

ISSN 2683-670X
(versión impresa)

ISSN 2683-7137
(versión en línea)

ITEP

Informe Trimestral de Empleo Público

AÑO 2 • N.º 4
SEPTIEMBRE 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

Septiembre 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 julio 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 cuyos conceptos fijos liquidados son mayores de 0 (cero).

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

En esta oportunidad, la propuesta consiste en construir indicadores de capacitación de los empleados públicos nacionales del ámbito civil. Se pone el foco en la situación de dicho universo, dado que predomina ampliamente en las actividades de formación desarrolladas en el marco del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Se busca caracterizar el grado de participación de los trabajadores civiles nacionales en instancias de capacitación durante el período 2012-2019 e indagar en posibles determinantes, tales como el escalafón—y las normas que lo regulan¹—, el tipo de contratación y el género. El análisis se estructura en torno a un indicador de créditos de capacitación aprobados per cápita, elaborado a partir de datos de la BIEP y el Sistema de Acreditación INAP (SAI)².

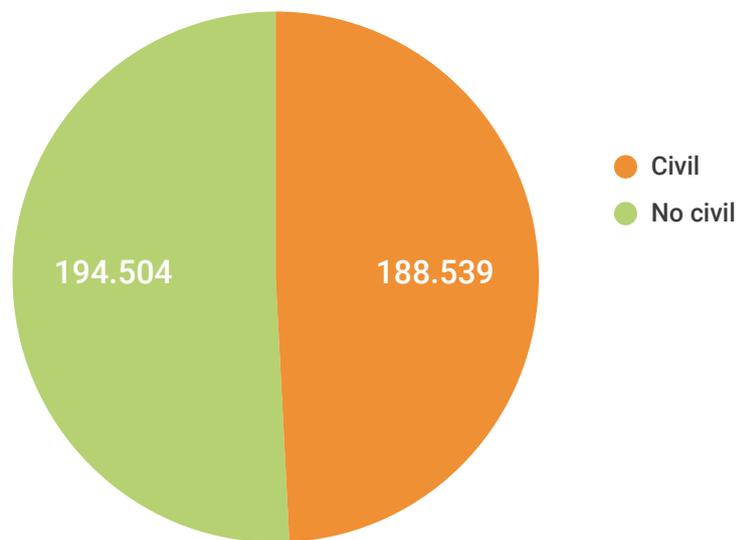
¹ Es decir, si cada escalafón se rige o no por la Ley Marco de Regulación del Empleo Público (LMREP) (Ley 25.164) o el Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG), aprobado por el Decreto 214/2006.

² El SAI contiene información sobre los cursos realizados o acreditados por el INAP, sus alumnos y docentes.

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

La administración nacional y los entes públicos³ (Ley 24.156, artículo 8, incisos a y c) cuentan en julio de 2020 con 383.043 puestos de trabajo —188.539 civiles y 194.504 no civiles—. Esto representa una situación de estabilidad respecto a abril de este año y una leve alza interanual del 0,3 %. De esta forma, en la comparación interanual, el empleo quiebra la tendencia declinante registrada desde 2017. La suba tiene lugar tanto entre los puestos civiles —0,4 %— como no civiles —0,2 %—. Así, el empleo civil sale de una prolongada fase contractiva iniciada a mediados de 2016, mientras que los puestos no civiles continúan exhibiendo un modesto crecimiento (Gráficos 1, 2 y 3).

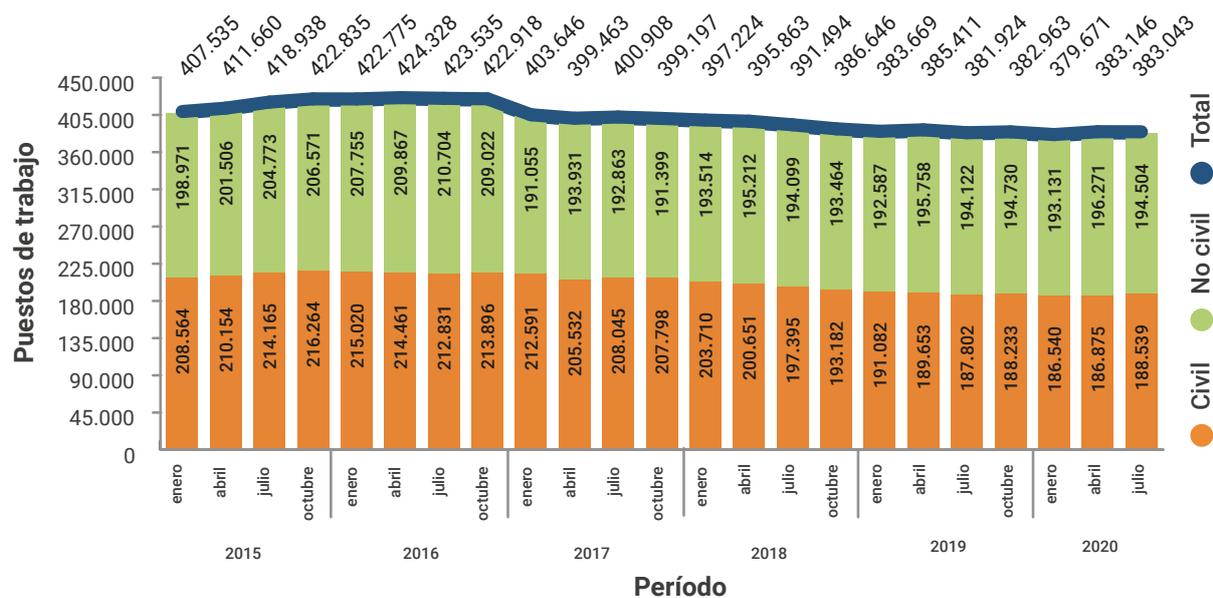
Gráfico 1. Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos (julio 2020) civil y no civil



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

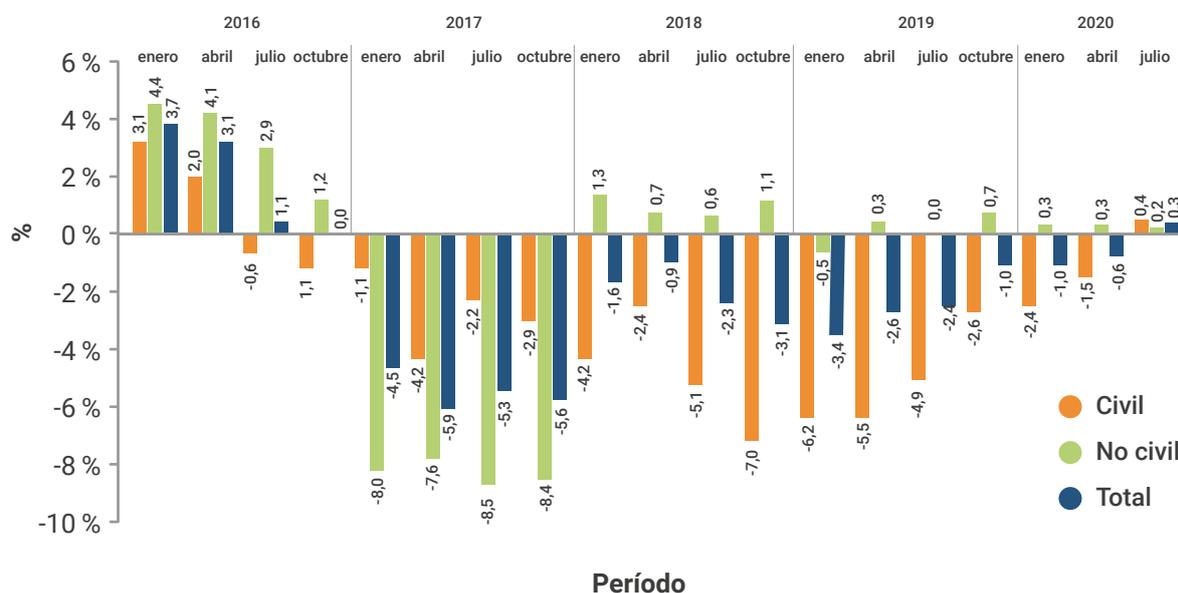
³ La administración nacional incluye a la administración central y los organismos descentralizados. La categoría *entes públicos* abarca organismos, como la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) o PAMI y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

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



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

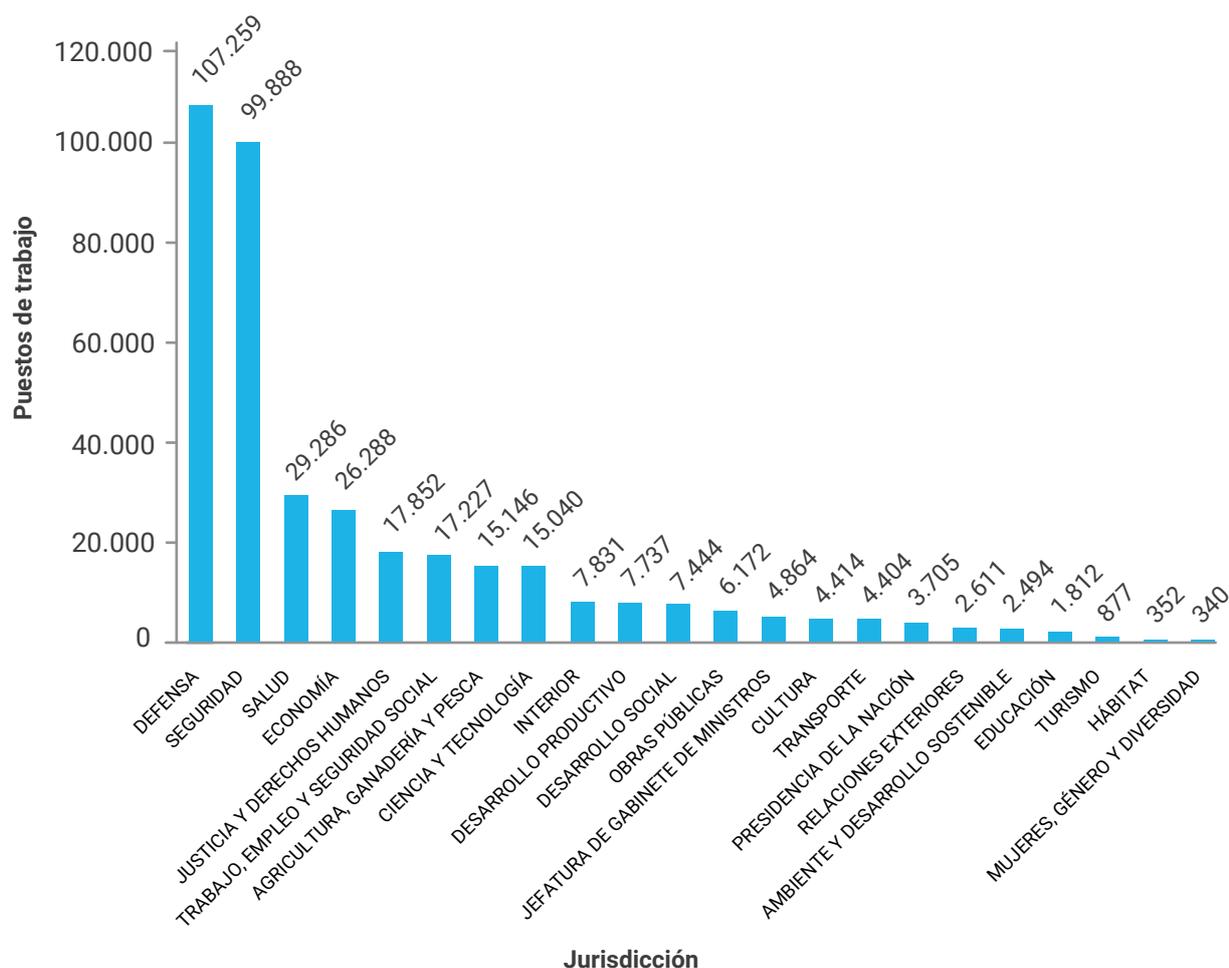
Gráfico 3. Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos Δ % interanual (enero 2015-julio de 2020) total, civil y no civil



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 107.259 y 99.888, 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).

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

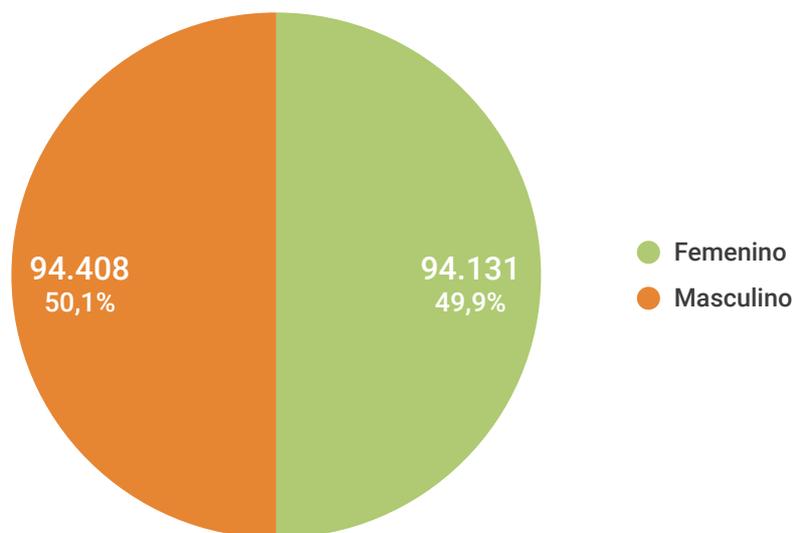


Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

En el ámbito civil, se sigue manteniendo una distribución pareja entre varones y mujeres si se comparan los datos con los de informes anteriores. Al analizar la variación interanual del personal por género, se observa que el crecimiento del empleo civil se explica en su totalidad por el incremento del personal femenino —sube un 1,0 %—, que resulta parcialmente compensado por una muy leve baja del masculino (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 43,9 % de los puestos civiles y que, junto con los adultos jóvenes, de 25 a 39 años, representan algo más del 75 % de la dotación civil total. El resto de los colectivos de edad 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 3,1 %; y, finalmente, los jóvenes⁴, el 1,0 % (Gráfico 7).

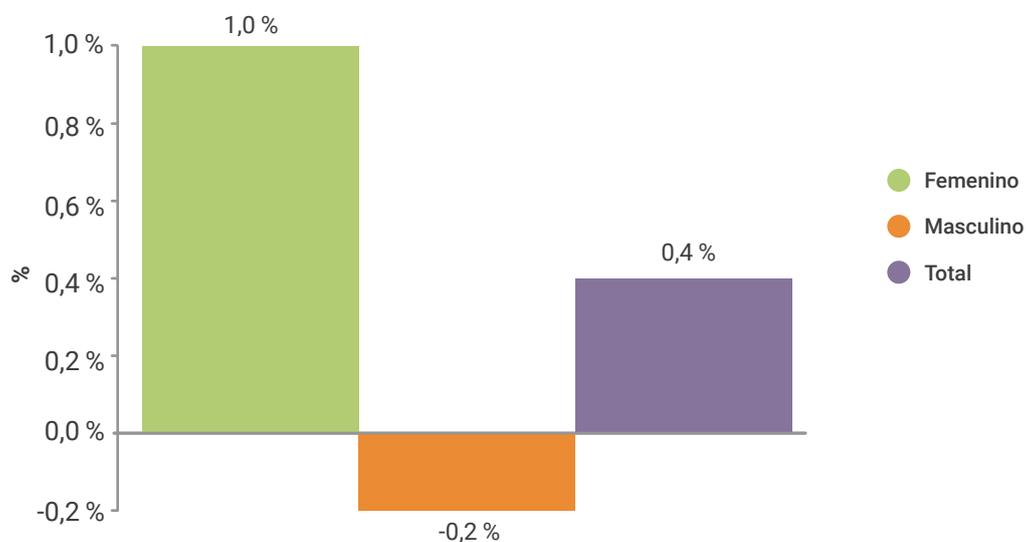
⁴ Si bien la presencia de menores de 18 años al interior del personal civil es exigua, resultan incluidos porque diversas normas permiten que ingresen al mercado laboral desde los 16 años en determinadas condiciones. Por ejemplo, el SINEP autoriza el ingreso al Nivel F del escalafón a partir de los 16 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 5. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos según género (julio de 2020)



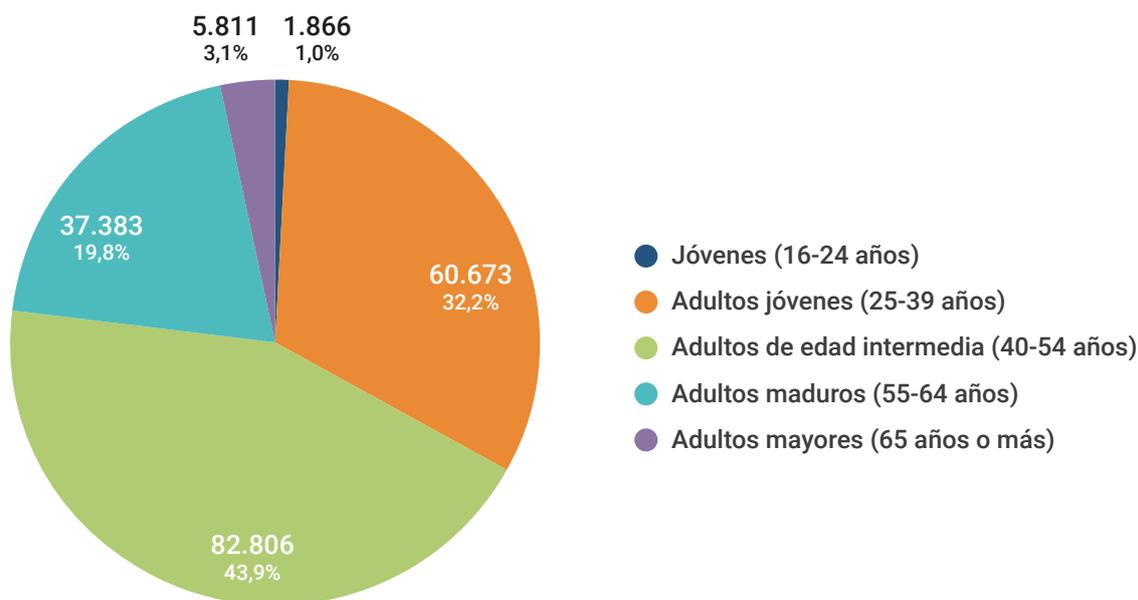
Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

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

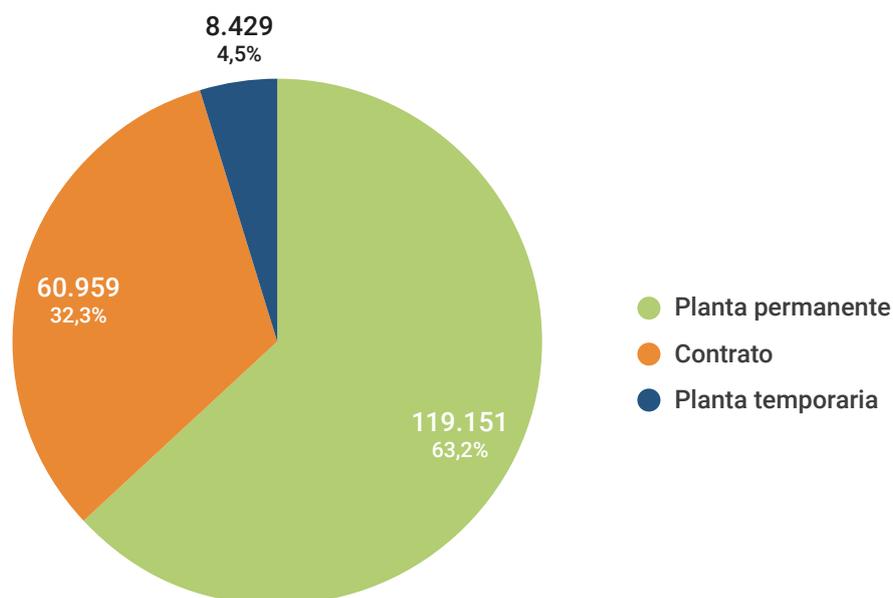


Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

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 permanente⁵ –63,2 %–, un tercio de contratados –32,3 %– y un pequeño porcentaje de puestos de planta temporaria –4,5 %– (Gráfico 8). Cuando se observa la variación interanual del personal según tipo de contratación, se advierte que la suba comprende a todos los grupos considerados. Los integrantes de la planta transitoria son los que más crecen –3,6 %–. No obstante, dado lo reducido de su dotación, su incremento no es el de mayor impacto en el empleo civil total. Entre los colectivos más numerosos, el personal contratado crece algo más –0,3 %– que una planta permanente casi sin cambios –su tamaño aumenta solo un 0,1 %–. De hecho, el alza de las contrataciones explica la mitad del incremento total del empleo civil (Gráfico 9).

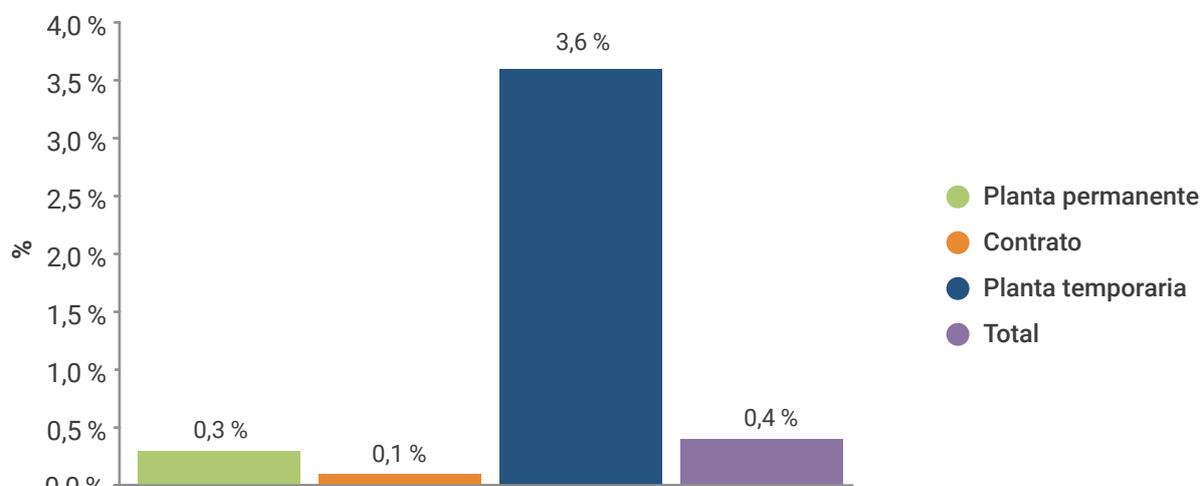
⁵ Incluye personal designado de manera transitoria en cargos de planta permanente.

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

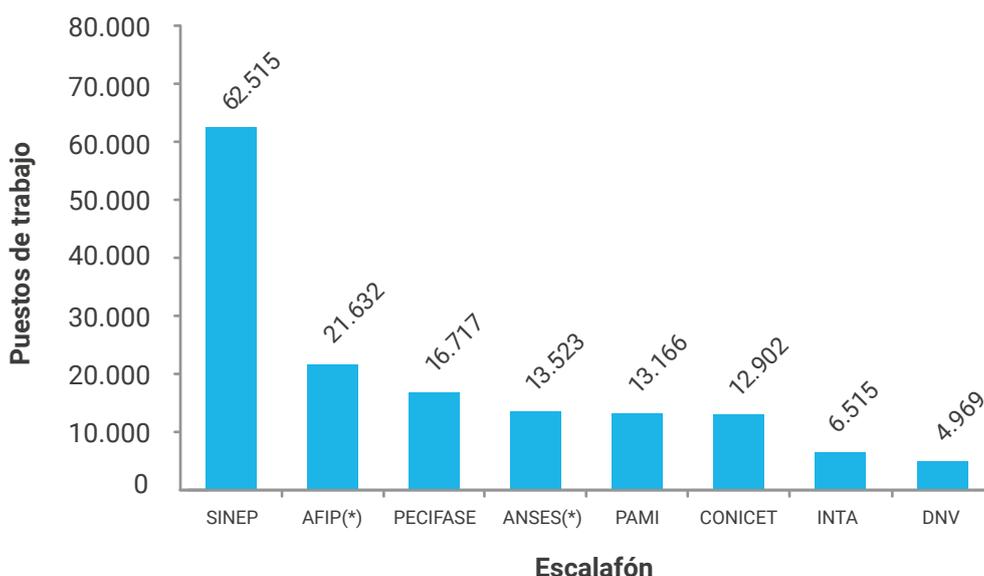


Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

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)⁶ (Gráfico 10).

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

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

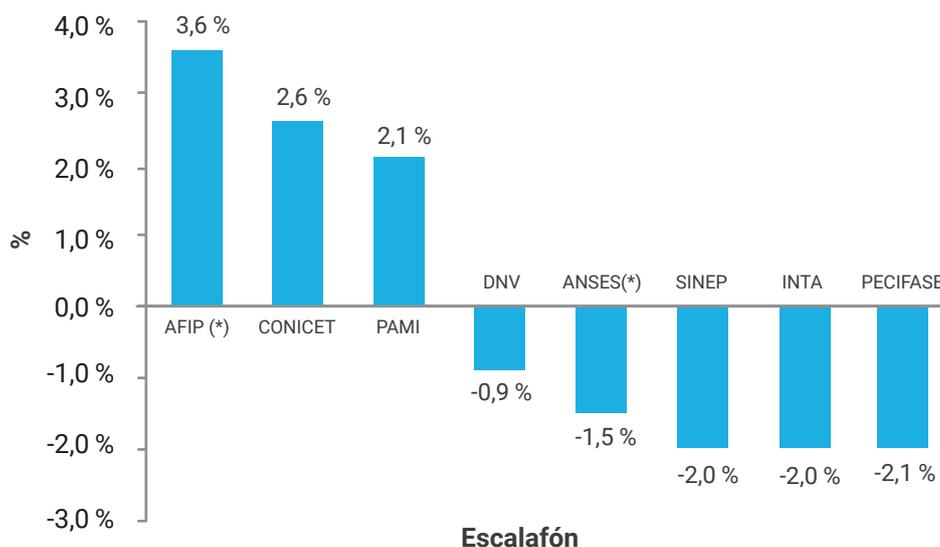


(*) AFIP comprende escalafones AFIP-DGI y AFIP-Aduana. ANSES comprende escalafones ANSES - Convencionado y ANSES - Superior y Gerencial

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Pese a que, como ya se señaló, el empleo civil total crece levemente en la comparación interanual, la mayor parte de los escalafones considerados reduce sus puestos de trabajo, aunque en menor medida que en abril. Nuevamente, el PECIFASE registra la baja más pronunciada $-2,1\%$, seguidos por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el SINEP $-2,0\%$ en ambos casos—. A su vez, los escalafones de la ANSES $-1,5\%$ y la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) $-0,9\%$ presentan disminuciones algo más modestas. En contraste, AFIP y CONICET experimentan una vez más una suba $+3,6\%$ y $+2,6\%$, respectivamente—, a los que se suma el PAMI $+2,1\%$ (Gráfico 11).

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

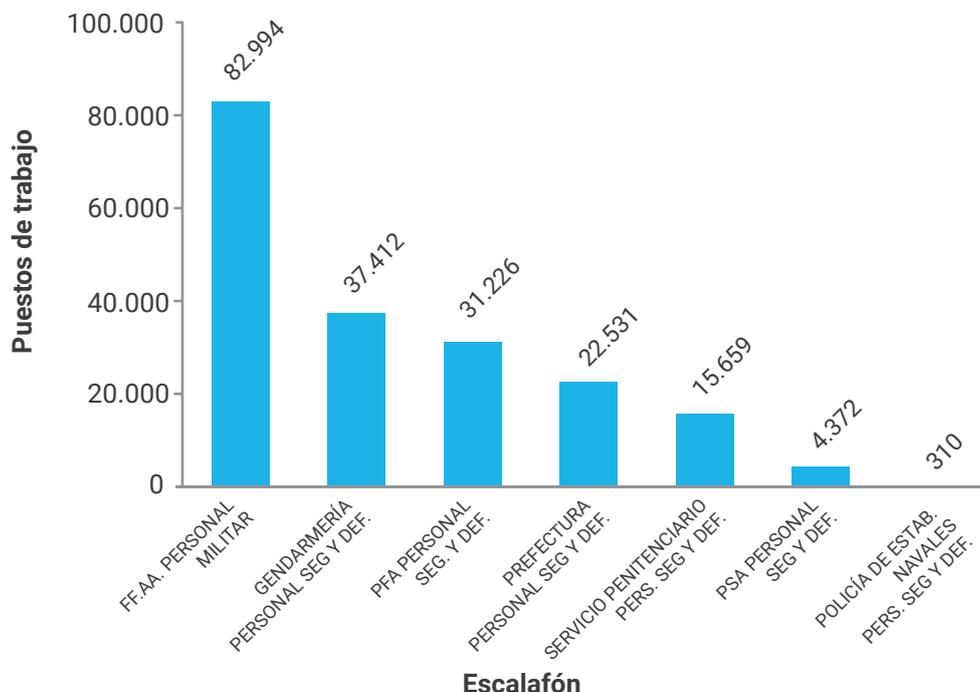


(*) AFIP comprende escalafones AFIP-DGI y AFIP-Aduana. ANSES comprende escalafones ANSES - Convencionado y ANSES - Superior y Gerencial

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 82.994 puestos, seguido por Fuerzas de Seguridad, como Gendarmería Nacional, con 37.412; Policía Federal Argentina (PFA), con 31.226; y Prefectura Naval Argentina, con 22.531 (Gráfico 12).

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

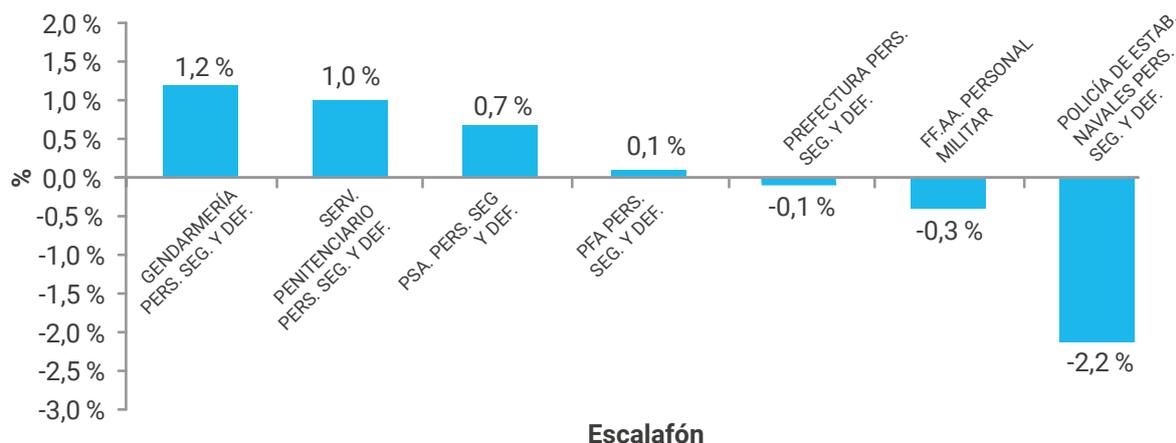


Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Como ya se ha puntualizado, en su conjunto, los puestos de trabajo no civiles vuelven a registrar un pequeño crecimiento interanual $-0,2\%$. En este contexto, se destacan por un incremento algo superior los escalafones de la Gendarmería Nacional $-1,2\%$, el Servicio Penitenciario Federal (SPF) $-1,0\%$ y la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) $-0,7\%$. El resto conserva su dotación casi inalterada —la Policía Federal crece $0,1\%$, mientras que la Prefectura y el personal militar de las Fuerzas Armadas caen $0,1\%$ y $0,3\%$, respectivamente— (Gráfico 13)⁷.

⁷ El escalafón de la Policía de Establecimientos Navales se retrae de una manera algo más pronunciada $-2,2\%$. 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.

Gráfico 13. Puestos de trabajo del personal no civil de la administración nacional y los entes públicos Δ % interanual (julio de 2020)



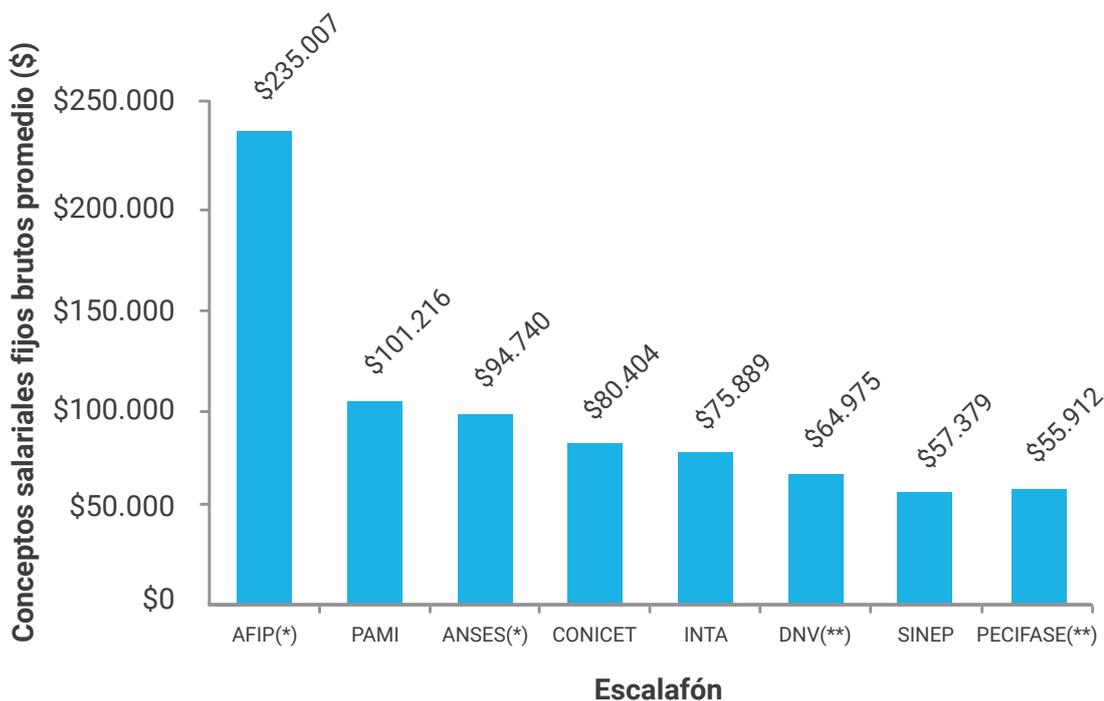
Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Respecto a las remuneraciones⁸, 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, la caída del salario real promedio vuelve a acelerarse y, en este caso, afecta a todos los escalafones considerados. Esto se explica por el retraso de la negociación colectiva salarial en el Sector Público Nacional, producto de las restricciones fiscales derivadas de los efectos de la pandemia por COVID-19, lo que impide recomponer los ingresos en un contexto inflacionario. En esta oportunidad, las bajas oscilan, en su mayoría, entre el 10 % y el 20 %. La mayor retracción se da en el PAMI –21,1 %–; y la menor, en la AFIP –7,3 %–. (Gráficos 14 y 15)⁹.

⁸ 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.

⁹ A los efectos del cálculo de la variación interanual del salario real de los escalafones considerados, se procede a deflactar los conceptos salariales fijos promedio de los escalafones seleccionados –correspondientes a julio de 2020– por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) con cobertura nacional –región GBA–, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). De esta forma, se logra expresar dichos promedios salariales a precios de julio de 2019, lo que, a su vez, permite establecer la variación interanual del salario real promedio por escalafón seleccionado.

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

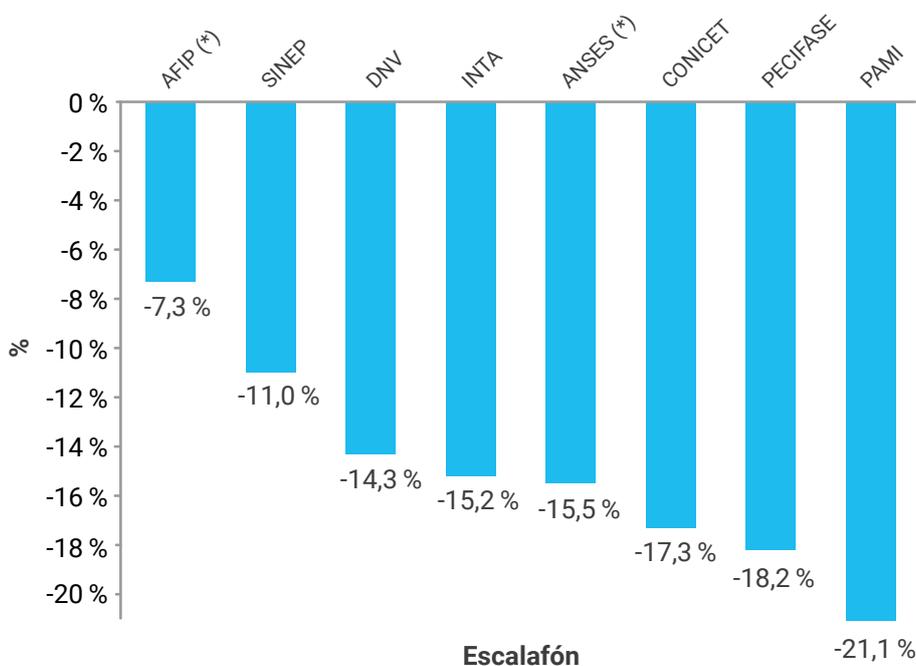


(*) AFIP comprende escalafones AFIP-DGI y AFIP-Aduana. ANSES comprende escalafones ANSES - Convencionado y ANSES - Superior y Gerencial

(**) Debido a inconsistencias en los datos correspondientes a julio de este año, se presentan los valores de junio

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

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

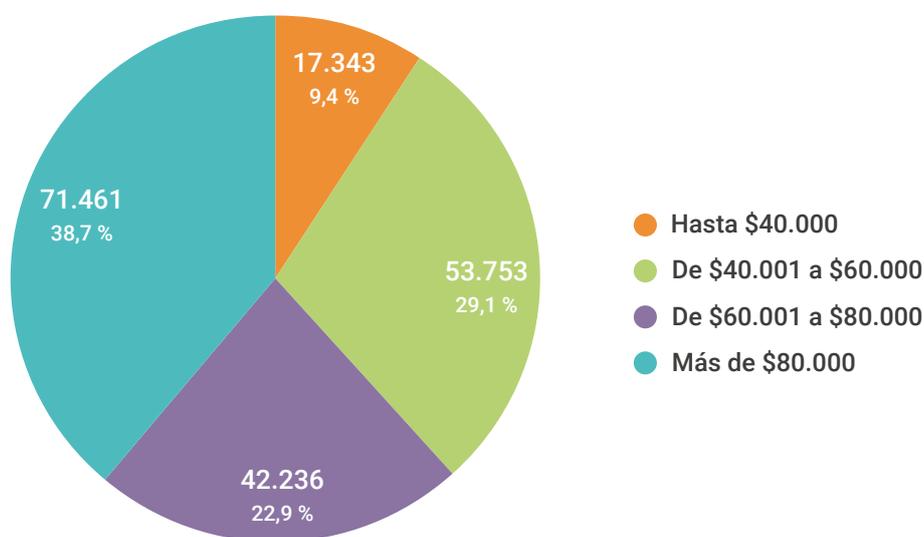


(*) AFIP comprende escalafones AFIP-DGI y AFIP-Aduana. ANSES comprende escalafones ANSES - Convencionado y ANSES - Superior y Gerencial

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP e INDEC

En cuanto al análisis de las retribuciones civiles según intervalos, se observa que la mitad del personal se ubica en los segmentos intermedios y se reparte entre quienes cuentan con ingresos desde \$40.001 hasta \$60.000 –29,1 %– y desde \$60.001 hasta \$80.000 –22,9 %–. Por encima de este nivel, la franja superior –más de \$80.000– resulta ser la más frecuente, dado que agrupa a un 38,7 % de los trabajadores civiles, mientras que solo un 9,4 % 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 el grueso del personal –84,7 %– se encuentra en los segmentos intermedios. Dentro de este grupo, la mayoría –65,1 %– percibe remuneraciones de entre \$40.001 y \$60.000; y un 19,6 %, de entre \$60.001 y \$80.000. El resto del personal se reparte en fracciones similares entre la franja de ingresos inferior y superior –8,9 % y 6,4 %, respectivamente–. Estas cifras ratifican que el SINEP es uno de los escalafones de menor retribución relativa entre los civiles (Gráficos 16 y 17)¹⁰.

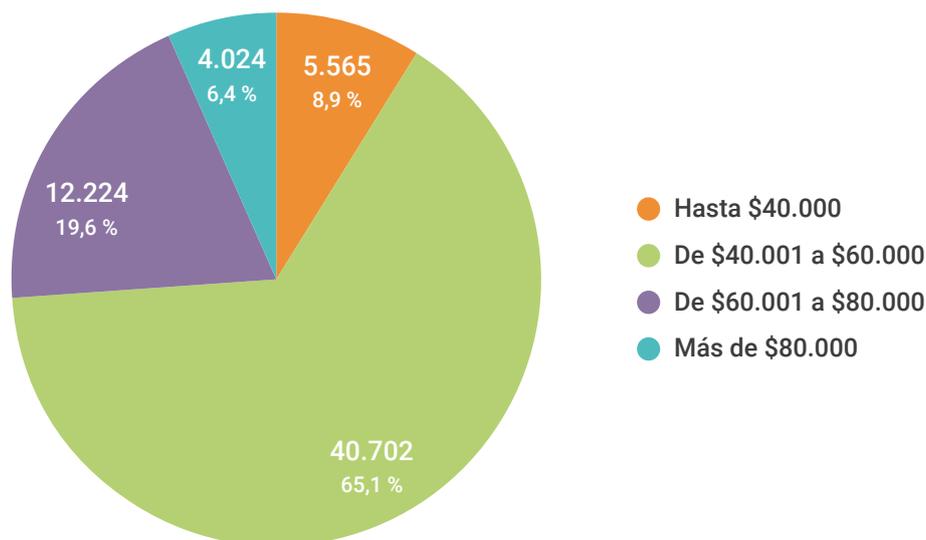
Gráfico 16. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos según intervalos salariales (julio de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

¹⁰ 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 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 17. Puestos de trabajo del escalafón SINEP según intervalos salariales (julio de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

>> Capacitación del personal civil de la administración nacional y los entes públicos. Un análisis de la participación en actividades de formación y de sus posibles determinantes

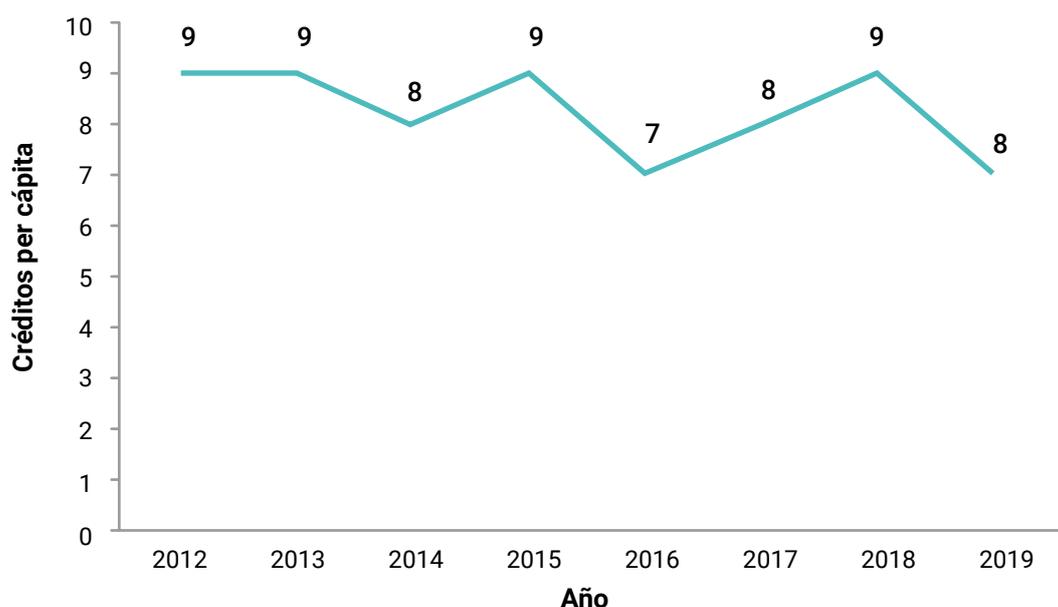
En este apartado se indaga en el grado de participación de los empleados públicos nacionales en instancias de capacitación y en posibles determinantes de su comportamiento, tales como el escalafón —y las normas que lo regulan¹¹—, el tipo de contratación y el género. A los efectos del estudio, considera el período 2012-2019, y se pone el foco en la situación del personal civil, dado que este colectivo predomina ampliamente en las actividades de formación desarrolladas en el marco del INAP. Se construye un indicador de créditos de capacitación aprobados per cápita, elaborado a partir de datos de la BIEP y el Sistema de Acreditación INAP (SAI).

Tal como se anticipó, a fin de llevar a cabo el análisis propuesto, se comienza por calcular el indicador de créditos de capacitación per cápita para la totalidad de la dotación civil de la administración nacional y los entes públicos. En función de este objetivo, se suman los créditos aprobados en cada año y se los divide por la dotación anual promedio. Cuando se observa cómo evoluciona dicho indicador durante el período 2012-2019, se aprecia una situación más bien estable, con valores que fluctúan en torno a los 8 créditos per cápita¹². Es decir que cada trabajador civil de la administración nacional y los entes públicos aprueba, en promedio, 8 créditos de capacitación por año durante el período considerado (Gráfico 18). A continuación, se formula una digresión histórica sobre la capacitación en el Sector Público Nacional y las características salientes del sistema actual, a fin de lograr una comprensión más acabada de los datos presentados.

¹¹ Es decir, si los escalafones considerados se rigen o no por la LMREP (Ley 25.164) o el CCTG (Decreto 214/2006).

¹² Cabe aclarar que, si bien se presenta la serie histórica, dado que la fecha de la carga de los créditos en el SAI no necesariamente corresponde con el momento de su aprobación, los valores atribuidos a cada año pueden no reflejar de manera precisa la situación de ese momento dado. Por lo tanto, la caracterización formulada se ciñe a un análisis de la situación global a lo largo del período considerado.

Gráfico 18. Evolución de los créditos de capacitación per cápita del personal civil de la administración nacional y los entes públicos (2012-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP y el SAI

La creación del Instituto Superior de la Administración Pública (ISAP) —aprobada por el Decreto Ley 4027/1958— puede considerarse uno de los primeros hitos en la constitución de un sistema de capacitación de los empleados públicos nacionales. A pocos días de entregar el poder al presidente Frondizi, el Gobierno de facto de la llamada *Revolución Libertadora* dispuso la conformación del ISAP con las siguientes funciones: brindar asistencia técnica a los organismos del Estado y llevar a cabo o promover cursos de capacitación que mejoren el funcionamiento de la administración pública. Se ponía especial énfasis en la formación de los altos funcionarios del Estado, a través de un Curso Superior de Administración Pública, lo que constituye un antecedente de capacitación específicamente orientada a la alta dirección. La estructura del ISAP comprendía el área de Cursos de Administración Pública, el Servicio de Organización y Métodos, y el Departamento Biblioteca, Investigaciones y Publicaciones (Decreto Ley 4027/1958, artículos 1, 2, 5 y 12). En virtud de estos atributos, es considerado el antecesor del actual INAP. El ISAP funcionó hasta 1970, año en que el organismo fue disuelto. Poco tiempo después, en febrero de 1973, curiosamente, también hacia el final de un gobierno militar —en este caso, encabezado por Lanusse—, se constituyó por Ley 20.173 el actual INAP, con dos grandes objetivos: la capacitación y formación de todos los recursos humanos del sector estatal y el desarrollo de investigaciones especializadas sobre administración pública (Ley 20.173, artículo 2).

Si bien la conformación del INAP resultó un paso decisivo, el papel de la capacitación como aspecto fundamental del desarrollo de la carrera administrativa en el ámbito civil nacional comenzó a consolidarse con el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) —precursor del actual SINEP—, aprobado por el Decreto 993/1991, en el marco del proceso de reforma del Estado impulsado por el presidente Menem. En efecto, entre otras innovaciones, el nuevo escalafón incorporó la acreditación de actividades de capacitación como uno de los requisitos para el progreso en la carrera administrativa. A fin de garantizar la formación del personal, se encomendó al INAP conformar el Sistema Nacional de Capacitación (Decreto 993/1991, texto ordenado por Resolución 299/1995, Anexo I, artículo 55), regulado en la actualidad por la Resolución 2/2002 de la Subsecretaría de la Gestión Pública.

Con posterioridad, un conjunto de normas terminó por definir las características salientes del régimen de capacitación que rige a los trabajadores civiles nacionales. Nos referimos a la LMREP (Ley 25.164), sancionada en 1999, hacia el final del Gobierno de Menem— y al CCTG (Decreto 214/2006), aprobado

en el marco del impulso a la negociación colectiva en el sector público brindado por el presidente Kirchner—. Este entramado normativo consagra la capacitación como derecho y deber del empleado público, quien se encuentra obligado a cumplir, de acuerdo con lo establecido en cada convenio sectorial, con los requisitos de capacitación exigidos para la promoción horizontal¹³ (Ley 25.164, artículo 16, inciso d y Decreto 214/2006, Anexo I, artículos 34, inciso d, 53 y 73). También encomienda a cada jurisdicción u organismo descentralizado elaborar el plan estratégico de capacitación y los respectivos planes anuales de acuerdo con los lineamientos formulados por el INAP (Decreto 214/2006, Anexo I, artículo 74). A su vez, crea el Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FOPECAP) y fija sus pautas de financiamiento y administración (Ley 25.164, artículos 43, 44 y 45 y Decreto 214/2006, Anexo I, artículos 75, 76 y 77). La posterior aprobación del SINEP —homologado por Decreto 2098/2008— y otros convenios colectivos sectoriales completa la regulación de la capacitación en el ámbito del empleo civil, dado que, en ellos, se detallan los requisitos de capacitación exigidos para el progreso en la carrera administrativa en el marco de cada escalafón.

Luego de esta somera descripción del sistema de capacitación y sus antecedentes históricos, el análisis prosigue con el estudio del desempeño de los diferentes escalafones en materia de acreditación de actividades de capacitación por parte de sus trabajadores durante el período 2012-2019. Dada la multiplicidad de escalafones civiles vigentes —en julio de 2020, 57 escalafones civiles de la administración nacional y los entes públicos registran puestos de trabajo—, se opta por circunscribir el examen a aquellos considerados más representativos.

A fin de determinar en qué escalafones se habrá de poner el foco, se divide la participación de cada escalafón en el total de créditos aprobados por trabajadores civiles durante 2012-2019 por su incidencia en el total de puestos de trabajo a lo largo del período en cuestión. Se aprecia que 7 escalafones —INCAA, Sindicatura General de la Nación (SIGEN), establecimientos hospitalarios y asistenciales, SINEP, Unidad de Información Financiera (UIF), Dirección Nacional del Antártico y Guardaparques Nacionales— tienen un cociente de participación relativa de los créditos en relación con los puestos de trabajo igual o mayor de 1. Es decir que el porcentaje de créditos aprobados por trabajadores de cada uno de esos escalafones iguala o supera a su peso en la dotación civil total. A su vez, el 87,7 % de los créditos aprobados durante el lapso mencionado corresponde a los escalafones seleccionados (Cuadro 1). Cuando se calcula el indicador de créditos de capacitación per cápita según escalafón, se advierte que los mencionados con anterioridad se destacan nuevamente, dado que sus trabajadores aprueban más créditos al año en promedio. De hecho, igualan o superan el desempeño anual medio de la población civil total (Gráfico 19). A los efectos de comparar dichos escalafones, corresponde tener en cuenta factores que pueden influir en sus logros, tales como las diferentes exigencias de capacitación consagradas en los convenios sectoriales específicos y su diferente composición según tipo de contratación. Más adelante, se avanza en el análisis de los aspectos señalados.

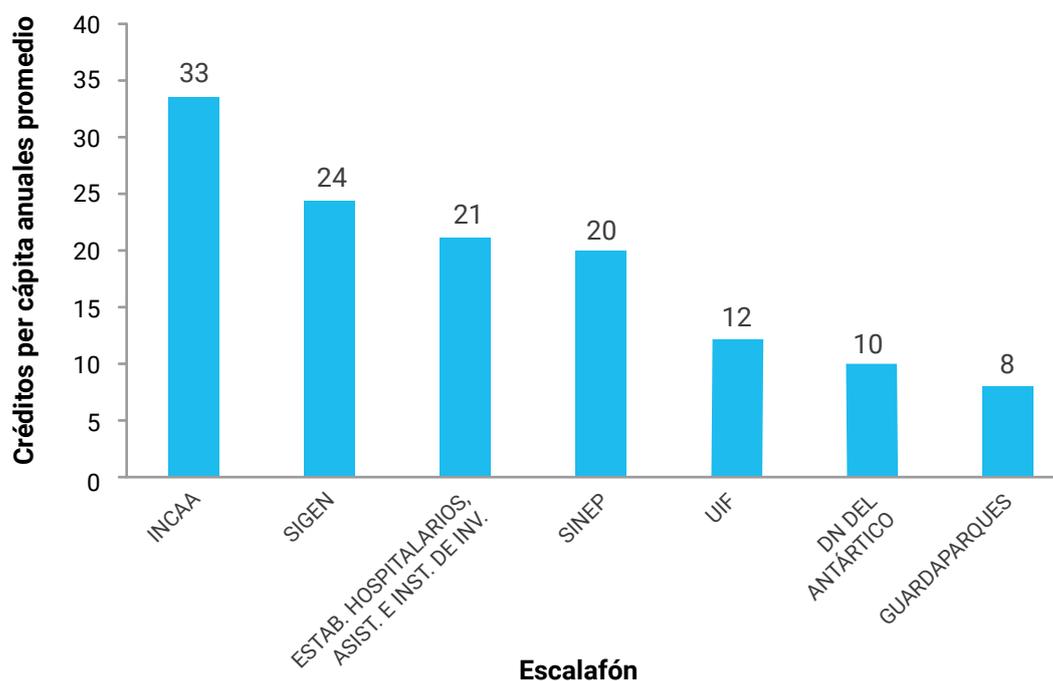
¹³ La promoción horizontal consiste en un régimen de antigüedad calificada, según el cual aquellos agentes que, además del mero paso del tiempo, logran acreditar la realización de las actividades de capacitación exigidas y un desempeño satisfactorio, perciben incrementos salariales, sin que ello comporte un cambio de puesto de trabajo.

Cuadro 1. Participación relativa de los créditos de capacitación en relación con la de los puestos de trabajo en escalafones civiles seleccionados (2012-2019)

Escalafón	Créditos (% total de créditos)	Puestos de trabajo (% total de puestos)	Participación relativa de los créditos en relación a la de los puestos de trabajo
INCAA	1,0 %	0,3 %	4
SIGEN	0,8 %	0,3 %	3
Estab. hospitalarios, asist. e inst. de inv.	4,2 %	1,7 %	3
SINEP	81,3 %	34,6 %	2
UIF	0,1 %	0,0 %	1
DN del Antártico	0,0 %	0,0 %	1
Guardaparques	0,3 %	0,3 %	1

Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP y el SAI

Gráfico 19. Créditos anuales promedio per cápita en escalafones civiles seleccionados (2012-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP y el SAI

En lo que respecta a la normativa, cabe destacar que todos los escalafones aludidos se encuentran comprendidos en el CCTG; y casi todos —la única excepción es la UIF¹⁴— se rigen por la LMREP. Ha-

¹⁴ Corresponde aclarar que, hasta 2016, cuando entra en vigencia un convenio sectorial propio —homologado por Decreto 1298/2016—, el personal de la UIF pertenecía al escalafón SINEP, regido por la LMREP, por lo que es de esperar que su comportamiento siga condicionado por dicha normativa, similar a la consagrada en el nuevo escalafón.

bida cuenta de que, como ya se señaló, dicho marco regulatorio resalta el papel de la capacitación en el desarrollo de la carrera administrativa, al concebirla como derecho y deber del empleado público, no resulta sorprendente que dichas disposiciones incidan de manera favorable en la participación en actividades formativas por parte de los trabajadores regidos por ellas. A tono con lo establecido en el CCTG, los escalafones considerados consagran la capacitación y el buen desempeño como requisitos para promover horizontalmente. A continuación, se explicitan las exigencias de formación establecidas en cada uno de ellos (Cuadro 2).

Cuadro 2. Créditos de capacitación requeridos para promoción de grado en escalafones seleccionados

Escalafón	Nivel	Tramo			Frecuencia
		General	Intermedio	Avanzado	
SINEP	A,B, C y D	40	56	72	Anual
	E y F	35	40	48	
INCAA	A,B, C y D	40			Anual
	E y F	35			
Establecimientos hospitalarios y asistenciales	Todas las categorías y grados	56			Anual
SIGEN	A y B	90			Cada 2 o 3 años según calificación de desempeño obtenida
	C y D	75			
	E	60			
UIF		Categoría			Cada 2 o 3 años según calificación de desempeño obtenida
		III	II	I	
	Jerárquico	90			
	Estratégico	60	65	70	
	Técnico	50	55	60	
	Administrativo	40	45	50	
	Auxiliar	35	40	45	

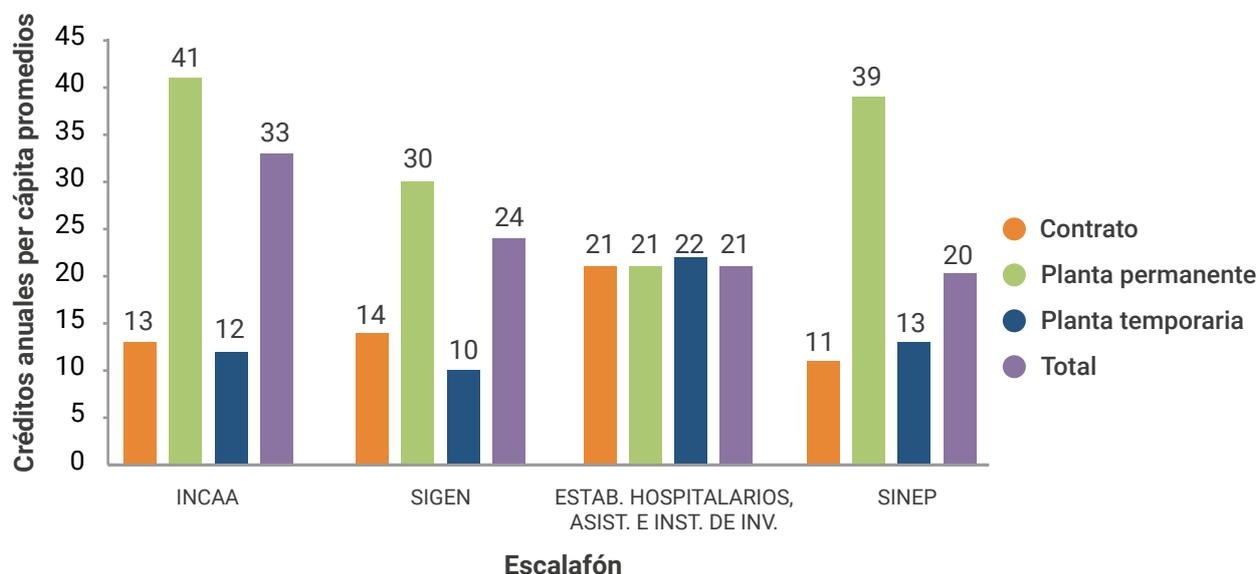
Fuente: Elaboración propia a partir de los Decretos 2098/2008, 1032/2009, 1133/2009, 1714/2010 y 1298/2016

Cuando se analiza el desempeño de los escalafones considerados según tipo de contratación, es preciso tener en cuenta que, estrictamente hablando, solo pertenece a la carrera administrativa quien goza de estabilidad e integra la planta permanente. Es decir que los requisitos formales de capacitación como condición para el progreso horizontal alcanzan exclusivamente a este personal. Por lo tanto, goza de mayores incentivos para realizar actividades formativas. En efecto, de manera previsible, en casi todos los casos, el personal de planta permanente supera en créditos al no permanente¹⁵. No obstante, cabe destacar que, a pesar de que su intervención no comporta un beneficio

¹⁵ No se tiene en cuenta ni los escalafones de la UIF y de Guardaparques Nacionales, porque su dotación pertenece en su totalidad a la planta permanente, ni la Dirección Nacional del Antártico, que solo tiene personal temporario.

inmediato en el desarrollo de su carrera, el personal sin estabilidad registra una participación, en general, menor pero nada despreciable. Esto denota un interés genuino en la capacitación por parte de ciertos trabajadores civiles (Gráfico 20).

Gráfico 20. Créditos anuales promedio per cápita en escalafones civiles seleccionados según tipo de contratación (2012-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP y el SAI

Al no contar con información desagregada sobre los créditos aprobados según nivel y tramo o categoría, resulta difícil evaluar el cumplimiento de los requisitos de capacitación por parte del personal permanente. No obstante, si tomamos como referencia ciertos niveles escalafonarios¹⁶, puede afirmarse que los escalafones INCAA, SINEP y SIGEN se encuentran en torno a los valores exigidos.

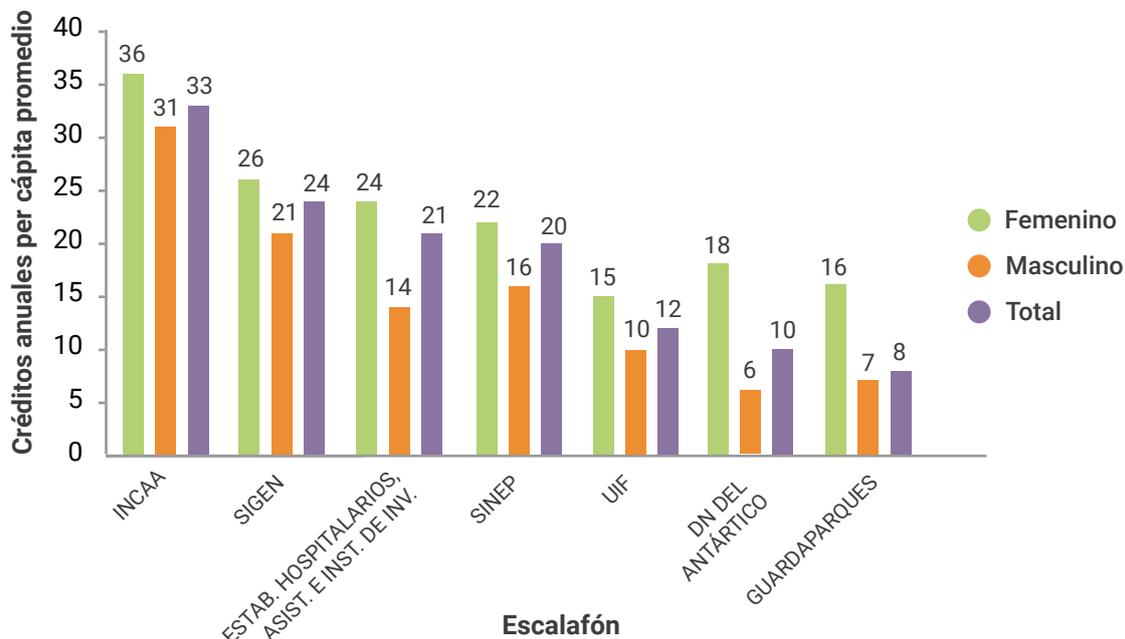
Al estudiar la aprobación de actividades formativas según género, se advierte que, en todos los escalafones analizados, las mujeres registran mayor participación que los varones. Las diferencias más grandes a su favor se observan en los escalafones de la Dirección Nacional del Antártico, Guardaparques Nacionales y establecimientos hospitalarios y asistenciales, en los que su presencia duplica o triplica a la del personal masculino. La situación es más pareja —aunque siempre con predominio femenino— en los casos de INCAA y SIGEN. El desempeño superior del personal civil femenino se confirma cuando se pone el foco en la situación de la planta permanente (Gráficos 21 y 22). Este hallazgo resulta consistente con los mejores registros que suelen exhibir las mujeres en diversos indicadores de acceso, permanencia y logros en el sistema educativo. A modo ilustrativo, se presentan datos de nuestro país correspondientes a 2018, referidos tanto al nivel secundario como superior (Gráficos 23, 24 y 25)¹⁷. Este comportamiento puede vincularse tanto a factores culturales —ciertos atributos asociados al estereotipo femenino, como la dedicación y la constancia, son muy valorados por el sistema educativo— como a una respuesta ante las barreras para el acceso y el progreso en el

¹⁶ Nivel de A a D, tramo general (SINEP), Nivel de A a D (INCAA), Nivel A y B (SIGEN), Técnico categoría III (UIF).

¹⁷ Este fenómeno no es de ninguna manera exclusivamente argentino, sino que resulta extendido a nivel internacional, tal como lo testimonia un reciente informe referido a países miembros y asociados a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En efecto, se observa que, en casi todos los casos, las mujeres exhiben un mejor desempeño en cuanto a finalización de la educación secundaria y de carreras de nivel superior (OCDE, 2020).

mercado de trabajo que, históricamente, enfrentaron las mujeres —la acumulación de credenciales educativas operaría como un recurso para sortear dichos límites—¹⁸.

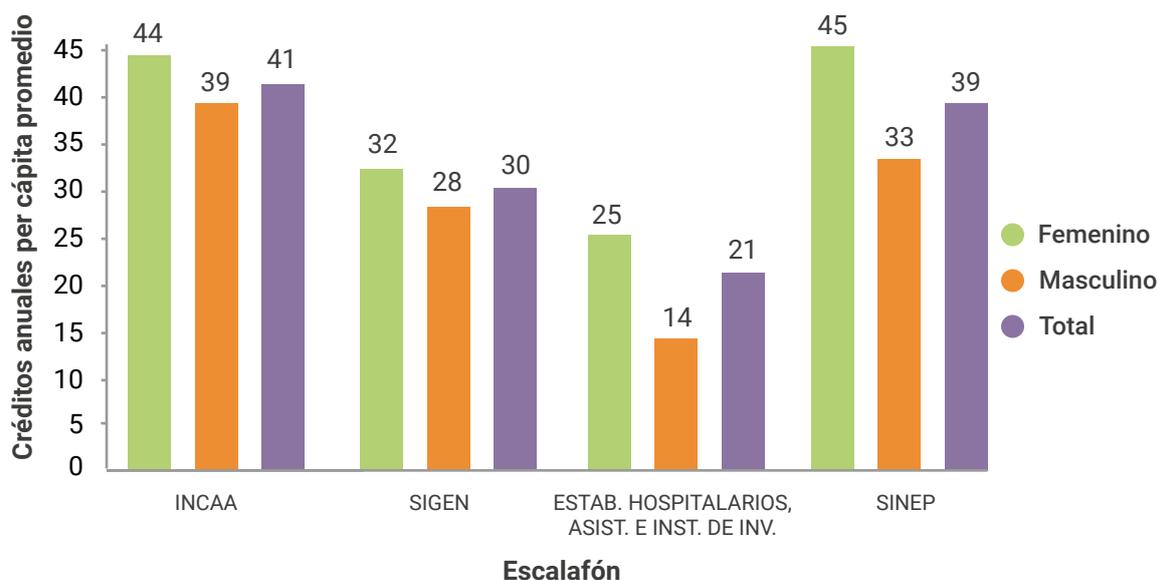
Gráfico 21. Créditos anuales promedio per cápita en escalafones civiles seleccionados según género (2012-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP y el SAI

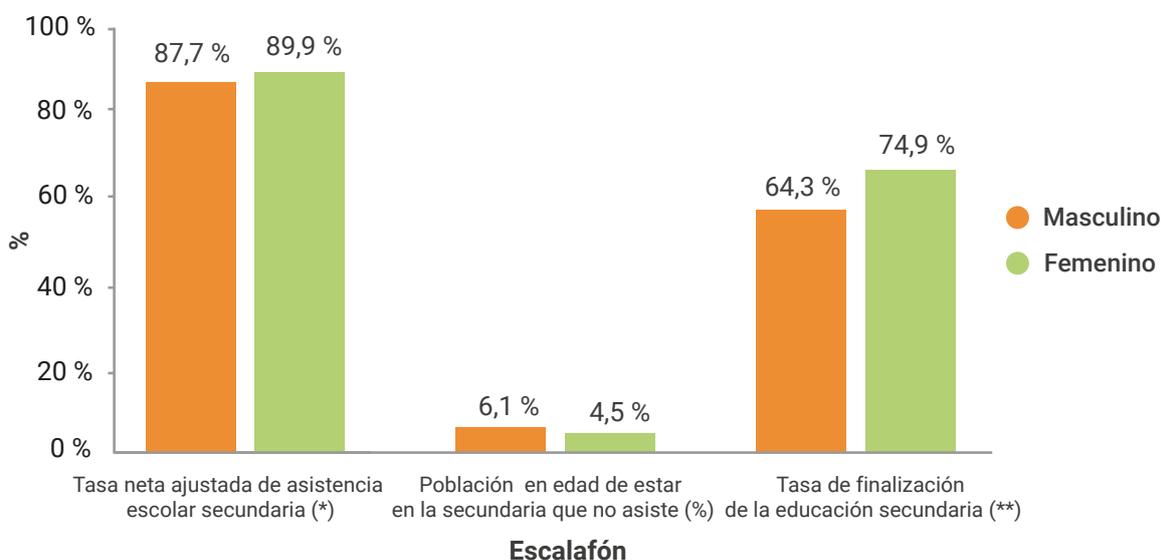
¹⁸ A nivel internacional —países miembros y asociados a la OCDE—, se observa que, entre los adultos jóvenes —de 25 a 34 años—, las mujeres soportan mayores restricciones al ingreso al mercado de trabajo —presentan una tasa de empleo menor que la de los varones—. Si bien esto se verifica para todos los niveles educativos, la brecha tiende a cerrarse entre quienes cuentan con educación superior. Esta evidencia resulta favorable a la hipótesis según la cual la educación representa un recurso empleado por las mujeres para superar las barreras adicionales de acceso al mercado laboral que enfrentan (OCDE, 2020).

Gráfico 22. Créditos anuales promedio per cápita del personal permanente en escalafones civiles seleccionados según género (2012-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP y el SAI

Gráfico 23. Indicadores de acceso, permanencia y logro educativo en la educación secundaria según género (2018)

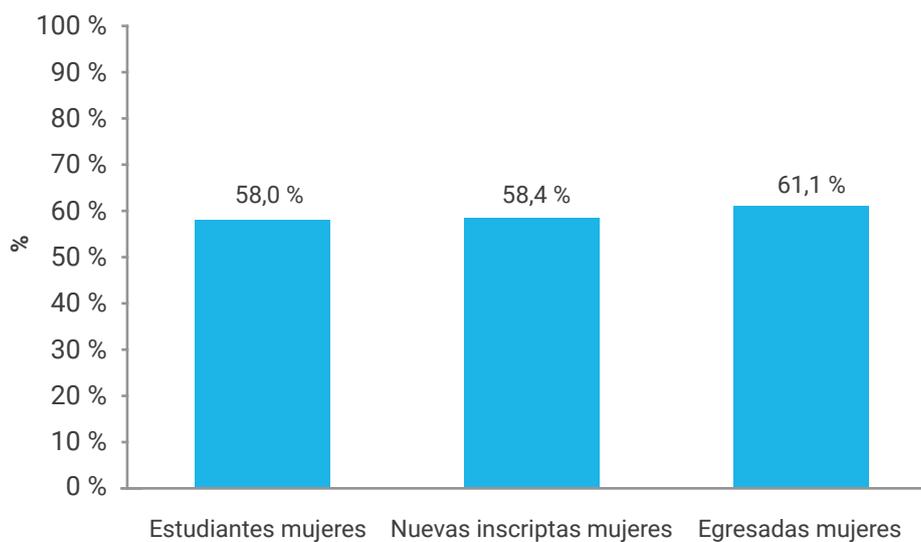


(*) Expresa en qué medida la población que por su edad debiera estar asistiendo al nivel secundario, efectivamente está escolarizada en ese nivel o niveles superiores.

(**) Cociente entre el número total de graduados de la educación secundaria, entre quienes tienen edad de 3 a 5 años superior a la edad teórica para el ingreso al último año de ese nivel, y la población total en ese grupo de edad

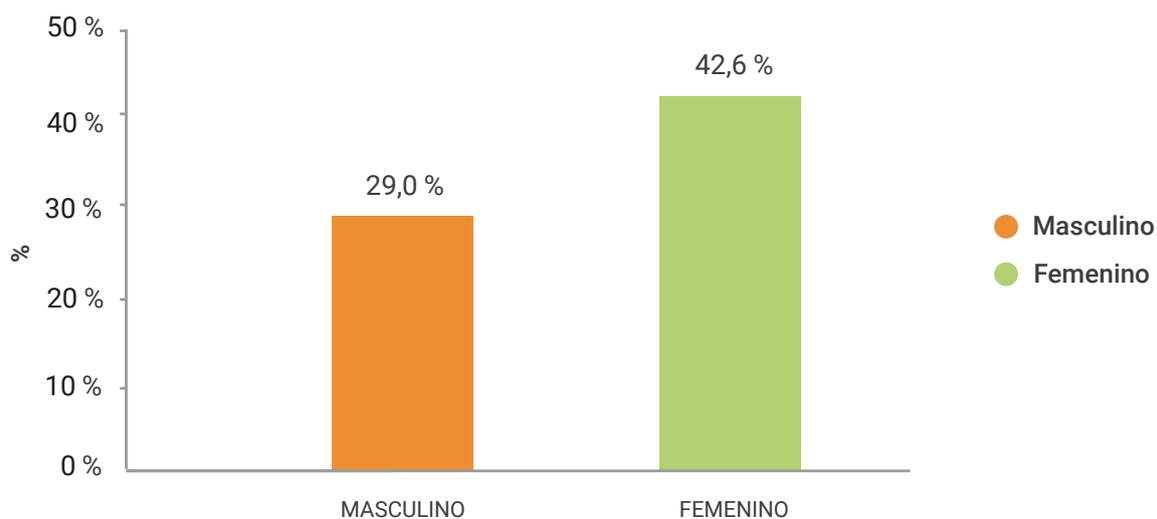
Fuente: Elaboración propia a partir de IIPE-UNESCO

Gráfico 24. Tasas de participación de las mujeres en carreras universitarias de pregrado y grado (2018)



Fuente: Departamento de Información Universitaria (2020)

Gráfico 25. Tasa neta de asistencia a la educación superior según género (2018) (*) ()**



(*) Porcentaje de la población con edad hasta 5 años superior a la prevista para la finalización del secundario matriculada en el nivel educativo superior

(**) Se considera nivel educativo superior al terciario, universitario de grado y posgrado

Fuente: Elaboración propia a partir de IYPE-UNESCO

Referencias bibliográficas

- Departamento de Información Universitaria (2020). *Mujeres en el Sistema Universitario Argentino 2018-2019*. Recuperado el 10 de septiembre de 2020 de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mujeres_en_el_sistema_universitario_argentino_-_estadisticas_2018-2019_0.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2020). *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2020_69096873-en

Leyes, decretos y resoluciones

- Decreto Ley 4027/1958. Créase el Instituto Superior de la Administración Pública. Publicado en el B.O. el 14 de abril de 1958.
- Decreto 993/1991, texto ordenado por Resolución. 299/1995 de la Secretaría de la Función Pública. Sistema Nacional de la Profesión Administrativa. Texto ordenado. Aprobación. Publicada en el B.O. el 12 de septiembre de 1995.
- 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 1032/2009. Administración Pública Nacional. Convenio Colectivo. Homologación. Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA). Publicado en el B.O. el 5 de agosto de 2009.
- Decreto 1133/2009. Administración Pública Nacional. Convenio Colectivo. Homologación. Publicado en el B.O. el 27 de agosto de 2009.
- Decreto 1714/2010. Administración Pública Nacional. Convenio Colectivo. Homologación. Sindicatura General de la Nación (SIGEN). Publicado en el B.O. 24 de noviembre de 2010.
- Decreto 1298/2016. Convenios. Personal de la Unidad de Información Financiera (UIF). Publicado en el B.O. el 26 de diciembre de 2016.
- Decreto 365/2017. Creación de la Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios en el Sector Público Nacional. Publicado en el B.O. el 29 de mayo de 2017.
- Ley 20.173. Instituto Nacional de la Administración Pública. Creación. Publicada en el B.O. el 26 de febrero de 1973.
- Ley 20.744. Ley de Contrato de Trabajo. Publicada en el B.O. el 27 de septiembre de 1974.
- Ley 24.156. Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Publicada en el B.O. el 29 de octubre de 1992.
- Ley 25.164. Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional. Publicada en el B.O. el 8 de octubre de 1999.
- Resolución 2/2002 de la Subsecretaría de la Gestión Pública. Administración Pública Nacional. Exigencias de capacitación. Publicada en el B.O. el 9 de agosto de 2002.

Siglas empleadas en el presente informe

AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos

ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social

APN: Administración Pública Nacional

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

CCTG: Convenio Colectivo de Trabajo General

CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

DNV: Dirección Nacional de Vialidad

FOPECAP: Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral

IIFE-UNESCO: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de las Nacionales Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

INAP: Instituto Nacional de la Administración Pública

ISAP: Instituto Superior de la Administración Pública

INCA: 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

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

PECIFASE: Personal Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad

PFA: Policía Federal Argentina

PSA: Policía de Seguridad Aeroportuaria

SAI: Sistema de Acreditación INAP

SEN: Servicio Exterior de la Nación

SIGEN: Sindicatura General de la Nación

SINAPA: Sistema Nacional de la Profesión Administrativa

SINEP: Sistema Nacional de Empleo Público

SPF: Servicio Penitenciario Federal

UIF: Unidad de Información Financiera

