



CARACTERIZACIÓN DEL EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO

Director General
Marcos Makón

Directora de Estudios, Análisis y Evaluación
María Eugenia David Du Mutel de Pierrepont

Analistas
Mauro Vega y María Pía Brugiafreddo

NOVIEMBRE DE 2019

ÍNDICE DE CONTENIDOS

OPC

CARACTERIZACIÓN
DEL EMPLEO EN EL
SECTOR PÚBLICO
NACIONAL NO
FINANCIERO

DATOS
A ABRIL DE 2019

P. 2

RESUMEN EJECUTIVO	4
INTRODUCCIÓN	6
UNIVERSO DE ANÁLISIS.....	8
Noción de ocupación	8
Dimensiones de análisis	8
CARACTERIZACIÓN NORMATIVO-INSTITUCIONAL	10
Por naturaleza institucional	10
Por carácter institucional.....	12
Por modalidad de empleo	14
Por régimen jurídico	17
Por grupo de escalafones.....	20
CARACTERIZACIÓN CUALITATIVA	23
Por grupo de ocupación	23
Por grupo etario	25
Por nivel educativo	26
Por sexo	28
CARACTERIZACIÓN REMUNERATIVA.....	31
Por naturaleza y carácter institucional	31
Por modalidad de empleo	34
Por régimen jurídico y grupo escalafonario.....	35
Por grupo etario y nivel educativo.....	36
Por sexo	38

ÍNDICE DE GRÁFICOS

OPC

CARACTERIZACIÓN
DEL EMPLEO EN EL
SECTOR PÚBLICO
NACIONAL NO
FINANCIERO

DATOS
A ABRIL DE 2019

P. 3

GRÁFICO 1. OCUPACIÓN POR NATURALEZA INSTITUCIONAL	12
CUADRO 1. OCUPACIÓN POR CARÁCTER INSTITUCIONAL	14
CUADRO 2. MODALIDADES DE EMPLEO POR MARCO LEGAL	15
GRÁFICO 2. OCUPACIÓN POR MODALIDAD DE EMPLEO	16
CUADRO 3. NORMATIVA APLICABLE POR RÉGIMEN JURÍCO	17
GRÁFICO 3. OCUPACIÓN POR RÉGIMEN JURÍCO	20
CUADRO 4. OCUPACIÓN POR GRUPO DE ESCALAFONES	21
GRÁFICO 4. CARGOS POR GRUPO DE OCUPACIÓN	24
GRÁFICO 5. OCUPACIÓN POR FUERZA ARMADA Y DE SEGURIDAD	25
GRÁFICO 6. OCUPACIÓN POR GRUPO ETARIO	26
GRÁFICO 7. OCUPACIÓN POR NIVEL EDUCATIVO	27
GRÁFICO 8. OCUPACIÓN POR SEXO	29
GRÁFICO 9. OCUPACIÓN POR SEXO, SEGÚN NATURALEZA INSTITUCIONAL	29
CUADRO 5. SALARIO PROMEDIO POR TRAMOS	32
GRÁFICO 10. DISTRIBUCIÓN DE CARGOS POR TRAMO SALARIAL	33
GRÁFICO 11. DISTRIBUCIÓN DE CARGOS POR TRAMO SALARIAL	34
GRÁFICO 12. DISTRIBUCIÓN DE CARGOS POR TRAMO SALARIAL	35
GRÁFICO 13. SALARIO PROMEDIO POR GRUPO ETARIO	37
GRÁFICO 14. SALARIO PROMEDIO POR NIVEL EDUCATIVO	38
GRÁFICO 15. DISTRIBUCIÓN DE CARGOS POR SEXO	39
GRÁFICO 16. DISTRIBUCIÓN DE CARGOS POR SEXO Y NAURALEZA INSTITUCIONAL	40

RESUMEN EJECUTIVO

OPC

CARACTERIZACIÓN
DEL EMPLEO EN EL
SECTOR PÚBLICO
NACIONAL NO
FINANCIERO

DATOS
A ABRIL DE 2019

P. 4

El estudio caracteriza al empleo público en el Sector Público Nacional no Financiero (SPNNF) a abril de 2019, sin considerar Universidades Nacionales. El análisis se efectúa en base a tres dimensiones: normativa-institucional, cualitativa y remunerativa. Entiende a la ocupación como la cantidad de cargos efectivamente ocupados y sus fuentes de información son el Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU) y relevamientos propios de la OPC, complementados por los Informes de Ocupación y Salarios del Sector Público sobre la última década.

Se identifica un nivel de ocupación de 449.797 personas al 30 de abril del presente año, cuyo análisis normativo-institucional arroja los siguientes resultados. Primero, que su mayoría reviste funciones en la Administración Pública Nacional (385.189), total que corresponde 89% al Poder Ejecutivo y, 78% a la Administración Central. Segundo, que la planta permanente representa el 80% de la ocupación total, 7% la transitoria y 14% el personal contratado. Tercero, que coexisten una veintena de regímenes jurídicos y más de 120 escalafones específicos con niveles disímiles de ocupación.

El análisis cualitativo arroja los siguientes resultados. Primero, el personal militar y el de seguridad representa en conjunto el 51% de la ocupación de la APN (22% personal militar y 29% personal de seguridad). Asimismo, el personal civil que presta servicios en las Fuerzas Armadas y de Seguridad representa el 5,5% de la ocupación. Segundo, un análisis por sexo arroja que 35% de la ocupación total son mujeres y 65% hombres. Esta composición se encuentra incidida por la mayor proporción de varones en los regímenes vinculados al personal militar y de seguridad (más del 75%). Tercero, que la ocupación se concentra en dos grupos de edad: 20-34 años y 35-49 años, representando ambos más del 75% del total. El 73% de las personas que integran el primer grupo etario mencionado prestan servicios en las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Finalmente, respecto del nivel educativo alcanzado, 17% de la ocupación tiene estudios primarios, 47% secundarios, 10% terciarios y 26% universitarios.

El análisis remunerativo presenta un salario promedio general de \$60.748. Por debajo de este nivel, se concentra la mayor parte de la ocupación del sector público (64%), lo que evidencia un sesgo de la distribución hacia valores menores. Respecto a la distribución de la ocupación por tramos salariales, la APN presenta un patrón de distribución distinto al evidenciado por el sector empresario y los Otros Entes. En efecto, mientras que la APN concentra su ocupación en los primeros dos tramos salariales (menos de \$66.000), las Empresas lo hacen entre el segundo y tercer tramo (entre \$33.000 y \$98.999) y los

Otros Entes entre el tercer, cuarto y quinto tramo (de \$66.000 a \$164.999).

Por su parte, la clasificación de las remuneraciones según el régimen jurídico aplicable a la relación de empleo evidencia una amplia dispersión entre los regímenes y una tendencia inversa, en general, entre el nivel de ocupación y el salario promedio. Aquellos regímenes con un mayor nivel de ocupación presentan salarios promedio por debajo del general y aquellos con menor ocupación relativa exhiben salarios por encima del promedio general.

Finalmente, en términos de la distribución por sexo, hombres y mujeres registran una mayor proporción de cargos en el segundo tramo de la escala de salarios (\$33.000 a \$65.999). Debido a la mayor participación masculina, la cantidad de cargos ocupados por varones es mayor a la de las mujeres en todos los tramos salariales considerados. No obstante, se aprecia que, en el caso de las mujeres, los cargos se concentran en la parte media e inferior de la escala salarial; mientras se evidencia mayor representación masculina en los niveles más altos de ingresos.

INTRODUCCIÓN

El empleo público es uno de los componentes primordiales que hacen al debido funcionamiento del Estado en todos los niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), representando un recurso fundamental en materia de políticas públicas para el logro de los objetivos de la administración pública. Asimismo, constituye una de las principales variables que ilustra la relevancia del sector público en la economía.

En consecuencia, su análisis resulta valioso en dos órdenes de cuestiones. Primero, para cuantificar y ponderar su incidencia en la actividad económica. Segundo, para dimensionar las formas que el Estado adopta para vincularse con su personal. No obstante, este análisis reviste características distintivas, habida cuenta de la heterogeneidad de modalidades y regímenes laborales aplicables en los distintos tipos de instituciones públicas existentes.

En esta línea, el estudio se propone describir las características ocupacionales actuales del personal que presta servicios en el Sector Público Nacional no Financiero (SPNNF), a los fines de producir información sistematizada y actualizada que apoye la formulación de la política de empleo en los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y contribuya al debate especializado sobre la temática.

El análisis consiste en una descripción sincrónica a 2019 (30 de abril) del empleo público en las Jurisdicciones y Entidades que integran la Administración Pública Nacional, las Empresas y Sociedades del Estado¹ y los Otros Entes del SPNNF en los términos de la Ley 24.156, sin considerar la información relativa a las Universidades Nacionales. Adicionalmente, incluye referencias específicas a las principales tendencias generales y singularidades del período 2010-2019.

Su estrategia metodológica consiste en la combinación de tres dimensiones analíticas: normativa-institucional, cualitativa y remunerativa, que procuran en conjunto generar un abordaje de tipo integral. La recolección de información se sustenta en datos actuales del Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU) y relevamientos propios de la OPC, complementados por los de los Informes Trimestrales de Ocupación y Salarios del Sector Público sobre la última década elaborados por la Dirección de Presupuesto y Evaluación de Gasto en Personal del Ministerio de Hacienda².

¹ Corresponde aclarar que este dato es parcial dado que la base de datos que sustenta el presente análisis no contiene información sobre empresas estatales relevantes en términos de ocupación.

² Los datos actuales de ocupación corresponden al segundo trimestre de 2019 (abril) y son extraídos del SIRHU. Ello a excepción de los relativos al Ministerio Público de la Defensa y al Poder Legislativo que hasta el momento no han remitido información a dicha

La presentación del estudio se organiza en cuatro secciones. En la primera, se precisa el universo sujeto a análisis, definiendo a la ocupación y describiendo conceptualmente las dimensiones en base a las que se estructura el mismo. En la segunda, se presenta la caracterización de la ocupación en función de las instituciones en que se concentra, las diferentes modalidades de contratación y los marcos legales y laborales a través de los cuales se produce su vinculación. En la tercera sección, se analizan diferentes atributos del personal que presta servicios en el SPNNF en función de ciertas variables cualitativas para las que se dispone de información. Finalmente, se realiza una descripción de las características salariales asociadas al personal ocupado.

base, proviniendo de relevamientos de la OPC. Los registros del Poder Legislativo abarcan a ambas Cámaras, a la Biblioteca del Congreso de la Nación y a la Obra Social del Congreso Nacional.

La información concerniente a la serie 2010-2018 pertenece al último trimestre (octubre) y proviene de los Informes de Ocupación y Salarios del Sector Público. Estos no expresan información relativa al Ministerio Público, al Poder Legislativo y al Judicial, correspondiendo por ende los registros de la Administración Pública Nacional exclusivamente al Poder Ejecutivo. El Ministerio Público Fiscal y el Poder Judicial sí remiten datos al SIRHU, pero no se exponen desagregados en tales informes.

UNIVERSO DE ANÁLISIS

NOCIÓN DE OCUPACIÓN

OPC

CARACTERIZACIÓN
DEL EMPLEO EN EL
SECTOR PÚBLICO
NACIONAL NO
FINANCIERO

DATOS
A ABRIL DE 2019

Se entiende por ocupación a los fines del estudio a la cantidad de cargos efectivamente ocupados en el sector público. Ello permite presentar al personal ocupado como aquel que se desempeña de forma permanente, transitoria o contratada en alguna jurisdicción o entidad del sector público nacional, estando su relación laboral regulada por un marco legal específico y cuyo gasto es atendido por el presupuesto de tal dependencia.

P. 8

DIMENSIONES DE ANÁLISIS

El presente estudio describe el estado de la ocupación en el Sector Público Nacional No Financiero (con las aclaraciones efectuadas) en base a tres dimensiones complementarias de análisis: normativa-institucional, cualitativa y remunerativa, concebidas para garantizar un enfoque comprehensivo y pormenorizado de las principales características de la ocupación como objeto de estudio.

La dimensión normativa-institucional describe las magnitudes y distribución de la ocupación entre los distintos tipos de administración (naturaleza y carácter institucional), formas de contratación (modalidad de empleo), marcos legales y laborales aplicables (régimen jurídico y grupo de escalafones). A tales fines, la dimensión se estructura en torno al análisis de cinco variables:

- Naturaleza institucional
- Carácter institucional
- Modalidad de empleo
- Régimen jurídico
- Grupo de escalafones

La dimensión cualitativa aporta una perspectiva adicional a la normativa-institucional, incorporando atributos estadísticos básicos del personal ocupado como variables de análisis, tales como su pertenencia al servicio civil o a las Fuerzas Armadas o de Seguridad (grupo de ocupación), su edad según rangos (grupo etario), su nivel de estudios (nivel educativo) y su género. En consecuencia, las variables cualitativas de análisis son:

- Grupo de ocupación
- Grupo etario
- Nivel educativo
- Género

La dimensión remunerativa completa el análisis añadiendo información sobre el salario promedio del personal ocupado, el cual se clasifica por tramos salariales para una mayor precisión analítica. Asimismo, el análisis salarial recurre al uso combinado de todas las variables normativo-institucionales y cualitativas antes mencionadas.

CARACTERIZACIÓN NORMATIVO-INSTITUCIONAL

OPC

CARACTERIZACIÓN
DEL EMPLEO EN EL
SECTOR PÚBLICO
NACIONAL NO
FINANCIERO

DATOS
A ABRIL DE 2019

P. 10

La cantidad de cargos efectivamente ocupados en el SPNNF asciende a 449.797 a abril del 2019, sin considerar a las Universidades Nacionales. Este total se compone de 385.189 cargos en la Administración Nacional, 30.319 en las empresas y sociedades del Estado y 34.289 en Otros Entes del SPNNF. Se destacan los múltiples regímenes jurídicos y escalafones que coexisten dentro del SPNNF.

POR NATURALEZA INSTITUCIONAL

El SPNNF está integrado por la Administración Pública Nacional, las Empresas y Sociedades del Estado, Otros Entes públicos del sector excluidos expresamente de la Administración Nacional y por los Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional³. El estudio comprende, en función de su objetivo, a los primeros tres tipos⁴ de naturaleza institucional (sin considerar el personal de las Universidades Nacionales), presentando en un nivel de ocupación de 449.797 cargos.

La ocupación en la Administración Pública Nacional asciende a 385.189 cargos. Esta comprende a los Poderes Ejecutivo (PEN), Legislativo y

EL NIVEL DE OCUPACIÓN A
ABRIL DE 2019 EN EL SECTOR
PÚBLICO NO FINANCIERO
ASCIENDE A 449.797 CARGOS

Judicial y al Ministerio Público y está integrada según el carácter institucional de su composición por la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social. El análisis específico de la

Administración Pública Nacional se detalla en el apartado siguiente.

El sector empresarial abarca a las Empresas del Estado, Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria, Sociedades de Economía Mixta y a todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tiene participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias. El universo de empresas que remiten información al SIRHU registran una ocupación de 30.319 cargos.

³ Según la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (artículo 8).

⁴ Según la Ley 11.672, los Fondos Fiduciarios no poseen estructura de personal permanente y temporario a su cargo. El personal de los Fondos Fiduciarios integra las plantas de personal de las Jurisdicciones y/o Entidades de las cuales dependen (artículo 147).

Corresponde aclarar que este dato es parcial dado que comprende sólo trece empresas y sociedades del Estado sobre un universo mayor⁵, destacándose la ausencia de empresas estatales relevantes en términos de ocupación. Entre las que sí remitieron datos al SIRHU en el período relevado (abril 2019) se encuentran: AGP S.E, Casa de Moneda S.E., DIOXITEK S.A, EANA S.E, EDUC.AR S.E, Intercargo S.A, Nucleoeléctrica Argentina S.A., Radio Universidad Nacional del Litoral S.A, Servicio de Radio y TV de la Universidad Nacional de Córdoba S.A, Operadora Ferroviaria S.E., TANDANOR S.A.C.I. y N., Télam S.E y VENG S.A.

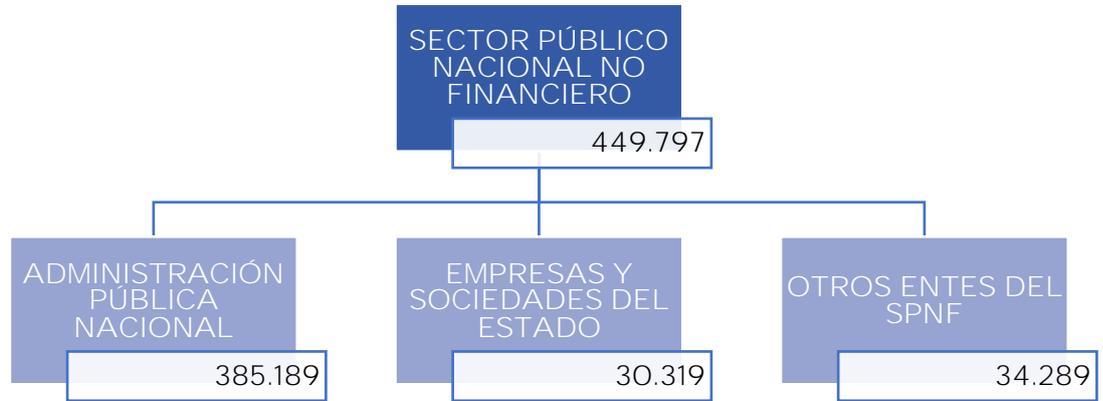
El nivel de ocupación en los Otros Entes del SPNNF asciende a 34.289 cargos. Por definición, estas son organizaciones estatales no empresariales, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tiene el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde tiene el control de las decisiones. El sector incluye a las siguientes instituciones enumeradas por orden decreciente de participación porcentual sobre el total de Otros Entes del SPNNF:

- Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP): 60% (20.669 cargos)
- Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP): 38% (13.077 cargos)
- Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA): 2% (538 cargos)
- Unidad Especial Sistema de Transmisión Yacyretá (UESTY): 0,01% (5 cargos)

⁵ Por ejemplo, según el Boletín Fiscal de la Secretaría de Hacienda (II Trimestre de 2019) no suministran información al SIRHU: Contenidos Públicos S.E., Aguas y Saneamientos Argentinos S.A., Yacimientos Carboníferos Río Turbio, Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias S.A., Corredores Viales S.A., Energía Argentina S.A., AR-SAT, Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A. y Aerolíneas Argentinas.

GRÁFICO 1

OCUPACIÓN POR NATURALEZA INSTITUCIONAL
CANTIDAD DE CARGOS



FUENTE: OPC en base a datos del Ministerio de Hacienda y relevamientos propios.

Bajo una mirada histórica, el nivel de ocupación en el SPNNF se incrementó entre 2010 y 2018, período en el cual se identifican dos tramos con características disímiles. En este sentido, mientras que entre 2010 y 2015 se identificó un crecimiento sostenido de la ocupación (con un incremento de más de 20% en el periodo); entre 2016 y 2018 la tendencia general ha sido hacia la baja, exhibiendo una disminución cercana al 8% en el Poder Ejecutivo Nacional.

POR CARÁCTER INSTITUCIONAL

La ocupación dentro de la Administración Pública Nacional (APN) se distribuye entre poderes constitucionales de la siguiente forma: 89,3% Ejecutivo (343.896 cargos ocupados), 3,0% Legislativo (11.610) y 5,7% Judicial (21.912); correspondiendo el 2,0% al Ministerio Público (7.771). El cálculo del Poder Legislativo contempla al personal ocupado de ambas Cámaras (Diputados y Senadores), la Biblioteca y la Obra Social del Congreso Nacional, y el del Poder Judicial al de la Corte Suprema de Justicia y el del Consejo de la Magistratura.

Por otra parte, la ocupación en la APN se distribuye, según el carácter institucional de su composición, 77,7% (299.377) en la Administración Central, 18,6% (71.593) en los Organismos Descentralizados (OD) y 3,7% (14.219) en las Instituciones de la Seguridad Social (ISS), porcentajes que se han mantenido estables en la última década. Cabe aclarar que la Administración Central se compone de organizaciones públicas sin

personería denominadas Jurisdicciones, mientras que los OD y las ISS refieren a entidades con personería jurídica y patrimonio propio⁶.

Las Jurisdicciones son unidades institucionales (por ejemplo, los Ministerios y Secretarías de Estado) y administrativo-financieras (Servicio de la Deuda y Obligaciones a cargo del Tesoro). Los OD abarcan múltiples esferas del quehacer del Estado, como la investigación y el desarrollo científico (ej. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)) y la regulación de servicios públicos ej. Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN)). Las ISS son básicamente tres: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y las correspondientes a la Policía Federal⁷ y a las Fuerzas Armadas (IAF).

⁶ Según la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (artículo 9).

⁷ La administración de los aportes, contribuciones, liquidación y pago de los beneficios de retiros, jubilaciones y pensiones del personal de Gendarmería, Prefectura y Servicio Penitenciario Federal se efectúa en el ámbito de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal.

CUADRO 1

OCUPACIÓN POR CARÁCTER INSTITUCIONAL

CANTIDAD DE CARGOS POR INSTITUCIÓN

OPC

CARACTERIZACIÓN DEL EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO

DATOS A ABRIL DE 2019

P. 14

ADMINISTRACIÓN CENTRAL	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL
<ul style="list-style-type: none"> • ARMADA 27200 • BIBLIOTECA DEL CONGRESO 1418 • CAMARA DE DIPUTADOS 4648 • CAMARA DE SENADORES 4913 • COM. NAC. DE COM. EXTERIOR 47 • CONSEJO DE LA MAGISTRATURA 19422 • CONSEJO NAC. COORD DE POL SOC. 212 • CORTE SUPREMA 2490 • DIR. AYUDA SOC. PERS. CONGRESO 631 • EJERCITO 57936 • ENTE DE COOP. TEC. Y FINANCIERA 231 • ESTADO MAYOR CONJUNTO FF. AA. 178 • FUERZA AEREA 18548 • GENDARMERIA NACIONAL 37581 • JEFATURA DE GABINETE MINISTROS 1106 • SEC. AMBIENTE Y DESARROLLO SUST. 633 • MIN. INTERIOR, OBRAS PUB. Y VIV. 1708 • MINISTERIO DE AGRICULTURA 2643 • SEC. DE GOB. DE CULTURA 2212 • MINISTERIO DE DEFENSA 718 • MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL 4804 • MINISTERIO DE EDUCACION Y DEP. 1555 • SEC. DE GOB. DE ENERGÍA Y MINERÍA 912 • MINISTERIO DE HACIENDA 2499 • SEC. DE GOB. DE MODERNIZACIÓN 1047 • MINISTERIO DE PRODUCCION 1800 • SEC. DE GOB. DE SALUD 5663 • MINISTERIO DE SEGURIDAD 877 • MINISTERIO DE TRANSPORTE 775 • SEC. DE GOB. DE TURISMO 546 • MINISTERIO PUBLICO FISCAL 5059 • MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA 2712 • MINI. DE CIENCIA, TECNO. E INNOV. 694 • MINISTERIO DE JUSTICIA Y DD. HH. 1590 • MINISTERIO DE RELAC. EXT. 2673 • SEC. DE GOB. DE TRABAJO 3468 • POLICIA FEDERAL 31702 • POLICIA DE SEGURIDAD AERO. 5211 • PREFECTURA NAVAL ARGENTINA 23198 • PRESIDENCIA DE LA NACION 1317 • SECRETARIA LEGAL Y TECNICA 330 • SEDRONAR 642 • SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL 15305 • SISTEMA FEDERAL DE MEDIOS 523 	<ul style="list-style-type: none"> • ANMAT 1093 • ADM. NAC. DE AVIACION CIVIL 1687 • ADM. NAC. DE PARQUES NAC. 1851 • AGENCIA DE ACC. INFO. PÚBLICA 41 • AGENCIA NAC. DE LAB. PÚBLICOS 11 • AGENCIA NAC. DE DISCAPACIDAD 1160 • AGENCIA NAC. DE SEGURIDAD VIAL 633 • ANMAC 40 • ASUNTOS INDIGENAS 166 • AUTORIDAD REG. NUCLEAR 363 • BIBLIOTECA NACIONAL 715 • CENARESO 400 • CENTRO INTER. PROMOCION DDHH 24 • CITEDEF 430 • COLONIA MONTES DE OCA 840 • COM. REGULADORA DE TRANSPORTE 920 • COMISION NACIONAL DE VALORES 330 • CONAE 209 • CONEA 3138 • CONEAU 101 • CONICET 14194 • CONSEJO DEL MENOR Y LA FAMILIA 2512 • DIR. NAC. DE VIALIDAD 5225 • DIRECCION DE MIGRACIONES 3627 • ENACOM 1974 • ENARGAS 405 • ENOHSA 169 • ENRE 414 • FONDO DE LAS ARTES 89 • FUNDACION MIGUEL LILLO 308 • HOSPITAL NAC. DR. SOMMER 1044 • HOSPITAL POSADAS 3965 • INCUCAL 217 • INIDEP 273 • INPI 367 • INTA 6718 • INTI 470 • INADI 339 • INAES 450 • INASE 216 • INDEC 1236 • INPROTUR 35 • INST. NAC. DE REHAB. PSICOF. SUR 311 • INST. NACIONAL DEL AGUA 233 • INSTITUTO GEOGRAFICO NACIONAL 197 • INSTITUTO MALBRAN 877 • INSTITUTO NAC. DE VITIVINICULTURA 547 • INSTITUTO NAC. DE LAS MUJERES 214 • INSTITUTO NAC. DEL TEATRO 160 • JUNTA DE INV. ACC. AVIACION CIV. 61 • ORGAN. REG. DE AEROPUERTOS 248 • AGENCIA DE ADM. DE BIENES 258 • ORSEP 77 • RENAPER 1216 • SEGEMAR 368 • SERVICIO METEOROLOGICO NAC. 705 • SENASA 4561 • SIGEN 546 • SUPERINT. DE SERVICIOS DE SALUD 1122 • SUPERINT. DE A.R.T. 417 • SUPERINT. DE SEGUROS 492 • TEATRO CERVANTES 295 • TRIBUNAL DE TASACIONES 74 • TRIBUNAL FISCAL 215 	<ul style="list-style-type: none"> • ANSES 13783 • CAJA DE POLICIA 266 • IAF 170

FUENTE: OPC en base a datos del Ministerio de Hacienda y relevamientos propios.

POR MODALIDAD DE EMPLEO

La relación de empleo público reviste diversas modalidades atendiendo al tipo de designación del personal ocupado. A los fines del estudio, estas se agregan en categorías generales que dan lugar a tres principales tipos de planta: permanente, temporaria y contratada. El sustento jurídico de tal clasificación está en las previsiones de la Ley 25.164 Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (1999) y su Decreto Reglamentario 1.421/2002.

CUADRO 2

MODALIDADES DE EMPLEO POR MARCO LEGAL

REGIMEN DE ESTABILIDAD, PLANTA TRANSITORIA Y TIPOS DE PERSONAL CONTRATADO

MARCO LEGAL	MODALIDAD DE EMPLEO
Ley Marco de Empleo Público (25.164)	Planta Permanente
	Planta Transitoria
	Contratos por tiempo determinado
Decreto 1.109/2017	Locaciones (servicios y obra)

FUENTE: OPC.

La planta permanente refiere al régimen de estabilidad del empleo público de raigambre constitucional⁸, representando su nivel de ocupación el 79,5% (357.770 cargos) del total de ocupación. En esta categoría se incluye al personal designado por concurso (principio general), al designado transitoriamente en un cargo vacante de planta permanente (vía nombramiento por 180 días), al régimen de estabilidad no concursado y al personal de carrera de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. La planta temporaria representa el 6,6% de la ocupación (29.706 cargos) y refiere al personal designado en un cargo de planta transitoria, sin que estos gocen del derecho a la estabilidad.

El personal contratado reviste en términos generales una doble modalidad. Por un lado, contempla los contratos por tiempo determinado previstos en el Decreto 1.421/2002. Estos contratos están equiparados al nivel escalafonario de planta permanente del escalafón al que pertenecen y sujetos a aportes personales y contribuciones patronales. Cabe destacar que la cantidad de personal no permanente con relación al permanente tiene un límite del 15% por Jurisdicción o Entidad, según precisa el Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG) homologado por el Decreto 214/2006, en base a lo previsto por la Ley 25.164.

Por otro lado, la prestación de servicios profesionales autónomos a título personal (consultores, asesores, asistentes) tiene una normativa específica: el Decreto 1.109/2017⁹. Este regula los contratos de locación de servicios y obra para el desarrollo de tareas, estudios, proyectos o programas especiales. Estos no pueden superar los doce meses ni el período presupuestario en curso. El régimen también aplica a convenios

⁸ Artículo 14 bis de la Constitución Nacional (estabilidad del empleado público).

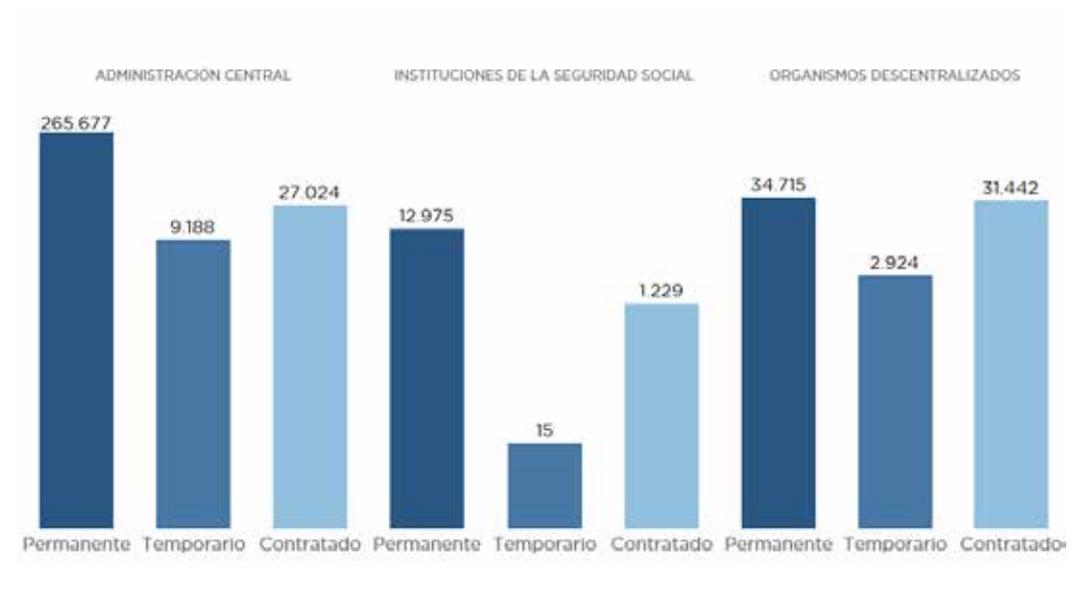
⁹ Deroga el Decreto 2.345/2014 y sus actualizaciones (ej. Decreto 1.254/2014).

de cooperación técnica con financiamiento externo y a los administrados por organismos internacionales.

Ambos tipos de personal contratado representan el 13,9% del total de la APN (62.321 cargos¹⁰), evidenciando una distribución heterogénea entre los distintos organismos. A modo de ejemplo, en el Ejército el personal contratado representa el 0,7% de su ocupación, mientras que en la Dirección Nacional de Vialidad este porcentaje asciende a 83,4%.

GRÁFICO 2

OCUPACIÓN POR MODALIDAD DE EMPLEO
CANTIDAD DE CARGOS POR CARÁCTER INSTITUCIONAL



FUENTE: OPC en base a datos del Ministerio de Hacienda y relevamientos propios.

Tanto la Administración Central como las Instituciones a la Seguridad Social presentan dentro de su dotación una participación de personal permanente superior al 85% (88,0% y 91,3%, respectivamente). Por su parte, los Organismos Descentralizados concentran una mayor proporción de personal contratado, representando el personal de planta permanente el 50,3% de su ocupación.

Bajo una perspectiva histórica, las modalidades de empleo presentaron en la última década un comportamiento análogo al descrito en el SPNNF, aumentando sostenidamente entre 2010 y 2015 y exhibiendo una tendencia general a la baja desde entonces. En el caso de la contratación

¹⁰ Este conjunto incluye, asimismo, otros tipos análogos de contratación propios de ciertas instituciones en particular. Tal es el caso, por ejemplo, de AFIP, ANSES, CONICET, ENACOM, INCAA y Transportes Navales.

de personal por tiempo determinado este patrón se evidenció de manera más pronunciada.

OPC

CARACTERIZACIÓN
DEL EMPLEO EN EL
SECTOR PÚBLICO
NACIONAL NO
FINANCIERO

DATOS
A ABRIL DE 2019

P. 17

POR RÉGIMEN JURÍDICO

El marco legal aplicable al empleo público distingue, primero, los derechos y obligaciones aplicables al personal civil de los correspondientes al militar y de seguridad. Segundo, diferencia los múltiples abordajes regulatorios que coexisten dentro del propio servicio civil y fundamentan la extendida caracterización del *corpus iuris* sectorial como fragmentado y heterogéneo. En esta línea, los principales regímenes jurídicos del PEN y Otros Entes del SPNNF contemplados en el estudio se ilustran en el siguiente cuadro.

CUADRO 3

NORMATIVA APLICABLE POR RÉGIMEN JURÍDICO

EN EL PEN Y OTROS ENTES DEL SPNNF

RÉGIMEN JURÍDICO	NORMATIVA PRINCIPAL
Personal Militar	Ley 19.101
Personal de Seguridad	Leyes 18.398, 19.349, 20.416, 21.965 y otras
Convenio Colectivo de Trabajo General	Ley 24.185 y otras
Convenciones Colectivas de Trabajo	Ley 14.250 y otras
Personal del Servicio Exterior de la Nación	Leyes 20.957, 23.797 y 24.489
Sistema Nacional de Residencias Médicas	Ley 22.127
Personal de Orquestas, Coros y Ballets Nacionales	Decreto 1.592/2007 y actualizaciones
Personal de Establecimientos Hospitalarios (*)	Decreto 277/1991
Contratos profesionales y análogos	Decreto 1.109/2017 y otros

Nota: (*) Personal profesional de los establecimientos hospitalarios y asistenciales e Institutos de investigación y producción.

FUENTE: OPC.

En el sector de Empresas y Sociedades del Estado conviven múltiples normativas, tanto transversales (por ejemplo, para las autoridades

superiores) como específicas, aplicables éstas últimas solo a determinadas instituciones. No obstante, a título didáctico en el estudio se consideran a todos estos regímenes jurídicos de forma única y consolidada, representando el 6,7% de la ocupación (30.319 cargos) según la información de las empresas y sociedades que remiten información al SIRHU.

El Poder Legislativo, el Judicial¹¹ y el Ministerio Público presentan ordenamientos especiales, representando estos, respectivamente, el 3,0% (11.610 cargos ocupados), 5,7% (21.912) y 2,0% (7.771) de la ocupación de la APN. El Congreso de la Nación se rige por la Ley 24.600 (1995), mientras que en el Poder Judicial coexisten leyes y acordadas tales como el Reglamento para la Justicia Nacional (1952) y la Ley 24.937 (1997) para el Consejo de la Magistratura por la Ley 24.937. Lo mismo ocurre con la Ley 27.149 (2015) para el Ministerio Público de la Defensa.

El personal militar y de seguridad posee regímenes propios de empleo que abarcan al 21,9% (84.390 cargos) y 29,0% (111.674 cargos ocupados), respectivamente, de los cargos en la APN. Su normativa de fondo es compartida en el caso de las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea, Ley 19.101) y específica en las Fuerzas Policiales y de Seguridad: Prefectura Naval (Ley 18.398), Gendarmería Nacional (Ley 19.349), Servicio Penitenciario Federal (Ley 20.416), Policía Federal (Ley 21.965) y Policía de Seguridad Aeroportuaria¹² (Decreto 836/2008).

La regulación del servicio civil en el PEN y Otros Entes del SPNF presenta una primera distinción en materia de convenciones colectivas. La Ley 24.185 (1992) instituyó un sistema de negociación de cuestiones salariales y condiciones de trabajo entre la APN y sus empleados, a cuyo amparo se encuentra vigente el Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG) homologado por el Decreto 214/2006¹³. No obstante, este régimen coexiste en la práctica con el aplicable a las negociaciones colectivas privadas instaurado por la Ley 14.250 (Convenciones Colectivas de Trabajo).

La ocupación bajo el régimen del Convenio Colectivo de Trabajo General representa el 29,0% de la ocupación total y el 11,3% en las Convenciones Colectivas de Trabajo, erigiéndose en los dos principales marcos jurídicos aplicables al servicio civil. Cabe destacar que este último régimen se compone mayoritariamente por personal de la AFIP y del INSSJP.

En términos de evolución reciente, mientras que el régimen de la Ley 24.185 muestra el mismo perfil de evolución entre 2010 y 2019 que la

¹¹ Ambos poderes están expresamente excluidos de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25.164 (artículo 5).

¹² Incluye personal de la Policía de Establecimientos Navales y al personal convocado de la Policía Federal Argentina.

¹³ Su antecedente es el CCTG homologado por el Decreto 66/2009.

ocupación en general, el de la Ley 14.250 se mantuvo prácticamente estable, evidenciando un leve crecimiento entre los años considerados.

El sistema de convenios colectivos para trabajadores del Estado se complementa con las disposiciones de la Ley 25.164 Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (1999)¹⁴. Entre otras cuestiones, esta norma prescribe el mecanismo de ingreso a la APN y la naturaleza de la relación de empleo, instaurando a la Jefatura de Gabinete de Ministros como órgano rector en materia de empleo público y autoridad de aplicación e interpretación del régimen. Su reglamentación se concretó vía Decreto 1.421/2002.

El universo de regímenes jurídicos se completa con los del Sistema Nacional de Residencias Médicas (Ley 22.127) que representa el 0,8% de la ocupación de la APN (2.951 cargos), del Personal del Servicio Exterior (Leyes 20.957, 23.797 y 24.489) con una participación de 0,3% (1.109), del Personal de Establecimientos Hospitalarios (0,2%) (745), del Personal de Orquestas, Coros y Ballets (0,1%) (478) y de los contratados bajo el Decreto 1.109/2017 y marcos análogos (0,2%) (314).

Finalmente, el estudio incorpora una categoría adicional que nuclea a otros siete regímenes de menor ocupación comparada, que comprenden en conjunto el 0,9% (3.600) de la APN. La categoría incluye a: Autoridades Superiores del Poder Ejecutivo Nacional¹⁵, funcionarios fuera de nivel, personal docente y temporario de las Fuerzas Armadas, Personal de la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC) y Personal del Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR).

¹⁴ Deroga el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, Ley 22.140 (1980).

¹⁵ Incluye a ministros, secretarios y subsecretarios, y cargos análogos en organismos descentralizados e instituciones de la seguridad social (ej. presidentes, directores, jefes).

GRÁFICO 3

OCUPACIÓN POR RÉGIMEN JURÍCO

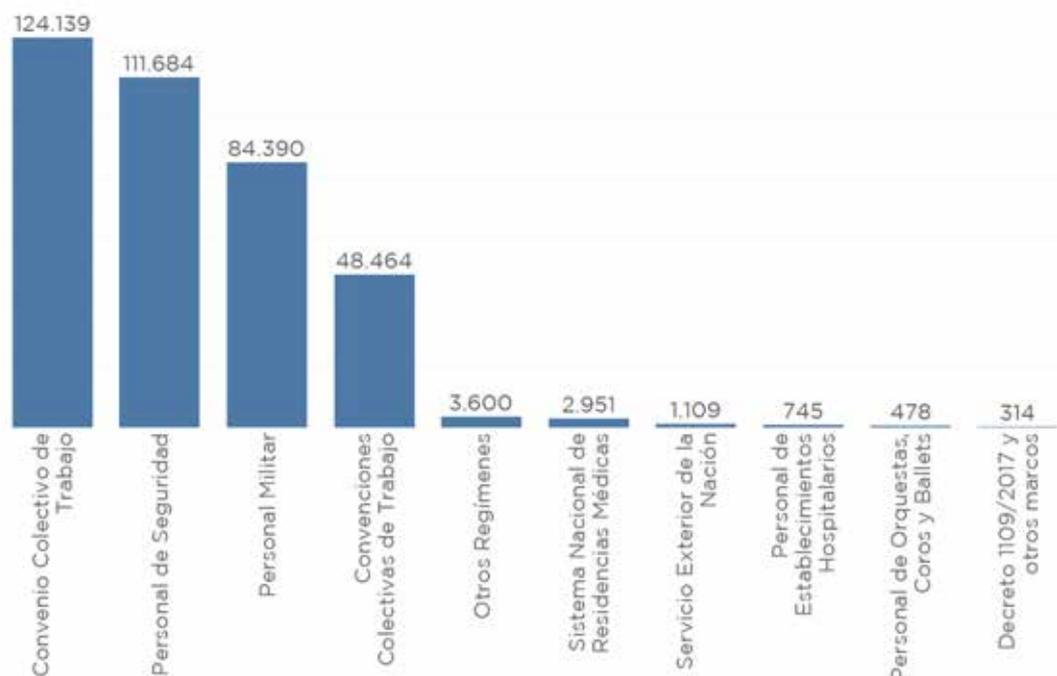
CANTIDAD DE CARGOS DEL PEN Y OTROS ENTES

OPC

CARACTERIZACIÓN DEL EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO

DATOS A ABRIL DE 2019

P. 20



FUENTE: OPC en base a datos del Ministerio de Hacienda.

En perspectiva histórica, los principales regímenes exhiben perfiles disímiles de evolución de la ocupación. En los correspondientes a la Ley 24.185 y al Personal Militar la ocupación aumenta entre 2010 y 2015 para disminuir desde entonces. En cambio, en los propios de Ley 14.250 y los del Servicio Exterior de la Nación, evidencian leves crecimientos. Por su parte, en el régimen del Personal de Seguridad la ocupación aumenta hasta 2016, manteniéndose luego prácticamente estable.

POR GRUPO DE ESCALAFONES

Se entiende por escalafones a los distintos regímenes laborales que regulan la relación entre el Estado como empleador y los empleados públicos. Estos especifican los derechos y obligaciones de ambas partes, precisando cuestiones esenciales de la relación de empleo, como ser, por ejemplo, las condiciones de acceso y promoción. Los regímenes jurídicos engloban generalmente a escalafones distintos, cuyo ámbito de aplicación puede ser un único organismo o bien extenderse transversalmente a varios.

Los escalafones detallan las funciones jerárquicas, administrativas y operativas del convenio colectivo de trabajo en el cual operan. Si no existiera un convenio, el escalafón lo constituye la estructura administrativa y/o el régimen de carrera aplicable en una determinada entidad u organismo en un contexto temporal concreto¹⁶. En función del universo de información considerado para el presente informe, al segundo trimestre de 2019, coexisten en el SPNNF 124 escalafones.

Habida cuenta de tal diversidad, el estudio propone su clasificación en grupos de características análogas para facilitar su análisis y comparabilidad. Además de los grupos correspondientes al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Ministerio Público y a las Empresas y Sociedades del Estado que remiten información al SIRHU, dentro del PEN y Otros Entes del SPNNF los diez principales grupos identificados se ilustran en el siguiente cuadro.

CUADRO 4

OCUPACIÓN POR GRUPO DE ESCALAFONES

CANTIDAD CARGOS EN EL PEN Y OTROS ENTES DEL SPNNF

GRUPO DE ESCALAFONES	ESCALAFONES	OCUPACIÓN
Militar y de Seguridad	Fuerzas Armadas, Policiales y de Seguridad	195.570
Contratados	Personal contratado	59.817
Convenciones Colectivas de Trabajo (sin contratos)	Talleres Gráficos, AFIP, Dirección Nacional de Vialidad, ANSES, ENOHSA, Transportes Navales	34.198
Escalafones Científicos y Técnicos	CNEA, CONICET, INTA, INTI, SENASA (entre otros)	23.545
Sistema Nacional de Empleo Público (sin contratos)	Personal del SINEP	20.418
Personal civil de las Fuerzas Armadas (sin contratos)	Personal civil de las Fuerzas Armadas	17.001
Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados	Personal del INSSP	13.077
Sistema Nacional de Residencias Médicas	Personal del Sistema Nacional de Residencias Médicas	2.951
Servicio Exterior de la Nación	Personal del Servicio Exterior	1.109
Organismos Reguladores	ENRE, ENARGAS, ARN, CNRT, ENACOM, ORSEP, ORSNA, SRT (entre otros)	1.100

FUENTE: OPC en base a datos del Ministerio de Hacienda.

¹⁶ Según clasificación del empleo público de Jefatura de Gabinete de Ministros, disponible en <https://www.argentina.gov.ar/modernizacion/empleopublico/biep/clasificacion>

El personal militar y de seguridad conforma a nivel agregado un único grupo que representa el 46,6% de la ocupación total sin empresas.

Dentro del servicio civil, los tres grupos principales de escalafones en orden de magnitud de su ocupación son el correspondiente al personal contratado en sus distintas formas (14,3% de los cargos sin considerar empresas), las Convenciones Colectivas de Trabajo (Ley 14.250) (8,2%) y los escalafones científicos y técnicos (5,6%).

En cuarto lugar, se posiciona el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) (4,9%), regulado por el Decreto 2.098/2008¹⁷, cuya aplicación es transversal a la Administración Central y Descentralizada. El SINEP constituye una actualización del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA) (Decreto 993/1991), por medio del cual se redujo la cantidad de regímenes existentes hasta entonces en el servicio civil.

En orden decreciente de ocupación siguen el personal civil de las Fuerzas Armadas (4,1%), INSSJP (3,1%), Sistema Nacional de Residencias Médicas (0,7%), Servicio Exterior de la Nación (0,3%), Organismos reguladores (0,3%), Personal Civil de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (0,2%), Autoridades Superiores y funcionarios fuera de Nivel (0,2%), SIGEN (0,1%) y Personal del INCAA (0,1%).

Finalmente, el listado se perfecciona con otros grupos escalafonarios de menor nivel comparado de ocupación que se agregan para un mejor análisis en la categoría "Otros Escalafones" (1,7%) que incluye, por ejemplo, al Personal docente civil de las Fuerzas Armadas, Comisión Nacional de Comercio Exterior, Orquestas, Coros y Ballets Nacionales y Administradores Gubernamentales¹⁸.

¹⁷ Homologa el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial (CCTS).

¹⁸ Se completa con Embarcados de la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, Dirección Nacional del Antártico, INPROTUR, ANAC, Personal Profesional de los establecimientos hospitalarios y asistenciales e institutos de investigación y producción, UESTY, Agencia de Administración de Bienes del Estado y Embarcados del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP).

CARACTERIZACIÓN CUALITATIVA

Una primera caracterización del personal del sector público responde a la clasificación entre personal civil y personal militar y de seguridad. Dentro de la ocupación de la APN el personal militar y el de seguridad representa en conjunto el 50,8% y 5,5% corresponde a personal civil que presta servicios en las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Una segunda clasificación obedece al sexo del personal, y muestra una mayor proporción de hombres (65,0%), incidida por mayor proporción de varones en los regímenes vinculados al personal militar y de seguridad. El análisis por grupo etario arroja que la ocupación se concentra entre 20 y 49 años, con una participación de más del 75%. Respecto al nivel educativo, el nivel secundario representa el 47% de la ocupación total.

POR GRUPO DE OCUPACIÓN

La noción de grupo de ocupación hace referencia a una primigenia clasificación del personal entre civil y militar. Este último grupo, integrado por el personal militar y el de seguridad, representa en conjunto el 50,8% de la ocupación de la APN, correspondiendo el 21,9% a personal militar (Fuerzas Armadas) y el 28,9% a personal de seguridad (Fuerzas Policiales y de Seguridad). La distribución porcentual de la ocupación entre personal civil y militar ha sido similar en la última década.

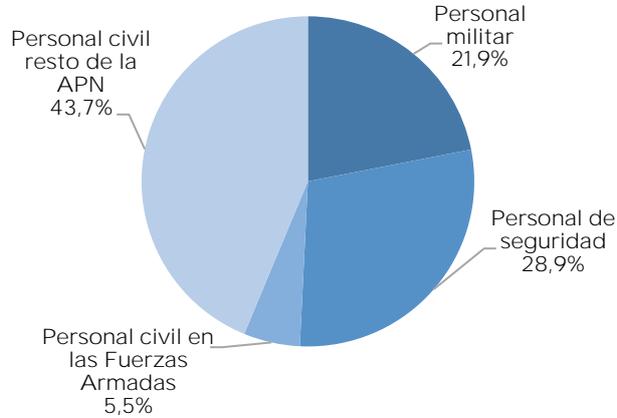
A diferencia de la descrita tendencia general entre 2010 y 2018, la ocupación militar y de seguridad aumentó hasta 2016 para disminuir desde entonces (singularidad explicada por la evolución del régimen jurídico del personal de seguridad). Esta disminución presenta una caída del 8% en 2017, explicado por la transferencia en enero de ese año de aproximadamente 18 mil agentes de la Policía Federal Argentina (PFA) a la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)¹⁹.

¹⁹ Según Boletín Fiscal de la Secretaría de Hacienda (I Trimestre 2017).

GRÁFICO 4

CARGOS POR GRUPO DE OCUPACIÓN

PARTICIPACIÓN SOBRE EL TOTAL DE CARGOS DE LA APN



FUENTE: OPC en base a datos del Ministerio de Hacienda y relevamientos propios.

Asimismo, el personal civil que presta servicios en las Fuerzas Armadas y de Seguridad representa el 5,5% de la ocupación de la APN. Tal es el caso de los escalafones de personal civil de las Fuerzas Armadas, personal docente, científico y contratado.

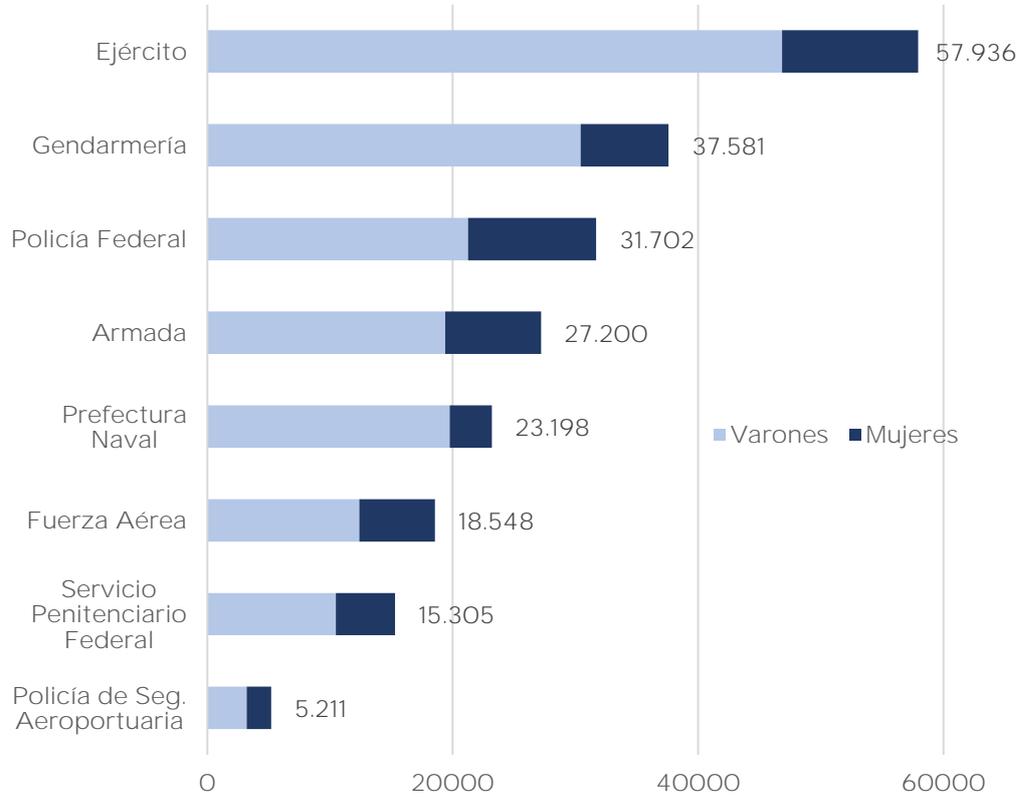
El siguiente gráfico exhibe el nivel de ocupación total por fuerza, desagregado por sexo. El mismo contempla no sólo el personal militar y de seguridad sino también los distintos escalafones civiles que coexisten en ellas.

La participación de varones en las Fuerzas Armadas y de Seguridad es notoriamente superior a la de las mujeres, alcanzando el 75,6%.

GRÁFICO 5

OCUPACIÓN POR FUERZA ARMADA Y DE SEGURIDAD

CANTIDAD DE CARGOS EN FUERZAS ARMADAS Y DE SEGURIDAD



FUENTE: OPC en base a datos del Ministerio de Hacienda.

POR GRUPO ETARIO

El análisis por grupo etario divide, en función de la información provista por la base de datos, a la ocupación en cinco tramos de edades: menos de 20 años, de 20 a 34, de 35 a 49, de 50 a 64 y 65 o más. Bajo este marco²⁰ se aprecia que la ocupación se concentra en dos grupos: 20-34 y 35-49, representando entre ellos el 76,4% de la ocupación total (163.719 y 172.698 cargos, respectivamente) en porcentajes análogos. Sólo el 0,8% (3.629) tiene menos de 20 años y el 2,1% (9.093) 65 o más. Esta distribución porcentual se mantuvo prácticamente idéntica a lo largo de la última década.

Bajo una perspectiva institucional, la ocupación entre 20 y 34 años se concentra en la Administración Central (86,6% de las personas que

²⁰ La clasificación de la ocupación y del salario promedio por grupo etario arroja un 2% de registros nulos o sin aclaración que no se contemplan en los análisis.

integran ese grupo etario), correspondiendo 73,4% a personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

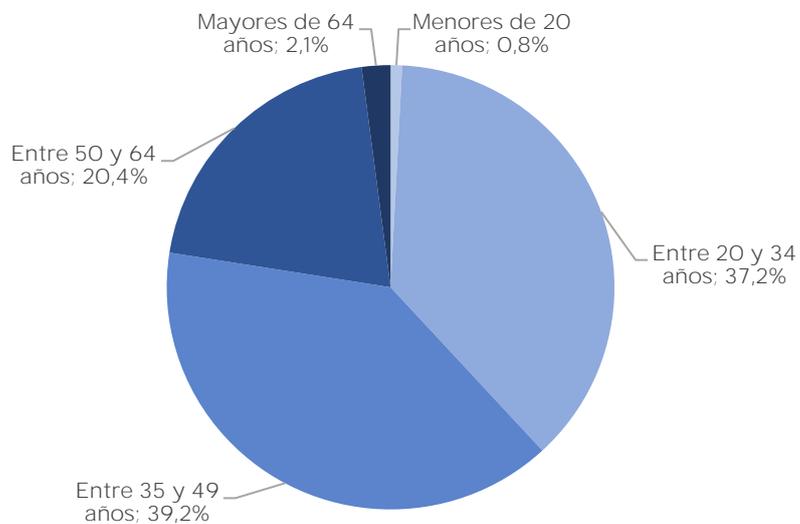
Asimismo, el 43,2% de las personas entre 35 y 49 años se desempeñan en las Fuerzas Armadas y de Seguridad, mientras que un 18,8% lo hace en el PAMI, AFIP, CONICET y Consejo de la Magistratura.

El tramo entre 50 y 64 años tiene una mayor presencia relativa en los Organismos Descentralizados y en los Otros Entes. Dentro de estos dos grupos institucionales, el 69,2% se concentra en AFIP, PAMI, CONICET, INTA, SENASA y Hospital Posadas.

En términos de modalidad de empleo, la planta permanente nuclea a la amplia mayoría de la ocupación en todas las franjas etarias. Una mirada al interior de las modalidades exhibe que la mayor parte del personal contratado y temporario tiene entre 35 y 49 años, alcanzando aproximadamente el 50% del total en el primer caso.

GRÁFICO 6

OCUPACIÓN POR GRUPO ETARIO PARTICIPACIÓN SOBRE EL TOTAL DE CARGOS



FUENTE: OPC en base a datos del Ministerio de Hacienda y relevamientos propios.

POR NIVEL EDUCATIVO

El nivel educativo se clasifica atendiendo al máximo grado académico alcanzado: primario, secundario, terciario y universitario o superior. De

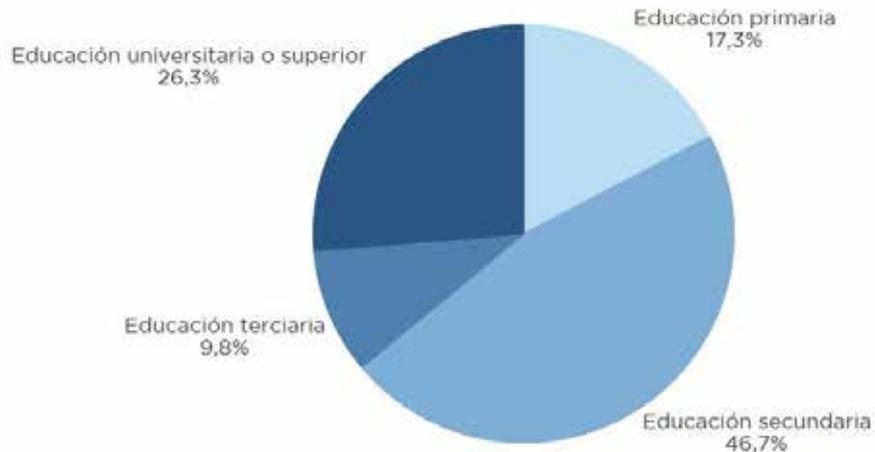
acuerdo con los registros válidos²¹, la ocupación se concentra en los niveles secundario y universitario, presentando el 46,7% y 26,3%, respectivamente. El 17,3% posee nivel primario y el 9,8% terciario. En términos de evolución interanual, el orden de la clasificación por nivel educativo se ha mantenido entre 2010 y 2018.

Una mirada institucional de la educación indica que una amplia mayoría de personal con estudios primarios se concentra en la Administración Central (87,0%). Este porcentaje se encuentra incidido por la mayor representación de este grupo en las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Por su parte, la mayor parte del personal con formación universitaria se localiza en los Organismos Descentralizados y Otros Entes (50,0%). Ello guarda relación con el carácter descentralizado de los organismos que concentran los escalafones científicos y técnicos.

El análisis por modalidad de empleo arroja que la planta permanente concentra la mayor parte de la ocupación en todos los niveles educativos. El 89,0% del personal con educación primaria, el 80,1% del personal con educación secundaria, el 83,5% con nivel terciario y el 76,2% de los universitarios, pertenecen a la planta permanente del Estado. Esta distribución se invierte en el caso del personal contratado, que reúne al 20,3% de la ocupación universitaria, el 14,8% de la terciaria, el 16,1% de la secundaria y sólo el 9,5% de la primaria.

CUPACIÓN POR NIVEL EDUCATIVO

PARTICIPACIÓN SOBRE EL TOTAL DE CARGOS



FUENTE: OPC en base a datos del Ministerio de Hacienda y relevamientos propios.

²¹ La clasificación de la ocupación por nivel educativo arroja un 32% de registros nulos o sin aclaración que no se contemplan en los análisis.

POR SEXO

Un análisis por sexo arroja que 35,0% de la ocupación total²² son mujeres (155.541 cargos) y 65,0% hombres (289.232). En el año 2010 estos porcentajes alcanzaron valores de 29,0% y 71,0%, evidenciado un incremento de la participación femenina.

Una mirada por modalidad de empleo muestra que la distribución de la ocupación total por sexo en el personal contratado es prácticamente la misma: 50,3% mujeres y 49,7% varones, equilibrio que se modifica en las plantas permanente y transitoria, donde los hombres representan 67,8% y 74,7%, respectivamente. Entre 2010 y 2018, se evidencia un incremento paulatino de la participación de mujeres tanto en la planta permanente como en la transitoria, incrementándose 6,8 p.p. y 6,2 p.p., respectivamente. Por su parte, en el personal contratado se mantuvo prácticamente estable la composición por sexo.

El análisis de la ocupación por grupo etario arroja resultados similares por sexo. Ambos concentran su ocupación en los tramos medios de edad.

Por su parte, la caracterización por rango educativo exhibe resultados dispares. En este caso, si bien los porcentajes de ocupación son análogos en los niveles secundario y terciario, el resultado de la comparación varía en los niveles primario y universitario. En este sentido, mientras que 9,5% de las mujeres tiene nivel primario y 37,1% universitario, en el caso de los varones tales porcentajes ascienden a 22,8% y 19,0%, respectivamente.

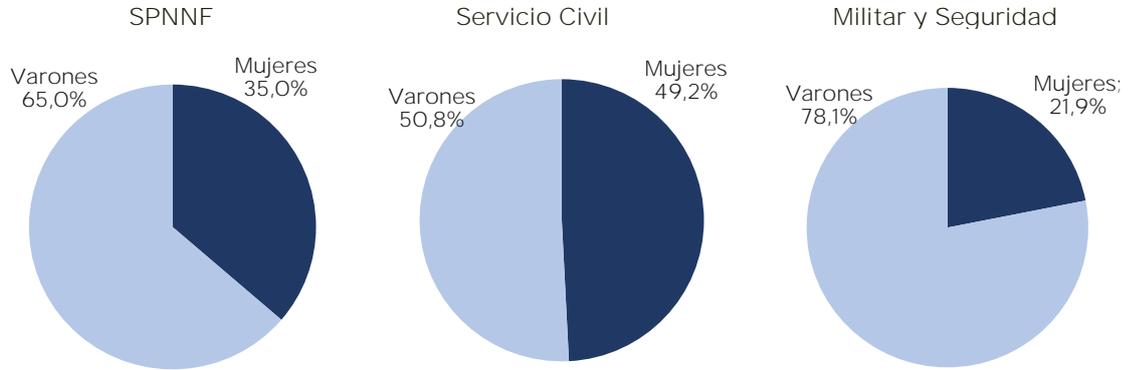
La composición de la ocupación total se encuentra incidida por la mayor proporción de varones en los regímenes vinculados al personal militar y de seguridad (regímenes que como se expusiera anteriormente representan más del 50% de la ocupación total del SPNNF). Esta participación cambia cuando se analiza la distribución por sexo separando el personal ocupado en el servicio civil del castrense.

²² La clasificación de la ocupación por género arroja un 1% de registros nulos o sin aclaración que no se contemplan en los análisis.

GRÁFICO 8

OCUPACIÓN POR SEXO

PARTICIPACIÓN SOBRE EL TOTAL DE CARGOS



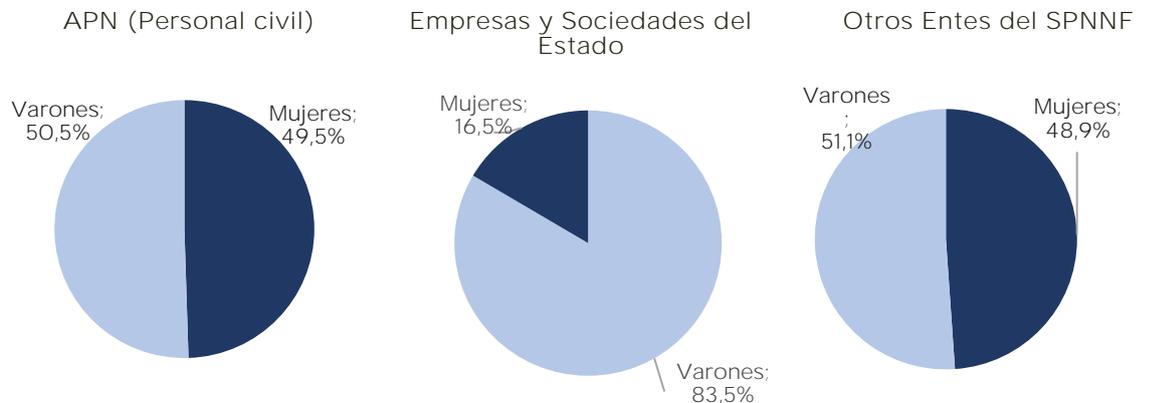
FUENTE: OPC en base a datos del Ministerio de Hacienda y relevamientos propios.

Considerando únicamente al personal civil, la distribución de cargos en la APN resulta más igualitaria entre ambos sexos, con participaciones similares a las registradas en los Otros Entes del SPNNF. Por su parte, en las Empresas y Sociedades del Estado que reportan información al SIRHU, se aprecia una mayor concentración de varones ocupando el 74,1% de los cargos.

GRÁFICO 9

OCUPACIÓN POR SEXO, SEGÚN NATURALEZA INSTITUCIONAL

PARTICIPACIÓN SOBRE EL TOTAL DE CARGOS



FUENTE: OPC en base a datos del Ministerio de Hacienda y relevamientos propios.

Dentro de la APN, un análisis por institución muestra que los organismos con más de 100 cargos, en los que el porcentaje de mujeres supera el 60% de la dotación son: la Secretaría de Gobierno de Salud, la Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia (ambos con una participación cercana al 67%), la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología (64,3%), Colonia Montes de Oca (62,3%), el Sedronar (60,5%), el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (65,2%) y el Instituto Nacional de las Mujeres (83,6%).

Por su parte, el análisis para varones muestra que los organismos en los que su participación supera el 60% de la dotación son: el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (62,2%), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (61,0%), la Dirección Nacional de Vialidad (73,6%), la Comisión Nacional de Energía Atómica (65,3%), Administración Nacional de Parques Nacionales (66,6%), Administración Nacional de Aviación Civil (71,9%), Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva (95,7%), Comisión Nacional de Regulación del Transporte (61,9%), Ministerio de Transporte (66,6%), Agencia Nacional de Seguridad Vial (73,5%), Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (66,3%), Comisión Nacional de Actividades Espaciales (76,1%), y el Instituto Nacional del Agua (61,4%).

CARACTERIZACIÓN REMUNERATIVA

El análisis remunerativo presenta un salario promedio general de \$60.748. El 50% de la ocupación del SPNNF percibe una remuneración bruta por debajo de \$48.463. La clasificación de las remuneraciones según régimen jurídico evidencia una amplia dispersión entre los regímenes y una tendencia inversa, en general, entre el nivel de ocupación y el salario promedio. Por su parte, de la comparación de salarios por sexo se aprecia que, en el caso de las mujeres, los cargos se concentran en la parte media e inferior de la escala salarial; mientras se evidencia mayor representación masculina en los niveles más altos de ingresos.

POR NATURALEZA Y CARÁCTER INSTITUCIONAL

EL SALARIO PROMEDIO A ABRIL DE 2019 EN EL SPNNF ASCIENDE A \$60.748, MIENTRAS QUE LA MEDIANA A \$48.463.

El salario bruto promedio general²³ del SPNNF es \$60.748²⁴. Por debajo de este nivel, se concentra la mayor parte de la ocupación del sector público (64,2%), lo que evidencia un sesgo de la distribución hacia valores menores. En efecto, la

mediana de la distribución es de \$48.463, lo que significa que el 50% de la ocupación del SPNNF percibe una remuneración bruta por debajo de este valor.

Una mirada sobre la distribución salarial por tramos de \$33.000²⁵, arroja como resultado que el 72,0% de la ocupación del SPNNF, se concentra en los primeros dos segmentos de la escala. Particularmente, el 23,6% percibe una retribución inferior a los \$33.000 y 48,4% se ubica entre \$33.000 y \$66.000.

CUADRO 5

²³ La información salarial se extrae del SIRHU, cuyos datos se nutren de los recibos de haberes del personal. Incluye las remuneraciones que recibe el personal por su trabajo en forma regular (tales como retribuciones inherentes al cargo, por nivel escalafonario, retribuciones, bonificaciones u adicionales relacionados con características propias de las personas, sean estas contributivas, no contributivas, bonificables y no bonificables), antes de deducir los aportes personales a la Seguridad Social.

²⁴ La clasificación de la ocupación por salario promedio no incluye datos del Poder Legislativo ni del Ministerio Público de la Defensa.

²⁵ Salvo los últimos que presentan múltiples tramos agrupados.

SALARIO PROMEDIO POR TRAMOS

VALORES ABSOLUTOS PARA SALARIOS Y PORCENTUALES PARA OCUPACIÓN

OPC

CARACTERIZACIÓN
DEL EMPLEO EN EL
SECTOR PÚBLICO
NACIONAL NO
FINANCIERO

DATOS
A ABRIL DE 2019

P. 32

TRAMOS \$	% DE OCUPACIÓN	SALARIO PROMEDIO	% DE OCUPACIÓN ACUMULADA
0-32.999	23,6%	24.212	24,7%
33.000-65.999	48,4%	47.884	72,0%
66.000-98.999	16,2%	78.993	88,2%
99.000-131.999	5,0%	114.007	93,2%
132.000-164.999	2,9%	147.064	96,1%
165.000-197.999	1,7%	178.895	97,8%
198.000-230.999	1,0%	212.771	98,8%
231.000-263.999	0,5%	243.921	99,3%
264.000-296.999	0,2%	278.931	99,5%
297.000-362.999	0,2%	326.326	99,7%
363.000-461.999	0,2%	408.462	99,9%
462.000 o más	0,2%	593.745	100,0%

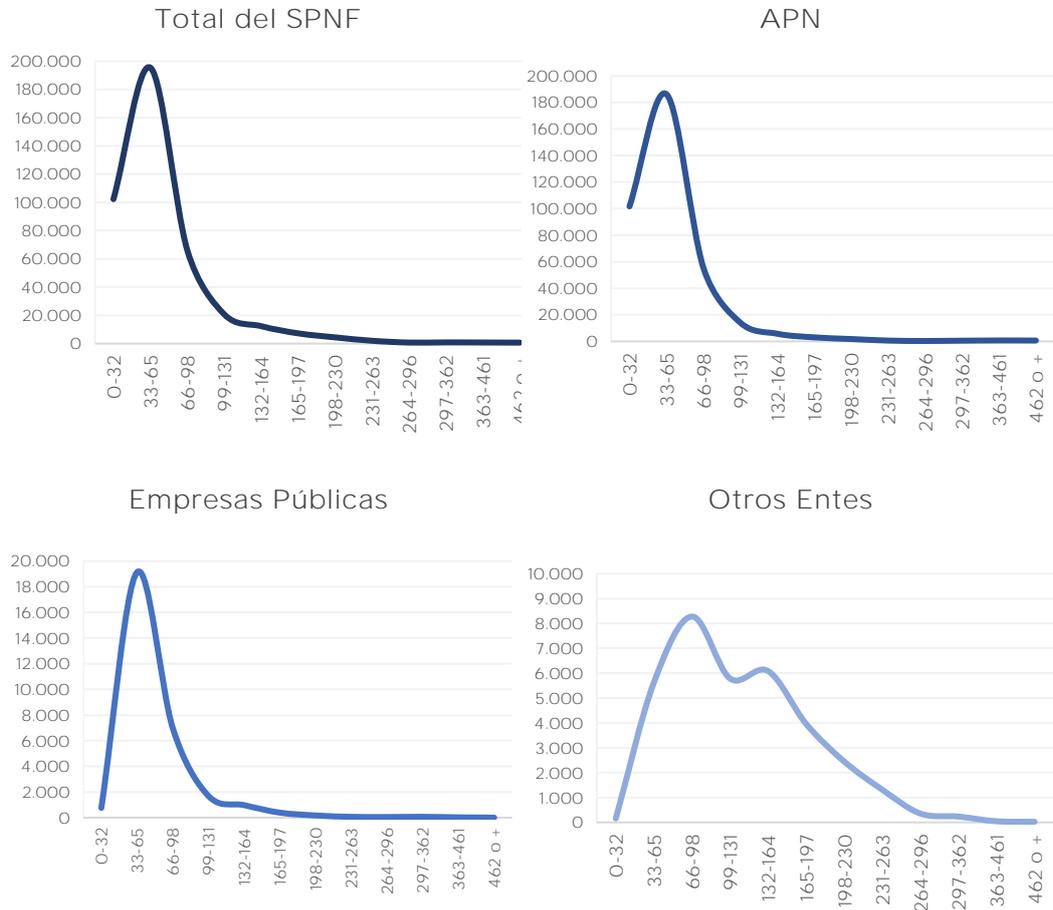
FUENTE: OPC en base a datos del Ministerio de Hacienda y relevamientos propios.

Bajo la perspectiva de la naturaleza institucional, los Otros Entes del SPNNF cuentan con un salario promedio mayor que las Empresas y la APN, en el orden de \$125.819. En segundo lugar, se posiciona el sector empresarial, con un valor promedio de \$67.386, recordando que este universo es parcial y solo abarca a las empresas y sociedades del Estado que remiten información al SIRHU, destacándose la ausencia de empresas relevantes en términos de ocupación, lo que podría modificar los valores expuestos. En tercer lugar, se encuentra la APN, cuyo salario promedio asciende a \$54.181.

Respecto a la distribución de la ocupación por tramos salariales, la APN presenta un patrón de distribución distinto al evidenciado por el sector empresario y los Otros Entes. En efecto, mientras que la APN concentra su ocupación en los primeros dos tramos salariales (menos de \$66.000), la Empresas lo hacen entre el segundo y tercer tramo (entre \$33.000 y \$98.999) y los Otros Entes entre el tercer, cuarto y quinto tramo (de \$66.000 a \$164.999). Asimismo, la APN presenta el mayor porcentaje de ocupación dentro del primer tramo salarial (26,4% de la ocupación percibe menos de \$33.000 frente a 2,5% y 0,5%, en Empresas y Otros Entes, respectivamente).

GRÁFICO 10

DISTRIBUCIÓN DE CARGOS POR TRAMO SALARIAL POR NATURALEZA INSTITUCIONAL



FUENTE: OPC en base a datos del Ministerio de Hacienda y relevamientos propios.

Al interior de la Administración Pública Nacional, las Instituciones de la Seguridad Social (\$71.506), encabezadas por la ANSES (\$72.639), lideran la clasificación según el nivel de salario promedio. En orden decreciente le sigue la Administración Central (\$54.354) y, por último, los Organismos Descentralizados (\$50.052).

Según la distribución por tramos salariales, en la Administración Central 74,7% de la ocupación presenta salarios promedio por debajo de \$66.000. Como se verá más adelante este porcentaje se encuentra fuertemente incidido por los valores observados en el personal de las Fuerzas Armadas.

En el caso de los Organismos Descentralizados, el personal ocupado que presenta salarios promedio por debajo de \$66.000 asciende a 81,6%, mientras que en las Instituciones a la Seguridad Social ese porcentaje es de 40,3%.

Se destaca que el 28,2% del personal que presta servicios en la Administración Central percibe una remuneración inferior a \$33.000. Tal porcentaje es de 23,5% en los Organismos Descentralizados.

GRÁFICO 11
DISTRIBUCIÓN DE CARGOS POR TRAMO SALARIAL

POR CARÁCTER INSTITUCIONAL



FUENTE: OPC en base a datos del Ministerio de Hacienda y relevamientos propios.

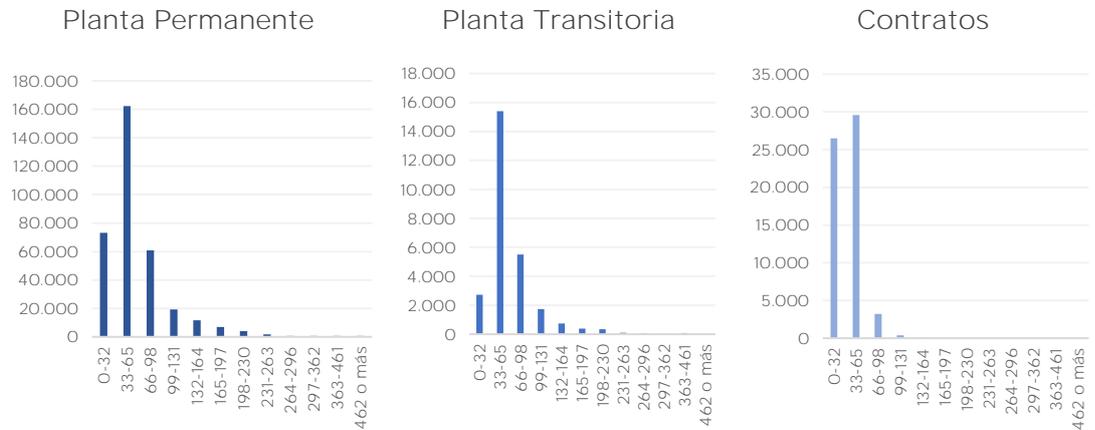
POR MODALIDAD DE EMPLEO

El salario promedio de la modalidad transitoria asciende a \$67.391, el de la permanente a \$63.891 y el de contratación a \$39.981, orden de clasificación que varió entre 2010 y 2018. En este sentido, si bien el salario promedio del personal contratado se encontró por debajo del correspondiente a la planta permanente y transitoria en todo el período, hasta 2014 la planta permanente exhibió un salario promedio superior a la transitoria. Esta relación se equiparó en 2015 para invertirse y reestablecerse de forma cambiante en los años siguientes.

En términos de tramos salariales, tanto la planta permanente como la transitoria presentan aproximadamente un 67% de su ocupación con salarios promedio inferiores a \$66.000. Por su parte, en el personal contratado 93,5% de la ocupación se ubica en los dos primeros tramos de la escala.

GRÁFICO 12

DISTRIBUCIÓN DE CARGOS POR TRAMO SALARIAL POR MODALIDAD DE EMPLEO



FUENTE: OPC en base a datos del Ministerio de Hacienda y relevamientos propios.

POR RÉGIMEN JURÍDICO Y GRUPO ESCALAFONARIO

La clasificación de las remuneraciones según el régimen jurídico aplicable a la relación de empleo evidencia, primero, una amplia dispersión entre los regímenes respecto del salario promedio general en el SPNNF (\$60.748). Por ejemplo, en el PEN y Otros Entes del SPNNF el régimen que presenta salario promedio más alto se ubica siete veces por encima del promedio general (Servicio Exterior de la Nación)²⁶ mientras que el régimen con nivel más bajo representa 0,3 veces el promedio (Sistema Nacional de Residencias Médicas).

Segundo, una tendencia inversa entre el nivel de ocupación y el salario promedio en buena parte de los regímenes analizados. En este sentido, aquellos con un mayor nivel de ocupación presentan promedios por debajo del general (ej. Convenio Colectivo de Trabajo, Personal Militar y de Seguridad). En contraposición, aquellos con menor ocupación relativa exhiben salarios por encima del promedio general (ej. Servicio Exterior de la Nación y Convenciones Colectivas de Trabajo).

En relación con los tramos salariales, se destaca que los regímenes de Servicio Exterior de la Nación, Poder Judicial y Convenciones Colectivas de Trabajo, presentan un bajo porcentaje de su dotación con salarios promedio inferiores a \$66.000. En contraposición, en el Sistema Nacional

²⁶ Corresponde señalar que este valor se encuentra incidido por las remuneraciones del personal del servicio exterior que se desempeña en el exterior del país.

de Residencias Médicas, el Decreto 1.109/2017 y similares, el personal militar y el régimen de Convenio Colectivo de Trabajo, esta proporción asume valores por encima al 90%.

El análisis de las remuneraciones por grupo escalafonario complementa las conclusiones de su estudio por régimen jurídico. En esta línea, permite visibilizar como ejemplos en la misma dirección de lo expuesto sobre la relación entre nivel de ocupación y salario promedio, a las autoridades superiores del PEN, al personal de la SIGEN y del INCAA, que presentan un nivel de ocupación relativamente bajo, pero con salarios por encima del promedio general. Por su parte, en los contratados y personal civil y militar de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, se presenta la situación contraria, con una alta concentración de cargos y salarios inferiores a la media. En efecto, el 76,2% de la ocupación se encuentra en grupos escalafonarios que registran salarios promedios inferiores al promedio.

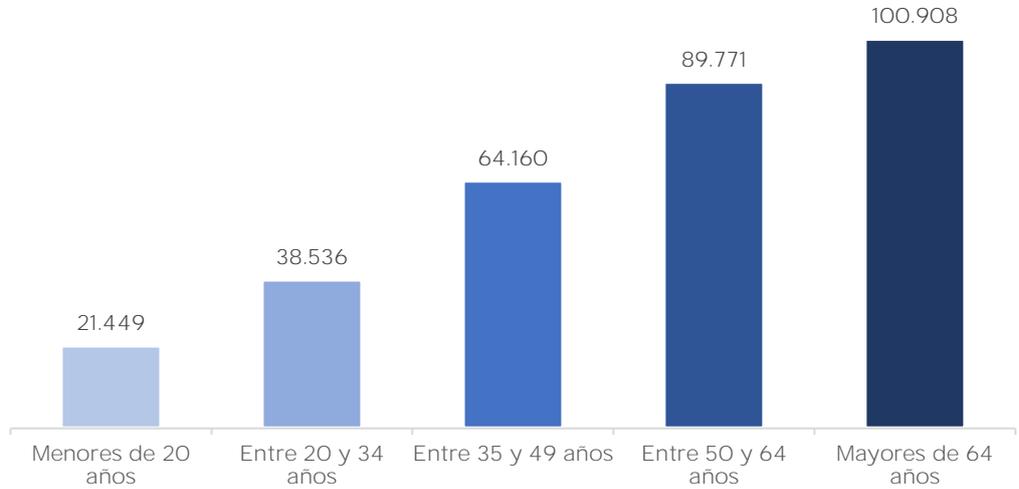
Respecto a la remuneración media, entre los grupos escalafonarios con mayor valor se encuentran el Servicio Exterior de la Nación, las autoridades superiores del PEN, el personal del Poder Judicial y Ministerio Público, Convenciones Colectivas de Trabajo y la SIGEN. En el otro extremo, se ubican el Sistema Nacional de Residencias Médicas, Contratados, personal civil de las Fuerzas Armadas, personal civil de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, y personal Militar y de Seguridad. Este ordenamiento de grupos por remuneración es similar al observado en el período 2010-2018.

POR GRUPO ETARIO Y NIVEL EDUCATIVO

El salario promedio aumenta por grupo etario, entre otras cosas, producto del impacto de determinados elementos en la composición salarial (ej. antigüedad).

GRÁFICO 13

SALARIO PROMEDIO POR GRUPO ETARIO EN PESOS



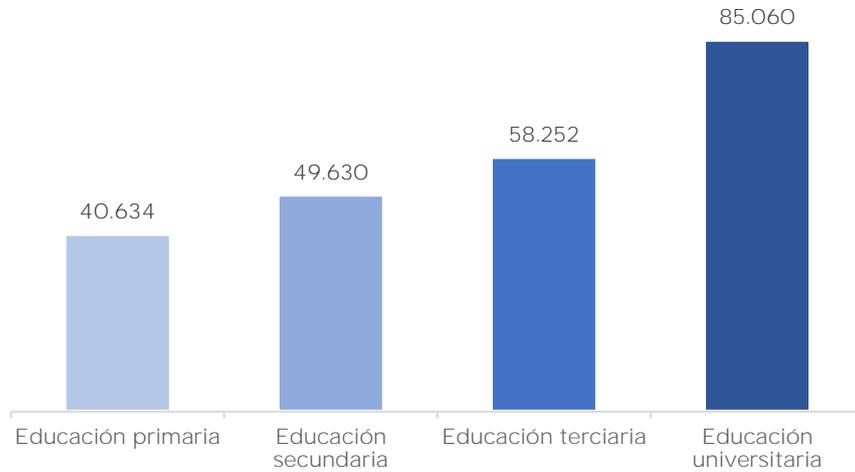
FUENTE: OPC en base a datos del Ministerio de Hacienda y relevamientos propios.

La mayor presencia relativa de personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad en los tramos de menor edad, incide marcadamente en los salarios promedios mencionados. Para el caso de los menores de 20 años, el salario promedio ascendería a \$38.566 y el de los jóvenes entre 20 y 34 años a \$48.786.

En relación con los estudiados alcanzados se observa que, el salario promedio aumenta por nivel educativo debido, en parte, al impacto de diversos elementos en la composición salarial (ej. título obtenido) y a las mayores exigencias educativas de los estamentos jerárquicos superiores.

GRÁFICO 14

SALARIO PROMEDIO POR NIVEL EDUCATIVO EN PESOS



FUENTE: OPC en base a datos del Ministerio de Hacienda y relevamientos propios.

En el análisis por tramo salarial se observa que el 46,2% de los trabajadores con educación primaria se ubica en el primer tramo (menos de \$33.000). Este porcentaje desciende conforme se incrementa el nivel educativo, alcanzando 30,6%, 11,2% y 8,2% para los niveles de educación secundaria, terciaria y universitaria, respectivamente.

Asimismo, se observa que dentro del tercer tramo (salarios entre \$65.000 y \$99.000) el porcentaje de ocupación se incrementa con el nivel educativo. Así, el 23,6% del personal que posee educación universitaria se concentra en este segmento; mientras que ese porcentaje baja a 15,7%, 13,7% y 10,1% para el personal con educación terciaria, secundaria y primaria, respectivamente.

Del cruce de las remuneraciones por sexo, se observa que el salario promedio de la ocupación femenina es inferior al masculino en todos los niveles: 17% en el primario, 7% en el secundario, 13% en el terciario y 19% en el universitario.

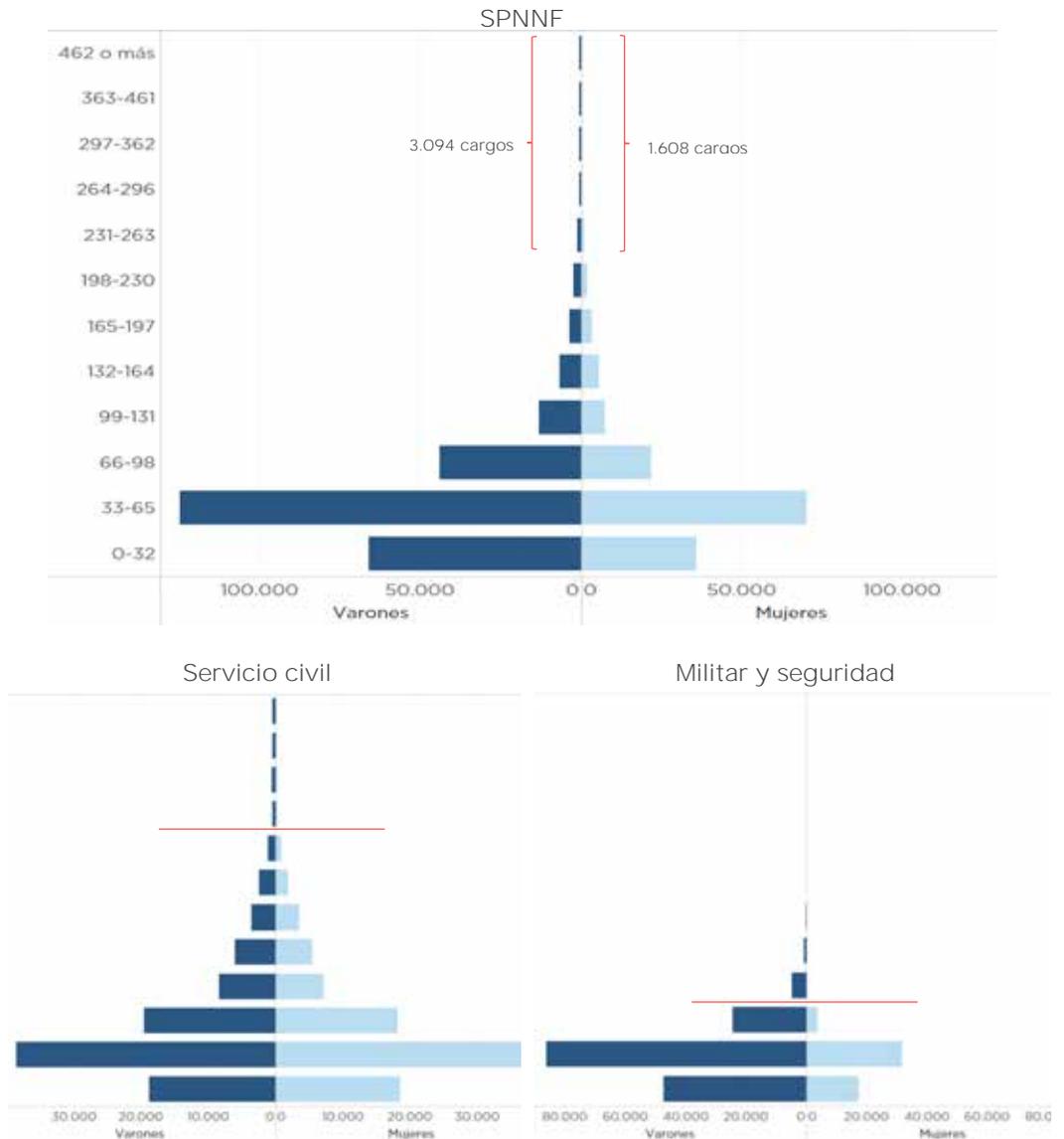
POR SEXO

El salario promedio percibido por hombres y mujeres replica lo evidenciado a nivel general, en el sentido de registrar ambos sexos una mayor proporción de cargos en el segundo tramo de la escala de salarios (\$33.000 a \$64.999). Tal proporción es de 48,7% en las mujeres y de 48,8% en los varones.

En los restantes estratos de salarios, también se presentan porcentajes similares entre sexos.

Debido a la mayor participación masculina (65,0% versus 35,0%), la cantidad de cargos ocupados por varones es mayor a la de las mujeres en todos los tramos salariales. No obstante, se aprecia que, en el caso de las mujeres, los cargos se encuentran más concentrados en la parte media e inferior de la escala salarial; mientras se evidencia mayor representación masculina en los niveles más altos de ingresos.

GRÁFICO 15
DISTRIBUCIÓN DE CARGOS POR SEXO
SEGÚN TRAMOS DE SALARIOS



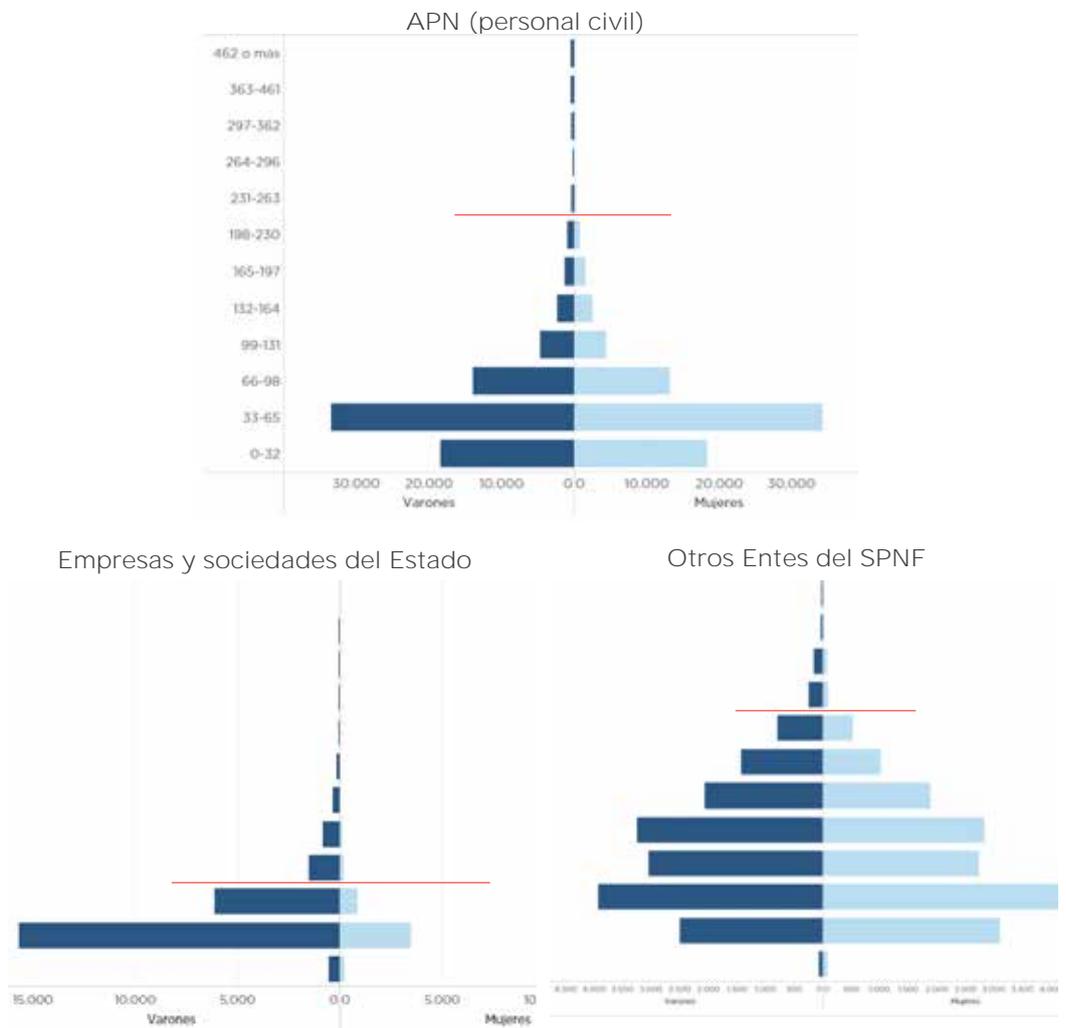
FUENTE: OPC en base a datos del Ministerio de Hacienda y relevamientos propios.

Del análisis por naturaleza institucional, se observa una distribución relativamente igualitaria entre sexos en la APN, una vez que se excluyen las fuerzas armadas y de seguridad. Sin embargo, persiste la mayor presencia relativa de hombres en los niveles superiores de los tramos salariales.

Esta situación se evidencia también en los Otros Entes del SPNNF, aunque con mayores niveles salariales promedio. Por su parte, en las Empresas y Sociedades del Estado se presenta una distribución más desigual ocupando los varones los estratos superiores de los rangos salariales.

GRÁFICO 16

DISTRIBUCIÓN DE CARGOS POR SEXO Y NATURALEZA INSTITUCIONAL SEGÚN TRAMOS DE SALARIOS



FUENTE: OPC en base a datos del Ministerio de Hacienda y relevamientos propios.



OPC

OFICINA DE PRESUPUESTO
DEL CONGRESO

HIPÓLITO YRIGOYEN 1628, PISO 10 (C1089AAF) CABA, ARGENTINA.

T. 5411 4381 0682 / CONTACTO@OPC.GOB.AR

www.opc.gob.ar