

# CUINAP | Argentina

Año 1 • 2020 | Cuadernos del INAP

## El Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP): un balance preliminar de su implementación

Mariano Boiero, Alejandro M. Estévez, Leonardo Grottola  
y María Cristina Cosaka

# 10

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales



# CUINAP | Argentina

## El Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP): un balance preliminar de su implementación

Mariano Boiero, Alejandro M. Estévez, Leonardo Grottola y María Cristina Cosaka

10



## **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**

Director Institucional del INAP

# Índice

<b>Prólogo</b>	<b>6</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>11</b>
<b>2. ¿Por qué el ITEP? Marco conceptual en que se inscribe y justificación de su pertinencia</b>	<b>12</b>
<b>3. Contenidos del ITEP: una breve descripción</b>	<b>14</b>
<b>4. Hacia un estado de situación del empleo público a nivel nacional</b>	<b>16</b>
<b>5. Un resumen de las principales conclusiones de los informes temáticos</b>	<b>23</b>
<b>6. Referencias bibliográficas</b>	<b>39</b>

# Los Cuadernos del INAP

Los *Cuadernos del INAP* constituyen una publicación dedicada a los temas sobre el Estado y la administración pública en diferentes niveles: uno macro, sobre cuestiones teóricas de administración y aspectos de la sociedad en su conjunto; uno medio, sobre el funcionamiento de las diversas agencias que componen el sector público; y uno micro, sobre las vivencias de quienes transitan por el aparato estatal.

En este caso, el estudio se refiere al Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP), una publicación que difunde datos sobre los distintos escalafones del Estado y, además, lleva a cabo análisis sobre temas puntuales de interés coyuntural. Para el lector interesado en problemáticas sociales, el texto resulta atractivo, porque muestra el detrás de escena de la realización del ITEP, un espacio usualmente oculto donde se dirimen los criterios metodológicos y los aspectos prácticos de un trabajo complejo que siempre ofrece nuevos desafíos para los profesionales a cargo.

Este CUINAP presenta las distintas aristas vinculadas con la construcción de un perfil sociodemográfico y laboral de los empleados públicos nacionales, e incluye diversos análisis de corte transversal y longitudinal de los puestos de trabajo y de las remuneraciones de

diferentes escalafones del sector público. Esto permite comprender variables relevantes del aparato estatal para los estudios cuantitativos, algo sumamente valorable, máxime si se consideran las falencias históricas del país en términos estadísticos.

En síntesis, el trabajo resulta un aporte novedoso y muy útil tanto para quienes se dedican a la actividad académica como para quienes desarrollan sus tareas profesionales en la gestión pública, seguramente como reflejo de las trayectorias de sus autores, los cuales combinan recorridos de máximo nivel en la docencia universitaria con el ejercicio de cargos de alta responsabilidad en la conducción del sector público.

**Dr. Juan Ignacio Doberti**  
**Director de Investigaciones y Publicaciones del INAP**

## **El Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP): un balance preliminar de su implementación**

### **Mariano Boiero**

Subsecretario de Empleo Público de la Nación. Politólogo (UBA). Especialización en Gestión Pública y Gestión del Conocimiento. Doctorando en Administración Pública (UBA). Docente de la UNLaM y la UNLZ.

### **Alejandro M. Estévez**

Director Institucional del INAP. Posdoctor en Administración Pública, FCE UBA; Ph.D. en Administración Pública de la Université du Québec, Canadá.

### **Leonardo Grottola**

Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Magíster en Administración Pública (UBA). Licenciado en Ciencia Política (UBA). Actualmente, es investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y ejerce como docente universitario (UBA).

### **María Cristina Cosaka**

Directora Nacional de Gestión de Información y Política Salarial de la Subsecretaría de Empleo Público de la Nación. Psicóloga (UBA) y máster en Recursos Humanos (UBA). Especialista en la gestión integral de recursos humanos en el Sector Público Nacional.

## Resumen

Este documento analiza la implementación del Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP) y evalúa su potencial en cuanto herramienta para la toma de decisiones en materia de políticas de gestión de los recursos humanos en el ámbito del Sector Público Nacional e iniciativa tendiente a promover el acceso a la información pública. El ITEP surgió con el objetivo de construir un perfil sociodemográfico y laboral acabado de los empleados públicos nacionales y de explorar posibles relaciones entre las variables que constituyen dicho perfil, con el propósito de identificar las principales problemáticas que es preciso resolver para avanzar en la jerarquización de la carrera administrativa en el Sector Público Nacional. Por lo tanto, la recopilación de los principales hallazgos efectuados hasta el momento permite caracterizar la situación actual —e historia reciente— del empleo público a nivel nacional, con especial énfasis en cuestiones tales como determinantes del salario real, movilidad, alta dirección y personal contratado.

## Palabras clave

Empleo público nacional, estadísticas, acceso a la información, herramientas para la gestión del personal.

## Abstract

This document analyzes the implementation of the Quarterly Public Employment Report (QPER) and assesses its potential as a tool for decision-making regarding human resources management policies in the national public sector and an initiative aimed at promoting the access to public information. The QPER emerged with the objective of building a detailed sociodemographic and employment profile of national public employees and exploring possible relationships between the variables that make up this profile, in order to identify the

main problems that must be resolved to promote a better functioning of the administrative career in the national public sector. Therefore, the compilation of the main findings made so far allows characterizing the current situation—and recent history—of public employment at the national level, with special emphasis on issues such as determinants of real wages, mobility, senior management and contract staff.

### **Key words**

National public employment, statistics, access to information, tools for personnel management.

## Introducción

Este artículo se propone dar cuenta de la implementación del Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP)<sup>1</sup> —elaborado por la Secretaría de Gestión y Empleo Público, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación— en cuanto herramienta de difusión de información sobre el empleo en el Sector Público Nacional argentino. En efecto, dicha publicación pretende facilitar el acceso a 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—, única fuente oficial sobre empleo público nacional. Más precisamente, el universo comprendido por el informe corresponde a las jurisdicciones y entidades previstas en el artículo 8, incisos a y c—Administración Nacional y Entes Públicos— de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley 24156).

El trabajo está organizado en cuatro secciones. En la primera de ellas, se discuten las razones que justifican la elaboración del ITEP y el encuadre teórico en que este se enmarca. En el segundo apartado, se describen los contenidos abordados por el informe. Luego, se procede a una caracterización de la situación actual y de la historia reciente del empleo público a nivel nacional, a partir del análisis de los contenidos mencionados. Por último, se da cuenta de las principales conclusiones alcanzadas hasta el momento, como fruto de la investigación de temáticas específicas llevadas a cabo en cada una de las ediciones del ITEP.

---

1 Disponible en <http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/ITEP>

# 2

## ¿Por qué el ITEP? Marco conceptual en que se inscribe y justificación de su pertinencia

El proyecto ITEP tiene por objetivos construir un perfil sociodemográfico y laboral acabado de los empleados públicos nacionales y explorar posibles relaciones entre las variables que constituyen dicho perfil, con el propósito de identificar las principales problemáticas que es preciso resolver para avanzar en la jerarquización de la carrera administrativa en el Sector Público Nacional.

En efecto, la producción, sistematización y análisis de información que permita una caracterización del perfil sociolaboral de quienes se desempeñan en dicho ámbito constituye un requisito básico para promover acciones de mejora que tengan chances de ser implementadas de manera exitosa. En este sentido, el Estado nacional argentino se ha caracterizado históricamente por presentar importantes carencias en lo que respecta a la disponibilidad de información sistematizada acerca de aspectos determinantes de su propio funcionamiento, entre los que se destaca la administración de los recursos humanos. Estas debilidades redundaron, por un lado, en un deterioro de la calidad de las políticas de gestión del personal público y, por el otro, en el progresivo y persistente desplazamiento del aparato estatal por parte de organizaciones de la

sociedad civil como referencia en la producción, análisis y divulgación de información sobre la Administración Pública Nacional.

La creación de la Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios en el Sector Público Nacional (BIEP), una suerte de censo de empleados públicos nacionales que centraliza la información sobre empleo y salarios del Sector Público Nacional<sup>2</sup>, constituye una valiosa contribución para comenzar a saldar estas falencias. En función de este avance, la publicación del ITEP representa un intento de explotar el potencial de esta herramienta y facilitar la difusión de la información que contiene, sin perjuicio del procesamiento de sus datos por parte del público usuario.

En definitiva, se concibe al ITEP, por un lado, como una nueva herramienta para la toma de decisiones en materia de políticas de gestión de los recursos humanos en el ámbito del Sector Público Nacional y, por el otro, como una iniciativa enmarcada en el paradigma de gobierno abierto y en los estándares de transparencia activa consagrados en la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley 27275).

---

2 La compilación comprende datos tales como sexo, edad, nacionalidad, escalafón, situación de revista, antigüedad, remuneraciones, evaluación de desempeño, licencias, etcétera.

## Contenidos del ITEP: una breve descripción

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 previamente (aquellos pertenecientes a la administración nacional y los entes públicos), en virtud de ciertos atributos sociodemográficos y laborales; y otra que varía de acuerdo a la edición, en la que se profundiza en el análisis de una cuestión específica.

Los temas discutidos en los números publicados hasta el momento fueron los siguientes:

- La evolución histórica reciente de las principales características sociolaborales del personal civil del Sector Público Nacional comprendido en el régimen de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público (LMREP). Más específicamente, nos centramos en los cuatro escalafones más numerosos de dicho universo, es decir, Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), Personal Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad (PECIFASE), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), durante el período 2011-2018.
- Los determinantes del salario real del personal civil de la administración nacional y los entes públicos comprendido en el

Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG) —aprobado por Decreto 214/2006—. En efecto, se estudia en qué medida ciertos atributos del personal civil —nivel educativo, género, edad, antigüedad y escalafón— están vinculados a un mayor o menor nivel de salario real y cuál es la magnitud de dicho incremento o disminución.

- La movilidad del personal civil de la administración nacional y los entes públicos durante 2010-2018. Se calcula la tasa de movilidad (total y por organismo), se describe su evolución histórica y se indaga en posibles determinantes tales como género, edad, tipo de contratación y organismo de origen.
- El perfil sociodemográfico del personal de Alta Dirección Pública (ADP) perteneciente al SINEP. Se lleva a cabo un análisis de la situación actual y evolución histórica reciente (2011-2019) de su perfil sociodemográfico. Dicho análisis comprende variables tales como género, edad, nivel educativo y salarial.
- El perfil sociodemográfico del personal contratado que integra el escalafón SINEP. El análisis comprende variables tales como género, edad, antigüedad y nivel educativo. Se plantea como una comparación entre el universo de personal contratado y el resto de los colectivos laborales que componen el escalafón, fundamentalmente, los/las trabajadores/as de planta permanente.

Por último, en cuanto a lo metodológico, el ITEP tiene un alcance exploratorio, dado que se propone indagar en las potencialidades de la BIEP como fuente de información sobre el empleo público en el nivel nacional y se sustenta en una estrategia cuantitativa que apunta al procesamiento de dicha base de datos mediante el empleo de técnicas de estadística descriptiva y econométricas.

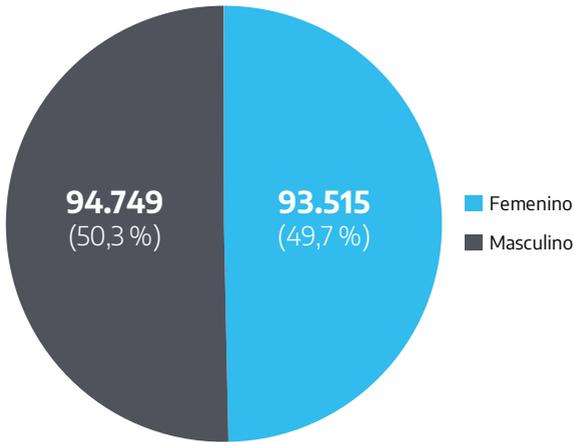
## Hacia un estado de situación del empleo público a nivel nacional

En este apartado se caracteriza someramente la situación actual del empleo público nacional surgida del análisis de las variables monitoreadas de manera permanente en el marco del ITEP. Como ya se precisó, el universo comprendido abarca al personal de la administración nacional y los entes públicos<sup>3</sup> (Ley 24156, artículo 8, incisos a y c). En octubre de 2019, su dotación alcanzaba los 382.994 puestos de trabajo —188.264 civiles y 194.730 no civiles—. En el ámbito civil, la distribución entre varones y mujeres es pareja. En lo que respecta a rangos de edad, predominan los adultos de edad intermedia, de 40 a 54 años, que ocupan el 42,9 % 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 registra la siguiente participación respectiva: adultos maduros, de 55 a 64 años, 19,8 %; adultos mayores, de 65 años o más, 2,9 %, y, finalmente, los jóvenes<sup>4</sup>, 1,1 % (Gráficos 1 y 2).

3 La administración nacional incluye a la administración central y a 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).

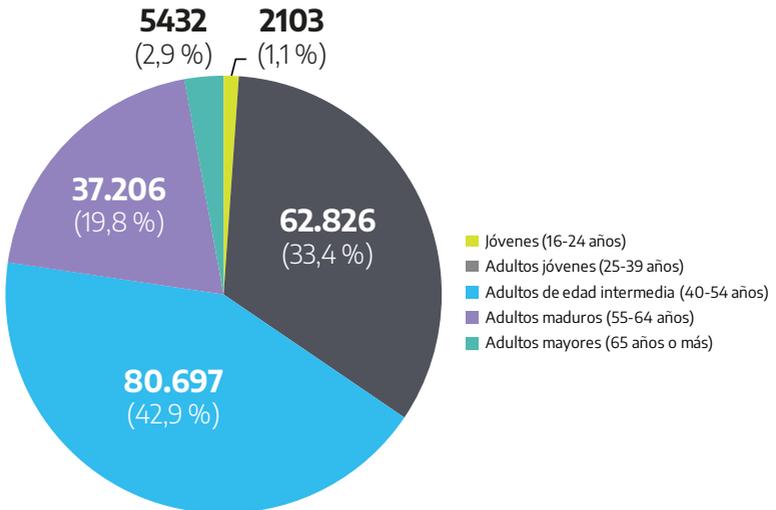
4 Si bien la presencia de menores de 18 años al interior del personal civil es exigua, resultan incluidos porque diversas normas permiten que ingresen al mercado laboral desde los 16 años en determinadas condiciones. Por ejemplo, el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) autoriza el ingreso al Nivel F del escalafón a partir de los 16 años siempre que se acredite ciclo básico secundario completo (Decreto 2098/2008, 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, 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 20744, segundo párrafo, artículo 32).

Gráfico 1. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos según género (octubre de 2019)



Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 2. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos según rango etario (octubre de 2019)



Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

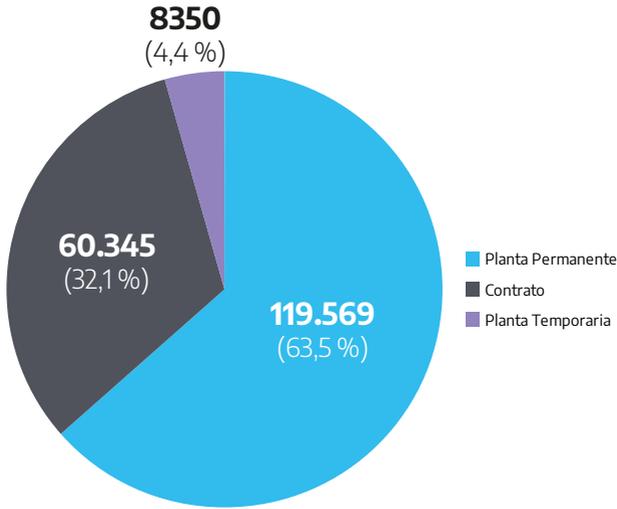
En cuanto a la distribución de los puestos de trabajo del personal civil según tipo de contratación, se aprecia una estructura con algo menos de dos tercios de personal permanente<sup>5</sup> —63,5 %—, un tercio de contratados —32,1 %— y un pequeño porcentaje de puestos de planta temporaria —4,4 %— (Gráfico 3). Con respecto a la distribución según escalafones, dado que, pese a que en el ámbito de la administración nacional y los entes públicos existe una gran cantidad de escalafones y convenios sectoriales específicos, ocho de ellos agrupan al 80 % de la dotación civil, el análisis se circunscribe a ellos. En dicho ámbito, se destaca el SINEP como el individualmente más numeroso —congrega cerca de un tercio del personal civil—. En menor medida, regímenes como el del PECIFASE y los de organismos tales como la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSyP-PAMI) y el CONICET<sup>6</sup> exhiben una importante magnitud (Gráfico 4). En lo que atañe a los escalafones del personal no civil, el personal militar de las Fuerzas Armadas resulta, por amplio margen, el más numeroso con sus 84.241 puestos, seguido por Fuerzas de Seguridad, como Gendarmería Nacional, con 36.693, Policía Federal Argentina (PFA), con 30.994, y Prefectura Naval Argentina, con 22.266 (Gráfico 5).

---

5 Incluye personal designado transitoriamente en cargos de planta permanente.

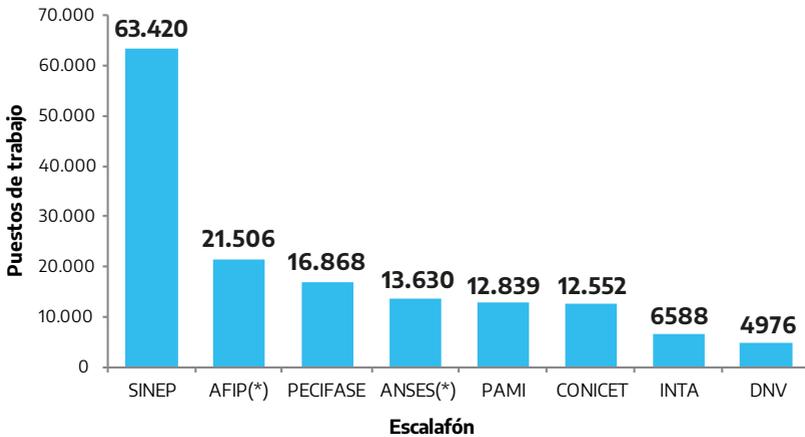
6 A través de la expresión *escalafón CONICET*, se hace referencia a las carreras de Investigador Científico y Tecnológico, y de Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo de dicho organismo, y se incluye a sus becarios internos.

Gráfico 3. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos según tipo de contratación (octubre de 2019)



Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

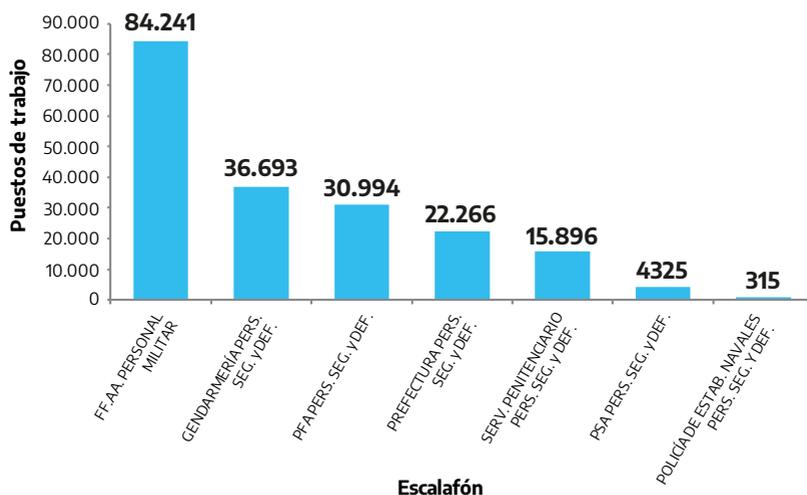
Gráfico 4. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos en escalafones seleccionados (octubre de 2019)



(\*) 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

**Gráfico 5. Puestos de trabajo del personal no civil de la administración nacional y los entes públicos (octubre de 2019)**

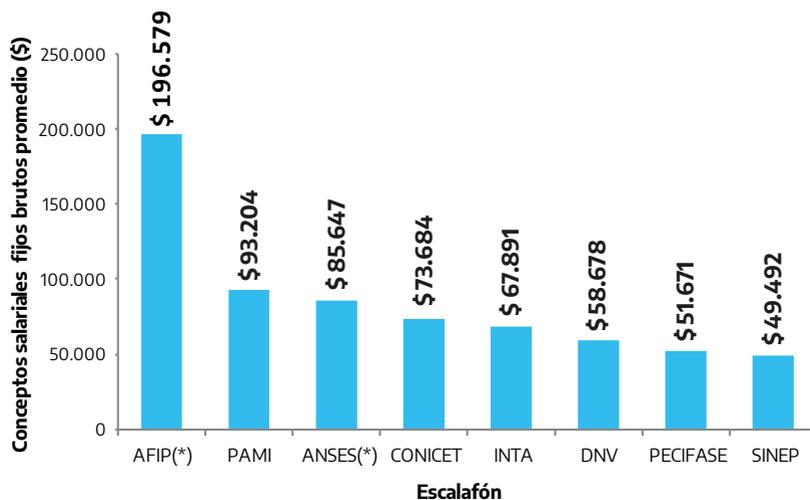


Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

Respecto a las remuneraciones<sup>7</sup>, en el ámbito civil, se observa una importante heterogeneidad salarial entre escalafones. En efecto, el de la AFIP resulta, por amplio margen, el de mayor salario promedio. Le siguen, a una distancia considerable, los salarios de PAMI y ANSES. Luego, los escalafones con remuneraciones intermedias son los del CONICET —presumiblemente impulsado al alza por el mayor nivel educativo promedio de sus integrantes— y el del INTA. Por último, los de menor retribución promedio son los de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV), PECIFASE y SINEP (Gráfico 6).

<sup>7</sup> Términos tales como remuneraciones, salarios o retribuciones siempre remiten a conceptos fijos liquidados.

**Gráfico 6. Conceptos fijos liquidados brutos promedio del personal civil de la administración nacional y los entes públicos en escalafones seleccionados (octubre de 2019)**



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

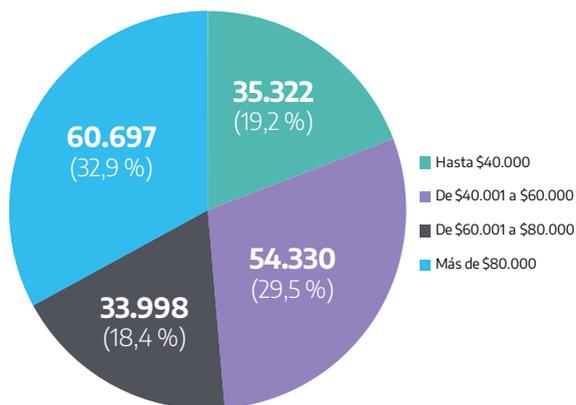
Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

En cuanto al análisis de las retribuciones civiles según intervalos<sup>8</sup>, se observa que aproximadamente un quinto del personal —19,2%— percibe remuneraciones de hasta \$40.000, casi la mitad —48,7%— no supera los \$60.000, mientras que el segmento mejor remunerado —más de \$80.000— comprende a cerca de un tercio —32,9%— de los/las trabajadores/as civiles.

8 A los efectos de la construcción de los intervalos, se excluye a 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), 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, consideramos que sus retribuciones, relativamente más bajas que el resto, no resultan comparables dada la diferente duración de su jornada laboral. Por los motivos expuestos, entendemos que se trata de valores atípicos y que su inclusión conduciría a estimaciones sesgadas.

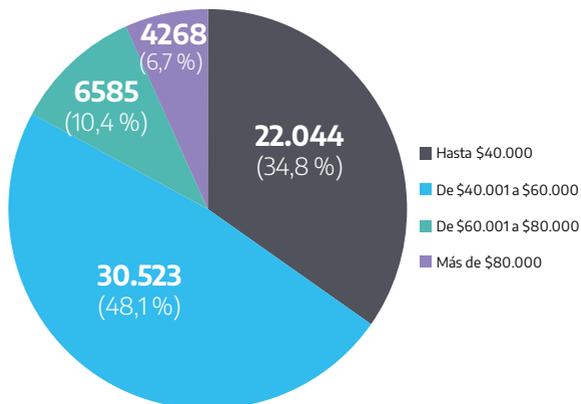
Si se pone el foco en la situación salarial del SINEP, se advierte que gran parte de su dotación —82,9 %— no supera los \$60.000. De hecho, algo más de un tercio del personal del escalafón —34,8 %— percibe remuneraciones de hasta \$40.000 y solo el 6,7 % se ubica en el intervalo superior —más de \$80.000— (Gráficos 7 y 8).

**Gráfico 7. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos según intervalos salariales (octubre de 2019)**



Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

**Gráfico 8. Puestos de trabajo del escalafón SINEP según intervalos salariales (octubre de 2019)**

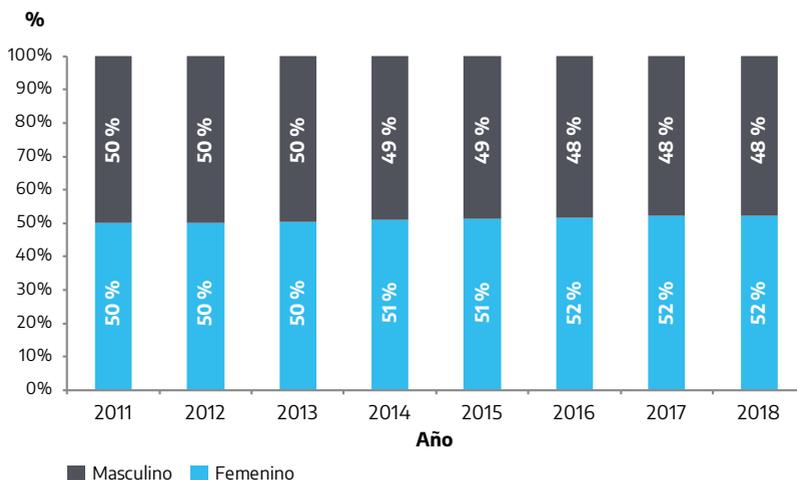


Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

## Un resumen de las principales conclusiones de los informes temáticos

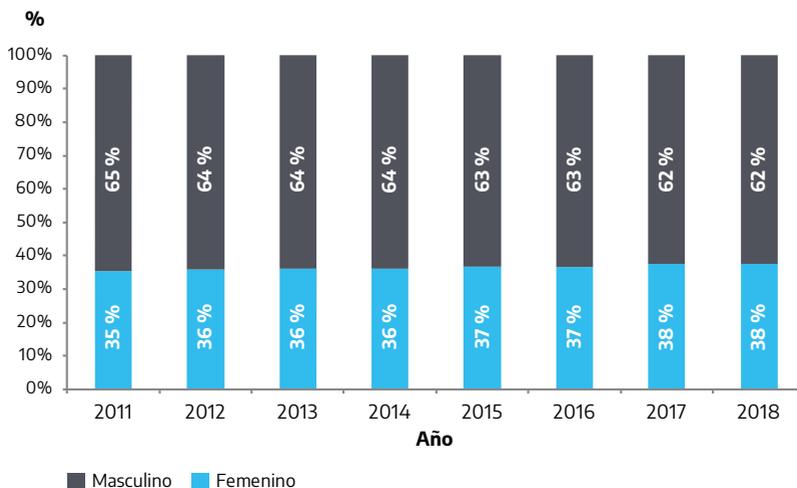
Este apartado final resume los hallazgos más destacados de las investigaciones llevadas a cabo hasta el momento en el marco del ITEP. En lo que respecta a la evolución del perfil sociodemográfico del personal perteneciente a los escalafones civiles regidos por la LMREP más numerosos —CONICET, INTA, PECIFASE y SINEP— durante 2011-2018, se destaca, en cuanto a la composición por género, un leve predominio del personal femenino, salvo en el caso del escalafón INTA. El SINEP es el escalafón más feminizado, con el 54 % de mujeres, y en contraste, el escalafón INTA conserva una mayor presencia masculina —del 62 % en 2018—, aunque con una tenue retracción en los últimos años (Gráficos 9, 10, 11 y 12).

**Gráfico 9. Composición por género (%) de los puestos de trabajo del escalafón CONICET (2011-2018)<sup>(\*)</sup>**



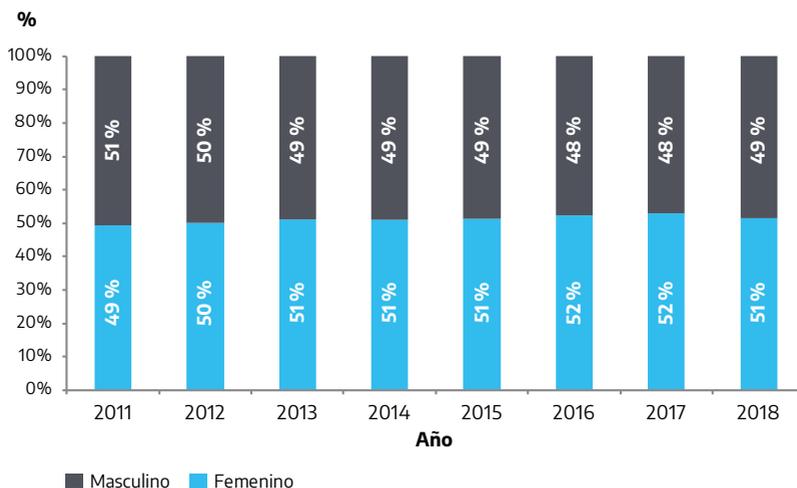
(\*) Datos de noviembre (2011-2017) y junio (2018).  
Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

**Gráfico 10. Composición por género (%) de los puestos de trabajo del escalafón INTA (2011-2018)<sup>(\*)</sup>**



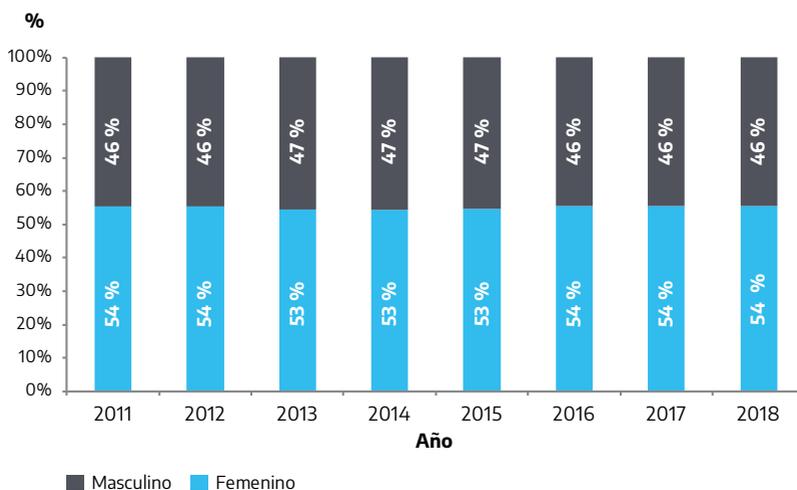
(\*) Datos de noviembre (2011-2017) y junio (2018).  
Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 11. Composición por género (%) de los puestos de trabajo del escalafón PECIFASE (2011-2018)<sup>(\*)</sup>



(\*) Datos de noviembre (2011-2017) y junio (2018)  
Fuente: elaboración propia sobre la base de BIEP

Gráfico 12. Composición por género (%) de los puestos de trabajo del escalafón SINEP (2011-2018)<sup>(\*)</sup>



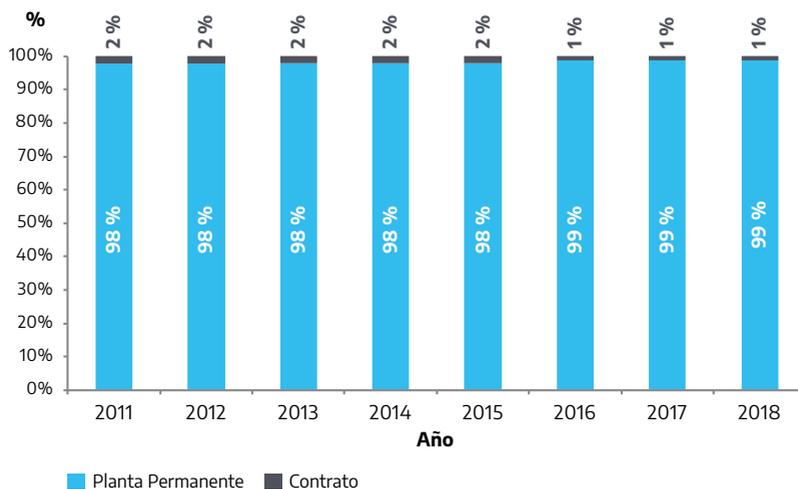
(\*) Datos de noviembre (2011-2017) y junio (2018).  
Fuente: elaboración propia sobre la base de BIEP

A su vez, cuando se analiza la composición de los escalafones según tipo de contratación, se aprecia que cada uno de ellos presenta características diferentes. En primer lugar, puede destacarse el caso del CONICET, conformado casi de manera exclusiva por personal permanente, situación que se mantiene estable a lo largo del tiempo. Otro escalafón con marcado predominio de la planta permanente es el PECIFASE, con una participación que se sostiene en torno a un 90 % del total. En el caso del INTA, también el personal permanente es mayoría, aunque esta no es tan marcada como en las dos experiencias ya mencionadas. De hecho, el personal de este escalafón se reparte entre un 70 % de planta permanente y un 30 % de planta temporaria. La participación del personal permanente ha tendido a crecer desde el 62 % en 2011 hasta valores ligeramente por encima del 70 % en 2018. El SINEP difiere de forma marcada en su comportamiento respecto a los citados. En este universo, prevalecen de manera notoria las contrataciones —comprenden alrededor de un 70 % de los puestos de trabajo—, que, a su vez, han visto incrementada su participación a lo largo del período<sup>9</sup> (Gráficos 13, 14, 15 y 16).

---

9 La preponderancia de la planta permanente en el CONICET y, en menor medida, en el INTA se vería facilitada porque ambos organismos se encuentran exceptuados de la obligación de solicitar autorización al Jefe de Gabinete de Ministros para proceder a la cobertura de cargos vacantes establecida en el artículo 7 de la Ley de Presupuesto Nacional.

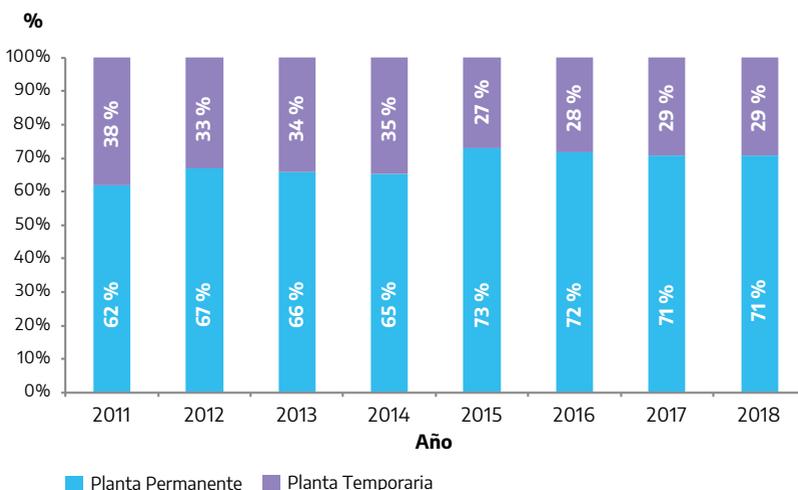
**Gráfico 13. Composición por tipo de contratación (%) de los puestos de trabajo del escalafón CONICET (2011-2018)<sup>(\*)</sup>**



(\*) Datos de noviembre (2011-2017) y junio (2018).

Fuente: elaboración propia sobre la base de BIEP

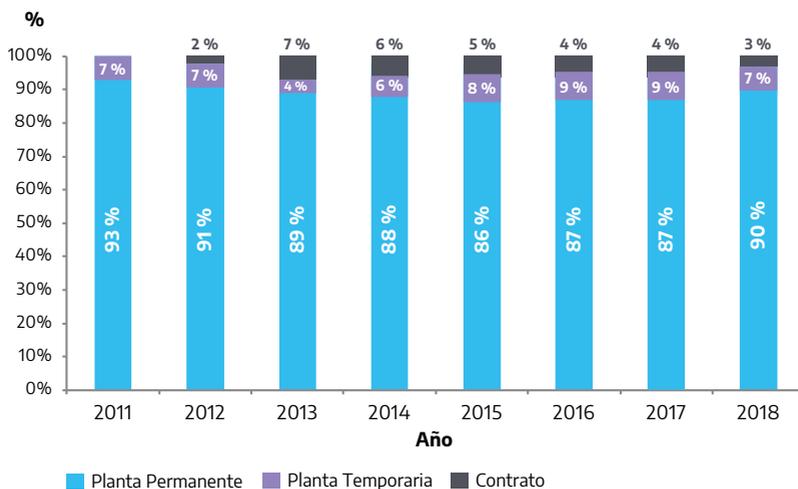
**Gráfico 14. Composición por tipo de contratación (%) de los puestos de trabajo del escalafón INTA (2011-2018)<sup>(\*)</sup>**



(\*) Datos de noviembre (2011-2017) y junio (2018).

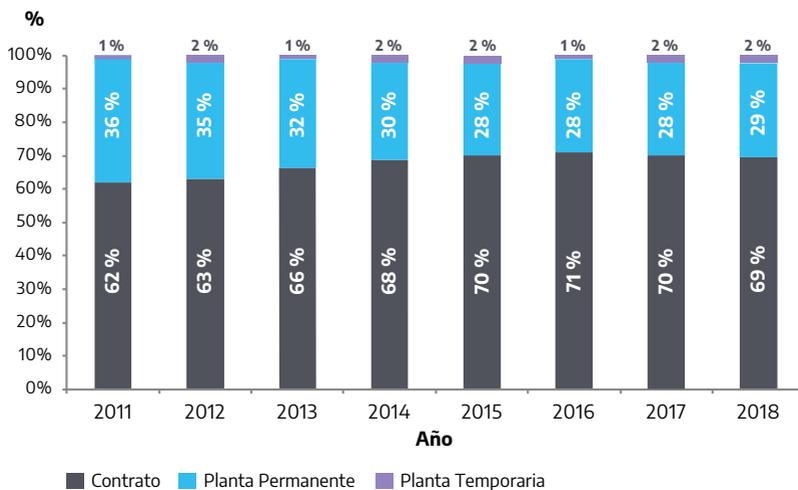
Fuente: elaboración propia sobre la base de BIEP

Gráfico 15. Composición por tipo de contratación (%) de los puestos de trabajo del escalafón PECIFASE (2011-2018)<sup>(\*)</sup>



(\*) Datos de noviembre (2011-2017) y junio (2018).  
Fuente: elaboración propia sobre la base de BIEP

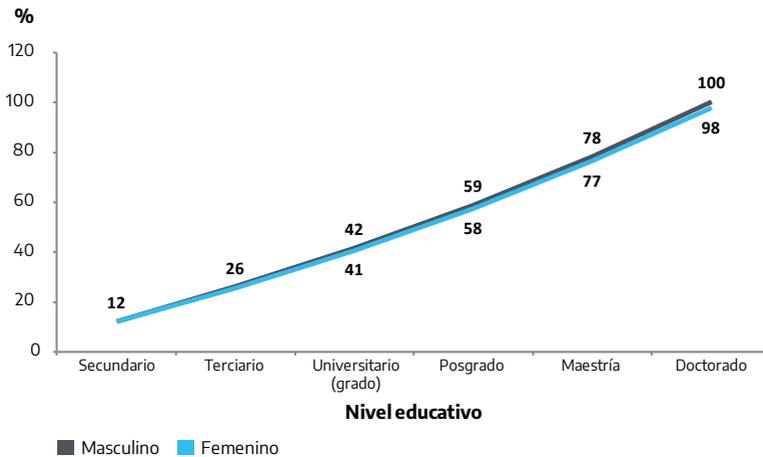
Gráfico 16. Composición por tipo de contratación (%) de los puestos de trabajo del escalafón SINEP (2011-2018)<sup>(\*)</sup>



(\*) Datos de noviembre (2011-2017) y junio (2018).  
Fuente: elaboración propia sobre la base de BIEP

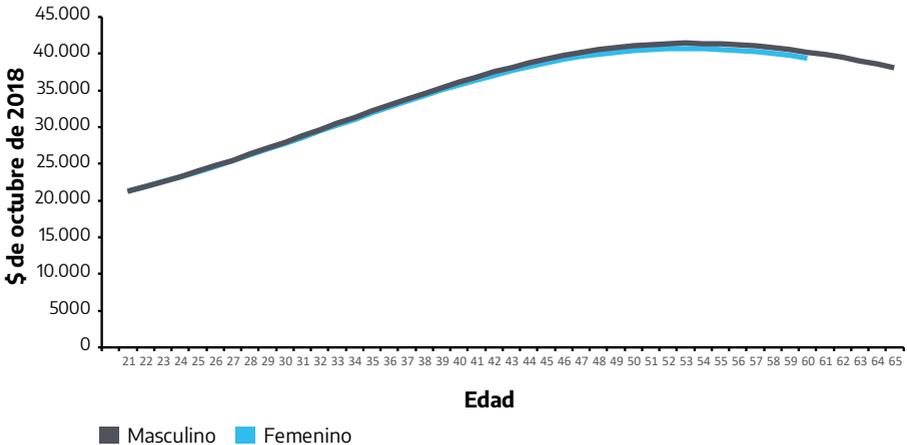
En cuanto a los posibles determinantes del salario real del personal civil de la administración nacional y los entes públicos comprendido en el CCTG, se analiza la influencia respectiva del nivel educativo, género, edad, antigüedad y escalafón. En lo que respecta a la dimensión del capital humano, se aprecia que, de acuerdo a lo esperado, existe una relación positiva entre nivel educativo y salarial. Es decir que, a medida que los/las trabajadores/as civiles exhiben mayores credenciales educativas, se incrementa su salario real, sin que se registre una brecha de género significativa. Al analizar la evolución del salario real de acuerdo a la edad y antigüedad, se observa que, de acuerdo a lo previsto, en un principio, el salario crece a medida que se avanza en edad y antigüedad. No obstante, la tasa de crecimiento es decreciente y se torna ligeramente negativa hacia el final de la carrera. En lo que respecta a la condición de género, de nuevo se aprecia que la brecha salarial en detrimento del personal femenino es muy ligera, lo que corrobora la evidencia a favor de una situación de relativa paridad salarial de género entre el personal civil regulado por el CCTG (Gráficos 17 y 18).

**Gráfico 17. Incremento del nivel salarial del personal civil (CCTG) por nivel educativo según género (%) (en relación con el nivel primario o EGB)**



Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

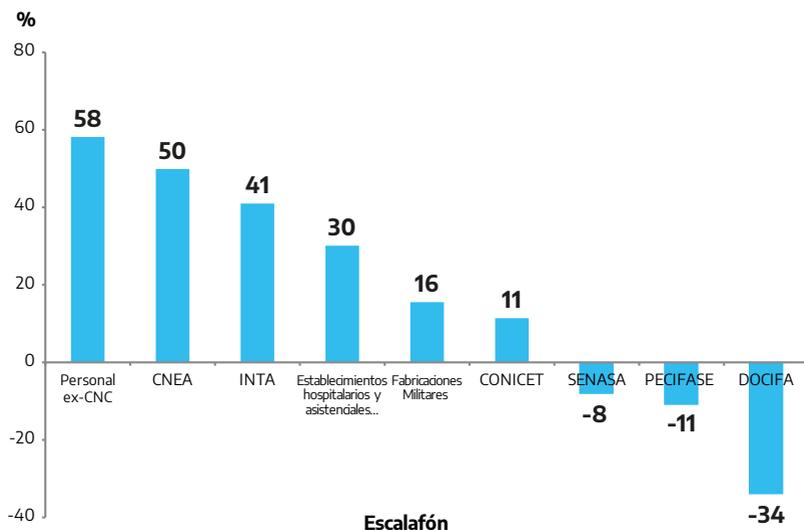
**Gráfico 18. Estimación del salario del personal civil (CCTG) con secundario completo según edad y género (pesos argentinos de octubre de 2018)**



Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

Por último, como producto de estimar las diferencias en las retribuciones exclusivamente atribuibles a la pertenencia a un escalafón determinado, se aprecia una elevada dispersión salarial. En efecto, si se toma como referencia al SINEP, se observa un nutrido grupo de escalafones con remuneraciones por encima y, en menor medida, por debajo de las prevalecientes en dicho convenio colectivo sectorial (Gráfico 19).

**Gráfico 19. Diferencia salarial atribuible al escalafón (%) en escalafones seleccionados del CCTG (base = SINEP)**



Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

En lo que respecta a la cuestión de la movilidad, el cálculo de su tasa anual revela que esta es más bien escasa entre el personal civil durante 2010-2018. En efecto, si bien al inicio del período la tendencia resulta creciente —se parte de una tasa del 0,16 % en 2010—, esta luego se estanca en torno al 0,4 % durante 2012-2015. Después de un efímero repunte en 2016, en los dos últimos años considerados, se retorna a tasas similares a las del período 2012-2015. Del análisis por organismo surge que aquellos en que el personal tiende a permanecer suelen ser, por un lado, en los que predominan los escalafones relativamente mejor remunerados —AFIP, ANSES y PAMI— y, por el otro, los que se caracterizan por la especificidad de los perfiles laborales prevaecientes —Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), CONICET, DNV, INTA, Servicio Nacional de

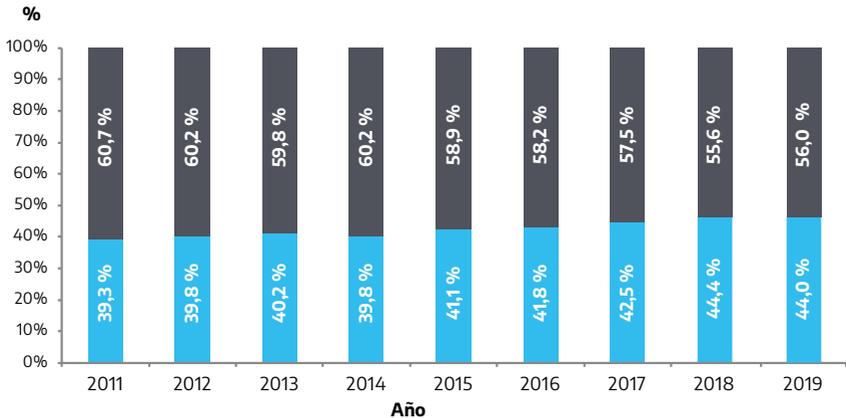
Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y el personal civil de las Fuerzas Armadas—. Entre los organismos con mayor movilidad, se destacan los ministerios en general —con la preponderancia de perfiles administrativos y profesionales transversales, como el que caracteriza al escalafón SINEP—.

Cuando se estudian posibles determinantes de la movilidad tales como género, edad y tipo de contratación, se observa lo siguiente: no hay diferencias entre varones y mujeres; a medida que crece la edad del personal civil, disminuye el porcentaje de los que ejercen la movilidad y esta es mayor entre las modalidades contractuales más flexibles como los contratos y la planta temporaria. Es decir que la mayor flexibilidad contractual prevalece como causal de movilidad, pese a que los institutos formalmente regulados rigen de modo exclusivo para el personal de planta permanente.

En cuanto a la caracterización del personal de Alta Dirección Pública (ADP) del SINEP, podemos destacar como principales hallazgos:

- Una población crecientemente feminizada. En efecto, el porcentaje de mujeres en la ADP del SINEP pasó del 39,3 % en 2011 al 44 % en 2019. Si bien se observa un leve predominio masculino aún, la evolución histórica reciente muestra un constante avance de la participación femenina y una menor inequidad de género en el acceso a las posiciones gerenciales del escalafón (Gráfico 20).

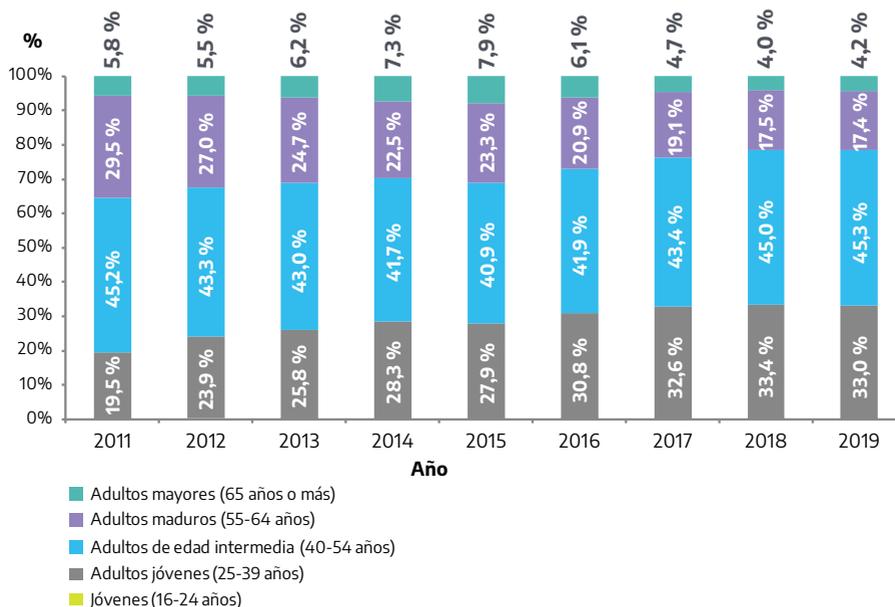
**Gráfico 20. Composición por género (%) de los puestos de trabajo de la ADP del escalafón SINEP (2011-2019)**



Nota: datos correspondientes a noviembre (2011 a 2018) y junio (2019).  
Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

- Una mayor participación de los adultos jóvenes. Durante 2011-2019, el porcentaje de directivos de entre 25 y 39 años pasa del 19,5 % al 33 %. Mientras que el colectivo prevaleciente —adultos de edad intermedia, de 40 a 54 años— mantiene una incidencia relativamente constante de, entre el 41 % y el 45 %, se reduce la presencia de adultos maduros, de 55 a 64 años —disminuye del 29,5 % en 2011 al 17,4 % en 2019— (Gráfico 21).

**Gráfico 21. Composición por rango etario (%) de los puestos de trabajo de la ADP del escalafón SINEP (2011-2019)**



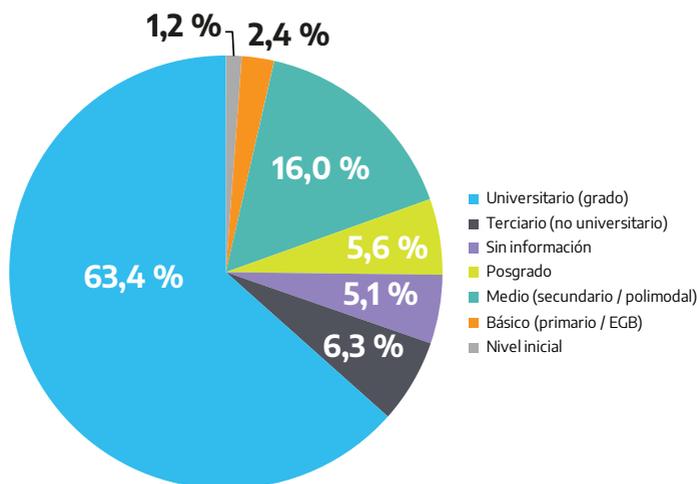
Nota: datos correspondientes a noviembre (2011 a 2018) y junio (2019).

Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

- De acuerdo a lo esperable<sup>10</sup>, la mayoría del personal de ADP del SINEP cuenta con título universitario de grado —63,4 %—. Por encima de este nivel, el 5,6 % ostenta estudios de posgrado. A su vez, el 6,3 % cuenta con estudios terciarios. Por su parte, casi un 20 % no supera el nivel secundario, lo que puede considerarse una estimación conservadora de la proporción de directivos que no cumple con los requisitos educativos exigidos por el escalafón (Gráfico 22).

<sup>10</sup> En términos generales, el SINEP exige un título universitario de grado como requisito para el acceso a «cargos con función ejecutiva», es decir, de alta dirección.

**Gráfico 22. Puestos de trabajo del personal de Alta Dirección Pública del escalafón SINEP según nivel educativo (junio de 2019)**



Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

Finalmente, en lo que respecta a la investigación sobre el perfil sociodemográfico de los contratados del SINEP<sup>11</sup>, a continuación se reseñan las principales conclusiones:

- En cuanto a la cuestión de género, no se hallan diferencias apreciables en la situación laboral de hombres y mujeres, ya que la distribución por tipo de contratación de cada uno de estos colectivos es similar (Cuadro 1).

<sup>11</sup> El énfasis en la situación de la dotación de este escalafón se justifica por ser el más numeroso entre los civiles, su carácter transversal al conjunto de jurisdicciones que conforman el Sector Público Nacional, las características de su composición —dos tercios de sus miembros son contratados— y porque lo integra el 70 % del personal civil contratado en la administración nacional y los entes públicos.

**Cuadro 1. Tipo de contratación del personal del escalafón SINEP según género (octubre de 2019)**

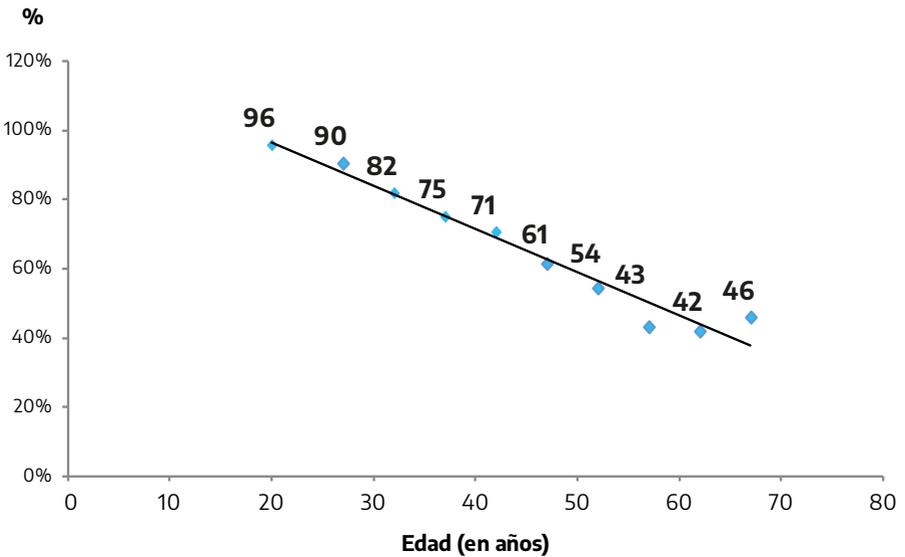
Género	Tipo de contratación			Total
	Contrato	Planta permanente	Planta temporaria	
Femenino	22.957	10.255	754	33.966
	67,6%	30,2%	2,2%	100,0%
Masculino	19.489	9.168	797	29.454
	66,2%	31,1%	2,7%	100,0%
<b>Total</b>	42.446	19.423	1551	63.420
	66,9%	30,6%	2,4%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

- En cambio, cuando se observa el efecto de la edad, se aprecia que existe una relación inversa entre esta y el porcentaje de los/las trabajadores/as contratados. En efecto, se advierte que, a medida que crece la edad del personal del SINEP, disminuye el porcentaje de los/las trabajadores/as contratados (Gráfico 23)<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> La edad es, originalmente, una variable cuantitativa expresada, en general, a través de una escala ordinal de rangos de edad. Se procede a una nueva transformación para tornarla cuantitativa, para lo que se asigna a cada uno de los intervalos su valor mediano.

Gráfico 23. Personal contratado del escalafón SINEP según edad (octubre de 2019)



Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

- Este hallazgo es revelador, dado que sugiere evidencia favorable sobre el rol de las contrataciones como «vía de acceso informal» al empleo público por parte de los/las trabajadores/as más jóvenes —al menos en el ámbito del SINEP— que, de permanecer un tiempo prolongado en el puesto, terminan por lograr el ingreso a la planta permanente del escalafón mediante convocatorias internas.
- En lo que respecta a la antigüedad, también se observa, previsiblemente, un vínculo negativo, dado que la participación de los contratados disminuye entre los empleados con una trayectoria más prolongada en el sector público. No obstante, cabe destacar que la alta participación de contratados se mantiene incluso entre el personal con hasta 14 años de permanencia.

- Estas cifras sugieren, sin desconocer la problemática del conjunto del personal contratado, que existe un núcleo de acción prioritaria —de aproximadamente 10.000 trabajadores/as que persiste en una modalidad de contratación no permanente, a pesar de reunir 12 años de antigüedad o más— en que debería focalizarse una política de regularización de las relaciones de empleo público en el marco del SINEP<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> La reciente incorporación de la convocatoria interna entre los tipos de convocatoria admitidos por el SINEP puede facilitar el logro de este objetivo (Decreto 2098/2008, artículo 135).

## Referencias bibliográficas

República Argentina (1974). Ley 20744, Contrato de Trabajo. Publicada en el B.O. el 27 de septiembre.

República Argentina (1992). Ley 24156, Administración Financiera y Sistemas de Control. Publicada en el B.O. el 29 de octubre.

República Argentina (2006). Decreto 214/2006, Administración Pública Nacional, Convenio Colectivo de Trabajo. Publicado en el B.O. el 1 de marzo.

República Argentina (2008). 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.

República Argentina (2016). Ley 27275, Derecho de Acceso a la Información Pública. Publicada en el B.O. el 29 de septiembre.

República Argentina (2017). Decreto 365/2017, Base Integrada de Empleo Público y Salarios en el Sector Público Nacional, creación. Publicado en el B.O. el 29 de mayo.

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

Año 1 - N.º 10 - 2020

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

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

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

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)

Mayo 2020



Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina