

ISSN 2683-670X
(versión impresa)

ISSN 2683-7137
(versión en línea)

AÑO 1 | N.º 3 | JUNIO 2019

ITEP | INFORME TRIMESTRAL DE EMPLEO PÚBLICO



ITEP: Informe Trimestral de Empleo Público

DIRECCIÓN DEL PROYECTO ITEP

Director de Investigaciones y Publicaciones del INAP
Director de Sistemas de Información de Empleo Público

COMITÉ EDITORIAL

Pablo LEGORBURU, secretario de Empleo Público
Cecilia KLAPPENBACH, subsecretaria de Planificación de Empleo Público
Santiago BELLOMO, director institucional del INAP
María Cristina COSAKA, directora nacional de Gestión de Información y Política Salarial

REDACCIÓN

Leonardo GROTTOLA
Guillermo RAMOS

EDITORIAL

Instituto Nacional de Administración Pública

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

ISSN 2683-670X
(versión impresa)

ISSN 2683-7137
(versión en línea)





>> ¿Qué es el ITEP?

El Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP) es elaborado por la Secretaría de Empleo Público, dependiente de la Secretaría de Gobierno de Modernización de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con el objeto de brindar información sobre empleo público según los datos que surgen de la Base Integrada de Empleo Público (BIEP), creada por el Decreto 365/17, que constituye la única fuente oficial de datos sobre el empleo público nacional. El informe se encuentra a cargo de la Dirección de Investigaciones y Publicaciones, del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), y de la Dirección de Sistemas de Información de Empleo Público (<https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/empleopublico/biep>).

Los datos utilizados en el ITEP corresponden a las jurisdicciones y entidades previstas en el artículo 8, incisos a, b y c de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley 24.156), con las salvedades que se indican en cada caso. La información presentada en esta oportunidad corresponde a febrero de 2019.

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

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

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

En esta oportunidad, decidimos poner el foco en la *movilidad*¹ del personal civil de la administración nacional y de los entes públicos durante el período 2010-2018. A tales efectos, se calcula la tasa de movilidad anual total y por organismo² con el objeto de analizar su evolución histórica reciente y determinar en qué organismos esta resulta más o menos frecuente. También nos proponemos indagar en posibles determinantes de la propensión a la movilidad de los agentes, tales como género, edad y tipo de contratación.

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

La administración nacional y los entes públicos³ (Ley 24.156, artículo 8, incisos a y c) contaban en febrero de 2019 con 383.331 puestos de trabajo, lo que representa una

¹ En el apartado correspondiente, definimos qué entendemos por *movilidad* a los fines de este informe.

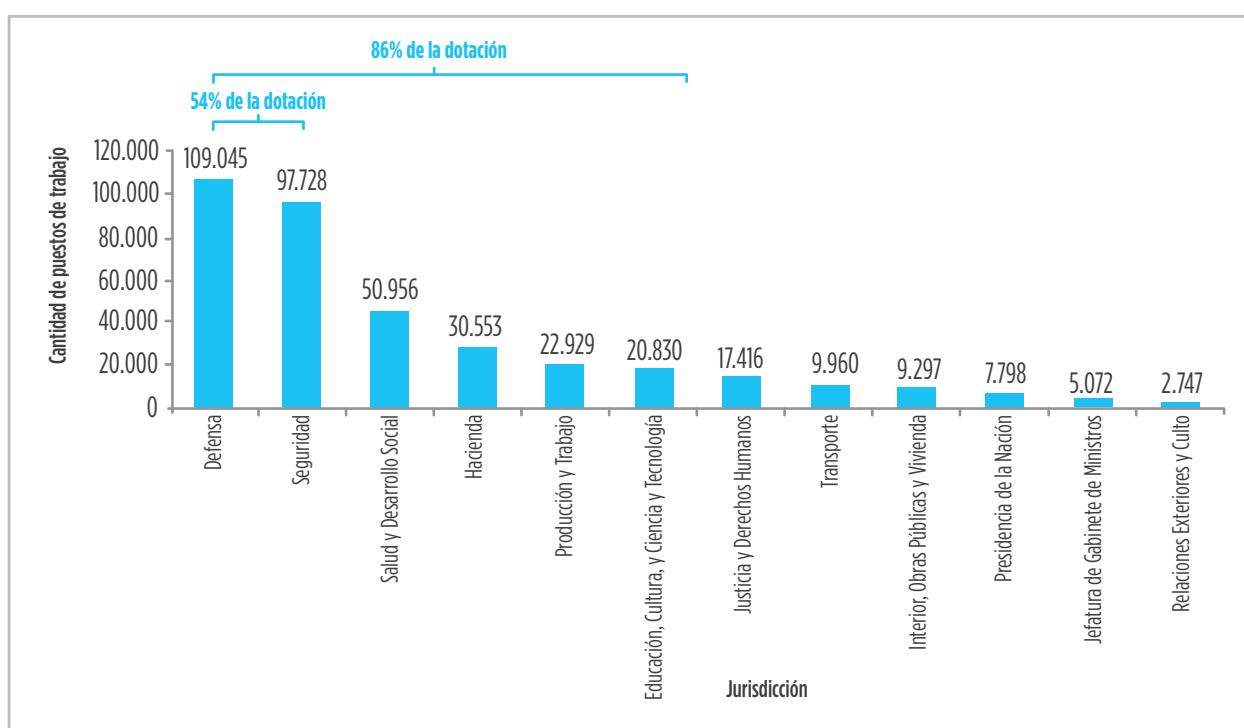
² Para mayores detalles sobre el procedimiento empleado en el cálculo, ver el Anexo Metodológico.

³ Con *administración nacional*, nos referimos a la administración central, los organismos descentralizados y las instituciones de la seguridad social. La categoría *entes públicos* abarca la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) o PAMI y el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA).



reducción del 0,5% respecto de octubre⁴. Es decir que la tendencia declinante del empleo público nacional sobre la que dimos cuenta en el informe anterior continúa, pero a un ritmo más acompasado. La estructura organizativa comprende 12 jurisdicciones, entre las se encuentran 10 ministerios, la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Presidencia de la Nación. Las de mayor cantidad de puestos continúan siendo los ministerios de Defensa y de Seguridad —con 109.045 y 97.728, respectivamente—, que, sumados, reúnen el 54% de la dotación total. Otras jurisdicciones con una importante plantilla —entre 20.000 y 51.000 puestos— son Salud y Desarrollo Social; Hacienda; Producción y Trabajo; Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología. Por lo tanto, estos 6 ministerios siguen empleando a algo más del 85% del personal (Gráfico 1). A su vez, a los efectos de brindar un análisis más preciso, desagregamos por tipo de administración, lo que permite dimensionar el impacto diferencial de los organismos descentralizados y de otros entes públicos en el tamaño de cada jurisdicción (Gráfico 2).

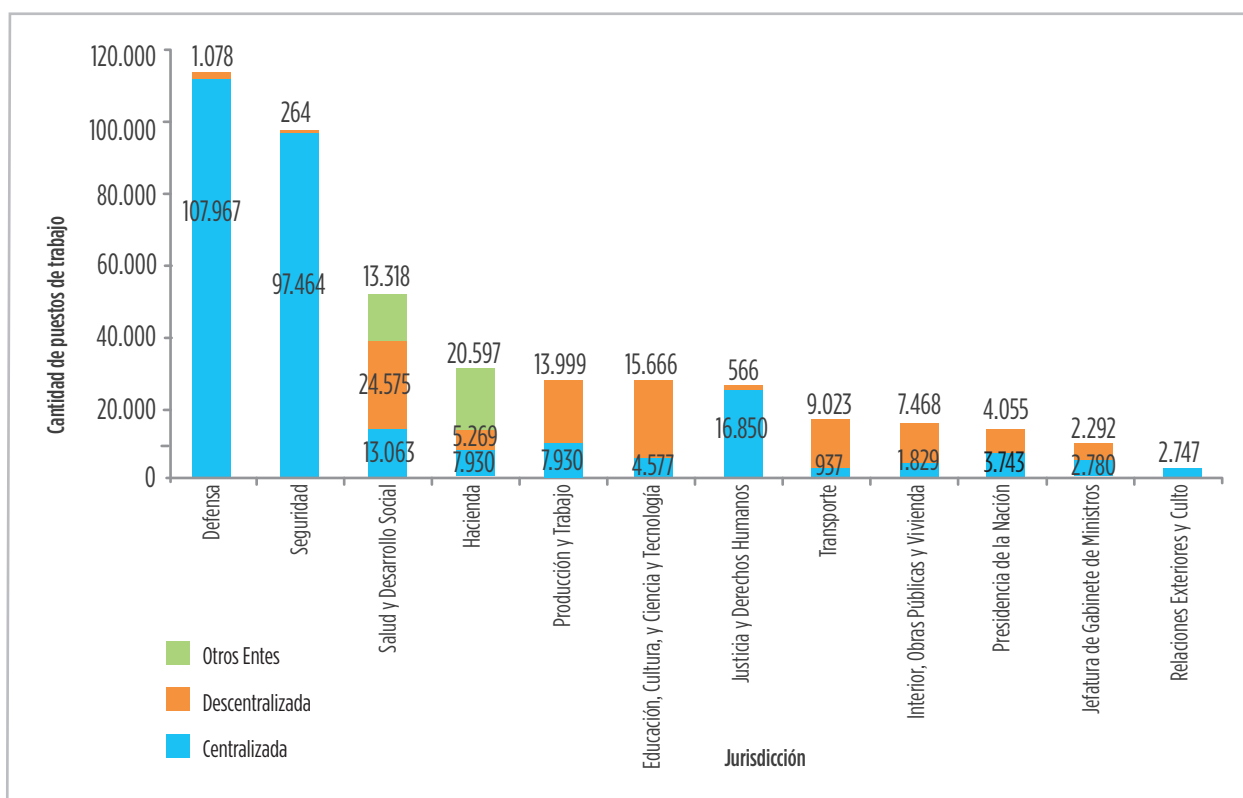
Gráfico 1. Puestos de trabajo de la administración nacional y de los entes públicos según jurisdicción (febrero de 2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

⁴ La caída se produce en los puestos civiles, que se reducen un 1,7% respecto de octubre de 2018. Esta contracción resulta parcialmente compensada por el crecimiento del 0,75% del personal no civil.

Gráfico 2. Puestos de trabajo de la administración nacional y de los entes públicos según jurisdicción y tipo de administración (febrero de 2019)

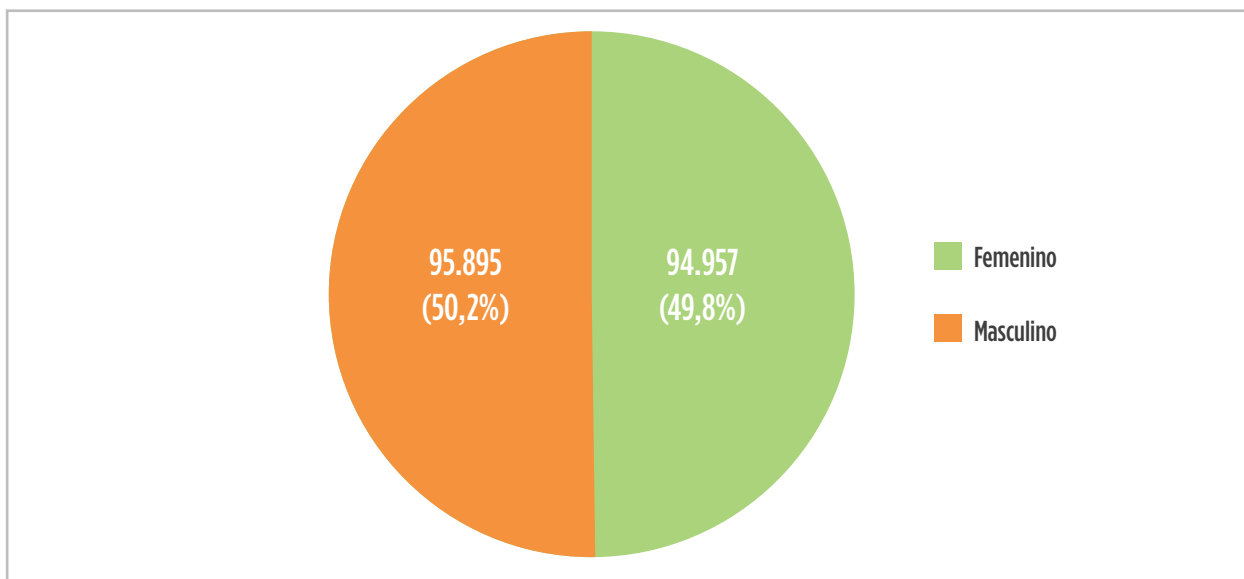


Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

En el ámbito civil, en relación con los datos de informes anteriores, se sigue manteniendo una distribución pareja entre varones y mujeres. En lo que respecta a rangos de edad, continúa el predominio de los *adultos de edad intermedia*, de 40 a 54 años, que ocupan el 41,6% de los puestos civiles y que, junto con los *adultos jóvenes*, de 25 a 39 años, representan algo más del 75% de la dotación civil total. El resto de los colectivos de edad también conserva una participación similar a la exhibida en informes anteriores: los *adultos maduros*, de 55 a 64 años, el 19,8%; los *adultos mayores*, de 65 años o más, el 2,9%, y, finalmente, los *jóvenes*⁵, el 1,2% (Gráficos 3 y 4).

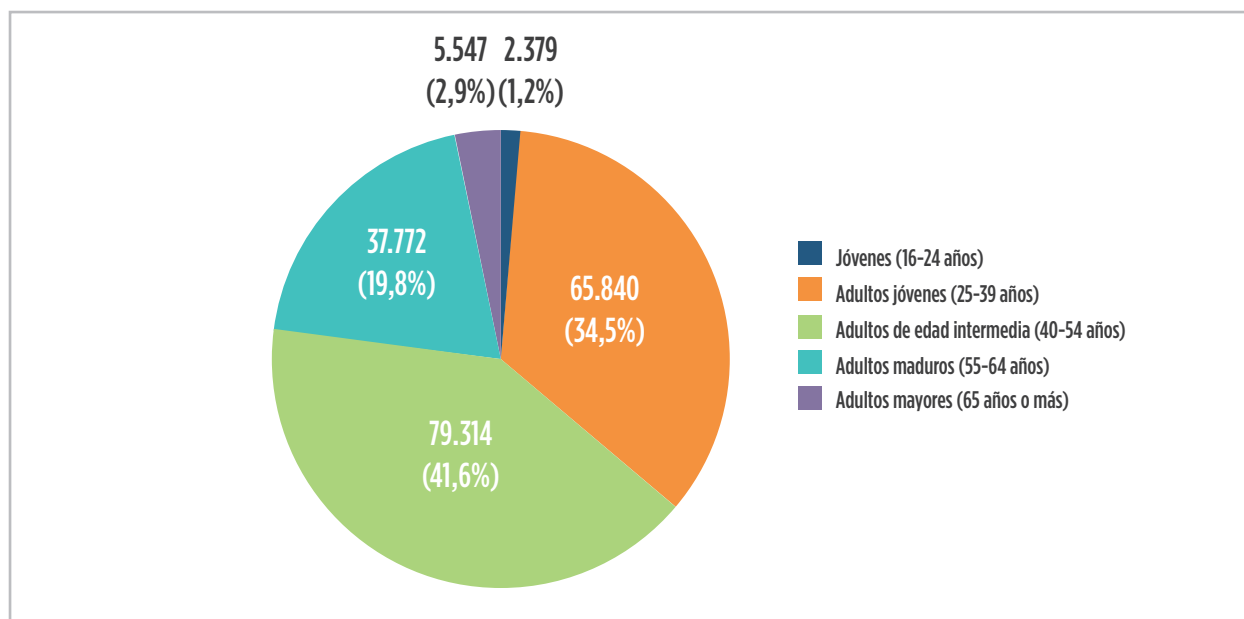
⁵ Si bien la presencia de menores de 18 años al interior del personal civil es exigua, resultan incluidos porque diversas normas permiten que ingresen al mercado laboral desde los 16 años en determinadas condiciones. Por ejemplo, el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) autoriza el ingreso al Nivel F del escalafón a partir de los 16 años siempre que se acredite ciclo básico secundario completo (Decreto 2098/08, artículo 14). Asimismo, el SINEP estipula que los menores de 18 años tendrán una jornada de labor de 6 horas diarias, 30 horas semanales, de lunes a viernes (Decreto 2098/08, artículo 103). Según la Ley de Contrato de Trabajo, podrán celebrar contrato de trabajo los menores de 18 años, desde los 16 años, con autorización de sus padres, responsables o tutores (Ley 20.744, segundo párrafo, artículo 32).

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



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 4. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y de los entes públicos según rango etario (febrero de 2019)

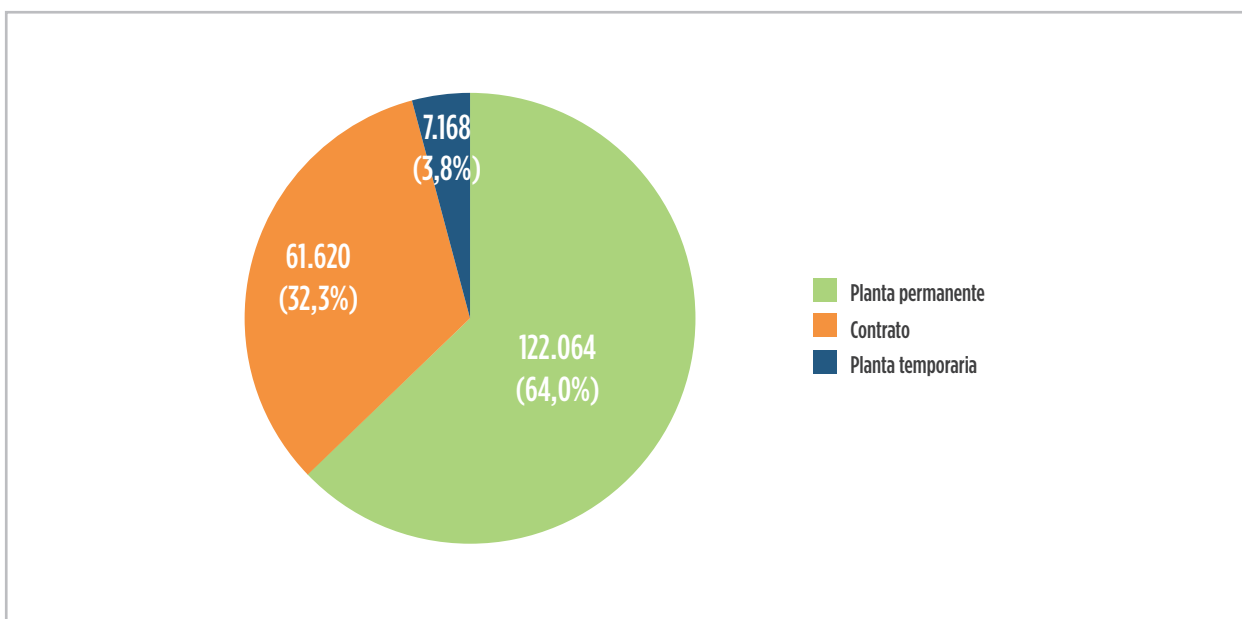


Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

En cuanto a la distribución de los puestos de trabajo del personal civil según tipo de contratación, apreciamos nuevamente su estructura permanece estable, con algo menos de dos tercios de personal permanente⁶ —64,0%—, un tercio de contratados —32,3%— y un pequeño porcentaje de puestos de planta temporaria —3,8%— (Gráfico 5).

⁶ Incluye personal designado transitoriamente en cargos de planta permanente.

Gráfico 5. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y de los entes públicos según tipo de contratación (febrero de 2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Respecto a la distribución según escalafones, en el ámbito civil, se reconfirma la notoria preponderancia numérica del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP)⁷, que congrega a, aproximadamente, un tercio de este universo. En menor medida, regímenes como el del Personal Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad (PECIFASE) y los de organismos tales como la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP-PAMI) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)⁸ ratifican su importante magnitud. Salvo el escalafón de ANSES, cuya cantidad de puestos es casi idéntica, en comparación con lo observado en octubre de 2018, se aprecia que todos los escalafones exhiben un descenso de su dotación que oscila entre valores cercanos al 3% —PECIFASE y, en menor medida, Dirección Nacional de Vialidad (DNV)— y al 0,2% —PAMI—, con casos intermedios, como los de Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), SINEP, CONICET y AFIP, en que la contracción se ubica entre el 1% y el 2%, aproximadamente (Gráfico 6).

En lo que atañe a los escalafones del personal no civil, el personal militar de las Fuerzas Armadas continúa manteniendo su preeminencia con 83.890 puestos, seguido por Fuerzas de Seguridad, como Gendarmería Nacional, con 36.064; Policía Federal Argentina (PFA), con 30.751, y Prefectura Naval Argentina, con 21.877. Si bien, en su conjunto, los puestos de trabajo no civiles crecen con respecto a octubre de 2018, la situación es heterogénea según el escalafón considerado. En efecto, el crecimiento registrado se explica casi en su totalidad por el exhibido por los escalafones del personal militar de las Fuerzas Armadas —2,7%— y de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) —2,1%—. También aumenta el personal del Servicio Penitenciario Federal (SPF), pero lo hace en menor magnitud —0,5%—. En contraste,

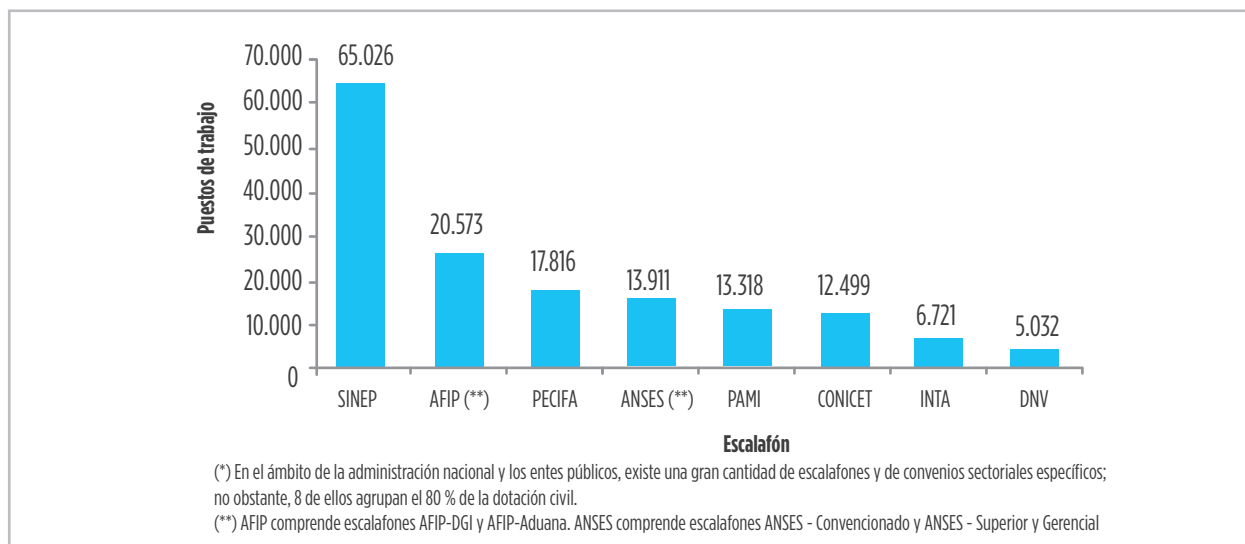
⁷ Escalafón transversal que comprende personal de todos los ministerios y de buena parte de los organismos descentralizados, ex-SINAPA.

⁸ A través de la expresión *escalafón CONICET*, hacemos referencia a las carreras de Investigador Científico y Tecnológico, y de Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo de dicho organismo, e incluimos a sus becarios internos.



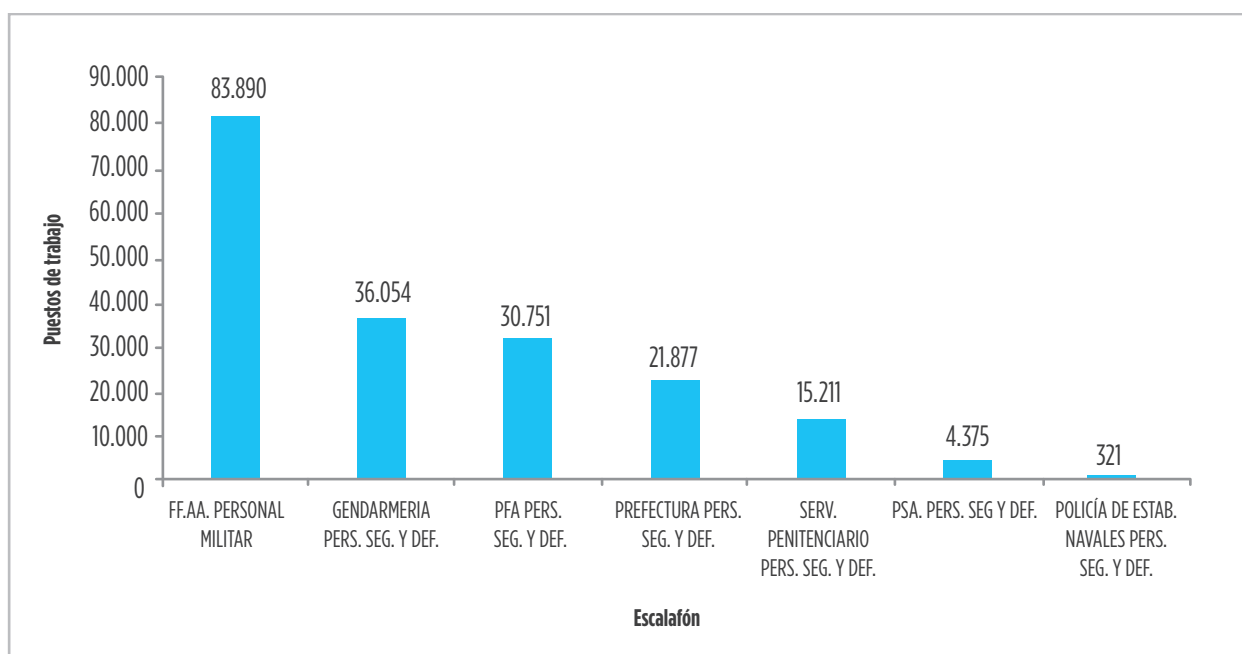
estos incrementos resultan parcialmente compensados por las caídas experimentadas en los escalafones de Prefectura $-1,5\%$, Policía Federal $-1,2\%$ y, en menor medida, Gendarmería $-0,6\%$ (Gráfico 7).

Gráfico 6. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y de los entes públicos en escalafones seleccionados(*) (febrero de 2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 7. Puestos de trabajo del personal no civil de la administración nacional y de los entes públicos (febrero de 2019)



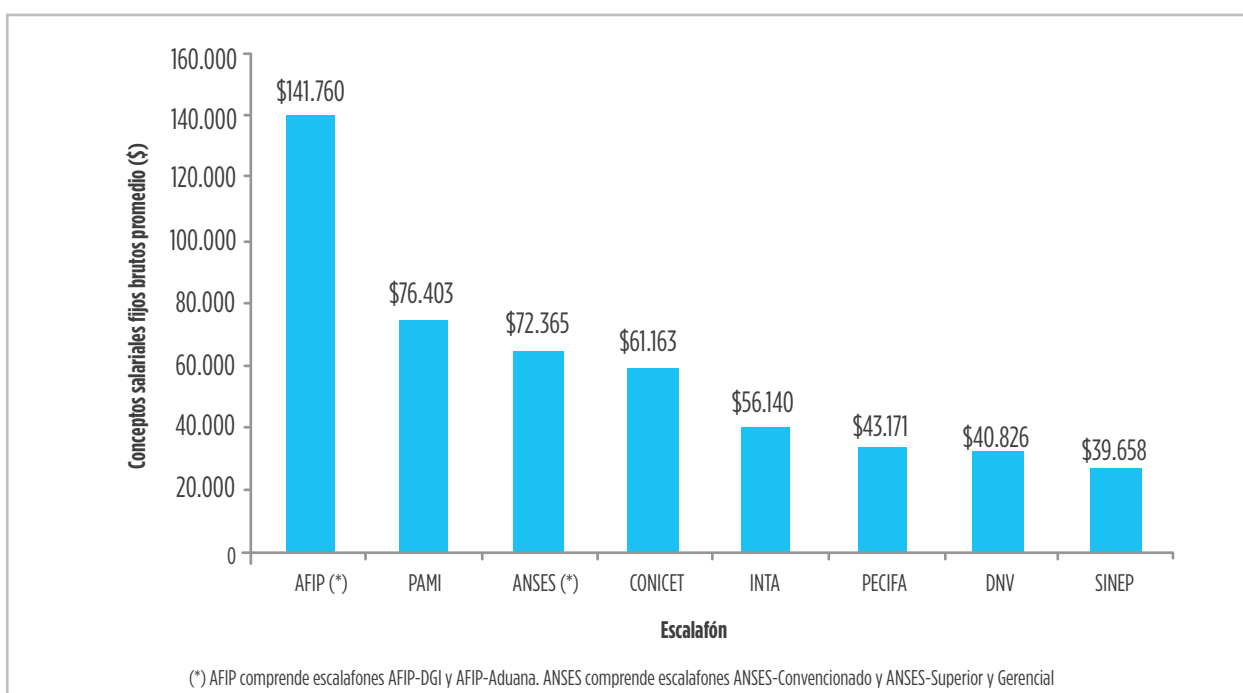
Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Respecto a las remuneraciones⁹, en el ámbito civil, se mantiene la heterogeneidad entre escalafones observada en los informes previos. En cuanto al análisis de las retribuciones

⁹ Términos tales como *remuneraciones*, *salarios* o *retribuciones*, empleados en el marco de este informe, siempre remiten a *conceptos fijos liquidados*.

civiles según intervalos, se observa que, como producto del incremento nominal de los salarios, tiende a decrecer la participación de los intervalos medio bajos, de \$20.001 a \$40.000 y de \$40.001 a \$60.000, y, simultáneamente, aumenta la del intervalo medio alto, de \$60.001 a \$80.000, que, en febrero de 2019, comprendía el 26,2% de los puestos de trabajo civiles. Mientras tanto, la participación del intervalo superior, de más de \$80.000, permanece prácticamente inalterada (13,5%). A pesar de estas variaciones, el 60,2% de la población civil continúa percibiendo salarios de hasta \$60.000. Si nos concentramos en la situación del SINEP, observamos que la distribución de las remuneraciones al interior del escalafón resulta bastante homogénea. De hecho, el grueso del personal, casi el 70%, percibe remuneraciones de entre \$20.000 y \$40.000 —en este caso, no hay trabajadores con salarios por debajo de los \$20.000—, y, prácticamente la totalidad, el 95,2%, no supera los \$60.000 (Gráficos 8 , 9 y 10)¹⁰.

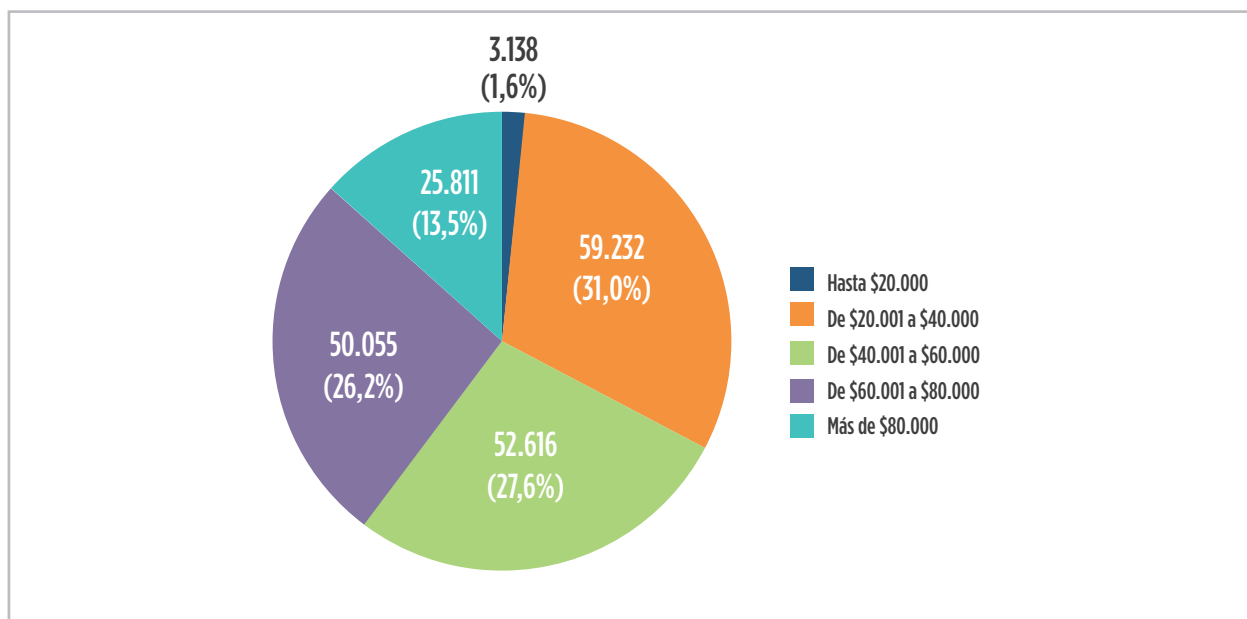
Gráfico 8. Conceptos fijos liquidados brutos promedio del personal civil de la administración nacional y de los entes públicos en escalafones seleccionados (febrero de 2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

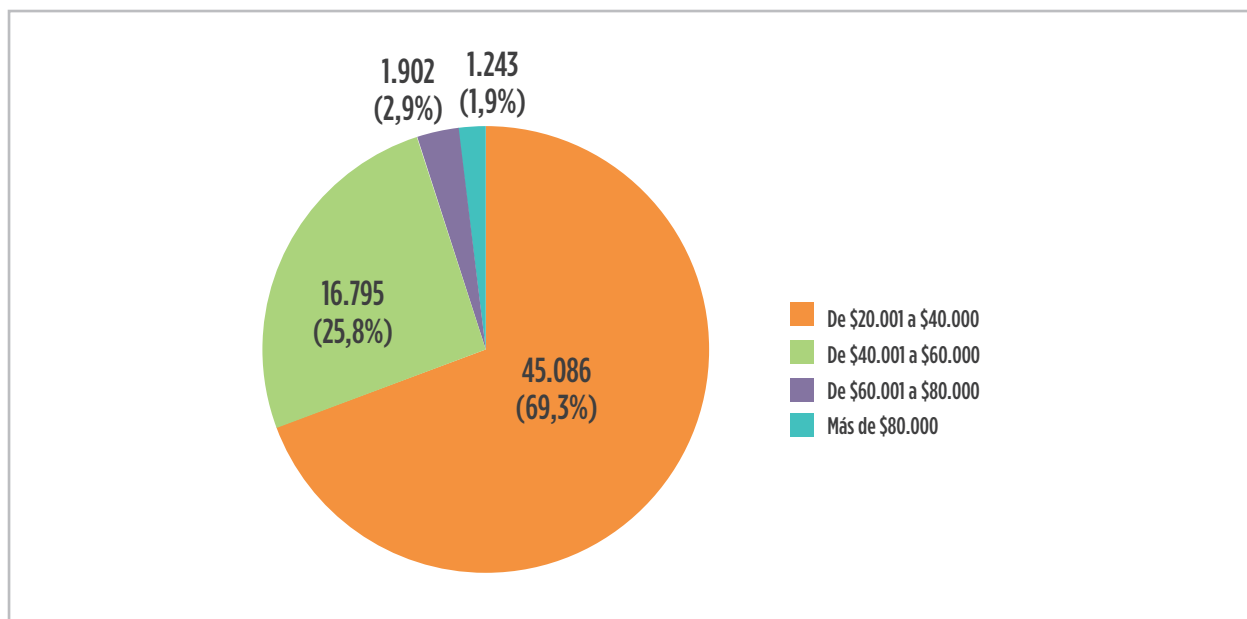
¹⁰ Cabe aclarar que, sobre todo, en el caso del personal civil, los promedios de conceptos fijos liquidados incluyen todos los tipos de contrataciones.

Gráfico 9. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y de los entes públicos según intervalos salariales (febrero de 2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 10. Puestos de trabajo del escalafón SINEP según intervalos salariales (%) (febrero de 2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

>> Movilidad del personal civil de la administración nacional y de los entes públicos. Un análisis de su evolución histórica reciente y de sus posibles determinantes

En la presente sección, estudiamos la movilidad del personal civil de la administración nacional y de los entes públicos durante 2010-2018, a los efectos de describir su evolución histórica e indagar posibles determinantes, tales como género, edad, tipo de contratación y organismo de origen. Con vistas a este objetivo, a partir del procesamiento de datos de la BIEP, calculamos la tasa de movilidad anual —total y por organismo— y construimos tablas de contingencia que describen el comportamiento de la movilidad —cantidad de personal que cambió o no de organismo entre 2010 y 2018— en función de los factores mencionados, para detectar posibles patrones de asociación entre dichas variables. Teniendo en cuenta el período considerado, no es posible evaluar eventuales impactos del recientemente creado Programa de Movilidad y Búsquedas internas (MoBI) (Resolución 8/18, Secretaría de Gobierno de Modernización) (<https://busquedasapn.modernizacion.gob.ar/apn/ofertas/>)¹¹.

Antes de comenzar con el análisis, es necesario brindar algunas precisiones respecto de qué habremos de entender por *movilidad*. De acuerdo con la normativa que regula al personal comprendido en este estudio, los diferentes tipos de movilidad son la transferencia o traslado, la adscripción y la comisión de servicios. También puede considerarse caso de movilidad la asignación transitoria de funciones —denominado *subrogancia* en el marco del SINEP—. Los supuestos de movilidad mencionados comprenden al personal de planta permanente. A continuación, describimos de manera breve en qué consiste cada uno de ellos.

La transferencia implica que el agente en cuestión es afectado definitivamente a prestar servicios en otra dependencia, por lo que el organismo de origen transfiere el cargo presupuestario correspondiente (Decreto 1421/02, apartado IV, artículo 15, inciso b y Decreto 214/06, Anexo I, artículo 42). El traslado es similar a la transferencia, dado que también representa una afectación definitiva a otra dependencia, aunque, en este caso, se estipula, además, que debe respetarse o equipararse la ubicación escalafonaria del agente trasladado, y deben asignarse funciones acordes con su situación de revista (Decreto 1421/02, apartado II, artículo 15, inciso b y Decreto 214/06, Anexo I, artículos 40, 41 y 42).

A diferencia de la transferencia o traslado, la adscripción tiene carácter transitorio: hasta 365 días corridos, que pueden prorrogarse por única vez por 180 días corridos cuando se trate de un organismo no dependiente del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). El organismo de origen continúa haciéndose cargo del pago de salarios del personal adscripto (Decreto 639/02). Otro supuesto de movilidad transitoria —en general, más breve que la adscripción— es la comisión de servicios. En este caso, el agente en comisión lleva a cabo tareas fuera de su organismo o jurisdicción, pero vinculadas a este. Pueden acordarse hasta 6 meses, con posibilidad de prórroga. También, en este caso, el organismo de origen sufraga los salarios del personal en comisión (Decreto 1421/02, apartado I, artículo 15, inciso b y Decreto 214/06, Anexo I, artículos 40-42).

Por último, en el marco de la asignación transitoria de funciones o subrogancia, el personal de planta permanente puede destinarse a desarrollar transitoriamente tareas de nivel superior, siempre que reúna los requisitos exigidos por el cargo subrogado, que debe encontrarse vacante. Mientras ocupan el cargo de nivel superior, perciben la diferencia de haberes correspondiente respecto del puesto de origen (Decreto 1421/02, artículo 15, inciso a; Decreto 214/06, Anexo I, artículo 40 y Decreto 2098/08, Anexo, artículos 107-112).

¹¹ Habida cuenta de que el diseño metodológico empleado requiere contar con datos de años completos, se prevé hacerlo en futuros informes, cuando se cuente con información correspondiente a la totalidad de 2019, que permita una primera evaluación de impacto.

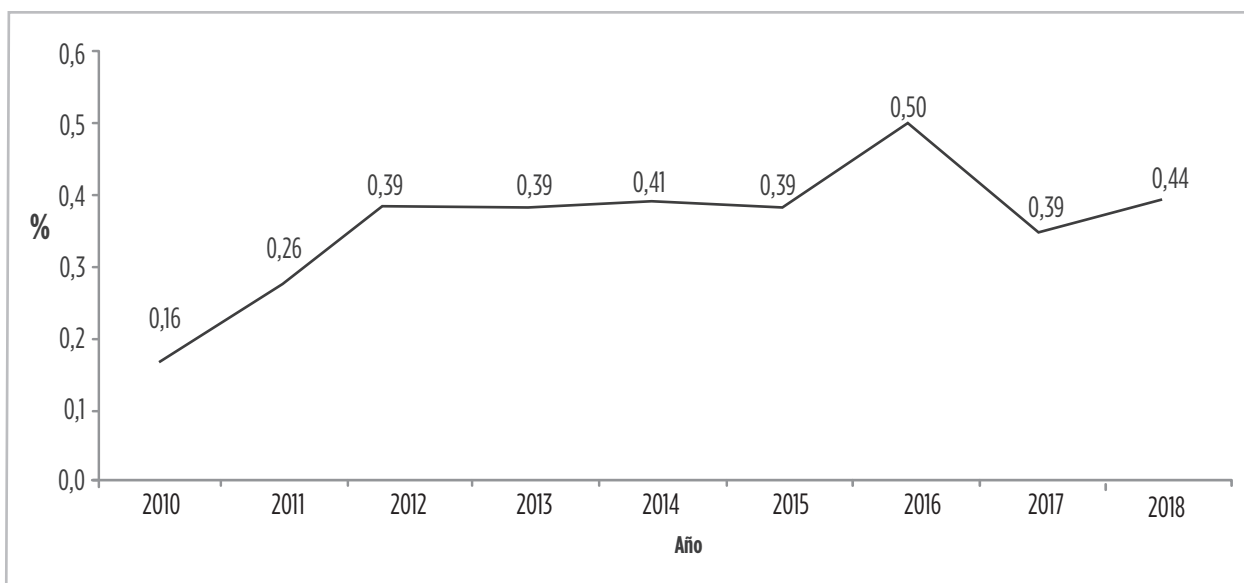


En el caso del personal contratado, los cambios de dependencia al interior del organismo —no debidos a modificaciones de estructuras— podrían asimilarse al concepto de *movilidad* en el marco del contrato originalmente suscripto y de la rúbrica de un nuevo contrato con un organismo diferente, sin que se interrumpa la relación de empleo con la administración nacional y los entes públicos.

En virtud de las características de la información disponible y de los procedimientos consecuentemente empleados (ver Anexo Metodológico), se consideran para esta investigación aquellos casos en que la movilidad implica un cambio en la jurisdicción u organismo que abona el salario del agente. Para el personal de planta permanente, los tipos de movilidad contemplados son transferencias, traslados y asignaciones transitorias de funciones o subrogancias —siempre que estas últimas impliquen cambio de organismo o jurisdicción—. En el caso del personal contratado, se comprenden aquellas situaciones en que se suscribe un nuevo contrato o adenda al contrato vigente, como lo prevé el Programa MoBl, sin que se interrumpa la relación de empleo con la administración pública nacional.

En primer lugar, describimos la evolución histórica reciente de la tasa de movilidad anual del personal civil en la administración nacional y en los entes públicos. La característica, en principio, más destacada tiene que ver con los bajos valores. Si bien, al inicio del período, la tendencia resulta creciente —se parte de una tasa del 0,16% en 2010—, luego, esta se estanca en torno al 0,4% durante 2012-2015. En 2016, experimenta un leve repunte y alcanza el 0,5%, presumiblemente vinculado al cambio de gobierno en diciembre del año anterior, que, no obstante, resulta efímero, ya que, en los dos últimos años considerados, se retorna a tasas similares a las del período 2012-2015 (Gráfico 11)¹².

Gráfico 11. Tasa de movilidad anual del personal civil en la administración nacional y en los entes públicos (%) (2010-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

A los efectos de profundizar el análisis, procedimos a un cálculo de la tasa de movilidad por organismo y, con base en estos resultados, elaboramos una clasificación según *perfiles*

¹² En efecto, los cambios de elencos gubernamentales determinan tanto nuevas prioridades de gestión, que pueden derivar en requerimientos de personal en ciertas áreas, como oportunidades laborales en otros organismos, producto del cambio de sus autoridades.

de movilidad. En efecto, se consideró *retentivos*, es decir, poco afectos a la movilidad de sus agentes, aquellos organismos en que la tasa de movilidad resultó inferior a la tasa de movilidad total en todos los años —o en todos menos uno—. A la inversa, aquellos organismos en que la tasa de movilidad resultó superior a la tasa de movilidad total en todos los años —o en todos menos uno— se categorizaron como *flexibles*, es decir, más propensos a la movilidad de sus agentes (Cuadro 1).

El carácter retentivo o flexible de los organismos está sujeto tanto a interpretaciones positivas como negativas. En efecto, por un lado, puede considerarse que la retención del personal se debe a circunstancias favorables, que hacen que este desee permanecer en el organismo, o que obedece a obstáculos interpuestos a quienes tienen posibilidades de progreso en la carrera a través de instancias de movilidad. Por el otro, la mayor flexibilidad podría asociarse a un aliento a la movilidad para quienes tienen oportunidades de avanzar profesionalmente o a la voluntad de abandonar el organismo, en virtud de un contexto laboral desfavorable. Entre los organismos retentivos, encontramos aquellos donde predominan los escalafones relativamente mejor remunerados —AFIP, ANSES y PAMI— y los que se caracterizan por la especificidad de los perfiles laborales prevalecientes —CNEA, CONICET, DNV, INTA, SENASA y el personal civil de las Fuerzas Armadas—. El caso del CONICET es paradigmático en este sentido, dado que el personal científico concursa para desempeñarse en ese organismo en particular. Entre los organismos flexibles, se destacan los ministerios, en general —con la preponderancia de perfiles administrativos y profesionales transversales, como el que caracteriza al escalafón SINEP— y, particularmente, aquellos de reciente creación o que tuvieron modificaciones importantes en su estructura, como Energía, Hacienda, Interior, Modernización y Producción (Cuadro 1).

Cuadro 1. Organismos según perfil de movilidad (2010-2018)

Organismo	
Retentivo	Flexible
AFIP	ENACOM
ANSES	
Armada (personal civil)	Hospital Sommer
CNEA	
CONICET	Jefatura de Gabinete de Ministros
DNM	
DNV	Secretaría de Gobierno de Energía (Adm. central)
Ejército (personal civil)	Ministerio de Hacienda (Adm. central)
Fuerza Aérea (personal civil)	Ministerio del Interior (Adm. central)

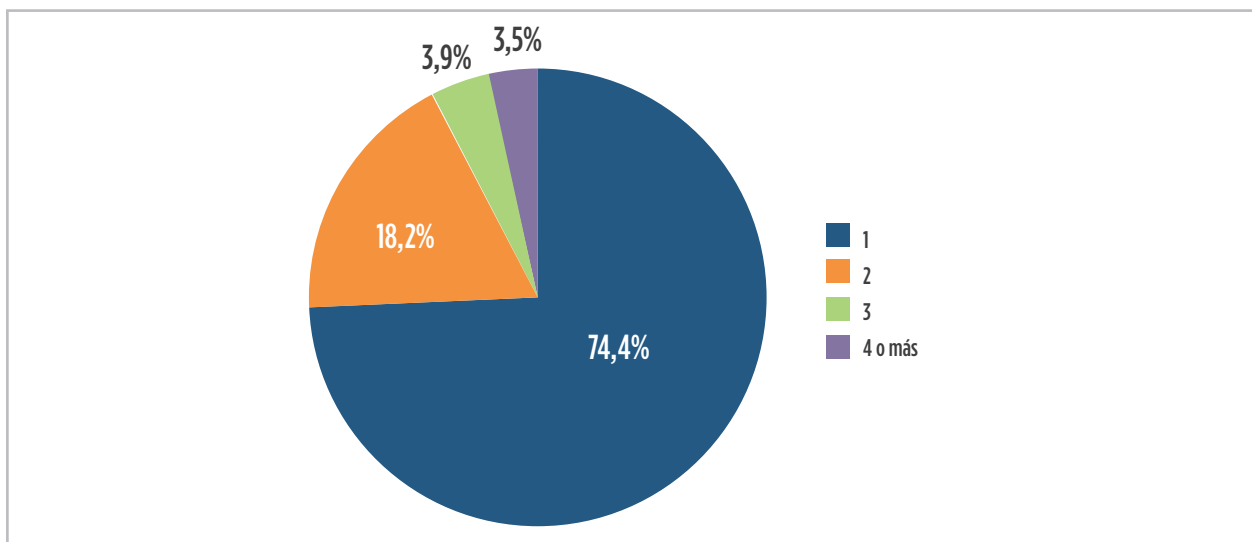


INTA	Ministerio de Justicia (Adm. central)
Ministerio de Educación (Adm. central)	Secretaría de Gobierno de Modernización (Adm. central)
Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo (Adm. central)	
PAMI	Ministerio de Producción (Adm. central)
RENAPER	Ministerio de Relaciones Exteriores
SENASA	Superintendencia de Servicios de Salud
SENNAF	Secretaría General de la Presidencia

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Otro aspecto ligado a la movilidad tiene que ver con su frecuencia durante el período considerado. En este sentido, observamos que, prácticamente, tres cuartos, un 74,4 %, del personal que ejerció la movilidad durante 2010-2018 —el total comprende a unos 4.800 agentes— lo hizo, como podría preverse, solo una vez. El 18,2 % del personal civil que se movió lo hizo en dos oportunidades; el 3,9 %, en tres ocasiones; y, por último, el 3,5 %, en cuatro o más (Gráfico 12).

Gráfico 12. Personal civil con movilidad en 2010-2018 según cantidad de veces que se movió (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

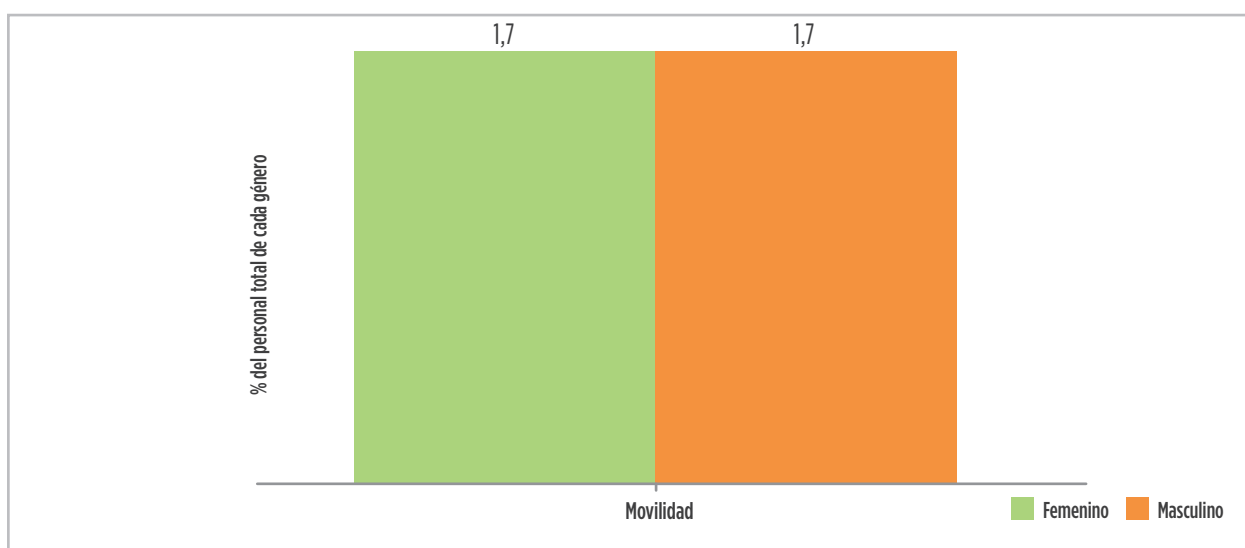
Cuando se trata de estudiar posibles determinantes de una mayor o menor predisposición a la movilidad, además del ya estudiado papel del organismo de origen, decidimos incluir variables, como género, edad y tipo de contratación. En lo que respecta puntualmente al género, la comparación del porcentaje de personal femenino y masculino que ejerció o no la movilidad durante 2010-2018 no revela diferencias entre varones y mujeres (Cuadro 2 y Gráfico 13).

Cuadro 2. Movilidad del personal civil en 2010-2018 según género

Género		Movilidad		Total
		Sí	No	
Femenino	Recuento	2.353	139.040	141.393
	% de la fila	1,7	98,3	100
Masculino	Recuento	2.447	145.029	147.476
	% de la fila	1,7	98,3	100
Total	Recuento	4.800	284.069	288.869
	% de la fila	1,7	98,3	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 13. Personal civil con movilidad en 2010-2018 según género (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

En cambio, cuando observamos la influencia de la edad¹³, apreciamos que existe una relación inversa entre esta y la propensión a la movilidad. En efecto, se advierte que el personal civil de rangos de edad de hasta 39 años presenta porcentajes de movilidad superiores a los de la población total. Como contrapartida, desde los 45 años, la proporción de los que se mueven es inferior a la del total del personal civil (Cuadro 3). A los efectos de exhibir más claramente las características de esta relación inversa entre edad y movilidad, se construyó el correspondiente diagrama de dispersión, luego de transformar la variable edad¹⁴. De esta manera, observamos que,

¹³ Se trata de la edad en la que ejerció la movilidad.

¹⁴ La edad es, originalmente, una variable cuantitativa, pero, hasta aquí, había sido expresada a



a medida que crece la edad del personal civil, disminuye el porcentaje de los que ejercen la movilidad (Gráfico 14).

Por último, en lo que respecta a la relación entre movilidad y tipo de contratación, encontramos que esta crece entre las modalidades contractuales más flexibles, es decir, contratos y planta temporaria. Si bien el porcentaje de movilidad es algo mayor en la planta temporaria, entendemos que corresponde destacar el caso del personal contratado, por tratarse de una población mucho más numerosa. Puede concluirse, entonces, que la mayor flexibilidad contractual prevalece como causal de movilidad, pese a que los institutos formalmente regulados rigen solo para el personal de planta permanente, debido a que su naturaleza jurídica demanda procedimientos de mayor complejidad para concretar cambios jurisdiccionales (Cuadro 4 y Gráfico 15).

Cuadro 3. Movilidad del personal civil en 2010-2018 según edad

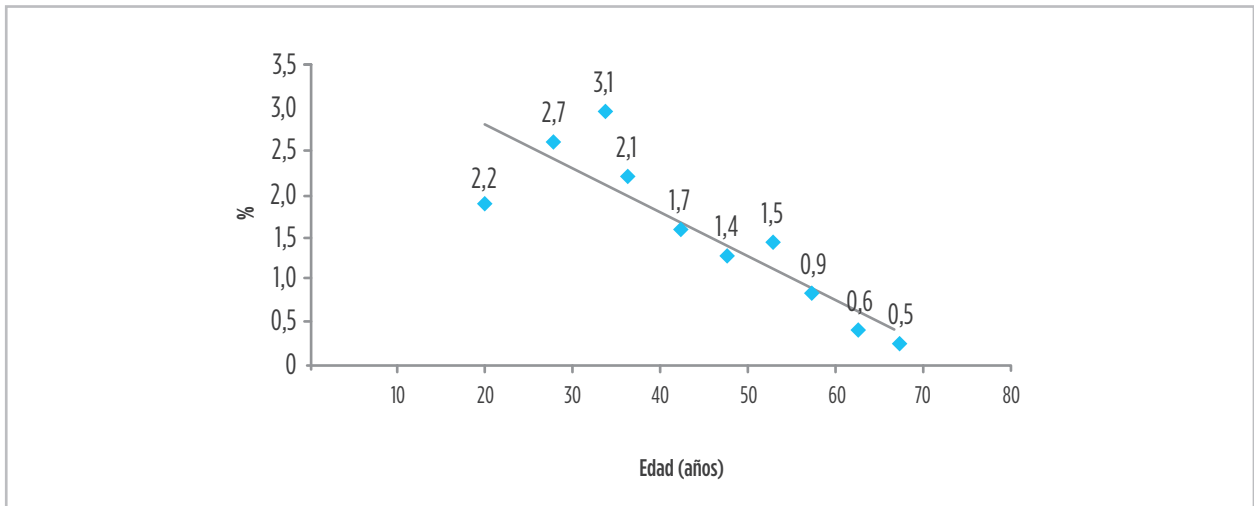
Edad (en años)		Movilidad		Total
		Sí	No	
Hasta 24	Recuento	170	7.619	7.789
	% de la fila	2,2	97,8	100
De 25 a 29	Recuento	664	23.795	24.459
	% de la fila	2,7	97,3	100
De 30 a 34	Recuento	1028	31.956	32.984
	% de la fila	3,1	96,9	100
De 35 a 39	Recuento	850	39.110	39.960
	% de la fila	2,1	97,9	100
De 40 a 44	Recuento	750	42.402	43.152
	% de la fila	1,7	98,3	100
De 45 a 49	Recuento	407	27.988	28.395
	% de la fila	1,4	98,6	100
De 50 a 54	Recuento	323	21.620	21.943
	% de la fila	1,5	98,5	100
De 55 a 59	Recuento	242	26.282	26.524
	% de la fila	0,9	99,1	100
De 60 a 64	Recuento	202	33.252	33.454
	% de la fila	0,6	99,4	100

través de una escala ordinal de rangos de edad. Corresponde, entonces, proceder a una nueva transformación para tornarla nuevamente cuantitativa. Para ello, asignamos a cada uno de los intervalos su valor mediano.

65 o más	Recuento	146	29.205	29.351
	% de la fila	0,5	99,5	100
Total	Recuento	4.800	284.069	288.869
	% de la fila	1,7	98,3	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 14. Personal civil con movilidad en 2010-2018 según edad (%)



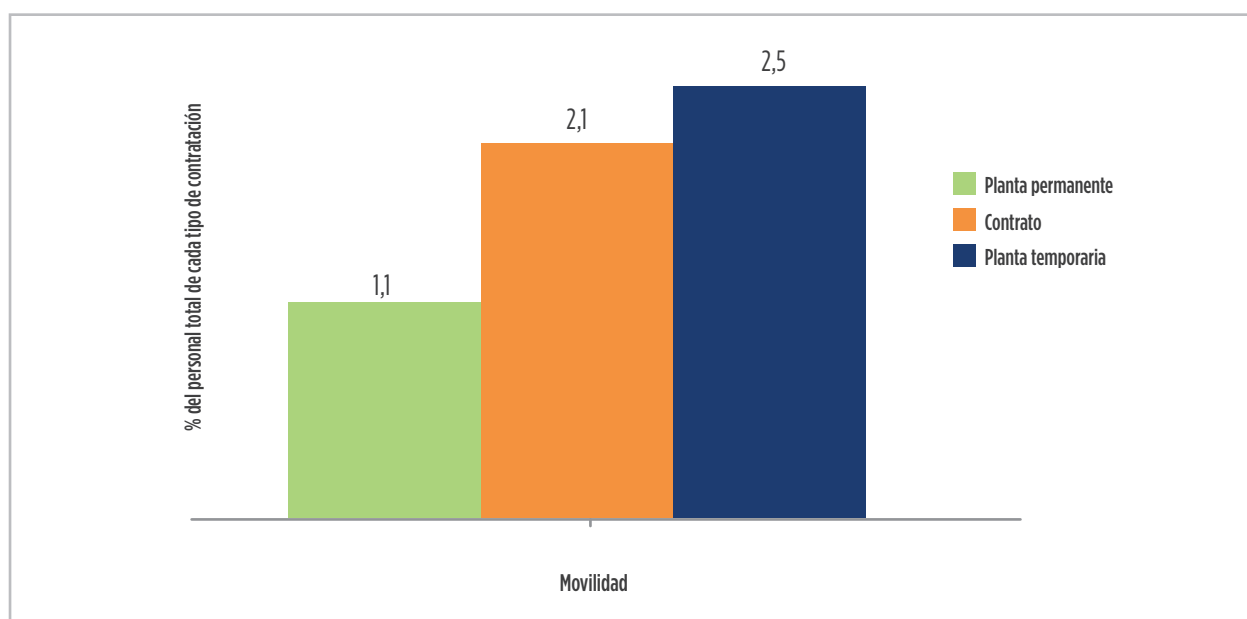
Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Cuadro 4. Movilidad del personal civil en 2010-2018 según tipo de contratación

Género		Movilidad		Total
		Sí	No	
Planta permanente	Recuento	2.041	177.955	179.996
	% de la fila	1,1	98,9	100
Contrato	Recuento	2.049	93.414	95.463
	% de la fila	2,1	97,9	100
Planta temporaria	Recuento	333	13.077	13.410
	% de la fila	2,5	97,5	100
Total	Recuento	4.800	284.069	288.869
	% de la fila	1,7	98,3	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 15. Personal civil con movilidad en 2010-2018 según tipo de contratación (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Anexo metodológico

A continuación, se describen los procedimientos empleados para estimar los indicadores de movilidad del personal civil de la administración nacional y de los entes públicos presentados en este informe. Primeramente, se accedió a la información referida a la liquidación de haberes de cada uno de los agentes pertenecientes al universo consignado entre 2010 y 2018, y se la ordenó por Clave Única de Identificación Laboral (CUIL) y período —expresado en formato AAAAMM—. Luego, se procesó cada año por separado en forma sucesiva.

Estadísticamente, identificamos un *puesto de trabajo* en la BIEP como una persona con CUIL, que desempeña actividades en —o para— una entidad determinada, dentro de un marco legal o administrativo referenciado en el escalafón, al que accedió mediante un sistema de acceso, y que, en un período específico, cuenta con una liquidación —o recibo por servicios prestados— donde los conceptos fijos abonados son mayores de 0 (cero). En caso de que un puesto de trabajo esté ocupado por una persona con licencia sin goce de haberes en un período determinado, el puesto no se contabiliza de manera estadística durante dicho lapso, aunque sí se podrá contar con registros de su situación.

Luego, se creó un registro resumen anual para cada agente dentro del organismo. Cuando se observaron cambios en tipo de contratación, escalafón, nivel, grado o jerarquía en un mismo organismo durante el año, se consideró el último de ellos. En el caso de haber registrado ingresos en más de una modalidad dentro del mismo período, se los acumuló dentro del organismo. Si se percibieron ingresos de más de un organismo en un mismo período, se conservó un registro del agente para cada organismo, y se computó el porcentaje del ingreso neto total de cada mes percibido en cada organismo. De haber dos o más registros en un mismo año —el agente tuvo ingresos en más de un organismo—, se le asignó un número de orden en función decreciente del porcentaje de ingresos del último mes informado. Cuando encontramos información no superpuesta en dos organismos en

el mismo año, se lo consideró un indicador de movilidad. Idéntico criterio se adoptó cuando hallamos datos superpuestos en dos organismos, donde el que aporta mayores ingresos cambió de un período a otro. Por el contrario, si el organismo que abona los mayores ingresos no varió a lo largo del tiempo, se lo computó como un doble cargo sin movilidad.

Seguidamente, se procedió a ordenar los registros resumen por CUIL y, dentro de cada CUIL, en orden descendiente por el porcentaje de ingreso neto del último período informado para ese agente. A continuación, se controló la existencia de registros con ingreso neto 0 en los 12 meses para un organismo dado, los que fueron descartados —se detectaron casos de ingresos fijos positivos y descuentos de la misma magnitud, con signo contrario, es decir, ingresos netos nulos—.

Una vez completados los archivos resumen de cada año, se los comparó con los correspondientes a años sucesivos. Aquellos agentes que continuaron en idéntico organismo se clasificaron como *sin movilidad*. Si, al año siguiente, alguien dejó de pertenecer a un determinado organismo, o si surgió un caso que no había estado presente en el año anterior, se procedió a determinar si se trataba de una baja o de un alta, respectivamente. También pueden presentarse casos de agentes con doble cargo en el primer año, cuyo cargo de menor cuantía pasa a ser el único o el más importante en términos económicos en el segundo año. Estos se consideraron *supuestos de movilidad*. Entre quienes registraron continuidad en los años sucesivos, pero en distinto organismo, se procedió a determinar si dicho cambio había obedecido a un caso efectivo de movilidad o a modificaciones de estructuras por reestructuraciones —no hay movilidad real—. Una vez formuladas estas salvedades, logramos cuantificar los casos de movilidad y su frecuencia durante el período considerado.

Siglas empleadas en el presente informe

AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos

ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social

CNEA: Comisión Nacional de Energía Atómica

CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

DNM: Dirección Nacional de Migraciones

DNV: Dirección Nacional de Vialidad

ENACOM: Ente Nacional de Comunicaciones

INCAA: Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales

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

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

MoBI: Programa de Movilidad y Búsquedas internas



PECIFASE: Personal Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad

PEN: Poder Ejecutivo Nacional

PFA: Policía Federal Argentina

PSA: Policía de Seguridad Aeroportuaria

RENAPER: Registro Nacional de las Personas

SENASA: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria

SENNAF: Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia

SINEP: Sistema Nacional de Empleo Público

SPF: Servicio Penitenciario Federal



