacional en escalafones seleccionados (enero de 2021)

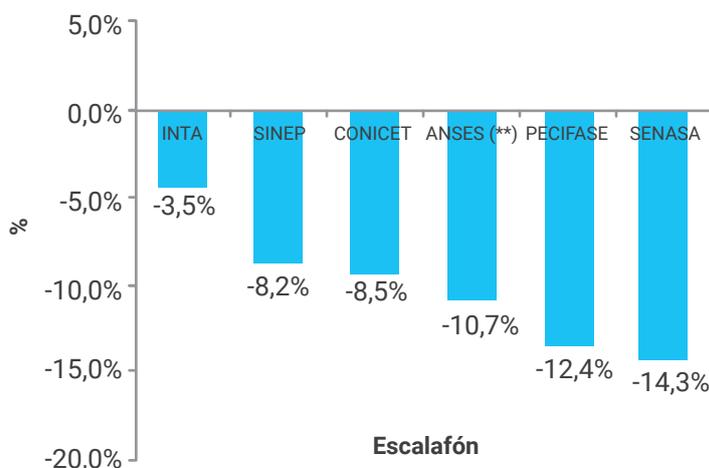


Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

⁹ Términos tales como *remuneraciones*, *salarios* o *retribuciones*, empleados en el marco de este informe, siempre remiten a *conceptos salariales fijos*. Estos constituyen las asignaciones mensuales fijas recibidas por una persona en un determinado período, producto de la prestación de servicios en un puesto de trabajo, y que forman parte de su remuneración normal y habitual. No se incluyen en esta clasificación los conceptos salariales de pago variable que puedan devenir de premios, bonos, compensaciones transitorias o estacionales, pago por servicios extraordinarios, reintegros por gastos, viáticos, entre otros.

¹⁰ A los efectos del cálculo de la variación interanual del salario real de los escalafones considerados, se procede a deflactar los conceptos salariales fijos promedio de los escalafones seleccionados —correspondientes a enero de 2021— por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) con cobertura nacional —región GBA—, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). De esta forma, se logra expresar dichos promedios salariales a precios de enero de 2020, lo que, a su vez, permite establecer la variación interanual del salario real promedio por escalafón seleccionado.

Gráfico 1.16 Conceptos salariales fijos brutos promedio del personal civil de la administración nacional
Δ % interanual real (enero de 2021) en escalafones seleccionados (*)



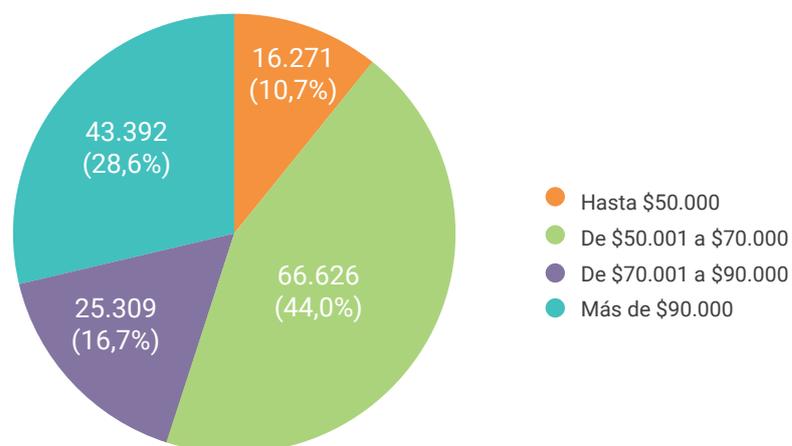
(*) Se excluye al escalafón de la DNV por cambios metodológicos que impiden la comparación interanual de los conceptos salariales fijos promedio
(**) ANSES comprende escalafones ANSES-Convencionado v ANSES-Superior v Gerencial

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP e INDEC

En cuanto al análisis de las retribuciones civiles de la administración nacional según intervalos, se observa que la franja salarial que va desde los \$50.001 hasta los \$70.000 es la más numerosa —congrega al 44,0 % de la dotación—. A su vez, algo más de un cuarto del personal —28,6 %— se ubica en el intervalo superior —más de \$90.000—, mientras que el 16,7 % cuenta con ingresos desde \$70.001 hasta \$90.000. Por último, un 10,7 % representa el segmento más desfavorecido —sus retribuciones no superan los \$50.000—. Si se pone el foco en la situación salarial del SINEP, el escalafón más numeroso, se advierte que algo más de dos tercios de sus miembros —67,8 %— percibe remuneraciones de entre \$50.001 y \$70.000. Por otra parte, dos conjuntos de tamaño similar —14,2 % y 12,2 %, respectivamente— se ubican en lo inmediato por encima y por debajo del grupo mayoritario. Por último, la franja superior resulta poco nutrida —5,8 %—. (Gráficos 1.7 y 1.8)¹¹.

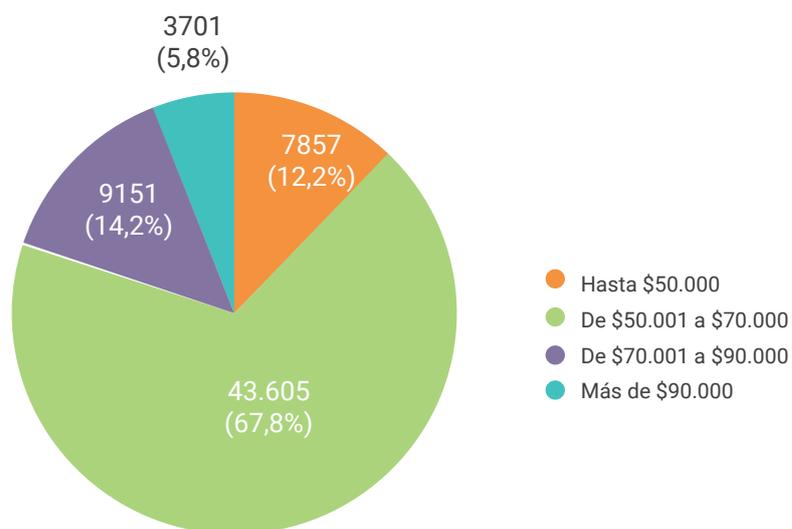
¹¹ Para construir los intervalos, se excluyen los siguientes colectivos: autoridades superiores, funcionarios fuera de nivel, personal del Servicio Exterior de la Nación (SEN) y personal docente civil de las Fuerzas Armadas (horas cátedra). En los tres primeros casos, además de no estar regulados por la Ley Marco de Regulación del Empleo Público (LMREP) —Ley 25.164—, perciben salarios que se ubican muy por encima de los del resto del personal civil. En el caso del SEN, esto se explica por tratarse de remuneraciones fijadas en dólares estadounidenses (USD). En cuanto al personal con horas cátedra, se considera que sus retribuciones, relativamente más bajas que las del resto, no son comparables, dada la diferente duración de su jornada laboral. Por los motivos expuestos, se entiende que se trata de valores atípicos, y que su inclusión conduciría a estimaciones sesgadas.

Gráfico 1.17 Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional según intervalos salariales (enero de 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 1.18 Puestos de trabajo del escalafón SINEP según intervalos salariales (enero de 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

2. La distribución del empleo público nacional en el territorio argentino

En este apartado, se analiza cómo se distribuye la dotación pública nacional en el territorio argentino. Este análisis permite ensayar una serie de reflexiones acerca del funcionamiento del federalismo en nuestro país, con énfasis en el reparto de competencias entre niveles de gobierno, el rol del Estado central y el impacto de procesos de descentralización y deslocalización. A modo de preámbulo de la investigación propiamente dicha, se formulan algunas consideraciones históricas y precisiones conceptuales necesarias para caracterizar de manera adecuada el modo en que se despliega el aparato administrativo federal a lo largo de la geografía nacional.

Después de una prolongada etapa de enfrentamientos civiles con posterioridad a las Guerras de Independencia, la Argentina se organizó de manera definitiva como república federal, como resultado del proceso que va desde la sanción de la Constitución Nacional en 1853 hasta la federalización de la Ciudad de Buenos Aires en 1880. Durante este período, el Estado nacional adquirió de forma progresiva sus atributos constitutivos, al lograr una autoridad incontestada en todo el territorio —mediante una combinación de penetración represiva y cooptación de actores sociales regionales— y sentar las bases de un sistema de obtención de recursos fiscales. El poder central solo pudo afianzarse cuando las élites provinciales se sometieron a la hegemonía porteña y reconocieron la centralidad de la economía agroexportadora pampeana, a cambio de ser admitidas como parte de la clase dirigente nacional. Las particulares características del compromiso político que hizo posible la organización nacional consolidaron las asimetrías regionales que, con ligeras variantes, perduran hasta hoy. Este desbalance territorial permite identificar, según su grado de desarrollo y patrón de inserción en la economía nacional, las siguientes áreas o grupos de provincias: *central* —provincias de la Pampa Húmeda—, *periférica* —provincias extrapampeanas, organizadas en torno a *economías regionales*— y *despoblada* —provincias patagónicas, caracterizadas por su baja densidad poblacional, explicada entre otros factores por la ocupación relativamente tardía de su territorio— (Oszlak, 1982; y Cao y Vaca, 2006).

En el plano formal, el federalismo argentino responde a cánones más bien clásicos, dado que garantiza a las provincias una amplia autonomía política, económica, administrativa y financiera respecto del Gobierno central. Esta resulta en buena medida asegurada por la vigencia del *principio de subsidiariedad*, según el cual, toda función no asignada por una norma específica a un nivel de gobierno en particular corresponde por defecto a las provincias. No obstante, en términos efectivos, durante buena parte del siglo xx, se registró una tendencia a la centralización de facultades, ingresos, gastos y recursos humanos en el ámbito nacional. Este fenómeno fue potenciado por la recurrencia de los regímenes autoritarios *de facto*, que minó las instituciones federales. Solo a partir de la reinstauración democrática en 1983, estas adquirieron nuevo vigor. En este contexto, en el marco de la reforma del Estado impulsada por el presidente Menem, se avanzó con la descentralización de los sistemas de salud y educación hacia las provincias y la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA), al transferirles, por un lado, hospitales e institutos del menor y la familia, y, por el otro, escuelas secundarias e institutos de formación docente¹² (Cao, 2020; Cao y Vaca, 2007; Sabatto y Doberti, 2020).

Desde entonces, la distribución de tareas entre los niveles nacional y provincial se conserva, a grandes rasgos, inalterada. El reparto actual de funciones y responsabilidades entre niveles de gobierno se caracteriza por un Estado central que, además de aquellas tareas que suelen corresponderle en todo sistema federal —como la defensa nacional, el manejo de las relaciones exteriores y la gestión macroeconómica—, administra el sistema de seguridad social y financia programas sociales, de infraestructura, obras públicas y vivienda ejecutados a nivel provincial. A su vez, las provincias tienen a su cargo la seguridad, la educación, la salud y la puesta en práctica en el

¹² Si bien se registran antecedentes de descentralización —durante el Gobierno de Frondizi se transfirieron a las provincias empresas públicas, y la última dictadura militar hizo lo propio con algunas empresas y con las escuelas primarias—, la reforma del Estado representó su momento culminante.

territorio de programas como los antes mencionados. Habida cuenta de que se trata de actividades de trabajo intensivas, no sorprende que, en términos de personal, los Estados provinciales concentren la mayor parte del empleo público total —65 %—. No obstante, a pesar de que la descentralización hizo que las responsabilidades de gasto estén más repartidas entre niveles de gobierno —Nación (55 %), provincias (35 %) y municipios (10 %)—, la potestad recaudatoria sigue concentrada a nivel federal —el Estado nacional percibe el 75 % de los ingresos públicos totales—. Este desbalance se compensa a través de transferencias automáticas —como el régimen de coparticipación— y no automáticas —por ejemplo, aquellas vinculadas al financiamiento de obras públicas y programas sociales cogestionados por la Nación y las administraciones provinciales— (Cao, 2020; y Cao y Vaca, 2007).

Concluida esta breve introducción, el análisis comienza por observar qué cantidad de empleados presta servicios en cada una de las provincias y CABA¹³. En primer lugar, se aprecia que, de manera previsible, la Capital Federal sobresale como el distrito con mayor cantidad de empleados, dado que reúne 136.558 puestos de trabajo —35,3 % del total de trabajadores—. Le siguen las provincias de Buenos Aires, con 102.189, y, en menor medida, Córdoba y Santa Fe, con 17.030 y 11.100, respectivamente. Si bien la información disponible no permite corroborarlo con exactitud, puede presumirse que buena parte de los empleados con asiento en la Provincia de Buenos Aires —26,4 % del total— se desempeña en localidades pertenecientes al AMBA¹⁴, por lo que la concentración geográfica en la Capital y zonas aledañas es mayor de lo que se advierte a primera vista. Fuera del área central o pampeana —donde se ubica casi el 70 % de los empleados públicos nacionales—, se encuentra un heterogéneo grupo de provincias caracterizadas por contar con planteles intermedios —Corrientes (8290), Mendoza (8027), Entre Ríos (7659), Chubut (7338), Misiones (6781) y Salta (6086) —. Luego, es posible identificar tres provincias patagónicas —Neuquén (5813), Santa Cruz (4858) y Río Negro (4021)—, a las que se agrega Chaco (4959), con dotaciones más reducidas. Por último, se encuentra un conjunto de 10 provincias —el más numeroso— con los planteles más pequeños —hasta 3500 trabajadores— (Gráfico 2.1 y Cuadro 2.1).

Si bien la información recién mencionada permite contar con una idea preliminar acerca de la distribución geográfica del empleo público nacional, dicho análisis se relativiza por la diferente demografía de los distritos. Por lo tanto, hace falta incorporar indicadores del tamaño de la dotación pública nacional respecto de la población. En efecto, cuando se observa la cantidad de empleados públicos nacionales cada 1000 habitantes, la situación es bastante diferente de lo enunciado con anterioridad. A pesar de las divergencias que se señalan a continuación, existe un elemento de continuidad. Vuelve a destacarse CABA, esta vez como el distrito con mayor densidad de trabajadores nacionales por habitante —tanto si se tiene en cuenta la totalidad del personal como si se pone el foco en los no civiles—. Cabe señalar que la diferencia con las provincias resulta considerable. Mientras que la Capital Federal cuenta con 44 empleados nacionales totales y 22 no civiles cada 1000 habitantes, los distritos que le siguen en cada caso —Tierra del Fuego y Santa Cruz— cuentan con 15 y 11, respectivamente. Esto demuestra, por un lado, la centralidad del distrito federal como sede del aparato administrativo nacional y, por el otro, el carácter incipiente de procesos de deslocalización¹⁵, como los analizados por Sabatto y Doberti (2020 y 2021). Al margen de la capital,

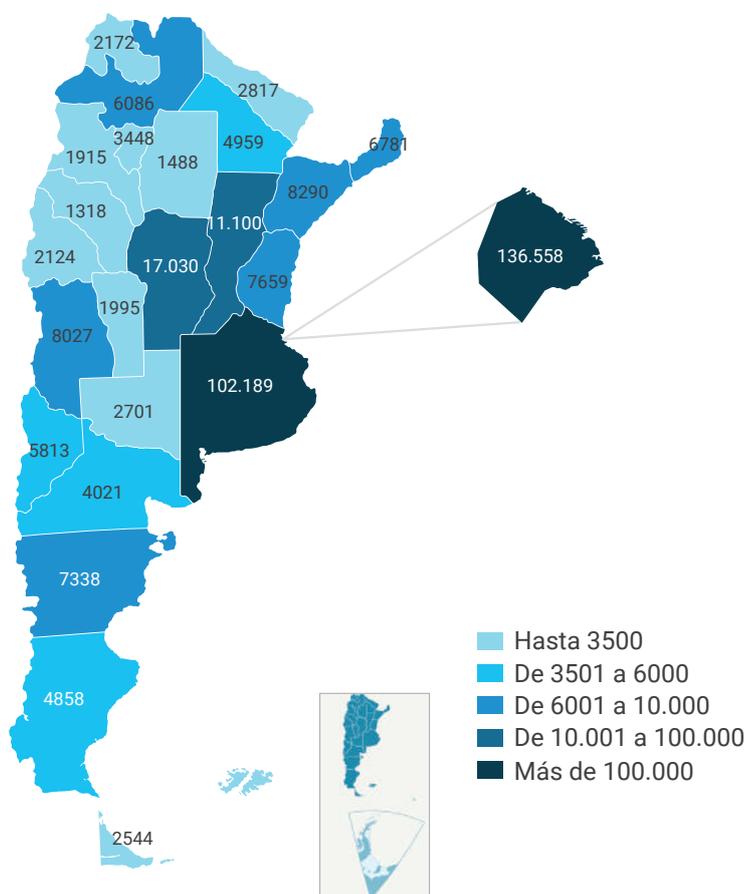
¹³ A la que se hará referencia de manera indistinta a través de esta denominación o la de Capital Federal.

¹⁴ Se utiliza este término para referirse al área geográfica conformada por el aglomerado Gran Buenos Aires. Según el INDEC (2003), es el mayor conjunto urbano del país, dado que abarca la CABA y se extiende sobre el territorio de la Provincia de Buenos Aires. Integra la superficie total de 14 partidos —Avellaneda, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Morón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tres de Febrero y Vicente López—, más la superficie parcial de otros 16 —Almirante Brown, Berazategui, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General Rodríguez, La Matanza, Marcos Paz, Moreno, Merlo, Pilar, Presidente Perón, San Fernando, San Vicente y Tigre, sin contar una muy pequeña participación de los partidos de Cañuelas y La Plata—.

¹⁵ Se utiliza este término en dos sentidos ligeramente diferentes. Por un lado, en el que lo emplean Sabatto y Doberti (2020 y 2021), como sinónimo de descentralización geográfica. Más específicamente, se lo reserva para referirse a los casos de traslado de dependencias —ministerios, secretarías, subsecretarías, direcciones nacionales, organismos descentralizados, cámaras legislativas, tribunales, entre otras— fuera de la Capital

tres provincias patagónicas *despobladas* —Tierra del Fuego, Santa Cruz y Chubut— registran una elevada presencia de trabajadores federales, tanto totales como no civiles. Este comportamiento puede explicarse en virtud de históricas políticas de aliento a la población de la región y de defensa de la soberanía nacional, ligadas a las adversidades climáticas que caracterizan a la zona, su ocupación relativamente tardía y los conflictos territoriales que se desencadenaron en la Patagonia y el Atlántico Sur. Luego, se observa un grupo heterogéneo de provincias con densidad media de empleados nacionales, conformado por Neuquén, La Pampa y Corrientes —entre 7 y 9 cada 1000 habitantes para la totalidad de empleados y entre 6 y 7 para los no civiles—. También se aprecia que la mayoría de los distritos —los 17 restantes— se reparten entre los que cuentan con una baja o muy baja incidencia de trabajadores federales respecto de su población, lo que vuelve a corroborar la debilidad de la deslocalización. Otro aspecto que se destaca al comparar el tamaño del empleo no civil con relación al total es la fuerte prevalencia que, en general, adquiere la dimensión represiva del Estado como elemento que justifica su despliegue más allá del AMBA¹⁶ (Gráficos 2.2 y 2.3).

Gráfico 2.1 Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos según distrito (diciembre de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Federal. Las organizaciones transferidas de esta manera mudan su sede central, pero siguen perteneciendo al Estado nacional. Por el otro, remite a la proporción de empleados de un ministerio, organismo descentralizado o ente público destinados fuera del AMBA, aunque la organización en cuestión mantenga su sede central allí.

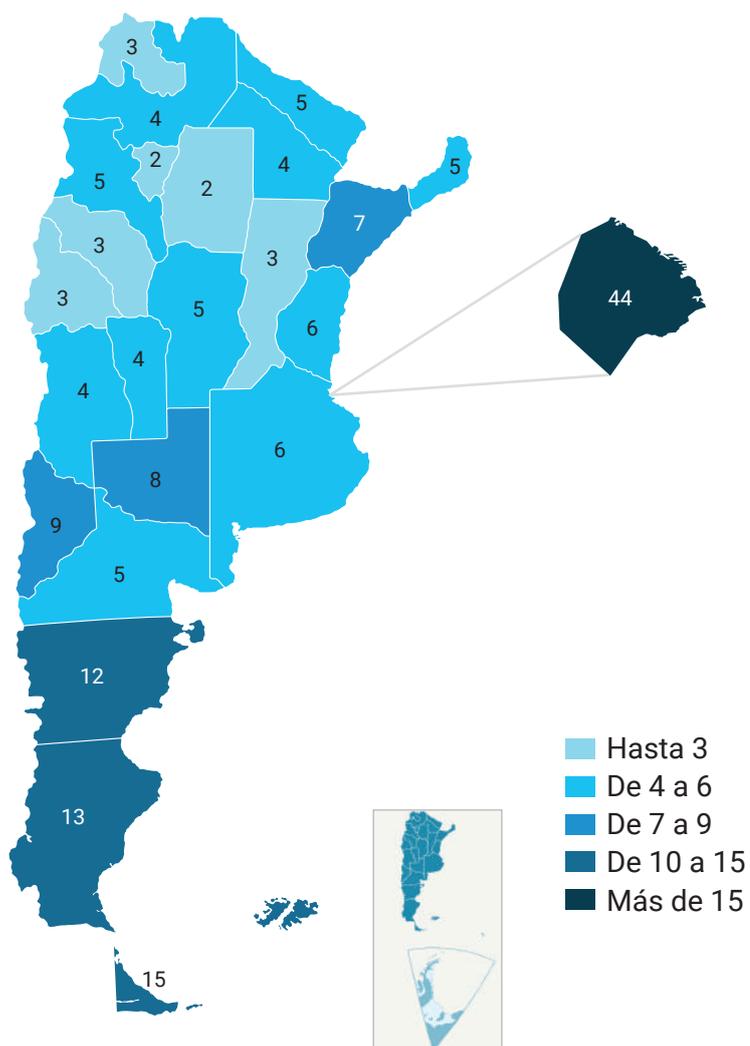
¹⁶ Todos los distritos—salvo Mendoza y Río Negro— mantienen idéntica ubicación en las respectivas escalas de densidad de empleados públicos nacionales —totales y no civiles—. En cuanto a las dos provincias mencionadas, presentan mayor densidad cuando se considera a todos los empleados públicos nacionales, lo que denota una mayor incidencia relativa de los civiles. En los párrafos que siguen, se indagará en las razones que podrían explicar este comportamiento.

**Cuadro 2.1 Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos según distrito
—% del total— (diciembre de 2020)**

DISTRITO	% DEL TOTAL
Capital Federal	35,3%
Buenos Aires	26,4%
Sin información	8,5%
Córdoba	4,4%
Santa Fe	2,9%
Corrientes	2,1%
Mendoza	2,1%
Entre Ríos	2,0%
Chubut	1,9%
Misiones	1,8%
Salta	1,6%
Neuquén	1,5%
Chaco	1,3%
Santa Cruz	1,3%
Río Negro	1,0%
Tucumán	0,9%
Formosa	0,7%
La Pampa	0,7%
Tierra del Fuego	0,7%
Jujuy	0,6%
San Juan	0,5%
San Luis	0,5%
Catamarca	0,5%
Santiago del Estero	0,4%
La Rioja	0,3%
Exterior	0,2%
Total	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 2.2 Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos cada 1000 habitantes según distrito (diciembre de 2020) (*)



(*) Para la elaboración del indicador se tomaron en cuenta las proyecciones de población provincial en 2020 formuladas por el INDEC

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP e INDEC

los empleados de cada ministerio se encuentra fuera de la Capital Federal y el distrito bonaerense, Ambiente y Desarrollo Sostenible sobresale como jurisdicción de mayor descentralización geográfica —61,7 % de sus trabajadores se asienta en el resto del país—, seguido por Defensa; Ciencia, Tecnología e Innovación; Agricultura, Ganadería y Pesca; Seguridad; y Obras Públicas —41,5 %, 40,4 %, 36,2 %, 33,9 % y 30,3 %, respectivamente—. Todos ellos presentan un mayor grado de deslocalización que la administración nacional y los entes públicos en su conjunto. Este comportamiento resultará mejor explicado cuando el análisis se desagregue a nivel de organismos públicos y distritos¹⁸ (Cuadro 2.4 y Gráfico 2.4).

A los efectos de una indagación a nivel de organismos —o grupos de organismos— de la administración pública, se comienza por dividir al país en dos grandes regiones, por un lado, la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires, y, por el otro, el resto de los distritos. Se advierten similitudes y diferencias. Entre las regularidades, se puede señalar el protagonismo tanto de las Fuerzas Armadas y de Seguridad como de ciertos organismos descentralizados y entes públicos —AFIP, CONICET e INSSJyP-PAMI—. Entre las divergencias, es posible mencionar que, a pesar de su fuerte presencia en ambas regiones, las organizaciones mencionadas con anterioridad registran una mayor implantación fuera del ámbito metropolitano. En efecto, los organismos de defensa y seguridad emplean al 71,6 % del personal federal ubicado en el resto del país —mientras que en Ciudad y Provincia de Buenos Aires comprenden al 54,1 % del personal—. A su vez, la administración central gana relevancia en el AMBA —representa el 16,6 % de la dotación—, mientras que su presencia es escasa en el resto de las provincias, donde el personal civil, en su gran mayoría, presta servicios en los siguientes organismos descentralizados y entes públicos: AFIP —6,4 %—, CONICET —5,3 %—, INTA —3,8 %—, INSSJyP-PAMI —3,5 %—, y, en menor medida, DNV —1,5 %—, Dirección Nacional de Migraciones (DNM) —1,5 %—y Administración de Parques Nacionales (APPNN) —1,4 %—. Estos hallazgos corroboran la vigencia del elemento coercitivo en la penetración territorial ejercida por el Estado nacional y la preponderancia del Gobierno central como agente recaudador en el federalismo fiscal argentino —que obliga a un gran despliegue de la agencia tributaria—. Además, permiten apreciar la fuerte impronta federal de ciertos organismos científicos y tecnológicos como el CONICET y el INTA (Cuadros 2.3 y 2.4).

nacionales —Museo Casa Histórica de la Independencia (San Miguel de Tucumán), Museo de la Estancia Jesuítica de Alta Gracia y Casa del Virrey Liniers (Alta Gracia, Córdoba), Museo Jesuítico Nacional (Jesús María, Córdoba), Museo Histórico del Norte (Salta), Museo Regional de Pintura “José Antonio Terry” (Tilcara, Jujuy), Museo y Biblioteca Casa Natal de Sarmiento (San Juan) y Palacio San José - Museo y Monumento Nacional Justo José de Urquiza (Colonia Caseros, Entre Ríos)— cuya sede se encuentra fuera del ámbito de la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires, permite presumir que cuenta con una pequeña dotación allí destinada (Ministerio de Cultura, s.f.).

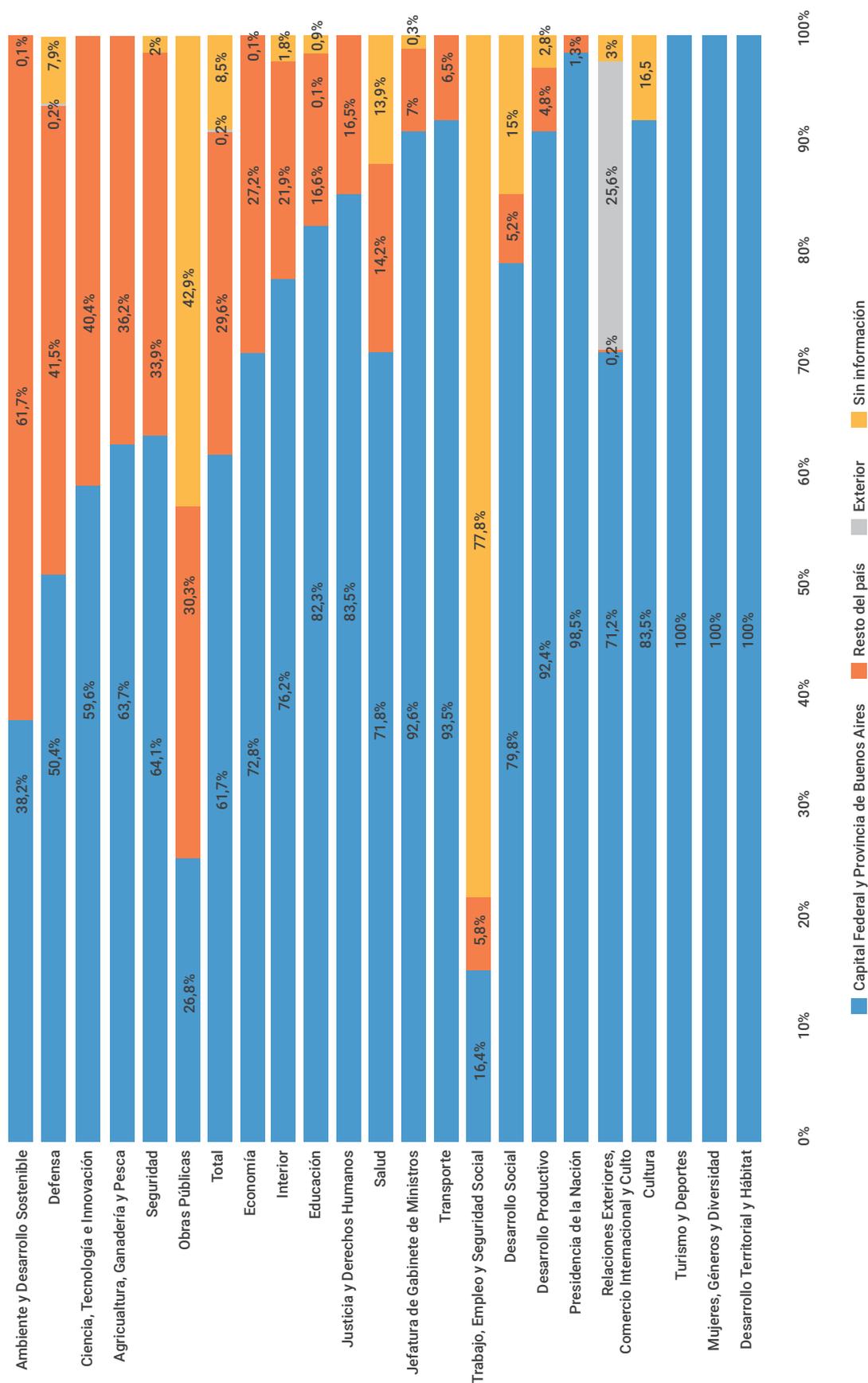
¹⁸ Cabe mencionar que, en algunos casos, el análisis se ve dificultado por la elevada proporción de datos faltantes. Esto se verifica especialmente en los ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social —77,8 %—; Obras Públicas —42,9 %—; y, en menor medida, Cultura —16,5 %—; Desarrollo Social —15,0 %—; y Salud —13,9 %—. En lo que respecta al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), la totalidad de los datos faltantes corresponde a la ANSES, organismo del que se desconoce la ubicación geográfica de casi todos sus empleados —99,3 %—.

Cuadro 2.2 Ministerios según cantidad de distritos en que sus empleados prestan servicios (diciembre de 2020)

Ministerios según cantidad de distritos en que sus empleados prestan servicios			
En todos	En más de 20	En menos de 20	Solo en Capital Federal y Provincia de Buenos Aires
Agricultura, Ganadería y Pesca	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Desarrollo Productivo	Cultura
Ciencia, Tecnología e Innovación	Interior	Educación	Desarrollo Territorial y Hábitat
Defensa	Transporte	Justicia y Derechos Humanos	Mujeres, Géneros y Diversidad
Desarrollo Social		Presidencia de la Nación	Turismo y Deportes
Economía		Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	
Jefatura de Gabinete de Ministros			
Obras Públicas			
Salud			
Seguridad			
Trabajo, Empleo y Seguridad Social			

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 2.4 Ministerios según grado de descentralización geográfica del personal (diciembre de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Cuadro 2.3 Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos en Capital Federal y Provincia de Buenos Aires según organismo (diciembre de 2020)

Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos en Capital Federal y provincia de Buenos Aires según organismo (diciembre 2020)	
Organismos de las Fuerzas Armadas	54.095 22,7%
Organismos de las Fuerzas de Seguridad	75.103 31,5%
Administración central	39.674 16,6%
AFIP	14.238 6,0%
CONICET	8241 3,4%
INSSJyP-PAMI	5644 2,4%
SENASA	4384 1,8%
Hospital Posadas	4138 1,7%
RENAPER	2909 1,2%
INTA	2298 0,9%
CNEA	2051 0,9%
DNM	2047 0,9%
Otros	23.925 10,0%
Total	238.747 100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Cuadro 2.4 Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos en el resto del país según organismo (diciembre de 2020)

Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos en el resto del país según organismo (diciembre 2020)	
Organismos de las Fuerzas Armadas	45.469 39,7%
Organismos de las Fuerzas de Seguridad	36.461 31,8%
AFIP	7301 6,4%
CONICET	6039 5,3%
INTA	4353 3,8%
INSSJyP-PAMI	4036 3,5%
DNV	1762 1,5%
DNM	1695 1,5%
APPNN	1558 1,4%
Otros	5810 5,1%
Total	114.484 100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Quando se formula un análisis pormenorizado de la dotación federal según organismos en cada uno de los distritos, se aprecian ciertas características no observadas hasta el momento. Más específicamente, se advierten dos tipos de fenómenos, por un lado, la existencia de organismos nacionales con fuerte presencia en una provincia o región en particular y, por el otro, la significativa implantación territorial de la administración central del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), el único que se aparta de la tendencia a su concentración en el área metropolitana. En efecto, con respecto a la primera cuestión, entre los organismos nacionales *deslocalizados*, se destacan la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) en Río Negro —la dotación allí emplazada representa el 18,0 % del empleo nacional en la provincia y el 23,3 % del empleo en el organismo—y, en menor medida, Mendoza —1,9 % de la dotación federal en la provincia y 5,0 %

del empleo en el organismo—¹⁹, la Fundación Miguel Lillo²⁰ en Tucumán —su personal comprende al 8,5 % del empleo nacional en la provincia y está ubicado exclusivamente allí— el Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPRES) en San Juan²¹ —2,4 % de la dotación federal en la provincia— y el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) en Mendoza —4,6 % del empleo nacional en la provincia y 70,3 % del empleo en el organismo—²². La fuerte presencia de la CNEA en Río Negro y, en menor medida, Mendoza, junto con la implantación del INV en esta provincia, contribuyen a explicar la mayor densidad relativa del empleo civil nacional en dichos distritos que se mencionó con anterioridad. En cuanto al MTEySS, este logra tener un gran despliegue a través de agencias territoriales ubicadas en cada una de las provincias argentinas. El accionar de dichas agencias es coordinado por siete direcciones regionales —Austral, CABA y Conurbano, Centro, Cuyo, NEA, NOA y Pampeana— ubicadas en alguno de los distritos que integran la región respectiva (Decisión Administrativa 1662/2020) (Cuadro 2.5).

Al poner el foco en el comportamiento de la administración descentralizada y los entes públicos, se corroboran algunos de los hallazgos formulados hasta el momento y se avanza en su caracterización. En efecto, un análisis del grado de descentralización geográfica de los organismos descentralizados y entes públicos seleccionados²³ permite clasificarlos como *muy deslocalizados* —la mayoría de su personal se encuentra fuera del AMBA: INV (94,5 %), APPNN (81,3 %) e INTA (65,4 %)—, *deslocalizados* —más del 30 % de la dotación se desempeña fuera del ámbito metropolitano: DNM (43,6 %), Servicio Meteorológico Nacional (SMN, 43,6 %), CONICET (42,3 %), AFIP (33,9 %), CNEA (33,8 %), DNV (33,3 %) y INSS.JyP-PAMI (31,0 %) ²⁴—, *concentrados* —entre el 80 % y el 90 % de los empleados prestan servicios en la Ciudad o la Provincia de Buenos Aires: Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), SENASA, Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) y Superintendencia de Servicios de Salud (SSS)— y *muy concentrados* —todos o casi todos los trabajadores se ubican en el área metropolitana: Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC), Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), Administración Nacional de Laboratorios en Institutos de Salud Dr. Carlos Malbrán (ANLIS Malbrán), Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), Biblioteca Nacional,

¹⁹ Mientras que en Río Negro se encuentran el Centro Atómico Bariloche —sede del reactor de investigación RA-6, el Instituto Balseiro, laboratorios y centros de investigación— y el Complejo Tecnológico Pilcaniyeu, en Mendoza se ubican la Subgerencia Regional Cuyo, el Complejo Minero Fabril San Rafael (Sierra Pintada), el Observatorio Pierre Auger y personal perteneciente al Proyecto de Restitución Ambiental de la Minería del Uranio (PRAMU) (CNEA, s.f.; y Observatorio Pierre Auger, s.f.).

²⁰ Es un organismo descentralizado dependiente del Ministerio de Educación de la Nación. Se dedica a la investigación, protección y difusión científica y cultural de la flora, la fauna y la gea. Cuenta con institutos y laboratorios de investigación en ciencias naturales. También administra las siguientes áreas de extensión: Museo de Ciencias Naturales, Museo Histórico Miguel Lillo y su tiempo, Jardín Botánico, Centro de Información Geobiológico del NOA, Centro Cultural Alberto Rougés y Centro de Estudios Juan Dalma (Fundación Miguel Lillo, s.f.).

²¹ En la BIEP —y, por lo tanto, en el Cuadro 5—, este grupo de trabajadores aparece clasificado como perteneciente a la administración central del Ministerio de Obras Públicas (MOP), sin mayores especificaciones. En efecto, dado que se trata de un organismo desconcentrado —integra la administración central—, su dotación no figura de manera separada. No obstante, como el INPRES se encuentra emplazado en la provincia de San Juan, podemos inferir que se trata de su personal.

²² El INV cuenta con su sede central en la Ciudad de Mendoza y las siguientes delegaciones regionales: Ciudad de Buenos Aires, Cafayate (Salta), Chilecito (La Rioja), Ciudad de Córdoba, General Alvear (Mendoza), General Roca (Río Negro), Ciudad de La Rioja, Mar del Plata (Buenos Aires), Resistencia (Chaco), Rosario (Santa Fe), Ciudad de San Juan, San Martín (Mendoza), San Rafael (Mendoza), Ciudad de Santa Fe, Tinogasta (Catamarca) y San Miguel de Tucumán (INV, s.f.).

²³ Dada la multiplicidad de organismos descentralizados —en diciembre de 2020, la BIEP da cuenta de 65 organismos con puestos de trabajo activos—, el análisis se circunscribe a aquellos con una dotación igual o superior a 500 trabajadores —25 organismos—, a los que se agregan los entes públicos (AFIP, INCAA y PAMI).

²⁴ Los dos últimos organismos se ven afectados por la elevada proporción de información faltante, por lo que el grado de deslocalización podría ser mayor.

Colonia Nacional Dr. Manuel Montes de Oca (CMDO), Hospital Posadas, Hospital Sommer, Registro Nacional de las Personas (RENAPER) y Sindicatura General de la Nación (SIGEN)– (Gráfico 2.5).

Cuadro 2.5 Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos en cada provincia del resto del país según organismo (diciembre de 2020)

CATAMARCA		CHACO		CHUBUT	
Organismos de las Fuerzas de Seguridad	1409 73,6%	Organismos de las Fuerzas de Seguridad	3058 61,7%	Organismos de las Fuerzas Armadas	3743 51,0%
INTA	145 7,6%	Organismos de las Fuerzas Armadas	822 16,6%	Organismos de las Fuerzas de Seguridad	2164 29,5%
DNV	102 5,3%	AFIP	316 6,4%	AFIP	322 4,4%
INSSJyP-PAMI	80 4,2%	INTA	279 5,6%	CONICET	312 4,3%
AFIP	54 2,8%	INSSJyP-PAMI	158 3,2%	INTA	183 2,5%
MTEySS (AC)	40 2,1%	DNV	75 1,5%	APPNN	156 2,1%
CONICET	26 1,4%	CONICET	52 1,0%	INSSJyP-PAMI	99 1,3%
Otros	59 3,1%	Otros	199 4,0%	Otros	359 4,9%
Total	1915 100,0%	Total	4959 100,0%	Total	7338 100,0%

Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos en cada provincia del resto del país según organismo (diciembre 2020)

Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos en cada provincia del resto del país según organismo (diciembre 2020)

CÓRDOBA	CORRIENTES		MISIONES	
	Organismos de las Fuerzas Armadas	Organismos de las Fuerzas de Seguridad	Organismos de las Fuerzas Armadas	Organismos de las Fuerzas de Seguridad
Organismos de las Fuerzas Armadas	9378 55,1%	4297 51,8%	2670 39,4%	2670 39,4%
Organismos de las Fuerzas de Seguridad	3088 18,1%	2687 32,4%	2419 35,7%	2419 35,7%
CONICET	1481 8,7%	322 3,9%	502 7,4%	502 7,4%
AFIP	1165 6,8%	268 3,2%	483 7,1%	483 7,1%
INSSJyP-PAMI	546 3,2%	148 1,8%	228 3,4%	228 3,4%
INTA	491 2,9%	130 1,6%	101 1,5%	101 1,5%
DNV	135 0,8%	78 0,9%	95 1,4%	95 1,4%
Otros	746 4,4%	360 4,3%	283 4,2%	283 4,2%
Total	17030 100,0%	8290 100,0%	6781 100,0%	6781 100,0%

Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos en cada provincia del resto del país según organismo (diciembre 2020)

NEUQUÉN		SANTA CRUZ		TIERRA DEL FUEGO	
Organismos de las Fuerzas Armadas	3023 52,0%	Organismos de las Fuerzas Armadas	2855 58,8%	Organismos de las Fuerzas Armadas	1209 47,5%
Organismos de las Fuerzas de Seguridad	1765 30,4%	Organismos de las Fuerzas de Seguridad	1429 29,4%	Organismos de las Fuerzas de Seguridad	722 28,4%
AFIP	275 4,7%	AFIP	165 3,4%	APPNN	168 6,6%
APPNN	219 3,8%	INSSJyP-PAMI	78 1,6%	AFIP	158 6,2%
DNV	133 2,3%	DNM	69 1,4%	CONICET	99 3,9%
DNM	93 1,6%	INTA	67 1,4%	DNM	46 1,8%
INSSJyP-PAMI	76 1,3%	DNV	63 1,3%	DNV	43 1,7%
Otros	229 3,9%	Otros	132 2,7%	Otros	99 3,9%
Total	5813 100,0%	Total	4858 100,0%	Total	2544 100,0%

Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos en cada provincia del resto del país según organismo (diciembre 2020)

ENTRE RÍOS		FORMOSA		LA PAMPA	
Organismos de las Fuerzas Armadas	3969 51,8%	Organismos de las Fuerzas de Seguridad	1593 56,5%	Organismos de las Fuerzas Armadas	1402 51,9%
Organismos de las Fuerzas de Seguridad	2058 26,9%	Organismos de las Fuerzas Armadas	592 21,0%	Organismos de las Fuerzas de Seguridad	714 26,4%
AFIP	413 5,4%	INTA	149 5,3%	INTA	159 5,9%
INTA	334 4,4%	AFIP	133 4,7%	AFIP	106 3,9%
INSSJyP-PAMI	228 3,0%	DNM	76 2,7%	DNV	76 2,8%
DNV	114 1,5%	INSSJyP-PAMI	64 2,3%	CONICET	57 2,1%
CONICET	104 1,4%	APPNN	51 1,8%	INSSJyP-PAMI	53 2,0%
DNM	91 1,2%	MTEySS (AC)	39 1,4%	SENASA	36 1,3%
APPNN	83 1,1%	SENASA	37 1,3%	MTEySS (AC)	23 0,9%
Otros	265 3,5%	Otros	83 2,9%	Otros	75 2,8%
Total	7659 100,0%	Total	2817 100,0%	Total	2701 100,0%

Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos en cada provincia del resto del país según organismo (diciembre 2020)

MENDOZA		SALTA		SAN LUIS	
Organismos de las Fuerzas Armadas	4157 51,8%	Organismos de las Fuerzas Armadas	2491 40,9%	Organismos de las Fuerzas Armadas	1162 58,2%
Organismos de las Fuerzas de Seguridad	1192 14,8%	Organismos de las Fuerzas de Seguridad	2149 35,3%	Organismos de las Fuerzas de Seguridad	235 11,8%
AFIP	635 7,9%	AFIP	408 6,7%	CONICET	197 9,9%
CONICET	545 6,8%	INTA	212 3,5%	AFIP	124 6,2%
INV	372 4,6%	CONICET	179 2,9%	INTA	91 4,6%
INTA	292 3,6%	INSSJyP-PAMI	150 2,5%	DNV	42 2,1%
INSSJyP-PAMI	159 2,0%	DNM	117 1,9%	INSSJyP-PAMI	37 1,9%
CNEA	154 1,9%	APPNN	87 1,4%	MTEySS (AC)	30 1,5%
DNM	149 1,9%	DNV	55 0,9%	APPNN	21 1,1%
Otros	372 4,6%	Otros	238 3,9%	Otros	56 2,8%
Total	8027 100,0%	Total	6086 100,0%	Total	1995 100,0%

Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos en cada provincia del resto del país según organismo (diciembre 2020)

SANTA FE		SANTIAGO DEL ESTERO		TUCUMÁN	
Organismos de las Fuerzas de Seguridad	3554 32,0%	Organismos de las Fuerzas de Seguridad	817 54,9%	Organismos de las Fuerzas de Seguridad	1071 31,1%
Organismos de las Fuerzas Armadas	2322 20,9%	INTA	190 12,8%	Organismos de las Fuerzas Armadas	568 16,5%
INSSJyP-PAMI	1588 14,3%	INSSJyP-PAMI	139 9,3%	CONICET	506 14,7%
CONICET	1274 11,5%	AFIP	74 5,0%	AFIP	354 10,3%
AFIP	1241 11,2%	DNV	69 4,6%	Fundación Lillo	293 8,5%
INTA	325 2,9%	Organismos de las Fuerzas Armadas	53 3,6%	INTA	231 6,7%
SENASA	232 2,1%	CONICET	42 2,8%	DNV	165 4,8%
DNV	165 1,5%	MTEySS (AC)	32 2,2%	INSSJyP-PAMI	52 1,5%
MTEySS (AC)	119 1,1%	APPNN	21 1,4%	MTEySS (AC)	42 1,2%
Otros	280 2,5%	Otros	51 3,4%	Otros	166 4,8%
Total	11100 100,0%	Total	1488 100,0%	Total	3448 100,0%

Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos en cada provincia del resto del país según organismo (diciembre 2020)

JUJUY		LA RIOJA		RÍO NEGRO	
Organismos de las Fuerzas Armadas	969 44,6%	Organismos de las Fuerzas Armadas	733 55,6%	Organismos de las Fuerzas de Seguridad	1202 29,9%
Organismos de las Fuerzas de Seguridad	479 22,1%	INTA	103 7,8%	CNEA	722 18,0%
INTA	147 6,8%	Organismos de las Fuerzas de Seguridad	89 6,8%	CONICET	485 12,1%
AFIP	132 6,1%	DNV	69 5,2%	Organismos de las Fuerzas Armadas	397 9,9%
INSSJyP-PAMI	105 4,8%	AFIP	67 5,1%	APPNN	282 7,0%
CONICET	85 3,9%	CONICET	46 3,5%	INTA	241 6,0%
DNM	54 2,5%	INSSJyP-PAMI	45 3,4%	AFIP	219 5,4%
APPNN	46 2,1%	MTEySS (AC)	32 2,4%	INSSJyP-PAMI	160 4,0%
DNV	43 2,0%	DNM	26 2,0%	DNM	71 1,8%
MTEySS (AC)	35 1,6%	APPNN	26 2,0%	MTEySS (AC)	64 1,6%
SENAF	20 0,9%	INV	21 1,6%	DNV	44 1,1%
Otros	57 2,6%	Otros	61 4,6%	Otros	134 3,3%
Total	2172 100,0%	Total	1318 100,0%	Total	4021 100,0%

Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos en cada provincia del resto del país según organismo (diciembre 2020)	SAN JUAN	
	Organismos de las Fuerzas de Seguridad	706 33,2%
	Organismos de las Fuerzas Armadas	509 24,0%
	CONICET	201 9,5%
	AFIP	189 8,9%
	INTA	101 4,8%
	INSSJyP-PAMI	73 3,4%
	DNV	55 2,6%
	MOP (AC)	51 2,4%
	MTEySS (AC)	43 2,0%
	INV	33 1,6%
	DNM	33 1,6%
	Otros	130 6,1%
	Total	2124 100,0%

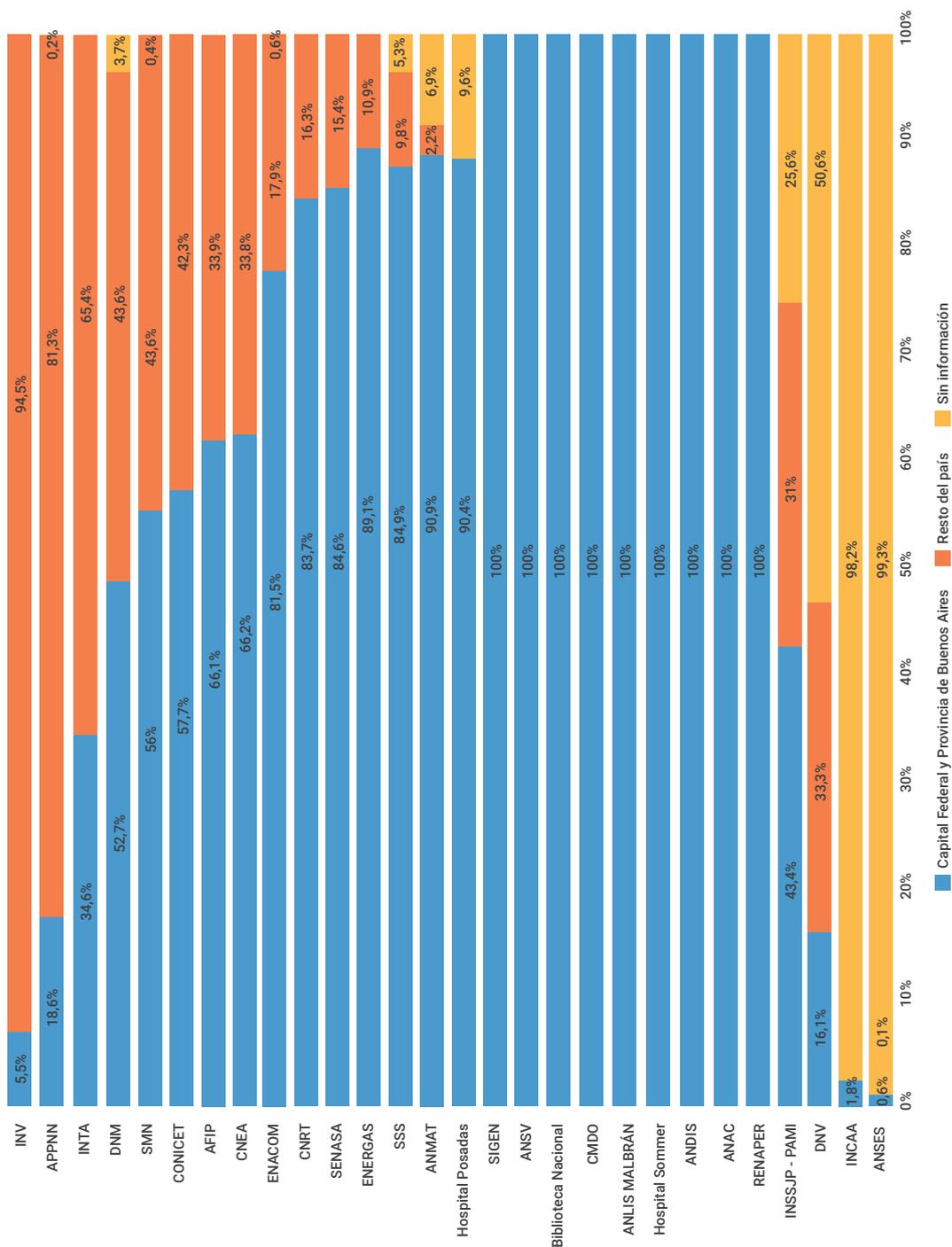
Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Por último, queda referirse de manera puntual a la situación de las Fuerzas Armadas y de Seguridad²⁵. Entre las ramas de las Fuerzas Armadas, el Ejército aparece como el de mayor despliegue territorial —el 54,7 % de su personal se asienta en el resto de las provincias—, seguido por la Fuerza Aérea —49,9 %, aunque esta cifra puede representar una subestimación, dado el elevado porcentaje de datos faltantes—. En contraste, la Armada concentra al grueso de su dotación en la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires —92,1 %—. En lo que respecta a las Fuerzas de Seguridad, las que registran un mayor grado de descentralización geográfica son Gendarmería Nacional y PSA —43,8 % y 43,1 %, respectivamente, de su personal destinado en el resto de las provincias—. En el primer caso, su inserción territorial se explica en virtud de su rol originario en la vigilancia de fronteras (Ley 19.349, artículos 1, 2, 3 y 5). No obstante, el hecho de que, pese a esto, una ligera mayoría de su dotación se encuentre en la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires puede vincularse con que, con posterioridad a la crisis de 2001-2002, le han sido asignadas funciones policiales en las grandes ciudades del país, con el consecuente impacto en su presencia en el área metropolitana. Con respecto a la PSA, su deslocalización es consistente con que presta servicio en los aeropuertos del país, mediante

²⁵ Se considera tanto al personal civil como no civil.

las Unidades Operacionales de Seguridad Aeroportuaria Preventiva (UOSP), agrupadas en cinco regiones –Este, Centro, Norte, Litoral y Patagonia– (Policía de Seguridad Aeroportuaria, s.f.). En cuanto a la Prefectura Naval, se encuentra en una posición intermedia, con algo más de un tercio de su dotación emplazada en el resto de las provincias –36,1%–. Las fuerzas con menor grado de descentralización geográfica son la PFA y el SPF, dado que concentran aproximadamente al 80 % de su personal en la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires (Gráficos 2.6 y 2.7).

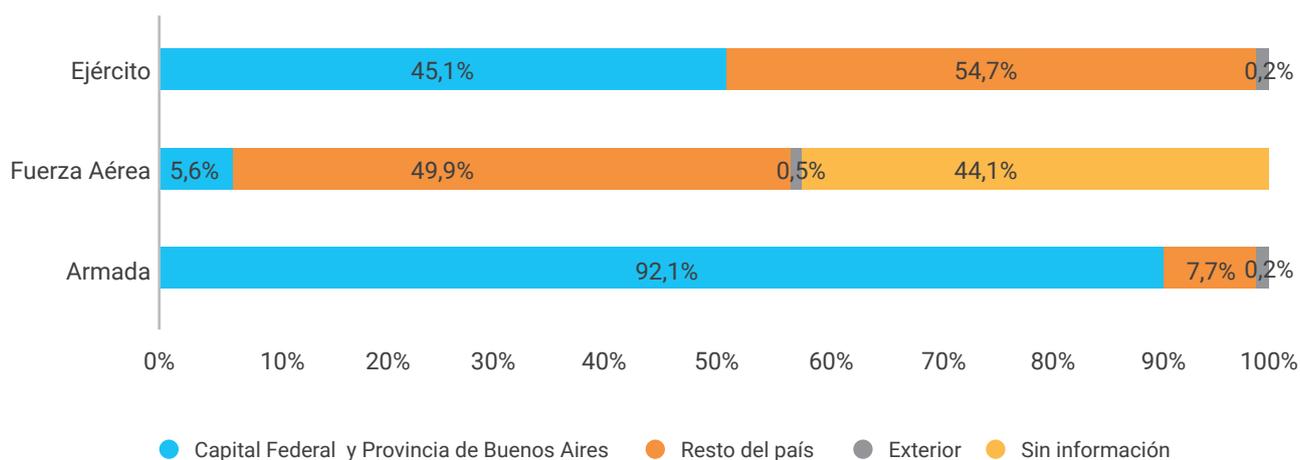
Gráfico 2.5 Organismos descentralizados y entes públicos seleccionados según grado de descentralización geográfica del personal –%– (diciembre de 2020) (*)



(*) Organismos de 500 empleados o más

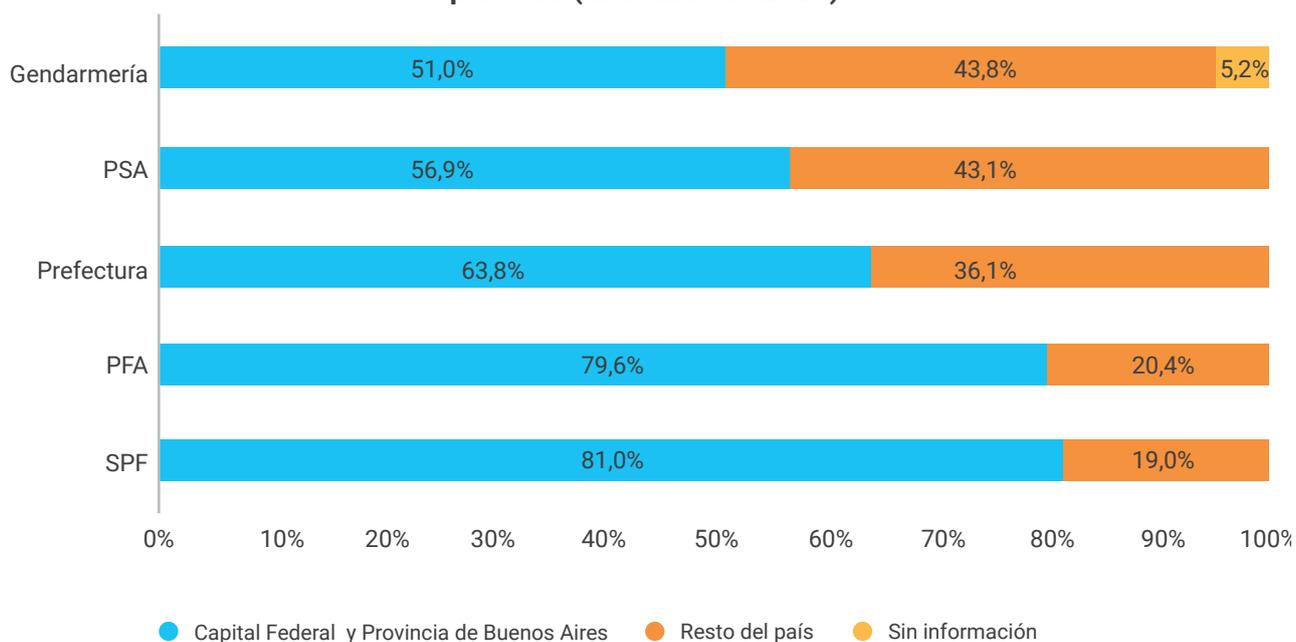
Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 2.6 Fuerzas Armadas según grado de descentralización geográfica del personal (diciembre de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 2.7 Fuerzas de Seguridad Federales según grado de descentralización geográfica del personal (diciembre de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

>> Reflexiones finales

A modo de síntesis, en los párrafos que siguen, se destacan los principales hallazgos de esta edición del ITEP. En cuanto a las características sociodemográficas del personal de la administración nacional y los entes públicos, se aprecia que, en enero de 2021, con una dotación de 386.103 puestos de trabajo —190.361 civiles y 195.742 no civiles—, el empleo público nacional retoma el crecimiento, tanto con relación a octubre de 2020 —0,8 %— como en términos interanuales —1,7 %—. La suba interanual la lideran los empleados civiles y, al interior de este colectivo, las mujeres y el personal contratado.

En efecto, si bien el alza comprende a civiles y no civiles, es algo superior entre los primeros —2,0 % y 1,4 %, respectivamente—. En cuanto a la variación interanual del personal civil por género, mientras que la dotación femenina sube un 2,6 %, la masculina se incrementa en un 1,5 %. Esto significa que, aunque mantenida una distribución pareja entre varones y mujeres, por primera vez desde que se tiene registro a partir de la BIEP, las trabajadoras superan ligeramente en número a los hombres. Por último, en la variación interanual según tipo de contratación, se advierte que la suba del empleo civil se explica en su totalidad por el incremento de las contrataciones —8,3 %—, compensado de manera parcial por las caídas de la planta permanente, 0,7 %, y transitoria, 4,5 %. Pese a esto, la estructura permanece estable, con algo menos de dos tercios de personal con estabilidad —61,9 %—, poco más de un tercio de contratados —34,1 %— y un pequeño porcentaje de puestos de planta temporaria —4,0 %—.

Si se analiza el tamaño de los escalafones civiles, se confirma una vez más que el SINEP es el más numeroso, ya que congrega a un tercio de dicho personal. Otros regímenes de importante magnitud son el PECIFASE y los de los siguientes organismos: AFIP, ANSES, INSSJyP-PAMI y CONICET. En términos salariales, al interior de la administración nacional, el escalafón de la ANSES es el de mayor salario promedio. Le siguen los de organismos tales como CONICET, impulsado al alza por el mayor nivel educativo promedio de sus integrantes, INTA y DNV. Por último, los de menor retribución promedio son SENASA, SINEP y PECIFASE. En cuanto a la comparación interanual, continúa registrándose un escenario de caída del salario real, que refleja los efectos de la pandemia por COVID-19 durante el año pasado.

En lo que respecta a la distribución territorial del empleo público nacional, corresponde subrayar los siguientes aspectos. En primer lugar, se aprecia que, de manera previsible, la Capital Federal sobresale como el distrito con mayor cantidad de empleados, dado que reúne 136.558 puestos de trabajo —35,3 % del total de trabajadores—. Le siguen las provincias de Buenos Aires, con 102.189, y, en menor medida, Córdoba y Santa Fe, con 17.030 y 11.100, respectivamente. Si bien la información disponible no permite corroborarlo con exactitud, puede presumirse que buena parte de los empleados con asiento en la Provincia de Buenos Aires —26,4 % del total— se desempeña en localidades pertenecientes al AMBA, por lo que la concentración geográfica en la Capital y zonas aledañas es mayor de lo que se advierte a primera vista.

Al incorporar indicadores del tamaño de la dotación pública nacional respecto de la población, CABA vuelve a destacarse como el distrito con mayor densidad de trabajadores nacionales por habitante —tanto si se tiene en cuenta la totalidad del personal como si se pone el foco en los no civiles—. Cabe señalar, entonces, la considerable diferencia con las provincias. Mientras que la Capital Federal tiene 44 empleados nacionales totales y 22 no civiles cada 1000 habitantes, las provincias que le siguen en cada caso —Tierra del Fuego y Santa Cruz— cuentan con 15 y 11, respectivamente. Esto demuestra, por un lado, la centralidad del distrito federal como sede del aparato administrativo nacional y, por el otro, el carácter incipiente de los procesos de deslocalización en curso.

Cuando se pone el foco en la implantación del Estado nacional fuera del ámbito metropolitano, se advierte el mayor peso de los organismos de defensa y seguridad y la administración descentralizada entre la dotación pública nacional allí destinada. En efecto, aquellos emplean al 71,6 % del personal federal ubicado en el resto del país —mientras que en Ciudad y Provincia de Buenos Aires comprenden

al 54,1 % de los trabajadores nacionales—. A su vez, la administración central gana relevancia en el AMBA —representa el 16,6 % de la dotación—, mientras que su presencia es escasa en el resto de las provincias, donde el personal civil, en su gran mayoría, presta servicios en los siguientes organismos: AFIP, CONICET, INTA e INSSJyP-PAMI. Se corrobora, entonces, la preponderancia de la dimensión coactiva, el protagonismo del Gobierno federal como agente recaudador y la fuerte impronta federal de ciertos organismos científicos y tecnológicos, como el CONICET y el INTA.

Por último, a pesar de que la administración central se concentra en el área metropolitana y de que la deslocalización sea limitada, se advierten algunas experiencias en sentido contrario. Por un lado, resulta significativa la implantación territorial de la administración central del MTEySS. Por el otro, se aprecia que ciertos organismos nacionales ubican a la mayor parte de su personal fuera del AMBA —INV, APPNN e INTA— o cuentan con una fuerte presencia en una provincia o región en particular —CNEA (Río Negro y Mendoza), Fundación Miguel Lillo (Tucumán), INPRES (San Juan) e INV (Mendoza)—.

Referencias bibliográficas

- Cao, H. (2020). La gestión pública en un país federal. *Cuadernos del INAP*, 1(28). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/59/CUINAP%2028>
- Cao, H. y Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenario vigencia de un patrón de asimetría territorial. *Revista Eure*, 32(95), 95-111.
- (2007). El fracaso de la descentralización argentina. *Andamios*, 4 (7), 249-267.
- Comisión Nacional de Energía Atómica (s.f.). Centro Atómico Bariloche. Recuperado el 12 de marzo de 2021 de <https://www.argentina.gob.ar/cnea/centros-atomicos/cab>
- (s.f.). Proyecto de Restitución Ambiental de la Minería del Uranio. Recuperado el 12 de marzo de 2021 de <https://www.argentina.gob.ar/cnea/Tecnologia-nuclear/remediacion-ambiental>
- Fundación Miguel Lillo (s.f.). ¿Quiénes somos? Recuperado el 12 de marzo de 2021 de <http://www.lillo.org.ar/institucional>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2003). *¿Qué es el Gran Buenos Aires?*
- Instituto Nacional de Vitivinicultura (s.f.). Delegaciones regionales. Recuperado el 12 de marzo de <https://www.argentina.gob.ar/instituto-nacional-vitivinicultura/delegaciones-regionales>
- Ministerio de Cultura (s.f.). Museos. Recuperado el 12 de marzo de 2021 de <https://www.argentina.gob.ar/cultura/museos-institutos/museos>
- Observatorio Pierre Auger (s.f.). Ubicación del observatorio. Recuperado el 12 de marzo de 2021 de <https://visitantes.auger.org.ar/index.php/ubicacion/>
- Oszlak, O. (1982). Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina. *Desarrollo económico*, 21(84), 531-548.
- Policía de Seguridad Aeroportuaria (s.f.). La PSA en el país. Recuperado el 12 de marzo de 2021 de <https://www.argentina.gob.ar/policia-aeroportuaria/la-psa-en-el-pais>
- Sabatto, D. y Doberti, J. (2020). Las alternativas de descentralización del Estado Nacional: elementos para su consideración. *Cuadernos del INAP*, 1(33). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/6/CUINAP%2033>
- (2021). Factores condicionantes del proceso de descentralización. Un análisis del caso argentino. *Cuadernos del INAP*, 2(52). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/87/CUINAP%2052>

Leyes, decretos y resoluciones

- Decisión Administrativa 1662/2020. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Estructura organizativa. Publicada en el B.O. el 11 de septiembre de 2020.
- Decreto 214/2006. Administración Pública Nacional. Convenio Colectivo de Trabajo. Publicado en el B.O. el 1 de marzo de 2006.
- Decreto 2098/2008. Administración Pública Nacional, Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). Homologación de Convenio y Acta Acuerdo. Publicado en el B.O. el 5 de diciembre de 2008.
- Decreto 365/2017. Creación de la Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios en el Sector Público Nacional. Publicado en el B.O. el 29 de mayo de 2017.
- Ley 19.349. Ley de Gendarmería Nacional. Publicada en el B.O. el 10 de enero de 1972.
- Ley 20.744. Ley de Contrato de Trabajo. Publicada en el B.O. el 27 de septiembre de 1974.
- Ley 24.156. Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Publicada en el B.O. el 29 de octubre de 1992.
- Ley 25.164. Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional. Publicada en el B.O. el 8 de octubre de 1999.

Siglas

AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos

AMBA: Área Metropolitana Buenos Aires

ANAC: Administración Nacional de Aviación Civil

ANDIS: Agencia Nacional de Discapacidad

ANLIS Malbrán: Administración Nacional de Laboratorios en Institutos de Salud Dr. Carlos Malbrán

ANMAT: Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica

ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social

ANSV: Agencia Nacional de Seguridad Vial

APN: Administración Pública Nacional

APPNN: Administración de Parques Nacionales

BIEP: Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios en el Sector Público Nacional

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CCTG: Convenio Colectivo de Trabajo General

CNEA: Comisión Nacional de Energía Atómica

CMDO: Colonia Nacional Dr. Manuel Montes de Oca

CNRT: Comisión Nacional de Regulación del Transporte

CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

DNM: Dirección Nacional de Migraciones

DNV: Dirección Nacional de Vialidad

ENACOM: Ente Nacional de Comunicaciones

ENARGAS: Ente Nacional Regulador del Gas

INAP: Instituto Nacional de la Administración Pública

INCAA: Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

INPRES: Instituto Nacional de Prevención Sísmica

INSSJyP-PAMI: Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

INV: Instituto Nacional de Vitivinicultura

IPC: Índice de Precios al Consumidor

LCT: Ley de Contrato de Trabajo

LMREP: Ley Marco de Regulación del Empleo Público

MCBA: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires

MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

MOP: Ministerio de Obras Públicas

ONP: Oficina Nacional de Presupuesto

PECIFASE: Personal Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad

PEN: Poder Ejecutivo Nacional

PFA: Policía Federal Argentina

PRAMU: Proyecto de Restitución Ambiental de la Minería del Uranio

PSA: Policía de Seguridad Aeroportuaria

RENAPER: Registro Nacional de las Personas

SEN: Servicio Exterior de la Nación

SENASA: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria

SIGEN: Sindicatura General de la Nación

SINEP: Sistema Nacional de Empleo Público

SMN: Servicio Meteorológico Nacional

SPF: Servicio Penitenciario Federal

SSS: Superintendencia de Servicios de Salud

UOSP: Unidades Operacionales de Seguridad Aeroportuaria Preventiva

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina