

INAP

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 3 • 2022 | Cuadernos del INAP

Determinantes del salario real del personal civil de la Administración Pública Nacional. Un análisis de la situación reciente (2011-2021) en el ámbito del Convenio Colectivo de Trabajo General

Leonardo Grottola

103

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

Determinantes del salario real del personal civil de la Administración Pública Nacional. Un análisis de la situación reciente (2011-2021) en el ámbito del Convenio Colectivo de Trabajo General

Leonardo Grottola

103

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Dr. Juan Luis Manzur

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Mag. Leandro Bottinelli

Director Institucional del INAP

Índice

Introducción	10
1 Determinantes del salario real: bases conceptuales para su estudio en el contexto del CCTG	12
2 Diseño de la investigación	27
3 Análisis de los resultados empíricos y contraste de hipótesis	43
Reflexiones finales	73
Referencias bibliográficas	75

Determinantes del salario real del personal civil de la Administración Pública Nacional



**Leonardo
Grottola**

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Administración Pública (UBA). Licenciado en Ciencia Política (UBA). Actualmente, es investigador en el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Se desempeñó como asesor en diversos organismos de la Administración Pública Nacional y provincial de la Argentina. Fue becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y de la UBA. Ejerce como docente universitario (UBA) y, previamente, desarrolló dichas tareas en otras universidades públicas y privadas del país.

Resumen

En este trabajo se indaga en los determinantes del salario real del personal civil de la Administración Pública Nacional. Más precisamente, se procura establecer cuáles son las razones que explican las diferencias en los niveles salariales del personal civil comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG) —homologado por el Decreto 214/2006— durante 2011-2021. Para ello, se procesan, a través del análisis de regresión, datos de la Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios en el Sector Público Nacional (BIEP) correspondientes al período considerado, con el fin de analizar posibles vínculos entre el salario real y variables, como nivel educativo, género, edad, antigüedad, tipo de contratación y escalafón. De este modo, se pretende corroborar (o no) los hallazgos de investigaciones previas (INAP, 2019) y actualizar sus resultados. Del análisis se desprende que, en efecto, los/as trabajadores/as con mayor nivel educativo perciben remuneraciones más elevadas y que las retribuciones crecen con la edad, aunque a un ritmo cada vez menor —rendimiento marginal decreciente—. A su vez, en cuanto a la cuestión de género, se registra una situación muy cercana a la paridad salarial entre varones y mujeres. No obstante, subsiste una pequeña brecha en perjuicio del personal femenino, que puede vincularse con las desigualdades observadas en el acceso a puestos de alta dirección pública (ADP).

En materia contractual, si bien se aspira a la equiparación salarial entre personal permanente y no permanente, persiste una divergencia que favorece a la dotación estable. Por último, en lo que respecta al comportamiento de los convenios sectoriales que conviven al interior del CCTG, se verifica una situación de heterogeneidad salarial. En efecto, en la mayoría de los casos, estos registran, en igualdad de condiciones sociodemográficas, retribuciones promedio superiores —en variada magnitud— a la del SINEP, mientras que solo unos pocos resultan peor

retribuidos. Este hallazgo permite afirmar que los escalafones cuentan con diferentes capacidades de negociación que les permiten (o no) obtener mejores condiciones salariales, con independencia de su composición sociodemográfica interna.

Palabras clave

Determinantes del salario, empleo público nacional, Argentina, análisis de regresión.

Abstract

This work investigates the determinants of the real wages of civil personnel of the National Public Administration. More precisely, it seeks to establish the reasons that explain the differences in the salary levels of civilian personnel included in the General Collective Bargaining Agreement—approved by Decree 214/2006— during 2011-2021. To do this, data from the Integrated Information Base on Public Employment and Wages in the National Public Sector corresponding to the period considered are processed, through regression analysis, in order to analyze possible links between real wages and variables such as educational level, gender, age, seniority, type of contract and cadre. In this way, it is intended to corroborate (or not) the findings of previous research (INAP, 2019) and update its results. The analysis shows that, in effect, workers with a higher educational level receive higher remuneration and that remuneration grows with age, although at a slower rate—decreasing marginal return—. In turn, regarding the gender issue, a situation very close to salary parity between men and women is registered. However, there is still a small gap to the detriment of female staff that can be linked to the inequalities observed in access to senior public management positions. In contractual matters, despite the aspiration to equalize salary between permanent and non-permanent personnel, a divergence persists that favors the

stable staff. Finally, with regard to the behavior of the cadres that coexist within the General Collective Bargaining Agreement, a situation of salary heterogeneity is verified. Indeed, in the majority of cases, these register, under equal socio-demographic conditions, higher average remuneration—in various magnitudes— than that of the SINEP, while only a few are worse paid. This finding allows us to affirm that cadres have different bargaining capacities that allow them (or not) to obtain better salary conditions, regardless of their internal sociodemographic composition.

Key words

Wage determinants, national public employment, Argentina, regression analysis.

Introducción

En este trabajo se indaga en los determinantes del salario real del personal civil de la Administración Pública Nacional. Más precisamente, se procura establecer cuáles son las razones que explican las diferencias en los niveles salariales del personal civil comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG) —homologado por el Decreto 214/2006— durante 2011-2021. Para ello, se procesan datos de la Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios en el Sector Público Nacional (BIEP) correspondientes al período considerado, con el fin de analizar posibles vínculos entre el salario real y variables, como nivel educativo, género, edad, antigüedad, tipo de contratación y escalafón. De este modo, se pretende corroborar (o no) los hallazgos de investigaciones previas (INAP, 2019) y actualizar sus resultados.

Los estudios sobre los determinantes del salario reciben un impulso fundamental de la *teoría del capital humano*. Este enfoque surge a partir de los aportes, entre otros, de Mincer (1974) y Becker (1962), quienes coinciden en identificar el nivel educativo y la experiencia laboral como determinantes fundamentales del nivel de ingresos de los individuos. Entre los principales hallazgos empíricos de las investigaciones que florecieron a partir de esta teoría, se destaca la constatación de que las/os trabajadoras/es más educados perciben ingresos más elevados. También se observa que los ingresos crecen con la edad o la experiencia, aunque a un ritmo cada vez menor.

Con base en la formulación original de la teoría del capital humano, se incorporan de manera progresiva nuevas variables a un modelo cada vez más complejo, con el objeto de analizar su posible rol en la definición del nivel de ingresos de los individuos. Entre los factores considerados se destacan

los vinculados a eventuales situaciones de discriminación —género, raza, apariencia física, orientación sexual—; las habilidades individuales —tanto cognitivas como blandas—; los rasgos (psicológicos) de la personalidad; el estado físico; el capital social; la conformación familiar —estado civil y cantidad de hijos—; la participación en las tareas domésticas y el entorno socioeconómico y cultural durante la niñez y la adolescencia (Balcar, 2012). También corresponde mencionar los trabajos que introducen la cuestión sectorial. Es decir, aquellos que indagan en las diferencias salariales entre las distintas ramas de la actividad económica —en igualdad de condiciones sociodemográficas— (Krueger y Summers, 1986; Dickens y Katz, 1987).

En función de los antecedentes evocados y dadas las características del entramado normativo del CCTG, se construye un modelo de determinantes salariales adaptado a este contexto. De este modo, se intenta dilucidar si este marco regulatorio resulta eficaz para reducir o eliminar brechas salariales de género; cuál es la magnitud de los premios salariales por mayor nivel educativo, experiencia y permanencia en la organización; en qué medida se logra una equiparación salarial efectiva entre personal permanente y no permanente; y si los convenios sectoriales apartados del encuadramiento general del SINEP consiguen un poder de negociación diferencial con impacto en el nivel salarial.

En definitiva, por medio del análisis de regresión, se busca establecer cuál es la contribución relativa de cada variable mencionada a la explicación de las diferencias en los niveles salariales hacia el interior del CCTG. El método utilizado permite evaluar el grado de asociación existente entre cada uno de los factores considerados y el nivel del salario real controlando la posible influencia del resto de las variables analizadas.

1

Determinantes del salario real: bases conceptuales para su estudio en el contexto del CCTG

1.1 La teoría del capital humano

Entre los intentos por explicar qué factores inciden en la determinación del salario real de las/os trabajadoras/es, se destaca la teoría del capital humano. Este enfoque surge a partir de los aportes, entre otros, de Mincer (1974) y Becker (1962), quienes coinciden en identificar el nivel educativo y la experiencia laboral como determinantes fundamentales del nivel de ingresos de los individuos. En efecto, de acuerdo con esta visión, puede concebirse la educación —y los recursos destinados a ella— como una forma de inversión que rendirá sus frutos a futuro. Por ese motivo, se la concibe como una nueva forma de capital, distinta de la del capital físico, a la que se denomina *capital humano*. Los beneficios de la inversión en capital humano tienen su correlato tanto en el plano individual como social. Por un lado, en el nivel personal, la mayor escolarización redundará en un mayor nivel de ingresos; y, en términos colectivos, se traduce en un crecimiento económico más acelerado, derivado de la mayor productividad de las/os trabajadoras/es (Morduchowicz, 2004).

En este punto, es posible vincular las implicancias sociales de la teoría del capital humano con los aportes de un enfoque, en buena medida complementario, como el de la *contabilidad del crecimiento*. En efecto, a partir del *modelo de Solow* (Solow, 1956) —el crecimiento económico sostenido en el largo plazo está determinado por los avances tecnológicos capaces de volver cada vez más productivos al capital y la fuerza de trabajo—, Mankiw *et al.* (1992) introducen al capital humano en la función de producción y, de este modo, en consonancia con el aporte pionero de Denison (1962), postulan que la educación y la capacitación de la fuerza laboral —junto con el capital físico y la tecnología— constituyen factores decisivos en el proceso de crecimiento económico.

Queda claro que, en la discusión sobre el sentido de la causalidad en la relación entre educación y desarrollo económico —la inversión en capital humano se traduce en crecimiento económico, o bien, es la mejora en el nivel de vida y la consecuente mayor disponibilidad de recursos, lo que permite que el sistema educativo progrese—, tanto la teoría del capital humano como el enfoque de contabilidad del crecimiento reconocen la escolarización y la capacitación como determinantes.

Retomando la caracterización de la teoría del capital humano, corresponde poner el foco en la formulación original de la *ecuación del salario o función de los ingresos* por parte de Mincer (1974). El autor identifica como variables explicativas el nivel educativo (formal) —cantidad de años en el sistema educativo— y la experiencia laboral —se estima a partir de restar a la edad de cada trabajador/a sus años de educación y una constante de seis años que representa la edad de ingreso al sistema escolar—. Habida cuenta de que se intuye una relación no lineal —las retribuciones crecen en la medida que se acumula experiencia, pero este crecimiento resulta cada

vez menor—, el modelo también incluye el cuadrado de la experiencia laboral (Mincer, 1974; Bour, s.f.).

Si bien se reconocen las limitaciones de los indicadores empleados para medir los efectos de la educación y la experiencia en el salario real, las investigaciones empíricas recurren a los propuestos por Mincer o a sus variantes, debido a la falta de información más sofisticada que describa con mayor precisión el impacto de las variables analizadas. Por un lado, en lo que respecta a la educación, sería óptimo incluir indicadores de su calidad. Sin embargo, en virtud de las características de los datos disponibles, se opta por un enfoque que solo tiene en cuenta la dimensión cuantitativa, es decir, cuánto tiempo permanecen los individuos en el sistema educativo, o bien, qué niveles logran completar. Por otro lado, respecto de la experiencia, resulta difícil capturar el impacto de aprender a hacer el trabajo en virtud de la práctica o la capacitación en el trabajo (*on-the-job training*). Por lo tanto, se suele estimar con base en la antigüedad en el empleo o en empleos similares. La experiencia en empleos similares se suele representar a partir de la edad o de transformaciones de ella, como la construida por Mincer (Bour, s.f.).

Si se pretende profundizar en el análisis del rol de la experiencia, resulta de utilidad recurrir a las contribuciones de Becker (1962) en este sentido. En primer lugar, este autor destaca la importancia de la capacitación en el trabajo (*on-the-job training*) como herramienta capaz de estimular la productividad de las/os trabajadoras/es. Luego formula una distinción entre capacitación general y específica. Mientras que la capacitación general resulta útil en distintas organizaciones que realizan tareas similares —se vincula con la experiencia (general) adquirida a lo largo de toda la trayectoria laboral—, las habilidades adquiridas a través de la capacitación específica tienen un mayor impacto en la productividad de la entidad donde ocurre

el proceso de aprendizaje —se asocia a la antigüedad en la organización—. Como se verá luego, esta distinción resulta de especial pertinencia, dadas las características de los convenios laborales estudiados, que distinguen entre compensaciones ligadas, por un lado, a la experiencia genérica en el desarrollo de funciones similares y, por el otro, a la antigüedad en la organización.

Entre los principales hallazgos empíricos de las investigaciones que florecieron a partir de la teoría del capital humano, se destaca la constatación de que, en efecto, las/os trabajadoras/es más educadas/os perciben ingresos más elevados. Según el enfoque del capital humano, el mayor nivel salarial de las/os empleadas/os más escolarizadas/os se debe a su productividad superior. Esto explica por qué, desde esta perspectiva, se considera que la inversión en educación trae aparejados beneficios tanto individuales —mejores remuneraciones— como sociales —un mayor nivel de producción, derivado de una productividad más alta—. También corresponde resaltar, entre los resultados de investigación vinculados al enfoque teórico reseñado, aquellos ligados a la relación entre la edad y las retribuciones. En este sentido, se confirman las presunciones de Mincer respecto del rendimiento decreciente de la mayor experiencia. En efecto, se observa que los ingresos crecen con la edad y alcanzan un punto máximo en el que permanecen estancados —o incluso se retraen de manera leve— hasta el momento del retiro (Morduchowicz, 2004).

En cuanto a las críticas formuladas a la teoría del capital humano, corresponde poner el foco en la *hipótesis de filtro*, formulada por Arrow (1973). De acuerdo con este enfoque, la escolarización no se traduce de manera necesaria en una mayor productividad, sino que cumple una función de filtro o mecanismo de selección que permite identificar —de modo más simple y económico— a aquellos individuos que se presume

más capaces. Por lo tanto, desde este punto de vista, al menos en su versión más extrema, se cuestiona tanto la atribución del mayor nivel salarial de los individuos más escolarizados a su más elevada productividad —este se explicaría, en cambio, porque la acumulación de credenciales educativas permite superar instancias de selección más exigentes y acceder a los puestos mejor retribuidos— como los beneficios colectivos de la educación —la rentabilidad de la inversión en educación se restringe al plano individual, dado que posibilita acceder a los puestos de trabajo más apetecibles, pero no conlleva una mejora generalizada del nivel de vida—. En respuesta a estas objeciones, desde la teoría del capital humano se argumenta que reconocer que la escolarización cumple una función de filtro no implica negar su impacto en la productividad de las/os trabajadoras/es (Morduchowicz, 2004).

Por último, a modo de conclusión, hace falta resaltar que, más allá de la discusión sobre los mecanismos causales que explican esta regularidad, los antecedentes teóricos y empíricos coinciden en señalar la educación y la experiencia laboral como predictores del salario real. En apartados subsiguientes se avanza en pos del objetivo de corroborar esta afirmación en el universo de empleadas/os civiles nacionales comprendidos en el CCTG y precisar la magnitud del aporte de cada uno de estos factores a la determinación de las remuneraciones.

1.2 Otros posibles determinantes

Con base en la formulación original de la teoría del capital humano —en efecto, los aportes de Mincer (1974) y Becker (1962) pueden ser considerados el punto de partida de los estudios sobre los determinantes salariales—, se incorporan de manera progresiva nuevas variables a un modelo cada vez más complejo, con el objeto de analizar su posible rol en la definición del

nivel de ingresos de los individuos. Entre los factores considerados como posibles determinantes, corresponde mencionar a aquellos vinculados a eventuales situaciones de discriminación —género, raza, apariencia física, orientación sexual—, las habilidades individuales —tanto cognitivas como *blandas*—, los rasgos (psicológicos) de la personalidad, el estado físico, el *capital social*, la conformación familiar —estado civil y cantidad de hijas/os—, participación en tareas domésticas y el entorno socioeconómico y cultural durante la niñez y la adolescencia (Balcar, 2012).

Más precisamente, en lo que respecta a la introducción de la cuestión de género, se apunta a detectar y cuantificar la magnitud de brechas salariales entre personal masculino y femenino. Algo similar se pretende al analizar posibles diferencias sistemáticas en las retribuciones percibidas por individuos pertenecientes a determinados grupos étnicos o a minorías sexuales. En cuanto al aspecto físico, se intenta dilucidar, por un lado, si quienes son consideradas/os más atractivas/os obtienen alguna ventaja económica de esta circunstancia y, por el otro, si se registran situaciones de discriminación salarial en virtud de la apariencia. También se trata de capturar el impacto de las capacidades cognitivas a través de indicadores, como los resultados de pruebas de coeficiente intelectual. Entre las habilidades blandas, se destacan la capacidad de liderazgo y el conocimiento del funcionamiento del mercado laboral. En cuanto a la dimensión psicológica, se suelen evaluar características, como la meticulosidad y la autoestima. Respecto de la salud, se analiza si quienes padecen alguna condición médica determinada —también se estudian las implicancias de consumos problemáticos— resultan perjudicados en el plano retributivo por ese motivo. Otra variable considerada es el *capital social*, entendido como el conjunto de vínculos, redes, contactos, relaciones con el que cuenta un individuo al momento de su inserción en el mercado laboral. Respecto de la conformación familiar, se busca establecer si la estabilidad en las relaciones

de pareja contribuye o no a un mejor desempeño laboral; si la necesidad de proveer seguridad económica a los miembros de la familia incentiva una mayor productividad; y, si el tradicional protagonismo femenino en tareas de cuidado de niñas/os redundaría en un perjuicio salarial. En relación con esto último, también se estudia el eventual impacto negativo de ocuparse de labores domésticas. Por último, se intenta determinar la contribución específica al desempeño laboral de diversos antecedentes ligados al contexto social y familiar del individuo antes de su ingreso al mercado de trabajo (Balcar, 2012).

Por último, corresponde mencionar la cuestión sectorial, es decir, las diferencias salariales entre distintas ramas de actividad económica —en igualdad de condiciones sociodemográficas—, analizadas en trabajos como los de Krueger y Summers (1986) y Dickens y Katz (1987). Es decir que se incorpora como elemento capaz de incidir en el nivel de las remuneraciones al sector económico en que el/la trabajador/a ejerce su labor, con independencia de los atributos personales mencionados con anterioridad.

Más adelante se discute, a la luz de las características del entramado regulatorio vigente en el empleo civil nacional —analizado a continuación— y de la información disponible, cuáles de estos determinantes deberían ser considerados al momento de construir una función de los ingresos de las/os empleadas/os enrolados en el CCTG.

1.3 Una breve descripción de la carrera administrativa en el marco del CCTG con especial foco en el escalafón SINEP

En este apartado se describen de manera breve aquellas dimensiones del entramado normativo que regulan el desempeño del personal civil enrolado en el CCTG, que influyen en la determinación del salario real de sus agentes.

Por lo tanto, cabe referirse a las disposiciones del CCTG que guardan estricta relación con los factores identificados como posibles determinantes salariales en el marco de esta investigación. En primer lugar, corresponde destacar el conjunto de normas que postulan la no discriminación y la igualdad de oportunidades y de trato como principios de la función pública y las consagran como derechos de las/os agentes enrolados en el CCTG (Decreto 214/2006, Anexo I, artículos 16, inciso i; 34, inciso o; 35, inciso j; 57 y 121 a 128). Entre las posibles causales de discriminación enumeradas por el CCTG¹, se pone el foco en el género, dado que, como se mencionó, la literatura especializada lo identifica como uno de los posibles factores asociados a divergencias salariales entre las/os trabajadoras/es. En este sentido, existen reglas específicas orientadas a atender esta cuestión, como la obligación de garantizar la igualdad de oportunidades por razones de género y discapacidad en los procesos de selección de personal (Decreto 214/2006, Anexo I, artículo 57); el compromiso de erradicar la discriminación contra la mujer y alentar la equidad de género en el empleo como dimensión de la igualdad de oportunidades (Decreto 214/2006, Anexo I, artículo 122); y la creación de la Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato

1 Raza, etnia, género, sexo, orientación o preferencia sexual, ideología, actividad gremial, opinión, religión, edad, caracteres físicos, condición social o económica o cualquier circunstancia que implique menoscabo, segregación y/o exclusión (Decreto 214/2006, arts. 34, inciso o y 35, inciso j).

(CIOT) —conformada por representantes del Estado empleador y de las entidades sindicales—, encargada de velar por el cumplimiento de los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades y de trato, de los que se derivan las políticas tendientes a la promoción de la equidad de género (Decreto 214/2006, Anexo I, artículo 125).

Por otro lado, es preciso referirse a la distinción según modalidad contractual entre personal permanente y no permanente contemplada por el CCTG (Decreto 214/2006, Anexo I, artículo 18). Mientras que el primer grupo congrega a las/os agentes que gozan de estabilidad en el empleo —adquirida a través de los procesos de selección—, el segundo comprende fundamentalmente a personal sin estabilidad, contratado en relación de dependencia, en su mayoría, en los términos de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, o bien, en menor medida, de acuerdo con el régimen de la Ley de Contrato de Trabajo (Ley 25.164, artículo 9, y Ley 20.744). Dado que el personal contratado no integra de manera formal la carrera consagrada por el CCTG y los respectivos convenios sectoriales, a los efectos de garantizar una contraprestación justa por el desarrollo de tareas similares a las que lleva a cabo la planta permanente, se estipula la equiparación salarial entre personal permanente y no permanente —se le asigna al personal no permanente el nivel o categoría y grado que habría de corresponderle de acuerdo con sus funciones en el escalafón que rige en el organismo de revista (Decreto 214/2006, Anexo I, artículo 32)—. Cabe destacar que esta disposición resulta de especial interés en función de los objetivos de esta investigación. Por último, el CCTG distingue entre promoción vertical (hacia un nivel o categoría superior) y horizontal (dentro de cada nivel o categoría) como mecanismos para el progreso en la carrera del personal (Decreto 214/2006, Anexo I, artículos 52 a 55). A continuación, en oportunidad de describir el funcionamiento

del escalafón SINEP, se detallan las características definitorias de ambos institutos.

Entre los convenios sectoriales, el análisis pone el foco en el SINEP, dado su carácter transversal —incluye a trabajadores de todos los ministerios y buena parte de los organismos descentralizados— y su condición de escalafón más numeroso entre los que integran el CCTG. La estructura del SINEP consta de cuatro agrupamientos (general, profesional, científico técnico y especializado), seis niveles —denominados de la A a la F, la A corresponde al nivel superior—, diez grados² y tres tramos. El máximo nivel del agrupamiento general es el B, el mínimo del profesional es el D; y los agrupamientos científico técnico y especializado solo comprenden puestos de nivel A o B. Los agrupamientos congregan puestos de trabajo de acuerdo con su naturaleza funcional (Cuadro 1 y Decreto 2098/2008).

Tanto la distinción entre agrupamientos (por ejemplo, mientras que el agrupamiento profesional comprende a quienes se desempeñan en puestos de trabajo que requieren contar con título de grado universitario, el agrupamiento general abarca a quienes realizan tareas administrativas, para las que no es necesario acreditar estudios superiores) como de niveles (a medida que se avanza de nivel los requisitos se vuelven más exigentes, entre ellos, las credenciales educativas demandadas) tienen su correlato salarial. Por ello, a los fines de esta investigación, pueden concebirse ambos institutos como mecanismos para la retribución económica del mayor capital humano.

2 En el caso de las/os trabajadoras/es que acceden al grado máximo, se prevé que puedan continuar promoviendo de grado si cumplen con los requisitos de antigüedad, capacitación y desempeño exigidos. Con ese fin, se instituye un adicional por grado extraordinario (Decreto 2098/2008, Anexo, artículo 29).

A su vez, a tono con lo estipulado en el CCTG, el escalafón incorpora la distinción conceptual entre promoción *vertical* —de un nivel a otro— y *horizontal* —de un grado y tramo a otro, dentro del mismo nivel—. La promoción de nivel implica el acceso a posiciones de mayor responsabilidad y complejidad, con el consiguiente aumento de la remuneración, solo a través de mecanismos de selección, como el concurso. En cambio, la promoción horizontal consiste en un régimen de *antigüedad calificada*, según el cual aquellas/os agentes que, además del mero paso del tiempo, logran acreditar la realización de las actividades de capacitación exigidas y un desempeño satisfactorio, perciben incrementos salariales, sin que ello implique un cambio de puesto de trabajo. A su vez, se introduce el instituto del tramo en el marco de la promoción horizontal. El escalafón contempla tres tramos: general, intermedio y avanzado. El ascenso de tramo tiene un correlato salarial, el adicional por tramo, que opera como premio e incentivo a la mayor capacitación y habilidades laborales adquiridas por el trabajador. El tramo general comprende los diez grados de la carrera. Para promover al tramo intermedio es preciso revistar, al menos, en el grado 4; y, para alcanzar el tramo avanzado es necesario encontrarse, por lo menos, en el grado 8 del escalafón³ (Salas y Wegman, 2016; Decreto 2098/2008 y Cuadro 1).

En función de los objetivos de este trabajo, puede interpretarse que los institutos de promoción vertical representan un instrumento para recompensar —además del capital humano— la mayor experiencia (general) de las/os agentes. De hecho, a medida que se asciende de nivel, se requiere, además de credenciales educativas más exigentes, mayor experiencia en el desempeño de tareas afines a las que comporta el cargo en cuestión. Cabe suponer entonces que, a medida que las/os trabajadoras/es avanzan en

3 Se exige, además, aprobar una actividad de capacitación especial para este tipo de promoción o, en su defecto, certificar competencias laborales específicas (Decreto 2098/2008, Anexo, artículo 30, inciso b).

edad —de manera habitual, se emplea a esta variable o transformaciones derivadas de ella como *proxy* de la experiencia (general)— y desarrollan su carrera, adquieren mayor habilidad en su práctica profesional y acceden a oportunidades de promoción vertical. A su vez, puede considerarse que la promoción horizontal resulta una herramienta para retribuir la mayor antigüedad o experiencia particular o específica de las/os agentes. De hecho, como se mencionó, constituye un régimen de *antigüedad calificada*.

Cuadro 1. Estructura del escalafón SINEP

Agrupamiento	Nivel	Grados	Tramo			
General	B	10	General			
	C					
	D					
	E					
	F					
Profesional	A		10	Intermedio		
	B					
	C					
	D					
Científico-técnico	A				10	Avanzado
	B					
	C					
	D					
Especializado	A	10				
	B					

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 2098/2008

Dado este marco normativo, resulta de interés analizar si este conjunto de regulaciones resulta eficaz para reducir o eliminar la *brecha de género*; cuál es la cuantía —de verificarse— de los premios salariales por mayor nivel

educativo, experiencia y permanencia en la organización; en qué medida se logra una equiparación salarial efectiva entre personal permanente y no permanente; y si los convenios sectoriales que —en virtud de su especificidad profesional— logran apartarse del encuadramiento más general que brinda el SINEP consiguen un *poder de negociación diferencial* con impacto en el nivel salarial. A continuación, se ahonda en la descripción de las particularidades que caracterizan la *ecuación del salario* en el contexto del CCTG.

1.4 Una adaptación de la *ecuación del salario* al contexto del CCTG

A partir de lo discutido hasta el momento, corresponde avanzar en la caracterización de cómo se intuye que opera la *ecuación del salario* en el contexto del CCTG. En este sentido, a partir de la formulación *minceriana* original y teniendo en cuenta los aportes del resto de la literatura especializada, se procura adecuar la *función de ingresos* primigenia a las particularidades del entramado normativo que congrega el universo de empleadas/os públicas/os nacionales estudiado por este trabajo.

En función de este objetivo, se parte del modelo elaborado por Mincer (1974), que, como se mencionó, incluye como variables independientes el nivel educativo y la experiencia. A tono con la distinción resaltada por Becker (1962) entre aptitudes generales y específicas y teniendo en cuenta que el CCTG consagra un régimen de *antigüedad calificada*, se incorpora al modelo la antigüedad en años de las/os trabajadoras/es del CCTG a los efectos de determinar la cuantía de la prima salarial anual que reciben en virtud de su permanencia en organizaciones reguladas por el convenio.

Luego, se introduce una variable categórica que distingue entre personal masculino y femenino, dado que se procura establecer si se registra o no una *brecha de género* y, de existir, cuál es su magnitud. Esta indagación no solo se enmarca en la ya tradicional preocupación sobre eventuales disparidades salariales, derivadas de una inserción desigual de las mujeres en el mercado de trabajo, sino que procura desentrañar si la institucionalidad del CCTG resulta un mecanismo eficaz para reducir o eliminar las diferencias en las retribuciones, habida cuenta de que este entramado normativo proclama su aspiración de erradicar toda forma de discriminación hacia las mujeres en el ámbito laboral.

A su vez, se busca establecer si las diferentes modalidades contractuales admitidas al interior del CCTG —se pone el foco en la distinción entre personal permanente y no permanente, por lo que se agrega una variable categórica— traen aparejada alguna heterogeneidad salarial. Por último, a tono con el interés esbozado por la literatura especializada respecto de las diferencias salariales entre sectores y ramas de actividad, se incorpora al análisis a los diferentes escalafones que integran el CCTG —mediante variables indicadoras—, a los efectos de determinar si se registran divergencias salariales no atribuibles a su composición sociodemográfica, que podrían denotar una diferente capacidad de negociación.

Diseño de la investigación

Como se anticipó, este trabajo se propone analizar los posibles determinantes del salario real del personal civil de la Administración Nacional y los entes públicos comprendido en el CCTG durante 2011-2021. Más específicamente, la investigación busca establecer qué factores influyen en la determinación del salario real de las/os trabajadoras/es que se desempeñan en el ámbito del CCTG y cuál es la magnitud de su efecto. A partir de una adaptación de la *ecuación del salario* o *ecuación de Mincer* al contexto del CCTG, se identifican como eventuales determinantes de las retribuciones las siguientes variables: género, edad, antigüedad, nivel educativo, tipo de contratación y escalafón. En efecto, se busca establecer cuál es la contribución relativa de cada una de ellas en la explicación de las diferencias en los niveles salariales al interior de dicho universo a lo largo de la etapa en cuestión.

En función de este objetivo, se elabora un modelo de regresión lineal múltiple que combina cortes transversales en el tiempo. Cabe aclarar que, en virtud de las características de la Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios en el Sector Público Nacional (BIEP), fuente de información a partir de la cual se construye la base de datos empleada en el marco de esta investigación, esta no constituye un conjunto de datos de panel, sino que se comporta como una combinación independiente de cortes transversales.

Esto se explica por dos razones, por un lado, la BIEP no presenta información desagregada a nivel individual —cada registro remite a un grupo de puestos de trabajo, de tamaño variable, con características similares en función de las variables incluidas en la base de datos—, por lo que no se puede hacer un seguimiento de las mismas unidades —en este caso, las/os agentes englobadas/os en el CCTG— a lo largo del tiempo, atributo que define los estudios de panel. A su vez, si bien se estudia la misma población (el personal civil comprendido en el CCTG) durante todo el período, es de esperar que sufra variaciones ocasionadas por incorporaciones, renunciaciones, jubilaciones, etcétera. Por lo que tampoco se configuran las condiciones propias de un panel, al menos de uno balanceado. En definitiva, el diseño consiste en la construcción de un modelo de regresión agrupada por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) que vincula el salario real con sus posibles determinantes e incluye variables binarias para todos los años del período excepto uno que se toma como referencia —en este caso, 2021—. Entre las ventajas de recurrir a un modelo de regresión agrupada, se destaca la posibilidad de alcanzar un tamaño de muestra más elevado y obtener estimadores más precisos.

Por otro lado, la introducción de la dimensión temporal, que deriva de combinar cortes transversales de momentos diferentes, trae aparejada la necesidad de controlar eventuales cambios en la distribución de la población que puedan tener lugar a lo largo del período. Esto se logra mediante la introducción de las *dummies* temporales mencionadas, que permiten incorporar al modelo una constante diferente para cada año. En este caso en particular, la incorporación de variables dicotómicas anuales cumple una función adicional, dado que, junto con el empleo de su transformación logarítmica, permiten expresar los salarios en términos reales (Wooldridge, 2010).

2.1 Hipótesis que se pretende contrastar

De acuerdo con la reseña formulada en el apartado teórico, es posible identificar como potenciales determinantes del salario real de las/os trabajadoras/es comprendidos en el CCTG al género, el nivel educativo, la edad —como *proxy* de su experiencia laboral— y antigüedad de las/os agentes, su modalidad contractual y el escalafón en el que revistan⁴.

Como se mencionó en el apartado conceptual, la *teoría del capital humano* postula que la mayor capacitación de las/os trabajadoras/es —tanto en términos de educación formal como de pericia en el desarrollo de las tareas a su cargo— redundará en ingresos más elevados. De hecho, la ecuación de Mincer original incluye como determinantes del salario tanto el nivel de escolarización como la experiencia laboral.

En el marco de este trabajo, se reserva la expresión *capital humano* para referirse a la educación formal. A los efectos de medirla, el diseño propuesto se aparta de la formulación primigenia —que recurre como indicador a la cantidad de años que cada trabajador/a pasa en el sistema educativo— e introduce en el modelo un conjunto de variables categóricas, cada una de las cuales representa un nivel académico (secundario, terciario, universitario y posgrado⁵), con el nivel primario como base para la comparación. Esta decisión metodológica se explica, por un lado, en virtud de las características de la información disponible —la BIEP contiene una variable ordinal que identifica los niveles educativos—. Por otro lado, tiene que ver con que se apunta a cuantificar la prima laboral que aporta cada grado académico

4 En su mayoría, los otros determinantes considerados en los antecedentes pueden ser considerados relevantes en el contexto del CCTG. No obstante, no se los considera porque se carece de información sobre ellos. Esta investigación se basa en fuentes secundarias, como la BIEP, que no indaga esos aspectos.

5 Se incluye también una *dummy* que identifica aquellos casos en los que no se cuenta con información sobre el grado académico alcanzado por el/la trabajador/a.

alcanzado, en vez de calcular el rendimiento de cada año de educación adicional.

Al indagar en la cuestión de la experiencia, a partir de la distinción formulada por Becker (1962) entre capacitación general y específica, surgen dos hipótesis, la del *premio a la experiencia* (general) y la de la *prima por antigüedad* (se considera que captura la experiencia específica). Con un criterio similar al de Mincer —aunque no se deducen los años de escolarización, dado que, en ese caso, se optó por una variable ordinal—, se recurre a la edad en años de las/os agentes —y a su valor elevado al cuadrado— como variable *proxy* para la experiencia. La inclusión de la edad elevada al cuadrado respeta la formulación propuesta por Mincer, fundada en la intuición y respaldada por los hallazgos empíricos mencionados, de que los ingresos crecen con la edad, pero la magnitud de su incremento resulta cada vez menor. Como se anticipó, para estimar la cuantía de la retribución por contar con habilidades de interés particular para los organismos que componen el CCTG, se emplea como indicador la antigüedad en años de las/os trabajadoras/es que lo integran.

En lo que respecta a la hipótesis de la *brecha de género*, se recurre a una variable *dummy* que permite clasificar al personal —asume valor 1 para las mujeres y 0 para los varones—. Según lo esbozado en el marco conceptual, se busca determinar si se registra o no una diferencia salarial en desmedro de las trabajadoras públicas nacionales del ámbito civil y, de existir, cuál es su magnitud. Se espera, a partir de esta indagación, aportar evidencia que permita evaluar la eficacia de las regulaciones que apuntan a eliminar la discriminación contra las mujeres en el marco del CCTG.

En cuanto al tipo de contratación, se utiliza una variable *dummy* que identifica a la planta permanente. Se presume que, a pesar de la equiparación

salarial del personal contratado prevista por la normativa, subsisten diferencias favorables al personal con estabilidad.

A su vez, se busca someter a prueba la hipótesis según la cual los convenios sectoriales que, en virtud de las particularidades de su rama de actividad, se separan del escalafón transversal (SINEP) y logran desarrollar diferentes capacidades de negociación, con un correlato en sus remuneraciones⁶. En función de este objetivo, el modelo incorpora una variable *dummy* que identifica cada escalafón —se considera al SINEP como referencia para la comparación—.

A continuación, se resume el contenido de las hipótesis que se pretende contrastar, se identifican las variables incluidas en la especificación econométrica y el signo esperado de las relaciones (Cuadros 2 y 3).

6 Estas divergencias pueden atribuirse a la habilidad para ejercer presión o *lobby* por parte de cada sector, o a la diversa composición profesional de los escalafones —las profesiones u oficios que predominan en cada rama de actividad pueden recibir una valoración económica diferente en función de su criticidad percibida—, o a una combinación de ambos factores.

Cuadro 2. Hipótesis que se busca contrastar

Hipótesis	
Brecha de género	En igualdad de condiciones sociodemográficas y laborales, las mujeres reciben una retribución menor que la de los varones.
Capital humano	Las/os trabajadoras/es con mayor nivel educativo obtienen salarios más elevados que los de aquellas/los con menores credenciales académicas.
Premio a la experiencia	Las/os trabajadoras/es con mayor experiencia laboral obtienen salarios más elevados que los de aquellas/os con una trayectoria más acotada.
Prima por antigüedad	Las/os trabajadoras/es con mayor antigüedad en la organización perciben remuneraciones más elevadas que las de aquellas/os con una permanencia más breve.
Tipo de contratación	A pesar de que se prevé la equiparación salarial entre planta permanente y no permanente, las diferentes modalidades contractuales generan cierta heterogeneidad en el plano retributivo que favorece al personal con estabilidad.
Poder de negociación diferencial	Los sectores de actividad que, en virtud de su especificidad profesional, logran conformar escalafones diferenciados cuentan con una capacidad de negociación diferente que se ve reflejada en lo salarial.

Fuente: elaboración propia

Cuadro 3. Variables del modelo y signo esperado

Variables		Denominación	Signo esperado
Variable dependiente	Salario (conceptos salariales fijos) del personal civil del CCTG (logaritmo natural)	lncfijos	
Variables independientes	Género	género	-
	Edad	edad	+
	Cuadrado de la edad	edad ²	-
	Antigüedad	antig	+
	Nivel secundario	sec	+
	Nivel terciario	ter	+
	Nivel universitario	uni	+
	Nivel posgrado	pos	+
	Sin información sobre el nivel educativo	si_ne	+/-
	Tipo de contratación	permanente	+
	Escalafón	esc	+/-

Fuente: elaboración propia

2.2 Construcción de las variables

A continuación, se detalla el proceso de construcción de las variables que integran el modelo econométrico. En cuanto a las fuentes consultadas, en todos los casos se trata de la BIEP. En primer lugar, corresponde referirse a la variable dependiente —conceptos salariales fijos—. Según la BIEP (s.f.), los conceptos salariales fijos «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 y viáticos, entre otros». Se emplea a los conceptos salariales fijos como indicador del salario de las/os trabajadoras/es comprendidos en el CCTG. Cabe aclarar que se procede a transformar los valores disponibles en la BIEP, expresados en pesos corrientes, a su logaritmo natural.

En lo que respecta a las variables independientes, corresponde referirse en primer lugar a la edad. Dado que la BIEP cuenta con una variable denominada *rango etario*, organizada en diez categorías de nivel ordinal que corresponden a intervalos de cinco años cada uno, se asigna a cada intervalo su valor mediano, de manera que se construye una variable cuantitativa que representa una aproximación a la edad en años de las/os trabajadoras/es. Algo similar ocurre con la antigüedad, se transforma a cada categoría —doce intervalos de tres años cada uno— en su valor mediano de modo de contar también con una variable cuantitativa (Cuadros 4 y 5).

Cuadro 4. Recodificación de la variable *edad*

Rango etario	Edad (años)
16-24	20
25-29	27
30-34	32
35-39	37
40-44	42
45-49	47
50-54	52
55-59	57
60-64	62
65 o más	67

Fuente: elaboración propia

Cuadro 5. Recodificación de la variable *antigüedad*

Rango antigüedad	Antigüedad (años)
0-2	1
3-5	4
6-8	7
9-11	10

Rango antigüedad	Antigüedad (años)
12-14	13
15-17	16
18-20	19
21-23	22
24-26	25
27-29	28
30-32	31
33 o más	34

Fuente: elaboración propia

El resto de las variables que componen el modelo son *dummies*. En efecto, *género* recupera la información disponible en la base de datos oficial —construida a partir del CUIT, DNI y/o nombre de cada agente— y clasifica a las/os trabajadoras/es como varones o mujeres. En lo que respecta al nivel educativo, cada variable binaria refleja el máximo grado académico aprobado por cada trabajador/a. Dado que en aproximadamente un tercio de los casos se ignora el nivel de escolarización alcanzado por las/os agentes, se incluye también una variable dicotómica referida a aquellos. Cabe aclarar que, si bien la BIEP distingue entre diferentes títulos de posgrado como maestría o doctorado, se opta por agruparlos en una única categoría denominada *posgrado*⁷ (Cuadro 6).

⁷ Dada la escasa cantidad de casos, se excluye de la clasificación al *nivel inicial*, es decir, previo a la escuela primaria.

Cuadro 6. Clasificación de niveles educativos

Nivel educativo
Primario/EGB
Secundario
Terciario
Universitario
Posgrado

Fuente: elaboración propia

En lo que respecta al tipo de contratación, se recodifica la variable disponible en la BIEP y se elabora una variable indicadora que distingue entre trabajadores permanentes y no permanentes —esta categoría comprende tanto a personal contratado como designado en plantas transitorias—⁸. A su vez, se introducen variables binarias que remiten a cada escalafón del CCTG (Cuadro 7) y variables dicotómicas anuales que incorporan los efectos de la dimensión temporal.

8 Si bien la BIEP brinda información sobre contratos de locación de servicios u obra, y otras modalidades como becas, pasantías, horas cátedra, etcétera, se los excluye del análisis porque no constituyen empleos en relación de dependencia.

Cuadro 7. Escalafones comprendidos en el CCTG además del SINEP (2011-2021)

Escalafón
Contrato guardias médicas y anest.
AABE
Administradores gubernamentales
ARN
CNEA
CNRT
CNCE
Comunicaciones
CONAE
CONICET
DN del Antártico
Embarcado construcciones portuarias
Embarcado INIDEP
ENARGAS
ENRE
Establecimientos hospitalarios
Fabricaciones Militares

Escalafón

DOCIFA

CITEDEF

Guardaparques

Hospital Posadas

INCAA

INPI

INTA

INTI

OCCOVI

Orquestas, coros y *ballets*

ORSEP

ORSNA

PECIFA

SENASA

SIGEN

Sistema Nacional de Manejo del Fuego

Fuente: elaboración propia

2.3 Especificación del modelo econométrico

A continuación, se presenta la especificación econométrica que se deriva del conjunto de hipótesis sometidas a contrastación empírica:

$$\ln cfijos = \beta_0 + \beta_1 \text{género} + \beta_2 \text{edad} + \beta_3 \text{edad}^2 + \beta_4 \text{antig} + \beta_5 \text{sec} + \beta_6 \text{ter} + \beta_7 \text{uni} + \beta_8 \text{pos} + \beta_9 \text{si_ne} + \beta_{10} \text{permanente} + \beta_\alpha v_{esc} + \beta_\gamma v_t + \varepsilon$$

Donde *ln cfijos*—la variable dependiente— es el logaritmo natural del salario (conceptos salariales fijos) del personal civil comprendido en el CCTG; entre las variables dependientes, *género* es una variable dicotómica que asume valor 1 para las mujeres y 0 para los varones; *edad* y *antig* representan, respectivamente, la edad y antigüedad en años de los trabajadores/as—se incluye también a *edad*² dado que se contempla una posible relación no lineal—; *sec*, *ter*, *uni*, *pos* asumen, respectivamente, valor 1 cuando el máximo nivel educativo alcanzado por la/el agente es secundario, terciario, universitario o posgrado—el nivel educativo de referencia es Primario/EGB, mientras que *si_ne* representa aquellos casos en que no se cuenta con información—; *permanente* es una variable binaria que asume valor 1 para el personal permanente y 0 para el no permanente.

A su vez, v_{esc} es un vector de variables binarias que asumen valor 1 para cada escalafón del CCTG y 0 para el resto—se toma al SINEP como referencia— (según Cuadro 7), mientras que v_t es un vector de *dummies* temporales—con 2021 como período de referencia— (t: 2020-2011). Finalmente, β_0 , $\beta_1 \dots \beta_\gamma$, y ε representan la constante, los coeficientes estimados y el término de error.

Como se mencionó, el empleo de la transformación logarítmica del salario expresado en pesos corrientes, junto con la introducción de *dummies* temporales, permite evaluar el eventual impacto de las variables estudiadas en el salario real de las/os trabajadoras/as. Es decir que, al utilizar el procedimiento mencionado, no hace falta calcular los salarios en pesos constantes, dado que, en una función logarítmica, el efecto de la inflación es absorbido por los coeficientes de las variables binarias anuales (Wooldridge, 2010).

A su vez, es preciso aclarar que, dadas las características de la BIEP mencionadas —cada registro agrupa a un número variable de puestos de trabajo con atributos similares—, es necesario ponderar las observaciones de modo de lograr que reflejen el tamaño de la dotación de trabajadoras/es civiles de la Administración Nacional y los entes públicos enrolados en el CCTG. Por lo tanto, se utiliza a la variable *puestos de trabajo* (*ptrab*) como factor de ponderación.

Por último, a fin de resolver los problemas de heterocedasticidad⁹ que suelen presentar este tipo de estimaciones (de hecho, los resultados de la prueba de Breusch-Pagan/Cook-Weisberg, que se reproducen en el Cuadro 8, confirman que en este caso hay heterocedasticidad, dado que se rechaza la hipótesis nula de varianza constante del término de error), el modelo finalmente especificado contempla el cálculo de errores estándares robustos, que permite obtener estadísticos válidos, aun en presencia de heterocedasticidad (Wooldridge, 2010). Por lo tanto, como se utiliza el paquete estadístico Stata 15, el modelo econométrico adoptado en última instancia —una regresión agrupada por MCO, que incluye *dummies* temporales, pondera las observaciones en función de los puestos de

9 La heterocedasticidad implica que se viola uno de los supuestos del análisis de regresión, el de homocedasticidad o varianza constante del término de error dado cualquier valor de las variables explicativas (Wooldridge, 2010).

trabajo y calcula errores estándares robustos a la heterocedasticidad— se estima mediante el siguiente comando:

```
regress lncfijos genero i.educ c.edad##c.edad antig permanente ib34.  
escalafon ib2021.año [fw=ptrab], vce (robust).
```

Cuadro 8. Prueba de heterocedasticidad de Breusch-Pagan / Cook-Weisberg

H_0 : Varianza constante

Chi²(1) = 6077,61

Prob. > chi² = 0,0000

Fuente: elaboración propia

Análisis de los resultados empíricos y contraste de hipótesis

A continuación, se exponen los principales hallazgos empíricos y los resultados de la contrastación empírica de las hipótesis sometidas a prueba en el marco de esta investigación. En primer lugar, se procede a un análisis descriptivo de la información disponible, que permite caracterizar la evolución del personal civil de la Administración Nacional y los entes públicos durante 2011-2021, en lo que respecta a las variables consideradas por este estudio. Luego se presentan los resultados del modelo econométrico propuesto y se discuten sus implicancias en cuanto al contraste de hipótesis.

3.1 Estadística descriptiva

La caracterización del universo del personal civil de la Administración Nacional y los entes públicos que se desempeñó en escalafones regulados por el CCTG durante 2011-2021 comienza por definir su tamaño, es decir, la cantidad de agentes involucrados. Como se puede apreciar en el Cuadro 9, la dotación del personal comprendido en el CCTG osciló entre las/os 108.850 trabajadoras/es en 2011 y los 127.383 en 2021 —una suba del 17,0 %—. Si bien en términos globales se trató de un período de expansión del empleo, corresponde distinguir tres etapas a su interior: la primera (2011-2015), de crecimiento —los puestos de trabajo aumentaron un 31,3 %—, la segunda (2016-2019), de retracción —del 14,1 % respecto de 2015—; y la última, más

breve, de moderada recuperación (2020-2021), en la que la dotación del CCTG se expandió un 3,8 % respecto de 2019. Esta plantilla se encuentra distribuida en escalafones muy heterogéneos en cuanto a su tamaño. En efecto, si bien durante el período analizado se registran 36 escalafones¹⁰ con trabajadores/as activos/as en el ámbito del CCTG, solo 10 de ellos —los que superan los mil puestos de trabajo— comprenden casi el 95 % de la plantilla total promedio. En este contexto, el SINEP se destaca como escalafón muy numeroso, ya que su dotación media representa algo más de la mitad de la dotación media total (Cuadro 10).

Cuadro 9. Puestos de trabajo del personal civil comprendido en el CCTG (2011-2021)

Año	Puestos de trabajo
2011	108.850
2012	112.639
2013	127.293
2014	133.101
2015	142.887
2016	141.960
2017	136.906
2018	126.469
2019	122.716
2020	124.638
2021	127.383

Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

¹⁰ No se tienen en cuenta los escalafones que agrupan a personal que realiza horas cátedra.

Cuadro 10. Puestos de trabajo promedio según escalafón (2011-2021)

Escalafón	Puestos de trabajo promedio
SINEP	65.478
PECIFA	19.287
CONICET	11.425
INTA	6.842
SENASA	4.751
Establecimientos hospitalarios	3.278
CNEA	2.911
DOCIFA	2.744
Fabricaciones Militares	1.355
Comunicaciones	1.334
CNRT	888
Hospital Posadas	619
INTI	563
SIGEN	563
Guardaparques	530
Orquestas, coros y <i>ballets</i>	516
INCAA	493
ENARGAS	438

Escalafón	Puestos de trabajo promedio
INPI	418
SRT	409
FFAA personal científico (CITEDEF)	403
ARN	381
ENRE	376
Embarcado construcciones portuarias	340
OCCOVI	264
ORSNA	241
CONAE	212
AG	121
AABE	112
UIF	108
ORSEP	80
DN del Antártico	70
Comisión Nacional de Comercio Exterior	55
Sistema Nacional de Manejo del Fuego	38
Embarcado INIDEP	38
Contrato guardias médicas	34

Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

En lo que respecta a la distribución por género, se registra una situación de paridad entre varones y mujeres a lo largo de todo el período. No obstante, este escenario de estabilidad presenta ciertas variaciones. En efecto, se pasa de un muy ligero predominio masculino hasta 2015, cuando las dotaciones devienen casi idénticas, a una muy leve preeminencia femenina a partir de entonces. En cuanto a la edad media del personal comprendido en el CCTG, esta oscila de manera muy ligera entre los 44,5 años en 2011 y los 45 años en 2021. A pesar de esta tendencia general a un leve crecimiento de la edad promedio, es posible distinguir dos etapas, con 2015 de nuevo como punto de quiebre. En efecto, hasta entonces se registra una leve reducción de la edad media —habida cuenta que coincide con la etapa de mayor crecimiento del empleo, puede presumirse que el personal ingresante tendió a ser relativamente joven— para luego dar lugar a un proceso de ligero envejecimiento del personal del CCTG, en consonancia con la reducción o estancamiento de la dotación (Cuadros 11 y 12).

Cuadro 11. Puestos de trabajo del personal civil comprendido en el CCTG según género (2011-2021)

Año	Género		Total
	Varón	Mujer	
2011	55.483	53.367	108.850
	51,0 %	49,0 %	100,0 %
2012	57.246	55.393	112.639
	50,8 %	49,2 %	100,0 %
2013	64.436	62.857	127.293
	50,6 %	49,4 %	100,0 %
2014	66.862	66.239	133.101
	50,2 %	49,8 %	100,0 %

Año	Género		Total
	Varón	Mujer	
2015	71.439	71.448	142.887
	50,0 %	50,0 %	100,0 %
2016	70.779	71.181	141.960
	49,9 %	50,1 %	100,0 %
2017	68.208	68.698	136.906
	49,8 %	50,2 %	100,0 %
2018	62.223	64.246	126.469
	49,2 %	50,8 %	100,0 %
2019	60.476	62.240	122.716
	49,3 %	50,7 %	100,0 %
2020	61.106	63.532	124.638
	49,0 %	51,0 %	100,0 %
2021	62.920	64.463	127.383
	49,4 %	50,6 %	100,0 %

Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

Cuadro 12. Edad promedio del personal civil comprendido en el CCTG (2011-2021)

Año	Edad promedio
2011	44,5
2012	44,4
2013	44,0
2014	43,8
2015	43,6

Año	Edad promedio
2016	43,7
2017	43,9
2018	44,1
2019	44,5
2020	45,0
2021	45,0

Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

En el contexto del modelo propuesto, resulta de gran interés explorar la relación entre edad y antigüedad del personal, dado que es razonable presumir que estas variables estén correlacionadas de manera positiva, ya que las/os trabajadoras/es más jóvenes tenderán a haber permanecido menos tiempo en la Administración Pública que los de mayor edad. Además, a medida que se envejece y se permanece en la organización, necesariamente se adquiere una mayor antigüedad. Esta conjetura resulta confirmada en este caso, dado que el coeficiente de correlación entre las variables es de 0,66.

Con el fin de profundizar en la naturaleza de este vínculo, se recurre a una tabla de contingencia entre ambas variables. Allí se aprecia que el personal más joven —de 20 y 27 años— tiende a exhibir los menores grados de antigüedad —todas/os las/os agentes de 20 años y el 80 % de las/os de 27 años tiene entre 1 y 4 años de permanencia en la Administración Pública—. A su vez, se advierte que, a medida que se avanza en edad, tiende a aumentar la participación de los niveles de mayor antigüedad hasta que, entre el personal que se encuentra en el final de su carrera laboral —entre 62 y 67 años— son mayoría —entre el 55 % y el 60 %— los que cuentan con

25 años de permanencia o más. En resumen, puede concluirse que, como cabe esperar, el personal más joven tiene poca antigüedad en el Estado nacional, mientras que las/os trabajadoras/es de edad más avanzada se concentran en los tramos de mayor antigüedad. No obstante, entre estos últimos también existe una proporción nada despreciable —en torno al 20 %— que no cuenta con una trayectoria prolongada en la Administración Pública —hasta 10 años de antigüedad— (Cuadro 13).

Cuadro 13. Puestos de trabajo del personal civil comprendido en el CCTG según edad y antigüedad (2011-2021)

Edad	Antigüedad												Total
	1	4	7	10	13	16	19	22	25	28	31	34	
20	26.064	9.112	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	35.176
	74,1 %	25,9 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %
27	44.201	36.894	19.211	3.387	0	0	0	0	0	0	0	0	103.693
	42,6 %	35,6 %	18,5 %	3,3 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %
32	49.705	49.522	41.414	22.118	7.786	1.085	0	0	0	0	0	0	171.630
	29,0 %	28,9 %	24,1 %	12,9 %	4,5 %	0,6 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %
37	44.889	49.870	45.951	34.188	21.282	10.354	4.799	0	0	0	0	0	211.333
	21,2	23,6 %	21,7 %	16,2 %	10,1 %	4,9 %	2,3 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %
42	26.303	34.972	38.062	30.137	23.653	15.182	11.429	9.970	4.161	0	0	0	193.869
	13,6 %	18,0 %	19,6 %	15,6 %	12,2 %	7,8 %	5,9 %	5,1 %	2,2 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %
47	17.399	20.314	22.336	21.503	18.236	12.348	10.723	12.014	13.314	9.382	2.677	0	160.246
	10,9 %	12,7 %	13,9 %	13,4 %	11,4 %	7,7 %	6,7 %	7,5 %	8,3 %	5,9 %	1,7 %	0,0 %	100,0 %
52	11.179	13.727	15.407	13.718	12.622	10.432	9.627	10.335	12.385	13.370	14.186	12.104	149.092
	7,5 %	9,2 %	10,3 %	9,2 %	8,5 %	7,0 %	6,5 %	6,9 %	8,3 %	9,0 %	9,5 %	8,1 %	100,0 %

Determinantes del salario real del personal civil de la Administración Pública Nacional

Edad	Antigüedad												Total
	1	4	7	10	13	16	19	22	25	28	31	34	
57	7.269	8.964	10.108	9.424	8.684	7.058	7.752	9.551	10.682	11.571	13.266	39.470	143.799
	5,1 %	6,2 %	7,0 %	6,6 %	6,0 %	4,9 %	5,4 %	6,6 %	7,4 %	8,1 %	9,2 %	27,5 %	100,0 %
62	3.965	5.796	6.860	6.662	5.774	4.897	5.288	6.415	7.850	8.842	10.132	46.327	118.808
	3,3 %	4,9 %	5,8 %	5,6 %	4,9 %	4,1 %	4,5 %	5,4 %	6,6 %	7,4 %	8,5 %	39,0 %	100,0 %
67	1.648	2.200	3.278	3.554	3.268	2.756	3.098	3.444	3.493	3.634	3.735	17.485	51.593
	3,2 %	4,3 %	6,4 %	6,9 %	6,3 %	5,3 %	6,0 %	6,7 %	6,8 %	7,0 %	7,2 %	33,9 %	100,0 %
Total	232.622	231.371	202.627	144.691	101.305	64.112	52.716	51.729	51.885	46.799	43.996	115.386	1.339.239
	17,4 %	17,3 %	15,1 %	10,8 %	7,6 %	4,8 %	3,9 %	3,9 %	3,9 %	3,5 %	3,3 %	8,6 %	100,0 %

Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

Cuando se analiza la composición del personal civil regulado por el CCTG según nivel educativo, se advierte que los grados académicos más frecuentes son el secundario y el universitario —con una participación en torno al 30 % y 20 %, respectivamente—¹¹. La participación relativa de cada nivel de escolarización resulta bastante estable a lo largo del período. No obstante, corresponde destacar la caída experimentada —tanto en términos absolutos como relativos— por el personal con nivel primario¹²; y, en menor medida, la expansión de aquellas/os trabajadoras/es que concluyeron estudios de posgrado (Cuadro 14). La menor incidencia del nivel primario se vincula con la obligatoriedad de la educación secundaria desde 2006 (Ley 26.206, artículo 29) y la consecuente adaptación de las normas de ingreso a la Administración Pública. En efecto, el SINEP —escalafón más numeroso del CCTG— sustituyó en 2008 al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) y, entre otras reformas, dispuso condiciones de ingreso más exigentes, al requerir como mínimo contar con título secundario, en vez de primario (Decreto 2098/2008, Anexo, artículo 14).

11 Corresponde aclarar que, dada la elevada proporción de casos en que se carece de información sobre el nivel educativos de las/os agentes, que oscila en torno al 30 %, es posible que estos porcentajes no reflejen la composición efectiva.

12 A pesar de su tendencia a la declinación, hacia el final del período considerado, el segmento de trabajadoras/es del CCTG que solo contaba con educación primaria completa comprendía a algo más de 6000 agentes. Si bien cabe suponer que su presencia continuará mermando y, con el paso del tiempo, será reemplazado por personal con mayor grado de escolarización, este colectivo representa un potencial conjunto de beneficiarios de políticas de terminalidad educativa.

Cuadro 14. Nivel educativo del personal civil comprendido en el CCTG (2011-2021)

Nivel Educativo	Año										
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Primario/EGB	8.226	9.118	9.731	9.810	9.967	9.206	8.300	6.777	6.402	6.333	6.669
	7,6 %	8,1 %	7,6 %	7,4 %	7,0 %	6,5 %	6,1 %	5,4 %	5,2 %	5,1 %	5,2 %
Secundario	33.294	35.691	40.998	42.865	45.691	44.530	43.021	39.576	38.294	38.817	39.958
	30,6 %	31,7 %	32,2 %	32,2 %	32,0 %	31,4 %	31,4 %	31,3 %	31,2 %	31,1 %	31,4 %
Terciario	6.807	7.009	7.992	8.476	9.135	9.233	8.915	8.143	7.827	7.933	7.994
	6,3 %	6,2 %	6,3 %	6,4 %	6,4 %	6,5 %	6,5 %	6,4 %	6,4 %	6,4 %	6,3 %
Universitario	21.800	21.529	25.065	26.073	27.347	27.639	26.778	24.394	23.487	23.206	23.347
	20,0 %	19,1 %	19,7 %	19,6 %	19,1 %	19,5 %	19,6 %	19,3 %	19,1 %	18,6 %	18,3 %
Posgrado	4.835	5.299	5.886	6.290	6.801	7.295	7.415	7.483	7.604	7.776	7.509
	4,4 %	4,7 %	4,6 %	4,7 %	4,7 %	5,1 %	5,4 %	5,9 %	6,2 %	6,2 %	5,9 %
Sin información	33.888	33.993	37.621	39.587	43.946	44.057	42.477	40.096	39.102	40.573	41.906
	31,1 %	30,2 %	29,6 %	29,7 %	30,8 %	31,0 %	31,0 %	31,7 %	31,9 %	32,6 %	32,9 %
Total	108.850	112.639	127.293	133.101	142.887	141.960	136.906	126.469	122.716	124.638	127.383
	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

Por último, se indaga en la evolución de la composición de la dotación enrolada en el CCTG durante 2011-2021 según tipo de contratación. Como se aclaró, se recurre a una clasificación simplificada que distingue entre personal permanente y no permanente —que agrupa a personal contratado y de planta transitoria—. En primer lugar, se advierte una tendencia global a una menor participación del personal permanente, que pasa de representar a algo más de la mitad del personal del CCTG en 2011 —un 56,4 %— a algo menos de esta en 2021 —un 49,1 %—.

También en este caso, aunque de modo más sutil, se advierten tendencias divergentes al interior del período analizado. En efecto, hasta 2016 se registra una caída de la participación del personal de planta permanente. Cabe aclarar que, si bien su incidencia relativa cae, en términos absolutos, la cantidad de trabajadores con estabilidad aumenta, pero a un ritmo más lento que el personal no permanente. Es decir que la etapa de mayor crecimiento del empleo se sustentó, sobre todo, en las contrataciones. A la inversa, en la etapa siguiente, cuando la participación de la planta permanente se recupera de manera parcial, la cantidad de trabajadoras/es con estabilidad se reduce, aunque en menor medida que el personal no permanente. Esto implica que la retracción del empleo público que tuvo lugar durante 2016-2019 impactó más que nada sobre el personal contratado, en razón de tratarse de relaciones laborales más flexibles. En menor medida, también alcanzó a la planta permanente, de manera presumible, a través de jubilaciones y retiros voluntarios¹³. Por último, cabe señalar que, durante los últimos dos años del período en cuestión, la planta permanente se mantuvo estable mientras que el empleo no

13 El Decreto 263/2018 aprobó planes de retiro voluntario dirigidos al personal civil de planta permanente de la Administración Nacional (se exceptuó de la posibilidad de adherir, además de los no civiles de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, al personal de la salud, docente, científico-técnico, de inteligencia y del Servicio Exterior de la Nación).

permanente se volvió a expandir, por lo tanto, el personal con estabilidad redujo de nuevo su participación relativa (Cuadro 15).

Cuadro 15. Puestos de trabajo del personal civil comprendido en el CCTG según tipo de contratación (2011-2021)

Año	Planta permanente		Total
	Sí	No	
2011	61.440	47.410	108.850
	56,4%	43,6%	100,0%
2012	62.560	50.079	112.639
	55,5%	44,5%	100,0%
2013	65.715	61.578	127.293
	51,6%	48,4%	100,0%
2014	65.377	67.724	133.101
	49,1%	50,9%	100,0%
2015	69.269	73.618	142.887
	48,5%	51,5%	100,0%
2016	67.797	74.163	141.960
	47,8%	52,2%	100,0%
2017	66.090	70.816	136.906
	48,3%	51,7%	100,0%
2018	64.562	61.907	126.469
	51,1%	49,0%	100,0%
2019	62.706	60.010	122.716
	51,1%	48,9%	100,0%
2020	62.436	62.202	124.638
	50,1%	49,9%	100,0%
2021	62.555	64.828	127.383
	49,1%	50,9%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

3.2 Análisis de regresión

Entre los hallazgos empíricos de este trabajo se destaca, en primer lugar, la confirmación de ciertas características del vínculo entre variables, como género, edad, antigüedad, nivel educativo, tipo de contratación y escalafón de revista, y el salario real de las/os trabajadoras en el ámbito del CCTG, esbozadas en investigaciones previas (INAP, 2019), aunque con ligeras diferencias en los resultados, atribuibles al período analizado y ciertas modificaciones en la especificación del modelo econométrico. En efecto, se corrobora un escenario de cierta paridad salarial entre varones y mujeres, el impacto positivo de la educación en el nivel de las retribuciones de las/os agentes, la vigencia de un *premio* a la mayor experiencia y permanencia en la organización, la mejor situación relativa del personal permanente respecto del no permanente y las diferencias al interior del CCTG en cuanto al poder de negociación de cada escalafón en particular (Cuadro 16).

Cuadro 16. Determinantes del salario real del personal civil de la Administración Nacional y los entes públicos comprendido en el CCTG (2011-2021)

Variables		MCO. Errores estándares robustos
Género		-0,021*** (0,000)
Nivel educativo	Secundario	0,183*** (0,001)
		0,290*** (0,001)
	Universitario	0,527*** (0,001)
		0,461*** (0,002)
	Posgrado	0,315*** (0,001)
	Sin información	0,026*** (0,000)
Edad		-0,000*** (0,000)
Edad²		0,011*** (0,000)
Antigüedad		0,103*** (0,001)
Planta permanente		-0,057 (0,068)
Contrato guardias médicas y anest.		0,172*** (0,011)
AABE		0,894*** (0,004)
Administradores gubernamentales		

Variables	MCO. Errores estándares robustos
ARN	0,321*** (0,004)
CNEA	0,226*** (0,001)
CNRT	0,254*** (0,004)
Comisión Nacional de Comercio Exterior	0,157*** (0,010)
Comunicaciones	0,472*** (0,002)
CONAE	0,511*** (0,006)
CONICET	0,267*** (0,001)
DN del Antártico	0,033 (0,020)
Embarcado construcciones portuarias	0,114*** (0,003)
Embarcado INIDEP	0,005 (0,026)
ENARGAS	0,693*** (0,004)
ENRE	0,435*** (0,005)
Establecimientos hospitalarios	0,149*** (0,001)
Fabricaciones Militares	0,261*** (0,003)
FFAA docente civil (DOCIFA)	-0,417*** (0,003)
FFAA personal científico (CITEDEF)	0,179*** (0,004)

Variables	MCO. Errores estándares robustos
Guardaparques	0,037*** (0,002)
Hospital Posadas	-0,125*** (0,003)
INCAA	0,279*** (0,003)
INPI	0,173*** (0,005)
INTA	0,380*** (0,001)
INTI	0,265*** (0,003)
OCCOVI	0,489*** (0,005)
Orquestas, coros, <i>ballets</i>	0,179*** (0,004)
ORSEP	0,362*** (0,009)
ORSNA	0,645*** (0,006)
PECIFASE	-0,241*** (0,001)
SENASA	-0,022*** (0,001)
SIGEN	0,516*** (0,004)
Sistema Nacional de Manejo del Fuego	0,238*** (0,009)
SRT	0,274*** (0,006)
UIF	0,548*** (0,008)

Variables	MCO. Errores estándares robustos
2011	-2,365*** (0,001)
2012	-2,085*** (0,001)
2013	-1,854*** (0,001)
2014	-1,589*** (0,001)
2015	-1,334*** (0,001)
2016	-1,032*** (0,001)
2017	-0,841*** (0,001)
2018	-0,634*** (0,001)
2019	-0,332*** (0,001)
2020	-0,119*** (0,001)
Constante	9,920*** (0,003)
Observaciones	1.339.239
R2	0,901

Errores estándares robustos entre paréntesis *** $p < 0,001$, ** $p < 0,01$, * $p < 0,05$

Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

En cuanto a la cuestión de género, si bien se registra una brecha salarial estadísticamente significativa en detrimento del personal femenino, esta resulta de escasa magnitud —un 2,1 %— (Cuadro 16). Por lo tanto,

se observa una situación cercana a la paridad salarial entre varones y mujeres en el marco del CCTG. Cabe presumir que la vigencia de un marco normativo que regula las relaciones laborales y fija el nivel de las remuneraciones de las/os agentes públicos tiende a garantizar de manera efectiva la igualdad de oportunidades, al menos en lo que respecta a la dimensión del género. En cuanto a la diferencia salarial remanente, se la puede vincular con el desigual acceso a puestos de alta dirección pública (ADP) —tal vez estimulado por el empleo de mecanismos discrecionales para su cobertura, en reemplazo del régimen de selección estipulado por cada escalafón (INAP, 2020)— detectado por investigaciones anteriores (INAP, 2021; Secretaría de Gestión y Empleo Público, 2021).

Cuando se analiza el impacto del capital humano en el nivel salarial, se advierte que, como cabe esperar, la relación es positiva. Es decir que las/os trabajadoras/es con un nivel educativo más alto perciben, en promedio, un salario real más elevado. En efecto, si se toma como referencia a quienes solo completaron la educación primaria o la educación general básica (EGB)¹⁴, las/os agentes que terminaron el secundario reciben, en promedio, una retribución un 18,3 % superior, mientras que el incremento es del 29,0 % para quienes cuentan con estudios terciarios, y del 52,7 % para quienes obtuvieron un título universitario de grado (Cuadro 16 y Gráfico 1)¹⁵.

Llama la atención que el personal que completó estudios de posgrado logre un incremento salarial que se encuentra algo por debajo —un 46,1 %— del obtenido por los universitarios. Esto admite diversas interpretaciones. Por un lado, en el plano metodológico, cabe advertir tanto sobre la decisión de

14 Ciclo que integraba la estructura del Sistema Educativo Nacional, sancionado por la Ley 24.195, de nueve años de duración, a partir de los seis años de edad.

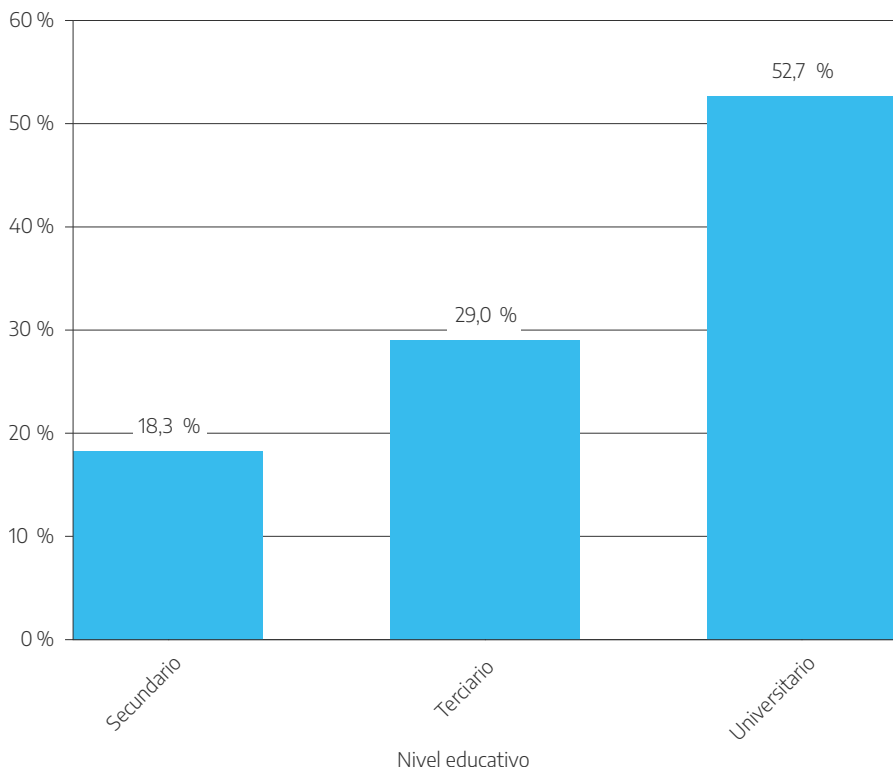
15 En lo que respecta al conjunto de agentes enrolados en el CCTG sobre los que se desconoce su nivel académico, se observa que registran un comportamiento similar al de quienes completaron estudios terciarios.

agrupar, en aras de la simplicidad, los distintos estudios de posgrado en una única categoría (la BIEP distingue entre cursos de posgrado, maestría y doctorado), con el consecuente riesgo de la pérdida de información y de precisión, como sobre la posibilidad de problemas de medición derivados del subregistro de la actividad de posgrado realizada por las/os trabajadoras/es.

Por otro lado, los datos disponibles sugieren una tendencia al estancamiento salarial del personal civil del CCTG, una vez alcanzado el grado universitario. Es decir que, en este ámbito, la participación en actividades de posgrado no se traduciría en mejores niveles retributivos que los de los universitarios. Este comportamiento se condice con los hallazgos de investigaciones previas (INAP, 2020) que advirtieron sobre las dificultades para el ascenso en la carrera en el caso puntual del SINEP —especialmente por parte del personal de planta permanente—. En este sentido, la puesta en marcha del *Régimen de Valoración por Evaluación y Mérito para la promoción de Nivel para el personal del SINEP*¹⁶ se revela como como una política orientada a resolver esta problemática.

16 Este régimen permite a las/os agentes del SINEP que reúnan los requisitos para acceder a un nivel escalafonario superior al de revista —hasta un máximo de dos niveles— solicitar, de manera transitoria —hasta el 31 de diciembre de 2023— y excepcional, su reubicación en el nivel correspondiente, sin necesidad de instrumentar los procesos de selección estipulados por el convenio sectorial —curso o concurso— (Decreto 2098/2008, Anexo, artículos 31 y 34; Decreto 103/2022 y Resolución de la Secretaría de Gestión y Empleo Público 53/2022).

Gráfico 1. Incremento porcentual del nivel salarial del personal civil (CCTG) por nivel educativo durante 2011-2021 (base = primaria o EGB)



Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

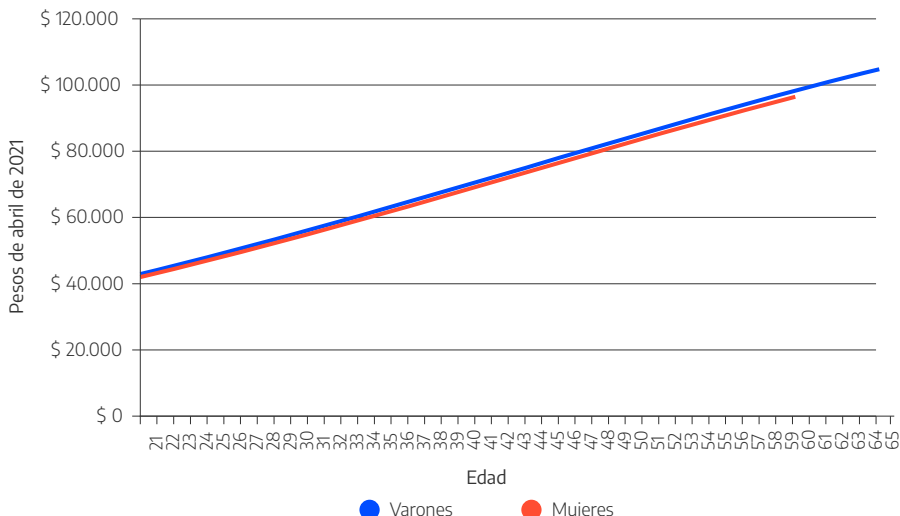
En lo que respecta al impacto conjunto de la edad y la antigüedad en el nivel salarial del personal del CCTG, para mayor claridad en la exposición, se elaboró —a partir de los valores predichos por el modelo— una simulación de la evolución del salario real de las/os agentes permanentes del escalafón SINEP con secundario completo —así se cumple la condición *ceteris paribus*— según edad y antigüedad. A los fines del ejercicio, se asume que

las/os trabajadoras/es ingresan sin antigüedad a los 21 años y desarrollan su actividad hasta retirarse a los 60 o 65 años con 39 y 44 años de antigüedad, respectivamente, según se trate de mujeres o varones.

Entre los principales hallazgos de la estimación, se destaca que, como cabe esperar, la relación entre la edad —y, asociada a ella, la antigüedad— de las/os trabajadoras/es y su salario real es positiva. Es decir que, a medida que estos envejecen y acumulan antigüedad mejoran su salario real. De hecho, si se compara con el nivel inicial, luego de 30 años de carrera, a los 51 años, se logra duplicar la remuneración vigente al momento del ingreso —pasa de \$42.892 a \$85.597 en los varones; y de \$42.001 a \$83.818 en el caso de las mujeres—¹⁷. Desde entonces, hasta la edad de retiro, las retribuciones se expanden entre un 14,5 % y un 22,0 % más, según cuando se produzca la jubilación —llegan a \$96.336 (en mujeres) y a \$104.857 (en varones)—. Por lo tanto, se corrobora que las regulaciones del CCTG se comportan de acuerdo con lo previsto, dado que incluyen un *premio* a la experiencia y la antigüedad (Gráfico 2).

17 Los valores están expresados en pesos de abril de 2021.

Gráfico 2. Evolución del salario real del personal permanente del SINEP con secundario completo según edad y género en pesos constantes (abril de 2021)

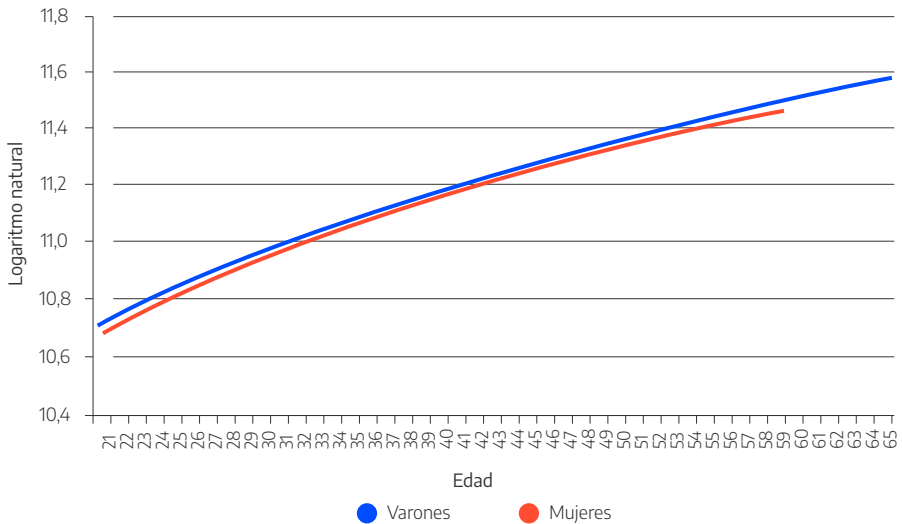


Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

Como lo supuso Mincer (1974), el incremento salarial que se logra con cada año adicional de edad y antigüedad es cada vez menor. Es decir que la experiencia tiene un *rendimiento marginal decreciente*. Esto se advierte con claridad al expresar las remuneraciones en escala logarítmica. De hecho, al comienzo de la carrera —desde los 21 a los 30 años—, el salario real aumenta por encima del 2,5 % anual. Luego, hasta los 46 años —25 años de antigüedad— se expande entre el 2,0 % y el 2,5 % anual. En la década siguiente, su tasa de crecimiento anual se ubica por debajo del 2,0 %, aunque por encima del 1,5 %. Por último, hacia el final de la trayectoria laboral, se desacelera de nuevo, dado que no supera el 1,5 % anual e incluso cae por debajo de esa cifra. Como se puede apreciar, a diferencia de lo observado en investigaciones precedentes, en este

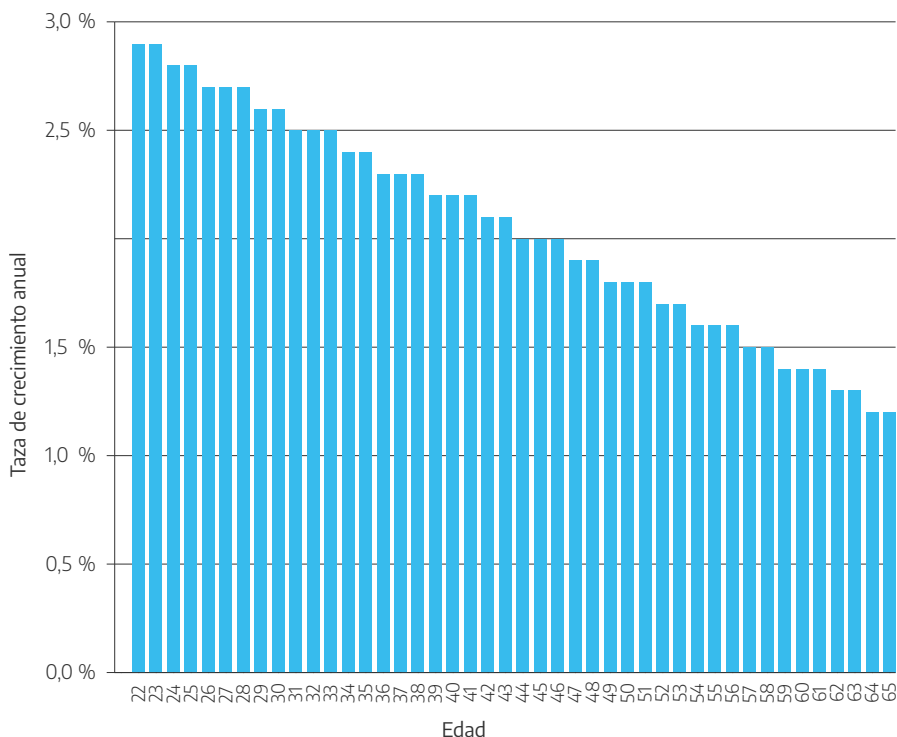
caso, el incremento de las remuneraciones resulta cada vez menor pero no se detiene del todo al llegar al ocaso. Esto puede explicarse en virtud del impulso de los institutos que premian la antigüedad del personal. En efecto, como ya se puntualizó, en el ámbito del SINEP, las/os agentes cuentan con la posibilidad de seguir acumulando grados hasta el momento del retiro (Gráficos 3 y 4).

Gráfico 3. Evolución del salario real del personal permanente del SINEP con secundario completo según edad y género en escala logarítmica



Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 4. Tasa de crecimiento anual del salario real del personal permanente del SINEP según edad



Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

Pese a que se prevé la equiparación salarial entre personal permanente y no permanente, la dotación estable conserva una ventaja del 10,3 % en su remuneración promedio (Cuadro 16). Esta divergencia puede explicarse porque la equiparación comprende solo al nivel o categoría y grado. Por lo tanto, en el caso del SINEP, no incluye al instituto del tramo, que permite acceder a un adicional salarial. A su vez, la Compensación Transitoria por Mayor Dedicación —un 10 % y un 20 % de la asignación básica para los contratados con título terciario y universitario, respectivamente (Decreto

39/2012)— tiene una magnitud menor que el suplemento por agrupamiento —del 40 % para el profesional y un 50 % para el científico-técnico y el especializado (Decreto 2098/2008, Anexo, artículo 83)—, al que intenta remedar¹⁸.

Al estudiar el comportamiento de los escalafones, se aprecia que, en la gran mayoría de ellos, un/a trabajador/a en igualdad de condiciones sociodemográficas percibe una remuneración promedio superior —en variada magnitud— a la del SINEP, mientras que en solo unos pocos resulta peor retribuido¹⁹. Si se pone el foco en los 10 escalafones más numerosos que, como ya se advirtió, congregan al 95 % de la población promedio del CCTG, se advierte que las/os agentes enrolados en convenios sectoriales, como los del personal de la ex Comisión Nacional de Comunicaciones, el INTA —el 47,2 % y el 38,0 %, respectivamente— y, en menor medida, el CONICET, Fabricaciones Militares y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) —el 26,7 %, el 26,1 % y el 22,6 %, respectivamente— obtienen diferencias favorables apreciables respecto del SINEP. En contraste, los escalafones del Personal Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad (PECIFASE) y, en especial, del Personal Docente Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad (DOCIFA) se destacan entre los que presentan pérdidas —del 24,1 % y el 41,7 %, respectivamente— respecto del SINEP (Cuadro 16 y Gráfico 5).

Por lo tanto, se corrobora la presencia de divergencias salariales atribuibles de manera exclusiva a la pertenencia al escalafón de revista, es decir, no

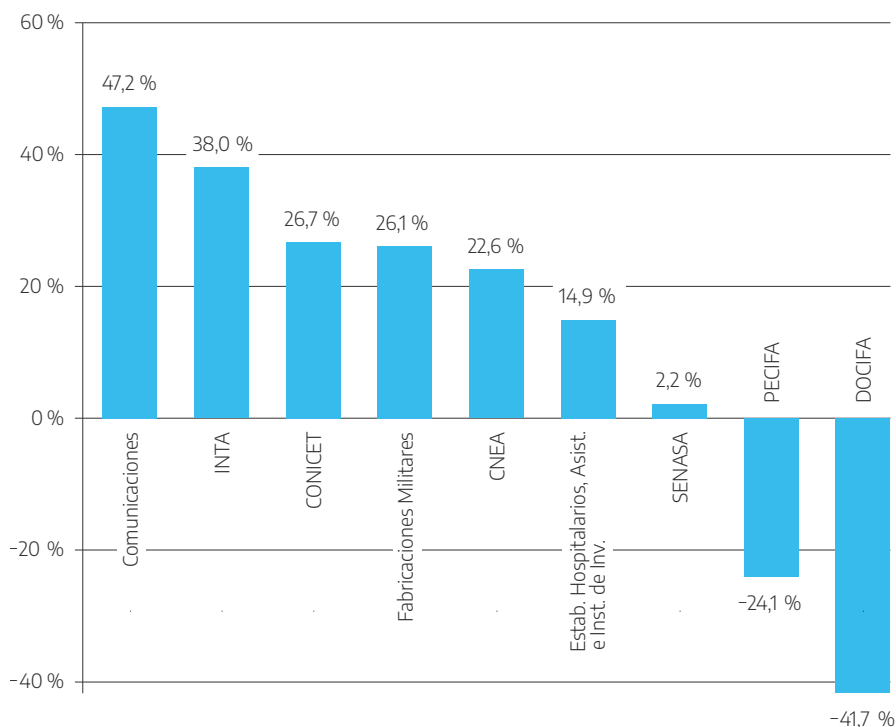
18 La Compensación Transitoria Operativa sí resulta equivalente al suplemento del agrupamiento general (7,5 %).

19 La magnitud del recorte en el salario promedio respecto de la retribución media del SINEP para un/a agente en igualdad de condiciones sociodemográficas varía según el escalafón: DOCIFA (41,7 %), PECIFASE (24,1 %), Hospital Posadas (12,5 %), Guardias médicas en establecimientos hospitalarios y asistenciales (5,7 %) y SENASA (2,2 %).

explicadas por los determinantes sociodemográficos considerados en esta investigación. Este hallazgo permite afirmar que se confirma la hipótesis del *poder de negociación diferencial* entre escalafones, lo que equivale a señalar que cada colectivo cuenta con distintas capacidades para obtener (o no) mejores condiciones salariales, con independencia de su composición sociodemográfica interna²⁰.

20 Corresponde matizar esta aseveración, ya que, al menos parte de las divergencias salariales detectadas pueden vincularse con una integración profesional diversa de los escalafones, un aspecto que no se tuvo en cuenta en esta investigación, por falta de información. En efecto, las disciplinas profesionales predominantes en cada escalafón pueden ser objeto de una valoración desigual en cuanto a su criticidad, lo que puede redundar en un eventual impacto diferencial en su nivel salarial.

Gráfico 5. Diferencia salarial atribuible al escalafón (%) en escalafones seleccionados del CCTG^(*) () (2011-2021)**



* Se toma al escalafón SINEP como referencia

** Dada la multiplicidad de escalafones comprendidos en el CCTG, se considera a aquellos con una dotación promedio de al menos mil trabajadoras/es

Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

Por último, a manera de síntesis de lo expresado en este apartado, en el Cuadro 17 se presentan los resultados empíricos en términos de aceptación o rechazo —y en qué condiciones proceden— de las hipótesis sometidas a prueba en el marco de este estudio.

Cuadro 17. Resultados del contraste de hipótesis

Hipótesis	Aceptación o rechazo
Brecha de género	Aceptada (aunque la brecha es de escasa magnitud)
Capital humano	Aceptada
Premio a la experiencia	Aceptada (con rendimiento marginal decreciente)
Prima por antigüedad	Aceptada
Tipo de contratación	Aceptada
Poder de negociación diferencial	Aceptada

Fuente: elaboración propia

Reflexiones finales

En este trabajo se buscó indagar en los determinantes del salario real del personal civil comprendido en el CCTG. En efecto, se analizó el vínculo entre las remuneraciones y las variables, tales como nivel educativo, género, edad, antigüedad, tipo de contratación y escalafón, de modo de establecer cuál es la contribución relativa de cada uno de esos factores a la explicación de las diferencias en los niveles salariales al interior del CCTG.

Entre los principales hallazgos de la investigación se destacan los siguientes: se corrobora una vez más —esta vez en el ámbito del CCTG— la regla empírica que establece que las/os trabajadoras/es con mayor nivel educativo perciben remuneraciones más elevadas; también se ratifica en este contexto la intuición de Micer respecto de la experiencia. En efecto, se advierte que las retribuciones crecen con la edad, aunque a un ritmo cada vez menor (*rendimiento marginal decreciente*). El entramado normativo del CCTG también premia la permanencia en el Sector Público Nacional. Por lo tanto, a medida que avanzan en su carrera en organismos regidos por el convenio, las/os agentes perciben salarios más elevados, en virtud del efecto conjunto de la mayor edad y antigüedad.

En cuanto a la cuestión de género, se registra una situación muy cercana a la paridad salarial entre varones y mujeres. Esta constatación permite presumir que el marco normativo conformado por el CCTG y los convenios sectoriales —que regula las relaciones laborales y fija el nivel de las remuneraciones de los/as agentes públicos— resulta una herramienta eficaz para garantizar la igualdad de oportunidades, al menos en este plano. No obstante, subsiste una pequeña brecha en perjuicio del personal femenino que puede vincularse, al menos en el caso del SINEP, con las desigualdades observadas en el acceso a puestos de alta dirección pública

(ADP) —facilitadas por el empleo de mecanismos discrecionales para su cobertura—.

Cuando se aborda la cuestión contractual, la coexistencia entre trabajadores permanentes y contratados que realizan tareas de similar entidad se revela como un factor que contribuye a la inequidad. En lo referido a lo estrictamente salarial, pese a que se aspira a su equiparación, este objetivo no se alcanza de manera plena, ya que persiste una divergencia que favorece a la dotación estable.

Por último, en lo que respecta al comportamiento de los convenios sectoriales que conviven al interior del CCTG, se verifica una situación de heterogeneidad salarial. En efecto, en la mayoría de los casos, estos registran, en igualdad de condiciones sociodemográficas, retribuciones promedio superiores —en variada magnitud— a la del SINEP, mientras que solo unos pocos resultan peor retribuidos. Este hallazgo permite afirmar que los escalafones cuentan con diferentes capacidades de negociación que les permiten (o no) obtener mejores condiciones salariales, con independencia de su composición sociodemográfica interna.

Referencias bibliográficas

- Arrow, K. (1973). Higher Education as a Filter. *Journal of Public Economics*, 2 (3), 193-216. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(73\)90013-3](https://doi.org/10.1016/0047-2727(73)90013-3)
- Balcar, J. (2012). Supply Side Wage Determinants: Overview of Empirical Literature. *Review of Economic Perspectives–Národohospodársky Obzor*, 12 (4), 207-222. <https://doi.org/10.2478/v10135-012-0010-x>
- Becker, G. (1962). Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis. *Journal of Political Economy*, 70 (5), 9-49. <https://www.nber.org/system/files/chapters/c13571/c13571.pdf>
- Base Integrada de Empleo Público (BIEP) (s.f.). Clasificación del empleo público. Recuperado el 5 de agosto de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/empleo-publico/biep/clasificacion#conceptosfijos>
- Bour, E. (s.f.). La ecuación de J. Mincer. http://ebour.com.ar/mec_abogados/Bour%20-%20La%20ecuacion%20de%20Mincer.pdf
- 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 39/2012. Administración Pública Nacional. Acta Acuerdo–Homologación–Personal del Sistema Nacional De Empleo Público. Publicado en el B.O. el 9 de enero de 2012.
- Decreto 263/2018. Administración Pública Nacional. Retiro voluntario. Publicado en el B.O. el 3 de abril de 2018.
- Decreto 103/2022. Acuerdos. Homologación. Publicado en el B.O. el 3 de marzo de 2022.
- Denison, E. (1962). *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives before Us*. Committee for Economic Development.
- Dickens, W. y Katz, L. (1987). Inter-Industry Wage Differences and Theories of Wage Determination. *NBER Working Paper Series*, 2271. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w2271/w2271.pdf

- Instituto Nacional de la Administración Pública (2019). Informe Trimestral de Empleo Público, 1 (2). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/ITEP/issue/view/16>
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2020). Informe Trimestral de Empleo Público, 2 (3). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/ITEP/issue/view/52>
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2021). Informe Trimestral de Empleo Público, 3 (3). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/ITEP/issue/view/128/178>
- Mincer, J. (1974). *Schooling, Experience, and Earnings*. National Bureau of Economic Research.
- Krueger, A. y Summers, L. (1986). Reflections on the Inter-Industry Wage Structure. *NBER Working Paper Series*, 1968. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w1968/w1968.pdf
- Mankiw, N.; Romer, D. y Weil, D. (1992). A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *NBER Working Paper Series*, 3541.
- Morduchowicz, A. (2004). *Discusiones de economía de la educación*. Losada.
- Resolución 53/2022. Secretaría de Gestión y Empleo Público. Jefatura de Gabinete de Ministros. Régimen transitorio y excepcional para la readecuación voluntaria de grados para el personal del SINEP. Publicada en el B.O. el 23 de marzo de 2022.
- Salas, E. y Wegman, M. (2016). *Para el servicio civil que merece un país en serio. Hacia la consolidación del derecho de igualdad de todo ciudadano a ingresar a la Administración Pública por concursos de méritos y capacidades*. Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública. <https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2018/05/Para-el-servicio-civil-que-merece-un-pais-en-serio.pdf>
- Solow, R. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70 (1), 65-94. <https://doi.org/10.2307/1884513>
- Ley 24.195. Sistema Educativo Nacional. Ley Federal de Educación. Publicada en el B.O. el 5 de mayo de 1993.
- Ley 26.206. Ley de Educación Nacional. Sistema Educativo Nacional. Publicada en el B.O. el 28 de diciembre de 2006.
- Ley 25.164. Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional. Publicada en el B.O. el 8 de octubre de 1999.

- Secretaría de Gestión y Empleo Público (2021). Brechas de género en los cargos de gobierno. Argentina 2009-2020. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/brecha-de-genero-8_de_marzo_2021_2.pdf
- Wooldridge, J. (2010). *Introducción a la econometría. Un enfoque moderno*. Cengage Learning.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 3 - N.º 103 - 2022

Instituto Nacional de la Administración Pública

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

CP: C1035AAA - Tel.: 6065-2310 – Correo electrónico: digecip@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Leandro Bottinelli

Coordinación editorial

Pablo Nemiña

Edición y corrección

Laura Scisciani

Arte de tapa

Roxana Pierri

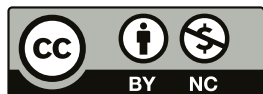
Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autoras/es 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.



El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no caer en prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.

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 las/os autoras/es 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

Octubre 2022

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina