

ISSN 2683-670X
(versión impresa)

ISSN 2683-7137
(versión en línea)

ITEP

Informe Trimestral de Empleo Público

AÑO 2 • N.º 3

JUNIO 2020

ITEP: Informe Trimestral de Empleo Público

DIRECCIÓN DEL PROYECTO ITEP

Juan I. DOBERTI, Director de Investigaciones y Publicaciones del INAP
Eduardo DUBIN DOMÍNGUEZ, Director de Sistemas de Información de Empleo Público

COMITÉ EDITORIAL

Ana CASTELLANI, Secretaria de Gestión y Empleo Público
Mariano BOIERO, Subsecretario de Gestión y Empleo Público
Alejandro M. ESTÉVEZ, Subsecretario INAP
Beatriz ANCHORENA, Subsecretaria de Fortalecimiento Institucional
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 (Of. 523), CABA, República Argentina
C.P.: C1035AAA – Teléfono: 4343-9001 – Interno: 5570
Correo electrónico: <dinvesti@jefatura.gob.ar>

ISSN 2683-670X
(versión impresa)

ISSN 2683-7137
(versión en línea)

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

Julio 2020



>> ¿Qué es el ITEP?

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

Los datos utilizados en el ITEP corresponden a las jurisdicciones y entidades previstas en el artículo 8, incisos a y c de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley 24.156), con las salvedades que se indican en cada caso. La información presentada en esta oportunidad corresponde a abril de 2020.

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

A los fines del ITEP, se entiende por *puesto de trabajo* toda persona con CUIL que desempeña actividades en una entidad determinada dentro de un marco legal y administrativo, y que posee una cuenta con una liquidación 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 con anterioridad, en virtud de ciertos atributos sociodemográficos y laborales; y otra que varía de acuerdo con la edición, en la que se profundiza en el análisis de una cuestión específica.

En esta oportunidad, la propuesta consiste en construir indicadores de progreso en la carrera administrativa en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). Se pone el foco en la situación de dicho escalafón por tratarse del más numeroso entre el personal civil y por su carácter transversal al conjunto de jurisdicciones que conforman el Sector Público Nacional, ya que congrega al personal de todos los ministerios y de buena parte de los organismos descentralizados. La investigación forma parte de los esfuerzos orientados a determinar en qué medida los servidores públicos nacionales cuentan con oportunidades de desarrollo en la carrera administrativa. A diferencia de lo realizado en el marco de investigaciones previas, fundadas en percepciones de especialistas, el diseño se basa en atributos efectivamente observados en el personal estudiado, capturados por la BIEP.

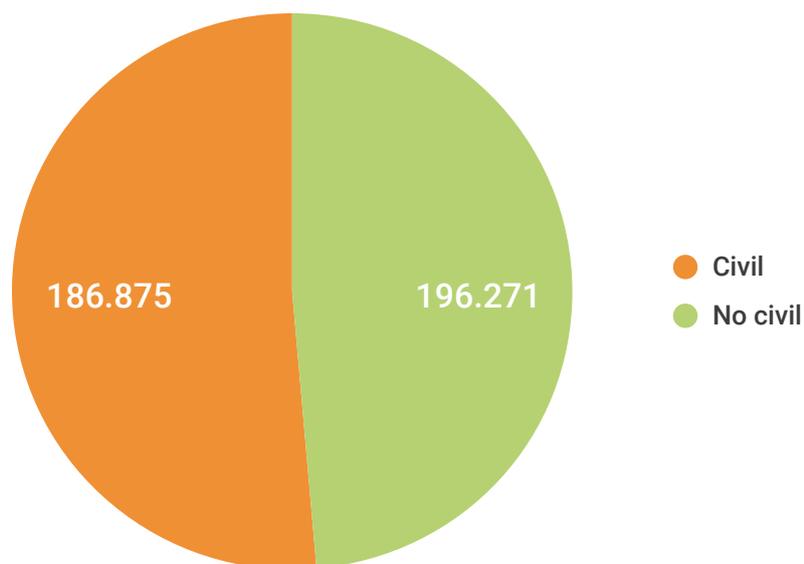
>> Monitoreo de variables sociodemográficas y laborales de los empleados públicos de la administración nacional y de los entes públicos

La administración nacional y los entes públicos¹ (Ley 24.156, artículo 8, incisos a y c) cuentan en abril de 2020 con 383.146 puestos de trabajo—186.875 civiles y 196.271 no civiles—. Esto repre-

¹ La administración nacional incluye a la administración central y los organismos descentralizados. La categoría *entes públicos* abarca organismos, como la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) o PAMI y el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA).

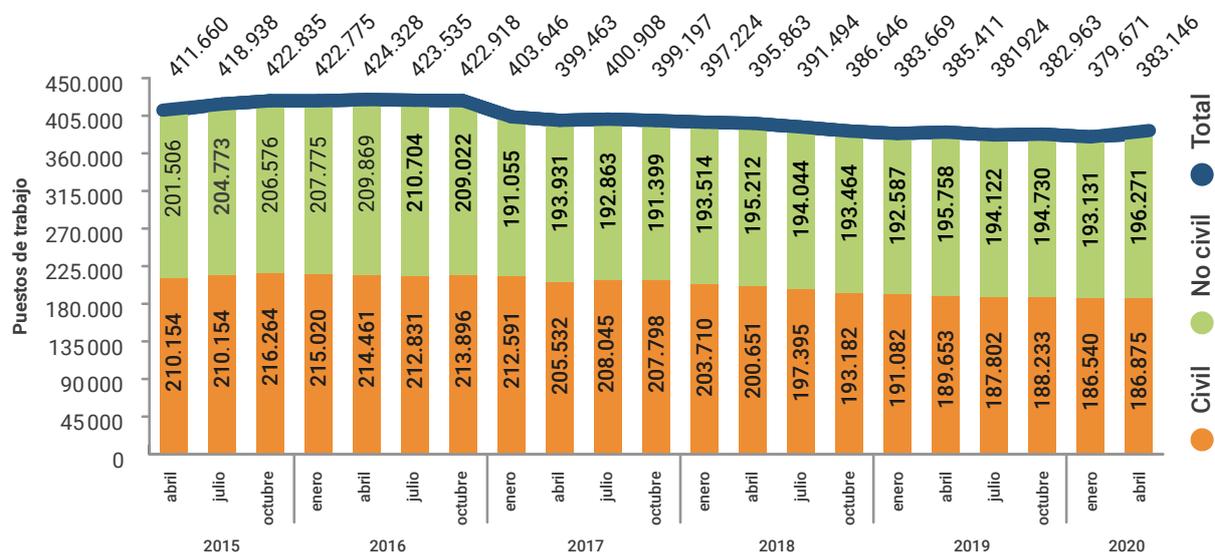
senta un incremento del 0,9 % respecto a enero de este año y una reducción interanual del 0,6 %. De esta forma, en la comparación interanual, el empleo mantiene su tendencia declinante, pero la magnitud de la contracción se reduce. La caída tiene lugar únicamente entre los puestos civiles –que experimentan una merma interanual del 1,5 %– y resulta compensada de manera parcial por el leve crecimiento de los no civiles –0,3 %–. Así, el empleo civil prosigue con un trayectoria descendente aunque menos pronunciada, mientras que los puestos no civiles continúan exhibiendo un modesto crecimiento (Gráficos 1, 2 y 3).

Gráfico 1. Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos (abril 2020) civil y no civil



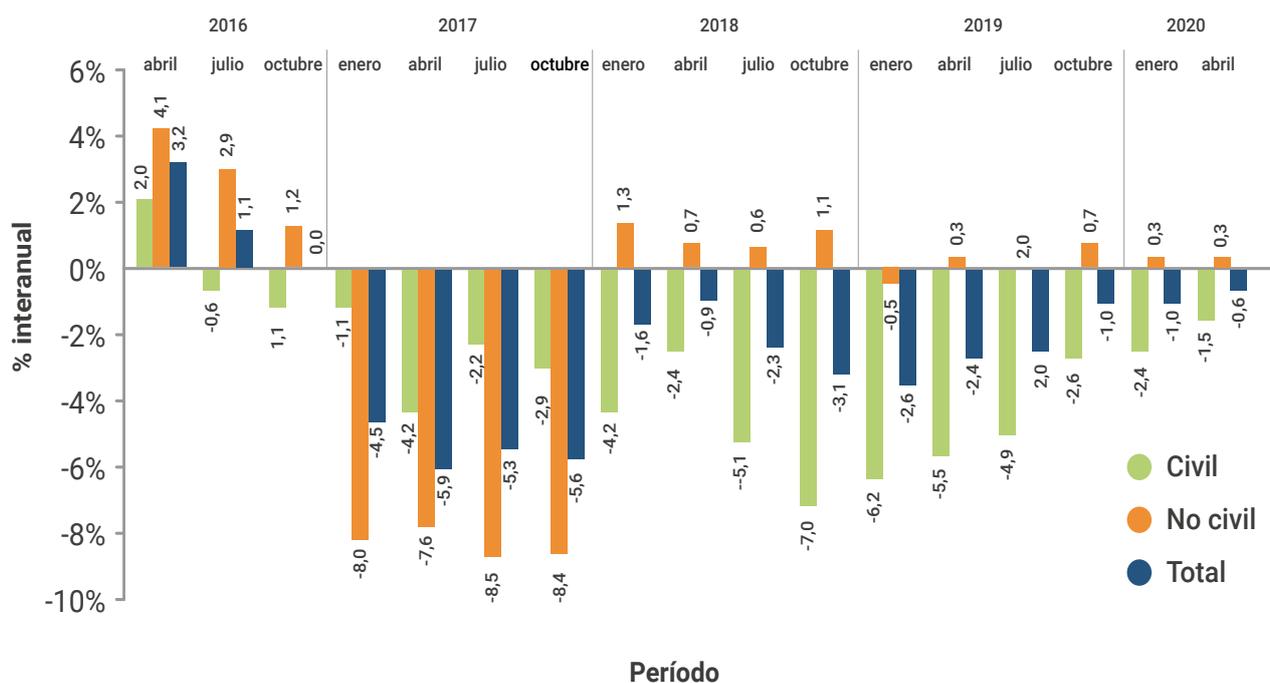
Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 2. Evolución de los puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos (abril 2015-abril 2020) total, civil y no civil



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 3. Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos Δ % interanual (abril 2015-abril de 2020) total, civil y no civil



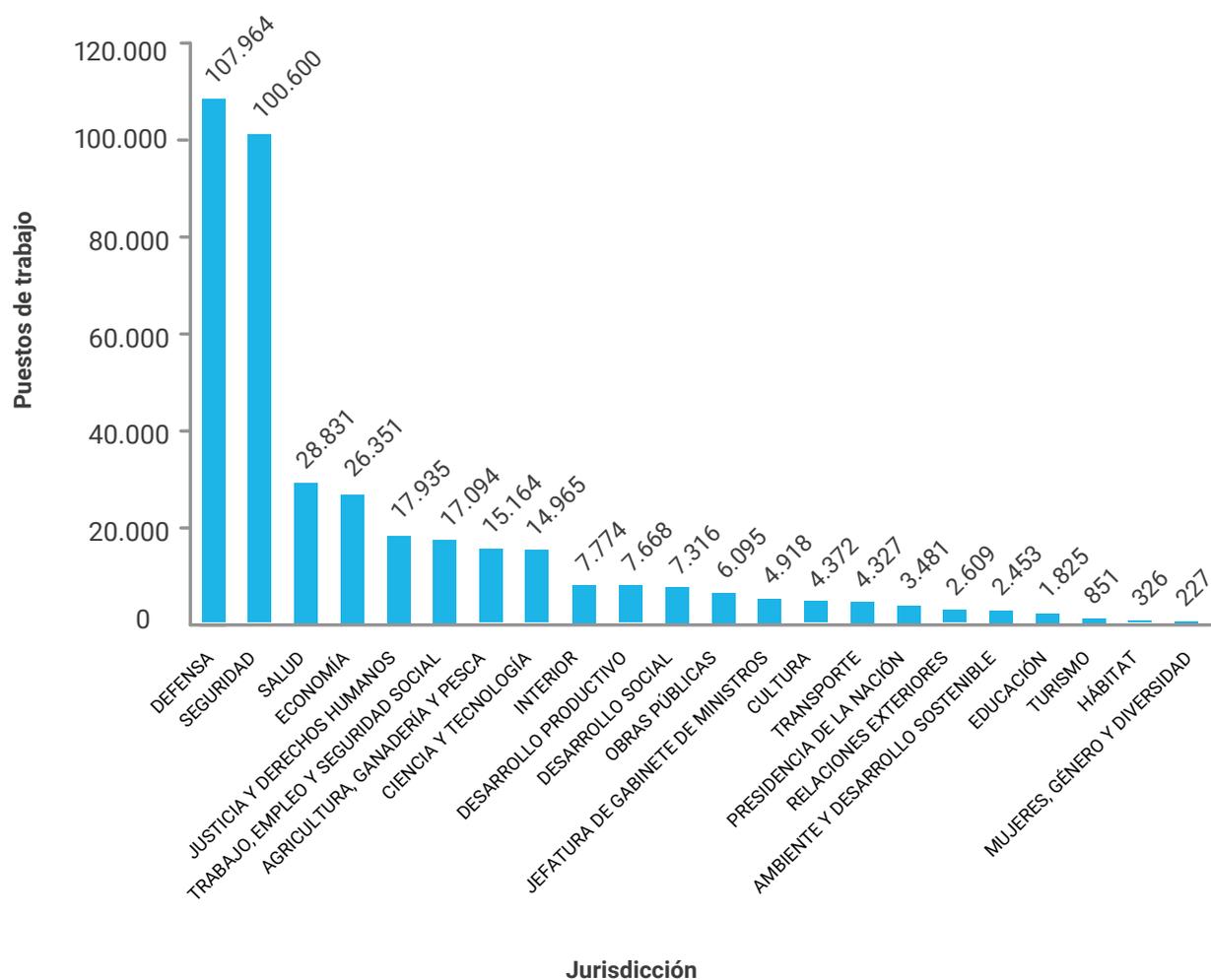
Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

La estructura organizativa de la Administración Pública Nacional (APN) comprende 22 jurisdicciones, entre las que se encuentran 20 ministerios, la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Presidencia de la Nación. Las de mayor cantidad de puestos continúan siendo los ministerios de Defensa y de Seguridad —con 107.964 y 100.600, respectivamente—, que, sumados, reúnen el 54 % de la dotación total. Otras con una importante plantilla —más de 10.000 puestos— son Salud; Economía; Justicia y Derechos Humanos; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Agricultura, Ganadería y Pesca; y Ciencia y Tecnología. De hecho, los 8 ministerios mencionados emplean a algo más del 85 % del personal (Gráfico 4).

En el ámbito civil, se sigue manteniendo una distribución pareja entre varones y mujeres si comparamos los datos con los de informes anteriores. Al analizar la variación interanual del personal por género, observamos que —al igual que en enero— el masculino se contrae más que el femenino —1,7 % y 1,2 %, respectivamente— (Gráficos 5 y 6). En cuanto a rangos de edad, continúa el predominio de los adultos de edad intermedia, de 40 a 54 años, que ocupan el 43,6 % 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 3,0 %; y, finalmente, los jóvenes², el 1,0 % (Gráfico 7).

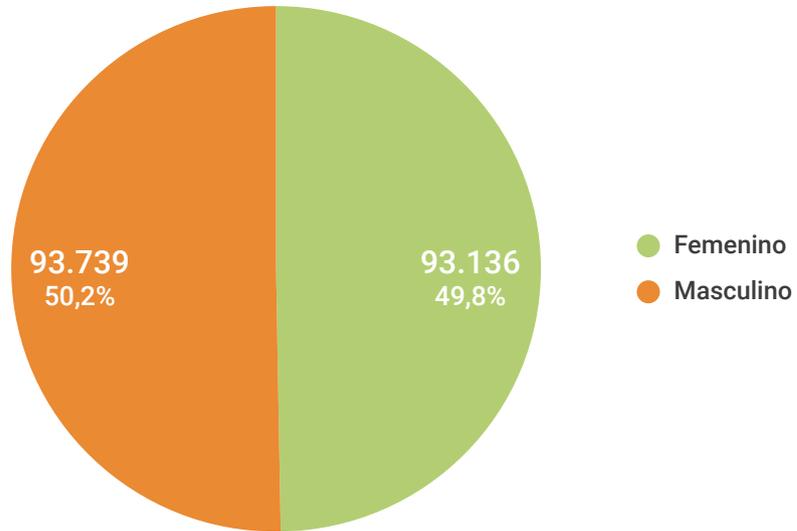
² Si bien la presencia de menores de 18 años al interior del personal civil es exigua, resultan incluidos porque diversas normas permiten que ingresen al mercado laboral desde los 16 años en determinadas condiciones. Por ejemplo, el SINEP autoriza el ingreso al Nivel F del escalafón a partir de los 16 años siempre que se acredite ciclo básico secundario completo (Decreto 2098/2008, Anexo, artículo 14). Asimismo, el SINEP estipula que los menores de 18 años tendrán una jornada de labor de 6 horas diarias, 30 horas semanales, de lunes a viernes (Decreto 2098/2008, Anexo, artículo 103). Según la Ley de Contrato de Trabajo (LCT), podrán celebrar contrato de trabajo los menores de 18 años, desde los 16 años, con autorización de sus padres, responsables o tutores (Ley 20.744, artículo 32, segundo párrafo).

Gráfico 4. Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos según jurisdicción (abril de 2020)



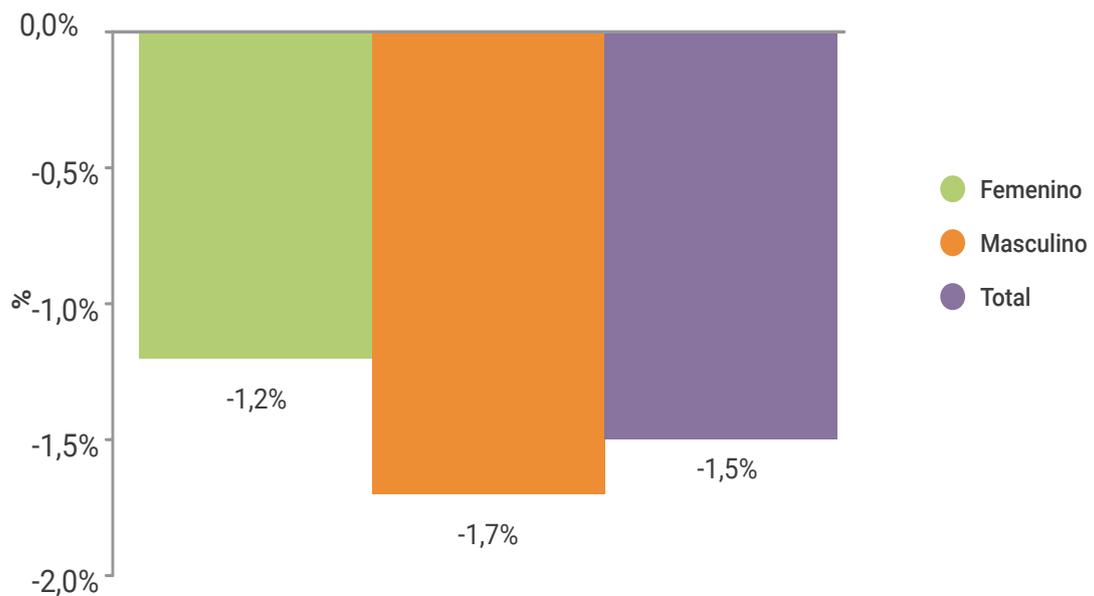
Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 5. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos según género (abril de 2020)



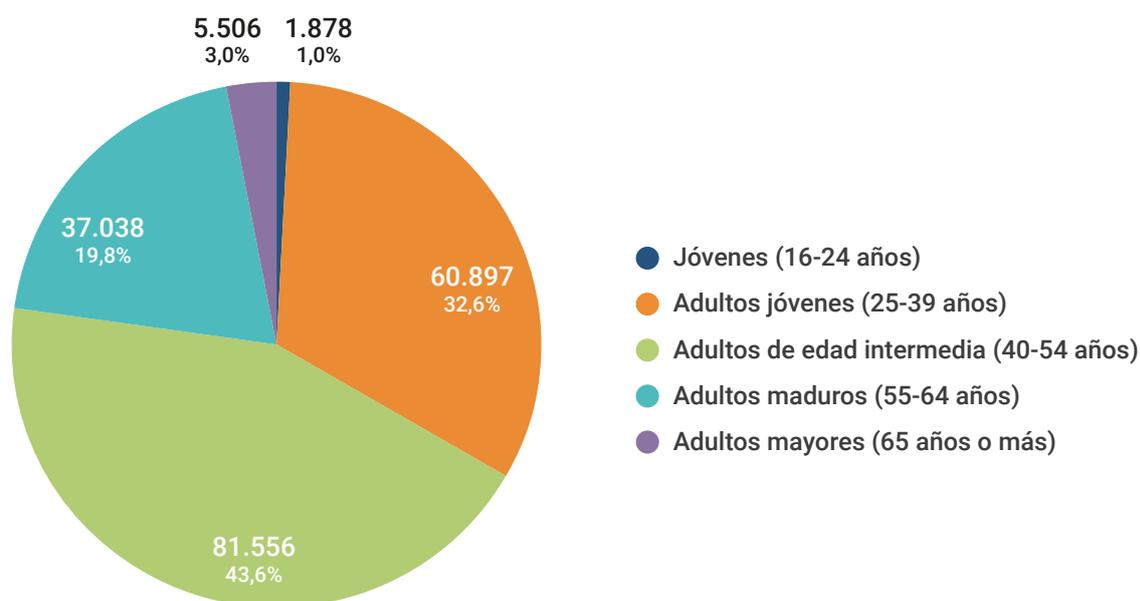
Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 6. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos Δ % interanual (abril de 2020) total y según género



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 7. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos según rango etario (abril de 2020)

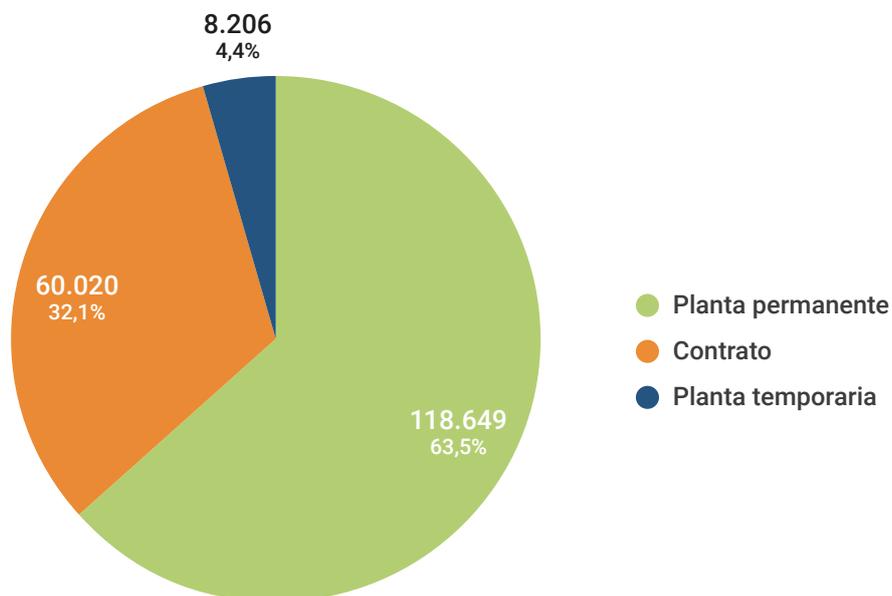


Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

En lo que concierne a cómo se distribuyen los puestos de trabajo del personal civil según tipo de contratación, se aprecia de nuevo que su estructura permanece estable, con algo menos de dos tercios de personal permanente³ –63,5 %–, un tercio de contratados –32,1 %– y un pequeño porcentaje de puestos de planta temporaria –4,4 %– (Gráfico 8). Cuando se observa la variación interanual del personal según tipo de contratación, se advierte que los colectivos afectados por la merma son el personal permanente –2,2 %– y, en menor medida, el contratado –1,8 %–. La baja resulta en parte compensada por el crecimiento de la planta transitoria –13,3 %–, que, no obstante, dado lo reducido de su tamaño, no permite equilibrar las retracciones registradas en los otros grupos (Gráfico 9).

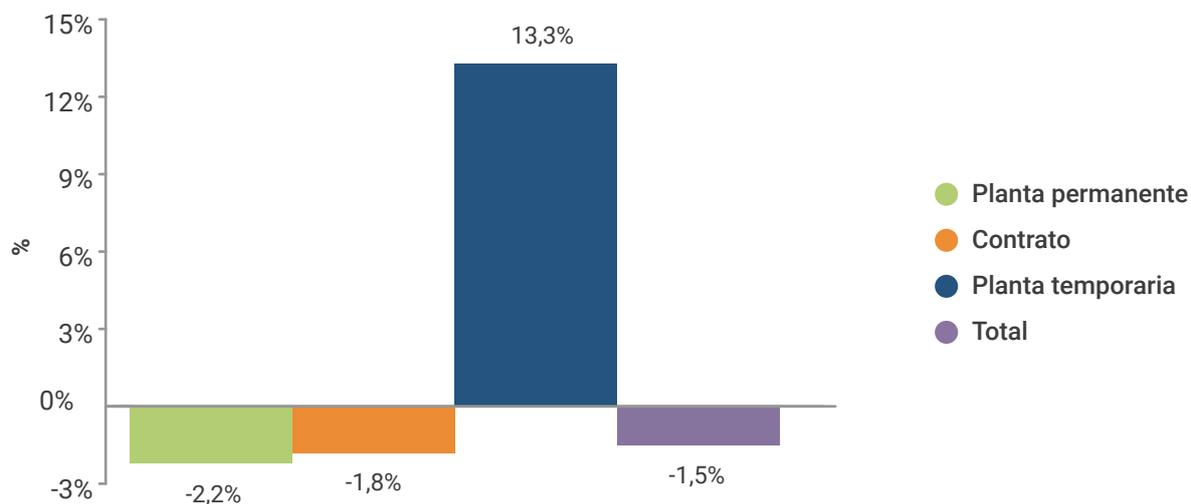
³ Incluye personal designado de manera transitoria en cargos de planta permanente.

Gráfico 8. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos según tipo de contratación (abril de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 9. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos Δ % interanual (abril de 2020) total y según tipo de contratación

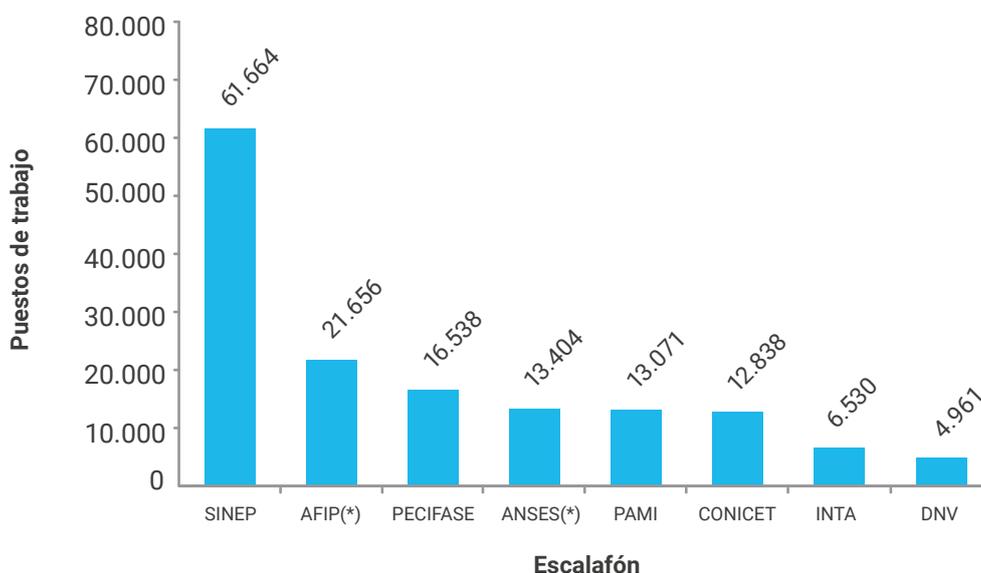


Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Respecto a la distribución según escalafones, en el ámbito civil, se confirma una vez más que el escalafón individualmente más numeroso es el SINEP, el cual congrega alrededor de un tercio de este universo. En menor medida, ratifican su importante magnitud regímenes como el del Personal Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad (PECIFASE) y los de 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)⁴ (Gráfico 10).

Gráfico 10. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos en escalafones seleccionados (abril de 2020)



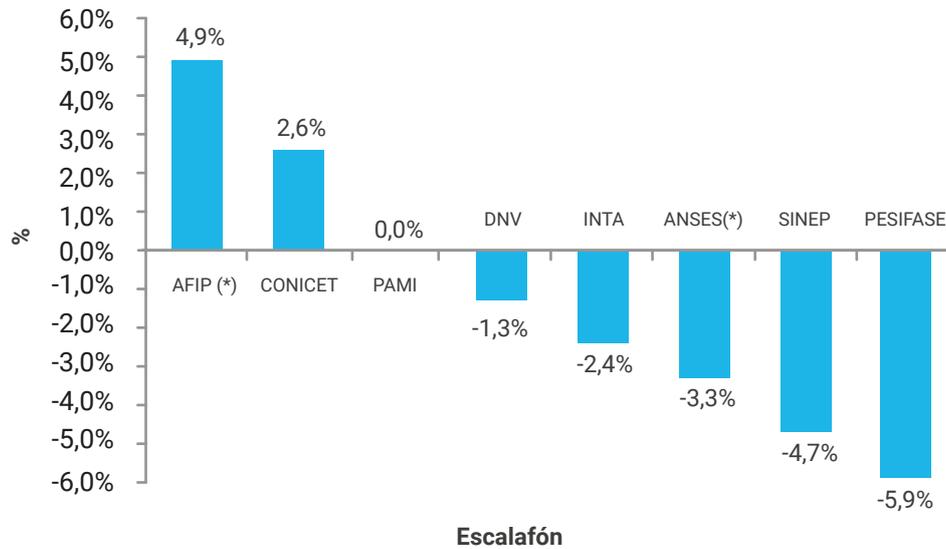
(*) AFIP comprende escalafones AFIP-DGI y AFIP-Aduana. ANSES comprende escalafones ANSES - Convencionado y ANSES - Superior y Gerencial

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

En la comparación interanual, la mayor parte de los escalafones considerados reduce sus puestos de trabajo, aunque en diversa magnitud. Salvo en el caso de ANSES, las retracciones son más moderadas que en enero. Nuevamente, el PECIFASE registra la baja más pronunciada $-5,9\%$, seguido por el SINEP $-4,7\%$ y ANSES $-3,3\%$. A su vez, los escalafones del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) $-2,4\%$ y la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) $-1,3\%$ presentan las disminuciones más modestas. En contraste con el comportamiento prevaleciente, AFIP y CONICET experimentan una vez más una suba $+4,9\%$ y $+2,6\%$, respectivamente, y el PAMI mantiene constante su dotación (Gráfico 11).

⁴ A través de la expresión *escalafón CONICET*, se hace referencia a las carreras de Investigador Científico y Tecnológico, y de Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo de dicho organismo, incluyendo a sus becarios internos.

Gráfico 11. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos Δ % interanual (abril de 2020) en escalafones seleccionados

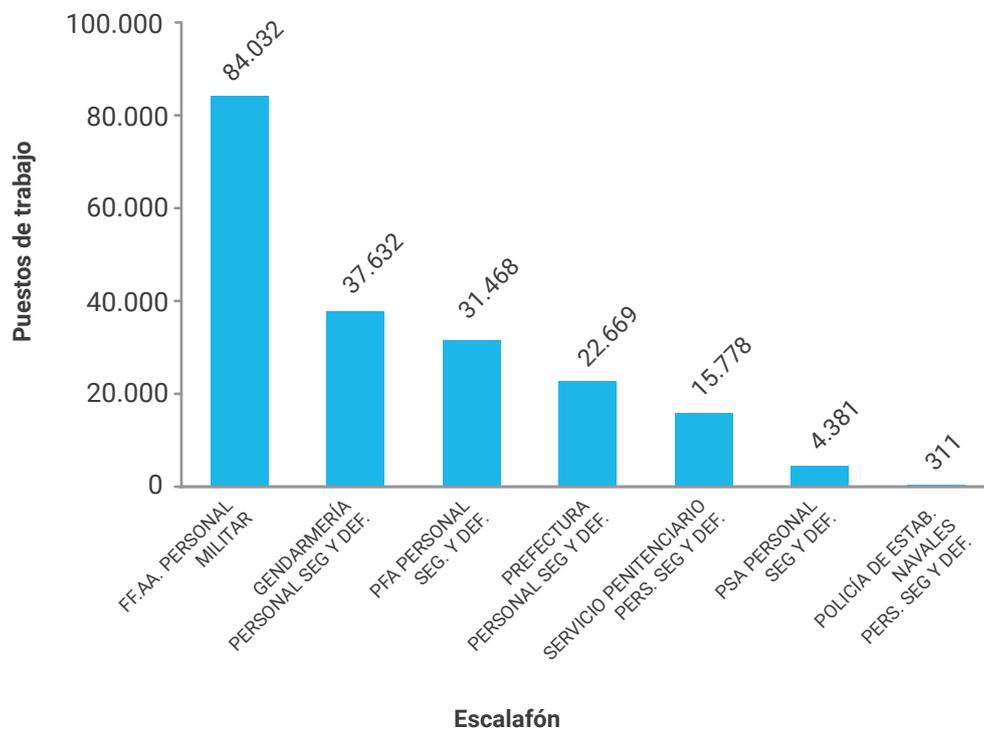


(*) AFIP comprende escalafones AFIP-DGI y AFIP-Aduana. ANSES comprende escalafones ANSES - Convencionado y ANSES - Superior y Gerencial

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

En lo que atañe a los escalafones del personal no civil, el personal militar de las Fuerzas Armadas sigue siendo, por amplio margen, el más numeroso con sus 84.032 puestos, seguido por Fuerzas de Seguridad, como Gendarmería Nacional, con 37.632; Policía Federal Argentina (PFA), con 31.468; y Prefectura Naval Argentina, con 22.669 (Gráfico 12).

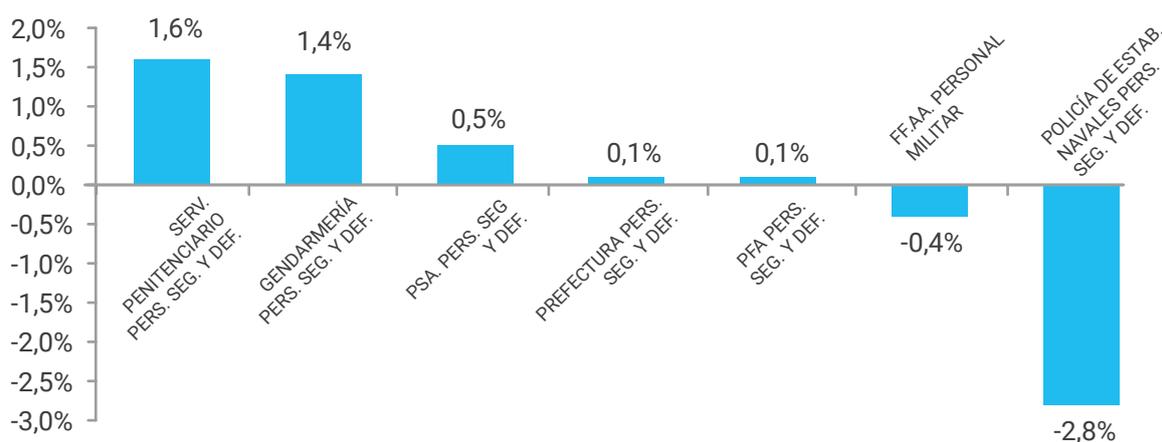
Gráfico 12. Puestos de trabajo del personal no civil de la administración nacional y los entes públicos (abril de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Como ya se ha puntualizado, en su conjunto, los puestos de trabajo no civiles vuelven a registrar un pequeño crecimiento interanual $-0,3\%$. Cuando se analiza el comportamiento de cada escalafón en particular, se observa que la mayoría conserva su dotación casi inalterada —la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) crece $0,5\%$, mientras que la Prefectura y la Policía Federal exhiben un alza del $0,1\%$. Se aprecia un incremento algo superior en los casos de los escalafones del Servicio Penitenciario Federal (SPF) $-1,6\%$ — y de Gendarmería Nacional $-1,4\%$ — (Gráfico 13)⁵.

Gráfico 13. Puestos de trabajo del personal no civil de la administración nacional y los entes públicos $\Delta\%$ interanual (abril de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

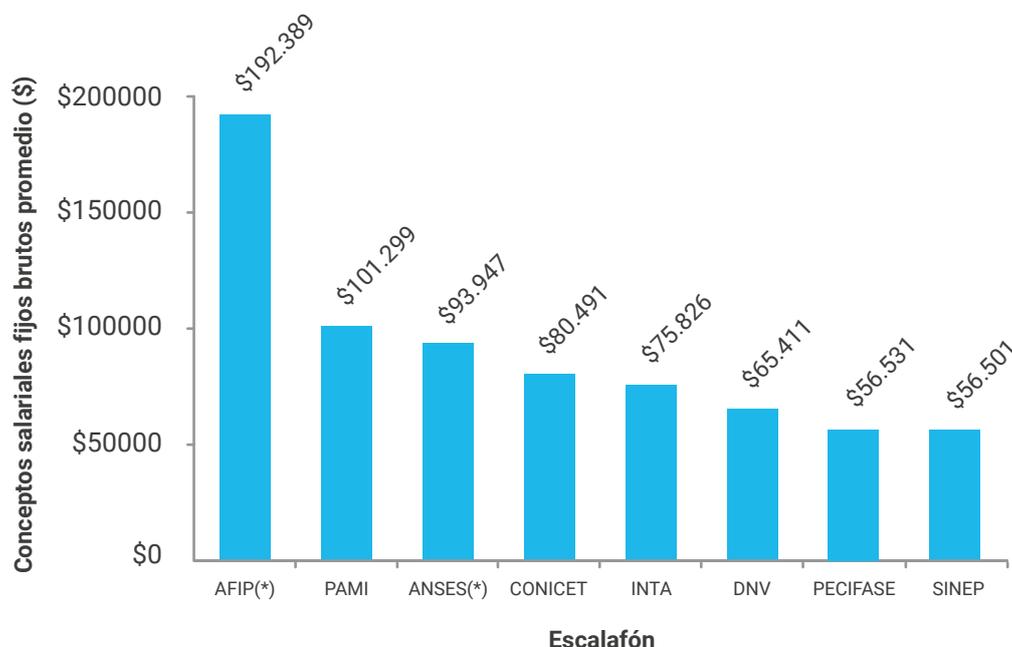
Respecto a las remuneraciones⁶, en el ámbito civil, se mantiene la heterogeneidad entre escalafones observada en los informes previos. En efecto, el de la AFIP es, por amplio margen, el de mayor salario promedio. Le siguen, a una distancia considerable, los de organismos tales como PAMI y ANSES. Luego, los escalafones con remuneraciones intermedias son los del CONICET —impulsado al alza por el mayor nivel educativo promedio de sus integrantes— y del INTA. Por último, los de menor retribución promedio son DNV, SINEP y PECIFASE. En términos de la comparación interanual, el salario real promedio sigue cayendo en la mayoría de los casos, aunque a un ritmo más moderado. En esta oportunidad, las bajas oscilan entre el 2% y el 10% , aunque, en el caso de AFIP, la merma es más

⁵ El escalafón de la Policía de Establecimientos Navales se retrae de una manera algo más pronunciada $-2,8\%$. No obstante, esto resulta relativizado por lo reducido de su dotación, que hace que pequeñas modificaciones en su tamaño impliquen variaciones más pronunciadas en términos relativos.

⁶ Términos tales como *remuneraciones*, *salarios* o *retribuciones*, empleados en el marco de este informe, siempre remiten a *conceptos salariales fijos*. Estos constituyen las asignaciones mensuales fijas recibidas por una persona en un determinado período, producto de la prestación de servicios en un puesto de trabajo, y que forman parte de su remuneración normal y habitual. No se incluyen en esta clasificación los conceptos salariales de pago variable que puedan devenir de premios, bonos, compensaciones transitorias o estacionales, pago por servicios extraordinarios, reintegros por gastos, viáticos, entre otros.

pronunciada $-15,9\%$ ⁷. En contraste con el comportamiento generalizado, el escalafón de la DNV exhibe de nuevo un alza de magnitud superior a la de enero $-9,7\%$ (Gráficos 14 y 15)⁸.

Gráfico 14. Conceptos salariales fijos brutos promedio del personal civil de la administración nacional y los entes públicos en escalafones seleccionados (abril de 2020)



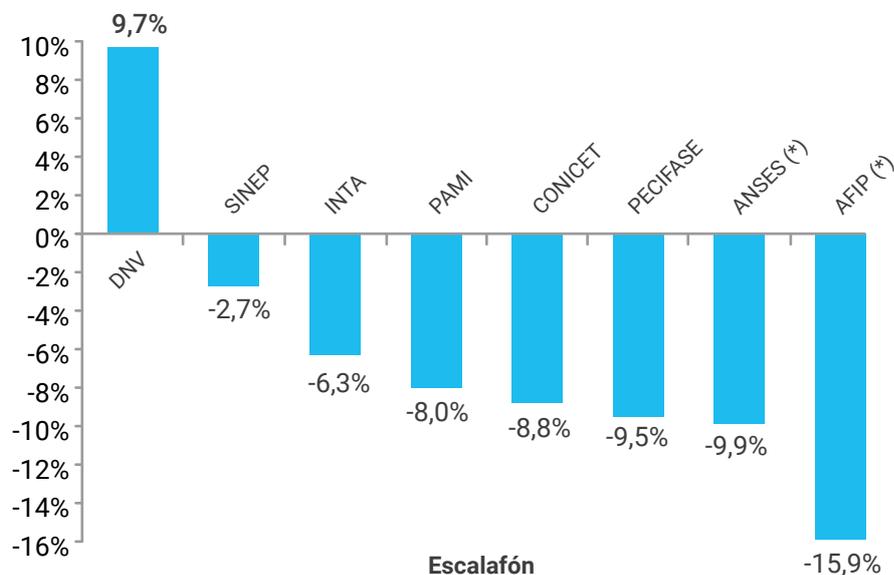
(*) AFIP comprende escalafones AFIP-DGI y AFIP-Aduana. ANSES comprende escalafones ANSES - Convencionado y ANSES - Superior y Gerencial

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

⁷ En esta oportunidad, el promedio salarial de los escalafones AFIP presenta tanto una caída en términos nominales respecto de enero de este año como una merma interanual real más pronunciada que la del resto de los escalafones considerados. Ambas situaciones se explican por la caída de la recaudación —que impacta en la cuenta de jerarquización, componente salarial asociado a cómo evoluciona la primera— y por el recorte de los servicios extraordinarios a cargo del personal aduanero, producto de las restricciones a la actividad, derivadas del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), dispuesto en el marco de la pandemia por COVID-19 (Decreto 297/2020).

⁸ A los efectos del cálculo de la variación interanual del salario real de los escalafones considerados, se procede a deflactar los conceptos fijos liquidados promedio de los escalafones seleccionados —correspondientes a abril de 2020— por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) con cobertura nacional, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). De esta forma, se logra expresar dichos promedios salariales a precios de abril de 2019, lo que, a su vez, permite establecer la variación interanual del salario real promedio por escalafón seleccionado.

Gráfico 15. Conceptos salariales fijos brutos promedio del personal civil de la administración nacional y los entes públicos
Δ % interanual real (abril de 2020) en escalafones seleccionados



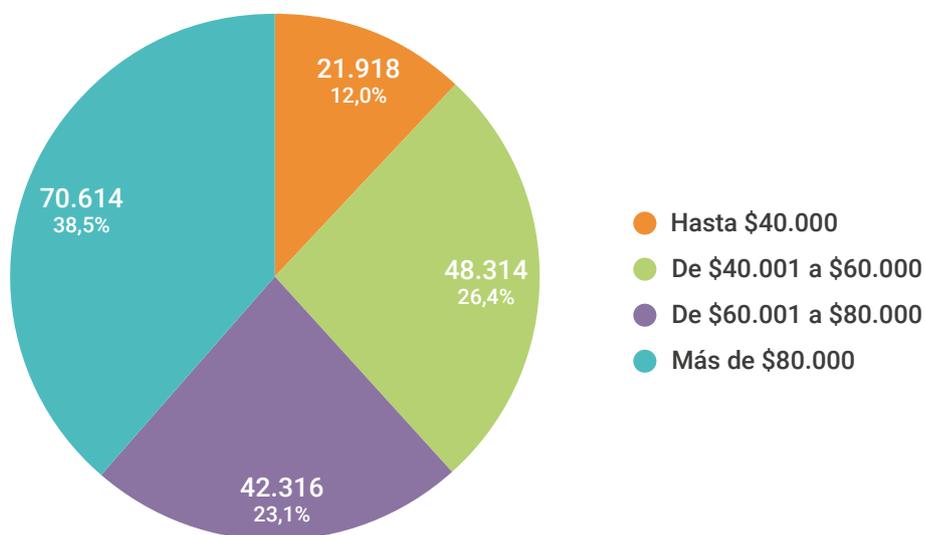
(*) AFIP comprende escalafones AFIP-DGI y AFIP-Aduana. ANSES comprende escalafones ANSES - Convencionado y ANSES - Superior y Gerencial

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP e INDEC

En cuanto al análisis de las retribuciones civiles según intervalos, se observa que casi la mitad del personal se ubica en los segmentos intermedios y se reparte en partes semejantes entre quienes cuentan con ingresos desde \$40.001 hasta \$60.000 –26,4 %– y desde \$60.001 hasta \$80.000 –23,1 %–. Por encima de este nivel, la franja superior –más de \$80.000– resulta ser la más frecuente, dado que agrupa a un 38,5 % de los trabajadores civiles, mientras que solo un 12 % se encuentra por debajo de los \$40.000. Si se pone el foco en la situación salarial del SINEP –el escalafón más numeroso–, se advierte que la mayoría percibe remuneraciones de entre \$40.001 y \$60.000 –51,6 %–. Una proporción cercana al 20 % percibe tanto las retribuciones más modestas –hasta \$40.000– como las que van desde los \$60.001 hasta los \$80.000 –18,9 % y 21,3 %, respectivamente–, mientras que solo el 8,2 % se ubica en la franja superior de ingresos. Estas cifras ratifican que el SINEP es uno de los escalafones de menor retribución relativa entre los civiles (Gráficos 16 y 17)⁹.

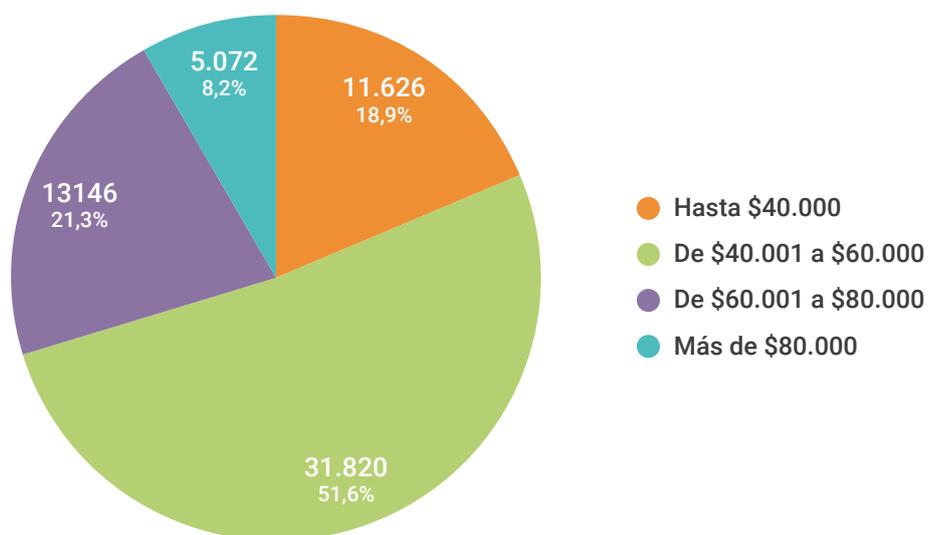
⁹ Para construir los intervalos, se excluyen los siguientes colectivos: autoridades superiores, funcionarios fuera de nivel, personal del Servicio Exterior de la Nación (SEN) y personal docente civil de las Fuerzas Armadas (horas cátedra). En los tres primeros casos, además de no estar regulados por la Ley Marco de Regulación del Empleo Público (LMREP), perciben salarios que se ubican muy por encima de los del resto del personal civil. En el caso del SEN, esto se explica por tratarse de remuneraciones fijadas en dólares estadounidenses (USD). En cuanto al personal con horas cátedra, se considera que sus retribuciones, relativamente más bajas que las del resto, no resultan comparables, dada la diferente duración de su jornada laboral. Por los motivos expuestos, se entiende que se trata de valores atípicos, y que su inclusión conduciría a estimaciones sesgadas.

Gráfico 16. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos según intervalos salariales (abril de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 17. Puestos de trabajo del escalafón SINEP según intervalos salariales (abril de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

>> Progreso en la carrera administrativa: la situación del escalafón SINEP

En este apartado, se indaga en las oportunidades de progreso en la carrera administrativa que ofrece el escalafón SINEP a sus integrantes. Se pone el foco en la situación de dicho escalafón por tratarse del más numeroso entre el personal civil y el más extendido transversalmente entre los organismos que componen la administración nacional.

Este estudio representa una continuidad en los esfuerzos orientados a desarrollar indicadores capaces de corroborar en qué medida el funcionamiento efectivo de la APN se corresponde con los atributos de una burocracia weberiana. En este sentido, se recurre nuevamente a los aportes de Evans y Rauch (1999 y 2000). Estos autores construyen una *escala de weberianismo* que consta de dos dimensiones: *reclutamiento meritocrático* y *carrera a largo plazo*. Luego de haber analizado la primera cuestión en investigaciones previas (INAP, 2020), se profundiza en las perspectivas de desarrollo de la carrera en el ámbito del SINEP.

A tal fin, se construyen indicadores, tales como proporción de trabajadores promovidos de nivel durante los últimos seis años, porcentaje de directivos públicos concursados, proveniencia del sector público y antigüedad del personal de Alta Dirección Pública (ADP). Este criterio reproduce en buena medida el empleado por Evans y Rauch (1999 y 2000). No obstante, a diferencia de los trabajos reseñados, fundados en percepciones de especialistas, esta investigación se basa en atributos efectivamente observados en el personal estudiado, capturados por la BIEP.

Antes de comenzar con el análisis propiamente dicho, se procede a una descripción somera de la configuración del escalafón SINEP, que puede ser de utilidad para el lector no familiarizado con sus características específicas. 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 grados¹⁰ y tres tramos. Los agrupamientos congregan puestos de trabajo de acuerdo con su naturaleza funcional. 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 (Cuadro 1 y Decreto 2098/2008).

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, por ejemplo, el concurso. En cambio, la promoción horizontal consiste en un régimen de antigüedad calificada, según el cual aquellos 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 comporte 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 escalafón¹¹ (Salas y Wegman, 2016; Decreto 2098/2008 y Cuadro 1).

¹⁰ En el caso de los trabajadores que acceden al grado máximo, se prevé que puedan continuar promoviendo de grado si cumplen con los requisitos de antigüedad, capacitación y desempeño exigidos. A tal fin, se instituye un adicional por grado extraordinario (Decreto 2098/2008, Anexo, artículo 29).

¹¹ 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).

Cuadro 1. Estructura del escalafón SINEP^(*)

Agrupamiento	Nivel	Grados	Tramo	
General	B	1	General	
	C	2		
	D	3		
Profesional	E	4		Intermedio
	F	5		
	A	6		
Científico-técnico	B	7		
	C	8		
	D	9		
Especializado	A	10		Avanzado
	B			

(*) Los grados van del 1 al 10 para todo agrupamiento y nivel. Los tramos son idénticos para todo agrupamiento y nivel

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 2098/2008

Entre los indicadores de progreso en la carrera, se comienza por estudiar cuántos agentes enrolados en el SINEP ascendieron o no de nivel durante el período que va desde enero de 2014 hasta abril de 2020. Es decir que se compara el nivel escalafonario ostentado al final de la etapa considerada –o el último obtenido, de haberse desvinculado con anterioridad– con el registrado al inicio –o al momento de su ingreso al escalafón, si este fuera posterior–. Si bien, como ya se aclaró, el SINEP contempla la promoción vertical y horizontal, solo se tienen en cuenta los cambios de nivel, dado que implican tareas de mayor complejidad, acceso por concurso y, en principio, incrementos retributivos superiores. Pese a que, estrictamente hablando, solo pertenece a la carrera administrativa quien goza de estabilidad e integra la planta permanente, se incluyen también en el análisis al personal contratado y al de planta transitoria. Esta decisión se funda en que el SINEP presenta una elevada incidencia de contratados que, además, tienden a permanecer en esta condición durante lapsos prolongados –situación de la que se dio cuenta en investigaciones previas (INAP, 2019a)–, con el consecuente desarrollo de mecanismos informales para el desarrollo de su carrera¹².

¹² Como, por ejemplo, ofrecerle al agente contratado un nuevo vínculo, equiparado a un nivel escalafonario superior.

Cuadro 2. Cambio de nivel escalafonario del personal del SINEP según nivel actual o último (2014-2020)

Nivel actual o último	Cambio de nivel escalafonario			Total
	Sin cambios	Ascendente	Descendente	
A	4.182 65,6%	2.192 34,4%	0 0,0%	6.374 100,0%
B	17.202 75,0%	5.311 23,2%	418 1,8%	22.931 100,0%
C	21.502 78,3%	5.610 20,4%	345 1,3%	27.457 100,0%
D	26.055 84,7%	4.321 14,0%	383 1,2%	30.759 100,0%
E	9.380 97,1%	194 2,0%	90 0,9%	9.664 100,0%
F	1.341 98,4%	0 0,0%	22 1,6%	1.363 100,0%
Total	79.662 80,8%	17.628 17,9%	1.258 1,3%	98.548 100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Entre los aspectos más llamativos, se destaca que una porción bastante reducida de la dotación total del escalafón logra promover durante el período en cuestión. En efecto, solo el 17,9 % de los trabajadores del SINEP subió de nivel durante 2014-2020. Se aprecia también que, a medida que se desciende de nivel escalafonario, se reducen las oportunidades efectivas de ascender. Es decir que la tendencia general al estancamiento en la carrera de los trabajadores del SINEP se profundiza entre quienes pertenecen a los niveles más bajos del escalafón (Cuadro 2).

Esto podría deberse a que las credenciales educativas exigidas para alcanzar puestos de nivel superior operan como barrera de acceso para el personal de menor nivel educativo que, a su vez, enfrenta dificultades para lograr una formación más elevada. En cambio, el personal con titulación universitaria encuentra un campo más abierto de oportunidades y cuenta con facilidades para obtener una especialización cada vez más alta, lo que redundará en un mayor dinamismo del agrupamiento profesional¹³. Se configura así una situación que contribuye a reproducir y ampliar la desigualdad de ingresos en el sector público.

Antes de continuar con el análisis de la información disponible, es preciso advertir respecto de lo que, en principio, representa una paradoja, la existencia, si bien en un bajo porcentaje, de cambios

¹³ Esta interpretación es consistente con la hipótesis de la *función de filtro* de las credenciales educativas reseñada por Morduchowicz (2004).

de nivel en sentido descendente. A medida que se avance en la indagación, se sugerirán posibles explicaciones para este comportamiento aparentemente anómalo.

Cuadro 3. Cambio de nivel escalafonario del personal de planta permanente del SINEP según nivel actual o último (2014-2020)

Nivel actual o último	Cambio de nivel escalafonario			Total
	Sin cambios	Ascendente	Descendente	
A	1.791 76,4%	553 23,6%	0 0,0%	2.344 100,0%
B	4.695 80,7%	866 14,9%	254 4,4%	5.815 100,0%
C	7.158 82,2%	1.309 15,0%	243 2,8%	8.710 100,0%
D	8.679 92,7%	435 4,6%	247 2,6%	9.361 100,0%
E	4.049 97,9%	37 0,9%	49 1,2%	4.135 100,0%
F	309 98,7%	0 0,0%	4 1,3%	313 100,0%
Total	26.681 87,0%	3.200 10,4%	797 2,6%	30.678 100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Cuadro 4. Cambio de nivel escalafonario del personal contratado del SINEP según nivel actual o último (2014-2020)

Nivel actual o último	Cambio de nivel escalafonario			Total
	Sin cambios	Ascendente	Descendente	
A	1.922 56,4%	1.488 43,6%	0 0,0%	3.410 100,0%
B	11.846 73,0%	4.326 26,6%	61 0,4%	16.233 100,0%
C	13.955 76,4%	4.240 23,2%	74 0,4%	18.269 100,0%
D	17.048 81,0%	3.869 18,4%	135 0,6%	21.052 100,0%
E	5.137 96,4%	155 2,9%	39 0,7%	5.331 100,0%
F	1.012 98,3%	0 0,0%	17 1,7%	1.029 100,0%
Total	50.920 77,9%	14.078 21,6%	326 0,5%	65.324 100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Cuadro 5. Cambio de nivel escalafonario del personal del SINEP según tipo de contratación (2014-2020)

Tipo de contratación	Cambio de nivel escalafonario			Total
	Sin cambios	Ascendente	Descendente	
Planta permanente	26.681 87,0%	3.200 10,4%	797 2,6%	30.678 100,0%
Contrato	50.920 77,9%	14.078 21,6%	326 0,5%	65.324 100,0%
Planta temporaria	2.061 81,0%	350 13,7%	135 5,3%	2.546 100,0%
Total	79.662 80,8%	17.628 17,9%	1.258 1,3%	98.548 100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Quando se distingue al personal según tipo de contratación, se aprecia que la tendencia al estancamiento en la carrera se profundiza entre quienes integran la planta permanente. En efecto, durante 2014-2020, solo un 10,4 % de ese colectivo logró ascender, mientras que, entre los contratados, la cifra alcanzó el 21,6 %. Por consiguiente, de manera paradójica, el personal con derecho reconocido al progreso en la carrera cuenta con menores chances efectivas de desarrollarla que quienes no se encuentran formalmente incorporados a ella. En efecto, tal como se observó al estudiar las perspectivas de movilidad del personal civil en investigaciones previas (INAP, 2019b), la combinación de flexibilidad y discrecionalidad resultan más eficaces que los institutos previstos por ley. Esto se debe a que, por su naturaleza jurídica, demandan procedimientos más complejos y la movilización de mayores recursos organizacionales (Cuadros 3, 4 y 5).

Se advierte también que el vínculo positivo entre nivel escalafonario y oportunidades de promover se verifica tanto entre el personal permanente como entre el no permanente. Otra cuestión digna de mención tiene que ver con que los miembros de la planta permanente registran una mayor proporción de movimientos en sentido descendente que el personal contratado –2,6 % y 0,5 % en cada caso—. A continuación, se ensaya una posible explicación de este comportamiento (Cuadros 3, 4 y 5).

Cuadro 6. Cambio de nivel escalafonario del personal de planta permanente del SINEP según cambio en el tipo de contratación (2014-2020)

Cambio en el tipo de contratación	Cambio de nivel escalafonario			Total
	Sin cambios	Ascendente	Descendente	
Sí	4729 67,6%	1759 25,1%	512 7,3%	7000 100,0%
No	21952 92,7%	1441 6,1%	285 1,2%	23678 100,0%
Total	26681 87,0%	3200 10,4%	797 2,6%	30678 100,0%

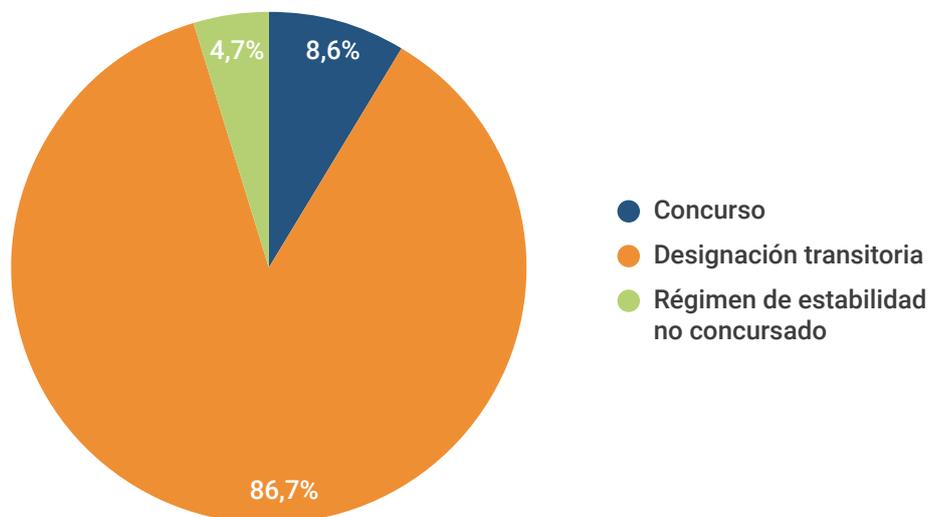
Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

En lo que respecta al personal permanente, cuando se analiza su comportamiento teniendo en cuenta si, durante el período considerado, cambió o no su modalidad contractual, se advierten ciertas características de interés. Se aprecia que aquellos trabajadores que permanecieron en planta permanente durante toda la etapa en cuestión —una amplia mayoría— son los que exhiben mayor estancamiento en la carrera. De hecho, solo el 6,1 % de dicha dotación logró alcanzar un nivel superior. Estos datos demuestran que, en la actualidad, al menos en el ámbito del SINEP, una vez que se ingresa en planta permanente, resulta difícil promover de nivel (Cuadro 6).

En contraste, entre quienes sí cambiaron de tipo de contratación, el porcentaje de los que logra ascender llega al 25,1 %. Esta cifra resulta elevada respecto del conjunto del personal con estabilidad y parece explicarse por el ingreso de contratados a puestos permanentes de nivel superior al que estaban equiparados en sus respectivos vínculos. Esto puede deberse a su ingreso por concurso a la planta permanente o a su designación transitoria en cargos con función ejecutiva (Cuadro 6).

A su vez, el análisis del comportamiento de la planta permanente según cambio en el tipo de contratación contribuye a echar luz sobre los movimientos en sentido descendente del escalafón. En efecto, se advierte que, entre quienes hoy revistan en planta permanente, pero provenían de otra modalidad contractual, el 7,3 % registra un descenso de nivel. Se trata de un valor alto respecto del comportamiento general y dado lo extraño de la situación. Representa un 64,2 % de los movimientos descendentes en planta permanente y un 40,7 % en el total del escalafón. Puede conjeturarse que una porción de los contratados que concursó e ingresa a planta permanente lo hace a cargos de nivel inferior al que estaban equiparados, condición que aceptan en pos de la estabilidad (Cuadro 6).

Gráfico 18. Puestos de trabajo de ADP del escalafón SINEP según sistema de acceso al cargo (enero de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Cuadro 7. Sistema de acceso al cargo del personal de ADP del escalafón SINEP según nivel de función ejecutiva (enero de 2020)

Nivel de Función Ejecutiva	Sistema de acceso al cargo			Total
	Concurso	Designación transitoria	Régimen de estabilidad no concursado	
I	17 5,0%	307 90,6%	15 4,4%	339 100,0%
II	28 9,4%	261 87,6%	9 3,0%	298 100,0%
III	78 10,2%	639 83,9%	45 5,9%	762 100,0%
IV	73 8,4%	763 87,4%	37 4,2%	873 100,0%
Total	196 8,6%	1970 86,7%	106 4,7%	2272 100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

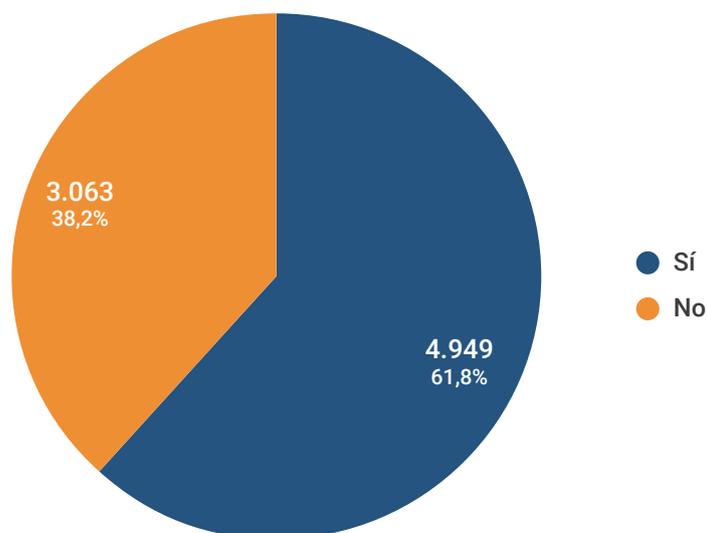
A continuación, se analiza una serie de indicadores ligados a la ADP del SINEP, a fin de determinar en qué medida estos cargos resultan ocupados por personal proveniente del sector público. Se considera que la posibilidad de acceder a puestos directivos por parte de personal proveniente de la carrera pública es una dimensión fundamental de las oportunidades de progreso en aquella.

En este sentido, se comienza por estudiar en qué medida las posiciones gerenciales del escalafón se cubren por concurso, mecanismo que, además de ser el formalmente estatuido, en principio, garantiza mayores chances al personal de carrera, al reducir la discrecionalidad en las designaciones. Los datos revelan que, más allá de espasmos ocasionales, existe un escaso apego a la política de concursos de cargos directivos en el SINEP. En efecto, en enero de 2020, solo un 8,6 % de los puestos se encontraba ocupado por directivos concursados. Cuando se desglosa el análisis según nivel de función ejecutiva, es decir, de acuerdo con la jerarquía del cargo directivo, se advierte que aquellos de mayor responsabilidad —Función Ejecutiva Nivel I, esto es, Dirección Nacional— son los que menos se concursan. En efecto, solo un 5,0 % de las direcciones nacionales se encuentra ocupado por funcionarios concursados (Gráfico 18 y Cuadro 7)¹⁴.

En este punto, corresponde hacer una breve digresión respecto de la cobertura de los puestos directivos del SINEP. Ante la situación relevada en dicho ámbito, pueden sugerirse dos alternativas de acción. La primera de ellas tiene que ver con encarar una política agresiva de concursos de cargos directivos en el marco de la normativa vigente. La otra opción contempla reconocer como demasiado ambiciosa la prescripción de concursar todos los puestos directivos y avanzar hacia un esquema que busque articular la acreditación de la idoneidad con la confianza política. En este sentido, la literatura especializada discute sobre los mecanismos adecuados para alcanzar este equilibrio y analiza diversas experiencias internacionales (Longo, 2001 y 2006). En el ámbito regional, pueden mencionarse los casos del régimen de *Direção e Assessoramento Superiores* (DAS) del Brasil y del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) de Chile como antecedentes de esfuerzos orientados en esa dirección (Chudnovsky, 2017; Grottola, 2018; Iacoviello, Llano y Strazza, 2011; y Zuvanic, 2016).

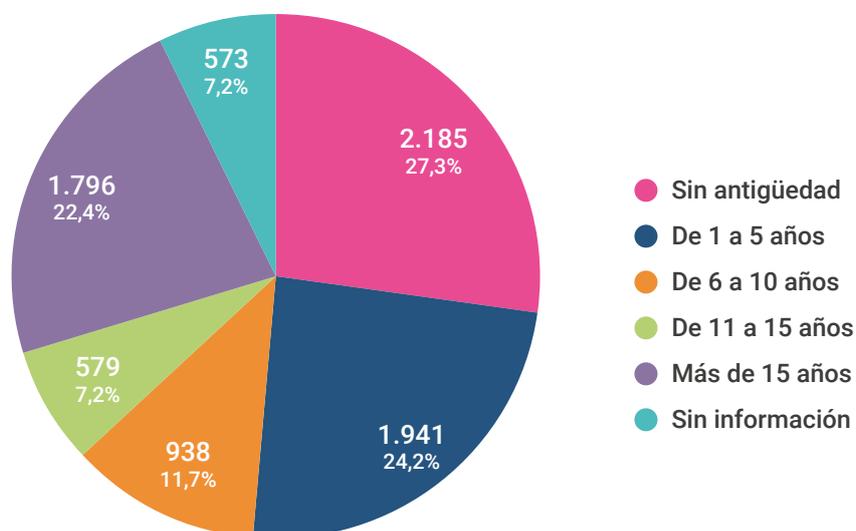
¹⁴ La categoría *régimen de estabilidad no concursado* remite a una situación irregular en la que, una vez expirado el período de estabilidad en la función ejecutiva conferido por concurso —en el SINEP son cinco años (Decreto 2098/2008, Anexo, artículo 19) —, el cargo sigue siendo ocupado de hecho por la misma persona, sin que se organice un nuevo concurso.

Gráfico 19. Personal nombrado en la ADP del SINEP durante 2014-2020 según proveniencia del Sector Público Nacional



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 20. Personal nombrado en la ADP del SINEP durante 2014-2020 según antigüedad



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Luego de esta disquisición, se retoma el análisis de las perspectivas de acceso a puestos directivos del SINEP por parte de trabajadores públicos. En función de este objetivo, se observan todos los nombramientos en ADP durante el período que va desde enero de 2014 hasta abril de 2020, a los efectos de determinar si los funcionarios designados provenían o no del Sector Público Nacional. Como fruto de este relevamiento, surge que el 61,8 % de ellos se desempeñaba en dicho ámbito al momento del nombramiento¹⁵ (Gráfico 19).

¹⁵ Esta cifra puede comportar cierta subestimación, dado que no se tienen en cuenta aquellas empresas

Cuando se indaga en los registros de antigüedad en la administración pública del personal nombrado en ADP durante el período en cuestión, se aprecia que el 65,5 % registra antecedentes, por lo que los datos coinciden con el indicador de proveniencia del sector público recién mencionado. Se destaca también que un 41,3 % de ellos contaba, al momento de su designación, con más de cinco años de antigüedad, y un 22,4 % gozaba de gran experiencia —más de quince años—. Esto permite advertir que, en este escalafón, predomina el reclutamiento de personal directivo al interior del sector público, aunque, como ya se señaló, a través de mecanismos discrecionales, como las designaciones transitorias (Gráfico 20).

Estos hallazgos permiten matizar, en alguna medida, las afirmaciones anteriores respecto de la situación de estancamiento en la carrera en que tiende a encontrarse el personal del escalafón SINEP. Si bien, si se observa el funcionamiento efectivo de los institutos previstos por la carrera, las vías de acceso a cargos superiores parecen estar bloqueadas, una mirada más amplia permite avizorar la vigencia de rutas alternativas de índole informal que hacen posible, en ocasiones, sortear estos obstáculos.

Referencias bibliográficas

- Chudnovsky, M. (2017). La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (69), 5-40.
- Evans, P. y Rauch, J. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75, 49-71.
- (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of «Weberian» State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765.
- Grottola, L. (2018, 10-13 de septiembre). Paradigmas de administración pública y sistemas de servicio civil. Un análisis comparado de los gobiernos centrales de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Ponencia presentada en el XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia, Rosario, República Argentina.
- Iacoviello, M.; Llano, M. y Strazza, L. (2011, 6-8 de julio). Profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina: algunas experiencias comparadas. Ponencia presentada en el VI Congreso Argentino de Administración Pública, Resistencia, República Argentina.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2020). *Informe Trimestral de Empleo Público*, 2(2), Buenos Aires.
- (2019a). *Informe Trimestral de Empleo Público*, 2(1), Buenos Aires.
- (2019b). *Informe Trimestral de Empleo Público*, 1(3), Buenos Aires.
- Longo, F. (2001). *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*. BID.
- (2006). Oferta y demanda de gerentes públicos. Un marco de análisis de la institucionalización de la dirección pública profesional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (35).
- Morduchowicz, A. (2004). *Discusiones de economía de la educación*. Losada.
- 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.
- Zuñanic, L. (2016). En busca del destino: hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina. *Documentos de Políticas Públicas del CIPPEC*, (180), 1-16. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1000.pdf>

Leyes y decretos

- Decreto 297/2020. Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio. Publicado en el B.O. el 20 de marzo de 2020.
- Decreto 365/2017. Creación de la Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios en el Sector Público Nacional. Publicado en el B.O. el 29 de mayo de 2017.
- 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.
- Ley 25.164. Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional. Publicada en el B.O. el 8 de octubre de 1999.
- Ley 24.156. Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Publicada en el B.O. el 29 de octubre de 1992.
- Ley 20.744. Ley de Contrato de Trabajo. Publicada en el B.O. el 27 de septiembre de 1974.

Siglas empleadas en el presente informe

ADP: Alta Dirección Pública

AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos

ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social

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

CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

DAS: Direção e Assessoramento Superiores (Brasil)

DNV: Dirección Nacional de Vialidad

DOCIFA: Personal Docente Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad

INAP: Instituto Nacional de la Administración Pública

INCAA: Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

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

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

IPC: Índice de Precios al Consumidor

LCT: Ley de Contrato de Trabajo

LMREP: Ley Marco de Regulación del Empleo Público

PECIFASE: Personal Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad

PFA: Policía Federal Argentina

PSA: Policía de Seguridad Aeroportuaria

SADP: Sistema de Alta Dirección Pública (Chile)

SEN: Servicio Exterior de la Nación

SIGEN: Sindicatura General de la Nación

SINEP: Sistema Nacional de Empleo Público

SPF: Servicio Penitenciario Federal

