

INAP50
AÑOS

Otra mirada del empleo público en la Argentina

Un análisis sobre la base de la EPH-INDEC
de alcance urbano

Matías Maito
Lila Schachtel
Ignacio Garay

primero
la gente

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina

Otra mirada del empleo público en la Argentina

Un análisis sobre la base de la EPH (INDEC) de alcance urbano

Por *Matías Maito**, *Lila Schachtel***, *Ignacio Garay****

Resumen ejecutivo

¿Qué porcentaje de la población ocupada en la Argentina se desempeña en el empleo público? ¿Cuáles son las distintas actividades involucradas en ese ámbito? ¿Cuáles son los principales atributos de las/os trabajadoras/es estatales? En este documento realizamos un análisis del empleo público en nuestro país.

El objetivo de este trabajo es aportar un conjunto de herramientas que contribuyan a delinear una caracterización más precisa de este universo. Ese conocimiento puede resultar de utilidad frente al desafío de continuar avanzando en el mejoramiento de las condiciones laborales, las oportunidades de desarrollo profesional y la calidad de las prestaciones que el Estado nacional y los Estados subnacionales brindan al conjunto de la sociedad.

Introducción

En este documento realizamos un análisis del empleo público en nuestro país, con el objetivo de aportar un conjunto de herramientas que contribuya a delinear una caracterización más precisa de este universo.

En primer lugar, es importante reconocer que la estructura ocupacional en la Argentina se caracteriza por un alto nivel de fragmentación, con elevados índices de informalidad y cuentapropismo.

De acuerdo con la información provista por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) total urbano del INDEC¹, es posible estimar que, a fines de 2021, en las áreas urbanas de nuestro país había 17,5 millones de personas ocupadas. De ese universo, el 45 % son asalariadas/os registradas/os (8 millones); el 4 %, empleadoras/es (710.000); el 24 %, trabajadoras/es por cuenta propia (4,3 millones); y el 24 %, asalariadas/os no registradas/os (4,5 millones).

En particular, de los 8 millones de personas que tienen un empleo asalariado registrado, tres millones se desempeñan en el sector público. De tal modo, es posible estimar que las/os empleadas/os públicas/os representan el 18 % de la población ocupada total.

* Director del Centro de Estudios del Trabajo y el Desarrollo (CETyD-EIDAES-UNSAM)

** Investigadora del Centro de Estudios del Trabajo y el Desarrollo (CETyD-EIDAES-UNSAM)

*** Investigador del Centro de Estudios del Trabajo y el Desarrollo (CETyD-EIDAES-UNSAM)

Tabla 1. Estructura ocupacional de la población urbana total ocupada (3.º trimestre de 2021)

Asalariadas/os registradas/os sector privado	28 %
Asalariadas/os registradas/os sector público	18 %
Asalariadas/os no registradas/os	26 %
Cuentapropistas	24 %
Empleadores	4 %
Total población ocupada	100 %

Fuente: CETyD a partir de la EPH total urbano (INDEC)

En este documento se optó utilizar como fuente principal la EPH total urbano, debido a que presenta las mejores características en cuanto a cobertura geográfica y actualización de la información. Con los datos del Censo 2010 también es posible calcular la distribución de la población ocupada según categoría ocupacional y sector, con el objetivo de dimensionar el peso del empleo público. Los datos censales tienen la ventaja de ser representativos del total del país, pero la desventaja de su desactualización, debido a que se realizan cada diez años. En ese marco, a pesar de que los últimos datos censales disponibles sobre la temática son de 2010, resulta interesante realizar una comparación de ambas fuentes estadísticas (EPH total urbano 2021 y Censo 2010) para comparar las estimaciones.

Como se mencionó, mientras que el empleo en el sector público representa el 18 % de la población ocupada total según la EPH; los datos censales de 2010 arrojan un valor similar, del 19 %. Es decir que ambas fuentes dan resultados similares, aunque de períodos diferentes, lo que podría introducir otras variaciones.

Tabla 2. Peso del empleo público en la población ocupada total. Comparación EPH y Censo

	EPH total urbano 2021	CNPV 2010
Empleo público/población ocupada	18 %	19 %

Fuente: CETyD a partir de la EPH total urbano y CNPV 2010 (INDEC)

De acuerdo con la información proveniente del Sistema Previsional Argentino que diferencia la cantidad de empleo en los distintos niveles del Estado, se observa que dos tercios del total de trabajadoras/es del sector público se desempeñan en los gobiernos provinciales (un 66 %), un 21 % lo hace en el nivel nacional, y el 13 % restante, en los municipios. Esta distribución del empleo público —concentrada mayoritariamente en el nivel provincial— se explica, fundamentalmente, por el hecho de que los Estados provinciales tienen a su cargo el sistema educativo, la seguridad y la salud pública correspondiente a sus respectivas jurisdicciones.

Tabla 3. Trabajadoras/res del sector público según el nivel jurisdiccional

Jurisdicción	Porcentaje
Nacional	21 %
Provincial	66 %
Municipal	13 %

Fuente: CETyD a partir de OEDE-MTEySS

El peso del empleo público en la población ocupada total es variable a lo largo y a lo ancho del país². Por debajo del promedio general que se observa en el nivel nacional (19,6 %) se ubican la provincia de Salta (19,3 %)³, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (18,9%), y las provincias de Mendoza (18,7 %), Tucumán (18,5 %), Buenos Aires (18,1 %), Córdoba (14,2 %) y Santa Fe (13,6 %). A su vez, por encima de ese valor se encuentran las provincias de La Rioja (44,1 %), Catamarca (39,3 %), Santa Cruz (38,1 %), San Luis (33,6 %), Tierra del Fuego (31,9 %), Jujuy (28,8 %), Río Negro (27,9 %), Neuquén (27,6 %), Santiago del Estero (26,4 %), La Pampa (24,7 %), Chubut (24,50 %), Formosa (24,3 %), Chaco (23,7%), Corrientes (23,2 %), Entre Ríos (23,1 %), Misiones (23 %) y San Juan (21,5 %).

Tabla 4. Proporción de empleo público en la población ocupada total (3.º trimestre de 2021)

Provincia	Proporción de empleo público en la población ocupada total
La Rioja	44,1 %
Catamarca	39,3 %
Santa Cruz	38,1 %
San Luis	33,6 %
Tierra del Fuego	31,9 %
Jujuy	28,8 %
Río Negro	27,9 %
Neuquén	27,6 %
Santiago del Estero	26,4 %
La Pampa	24,7 %

Provincia	Proporción de empleo público en la población ocupada total
Chubut	24,5 %
Formosa	24,3 %
Chaco	23,7 %
Corrientes	23,2 %
Entre Ríos	23,1 %
Misiones	23,0 %
San Juan	21,5 %
Promedio	19,6 %
Salta	19,3 %
CABA	18,9 %
Mendoza	18,7 %
Tucumán	18,5 %
Buenos Aires	18,1 %
Córdoba	14,2 %
Santa Fe	13,6 %

Fuente: CETyD a partir de la EPH total urbano (INDEC)

En general se asocia al empleo público con el trabajo de oficina. Sin embargo, las actividades que realizan las/os trabajadoras/es del sector son muy heterogéneas. En efecto, las actividades de administración pública y defensa representan cerca de la mitad de este universo⁴. Adicionalmente, un 27 % se desempeña en el sector de la enseñanza; un 13 %, en salud; y el 13 % restante se distribuye en distintas actividades, principalmente vinculadas a los servicios comunitarios, sociales y personales, y a la rama de transporte y comunicaciones.

Tabla 5. Trabajadoras/res del sector público según rama de actividad (3.º trimestre de 2021)

Rama de actividad	Distribución
Administración pública y defensa	47,3 %
Enseñanza	27,0 %
Salud	13,0 %
Otras ramas	13,0 %

Fuente: CETyD a partir de la EPH total urbano (INDEC)

La distribución de las/os empleadas/os del sector público por rama de actividad también presenta diferencias por provincia. En todas ellas, la administración pública y la educación son las actividades principales en cuanto a dotación de empleadas/os públicas/os.

En la Tabla 6 se exhibe la distribución desigual de las actividades por provincia. Por caso, en la provincia de La Pampa el 34 % de las/os trabajadoras/es públicas/os realizan tareas de administración, valor inferior al 43 % que se desempeña en el ámbito educativo. En Entre Ríos también hay más trabajadoras/os públicas/os en la educación (43 %) que en el ámbito administrativo (38 %). En cambio, en otras provincias, la proporción de empleadas/os entre la administración y la educación es prácticamente la misma. En la provincia de Chaco, 37 % del empleo público se explica por la administración, muy similar al 35 % que realiza tareas en la educación. En la provincia de Santa Fe, por su parte, administración pública iguala con educación con un 39 % cada una.

En otras provincias, la composición del empleo público se explica principalmente por la administración pública, que alcanza a la mitad o más de las/os trabajadoras/es. Por caso, la provincia de Salta cuenta con un 57 % de empleadas/os públicas/os en la administración, y supera el 23 % en el ámbito educativo. Las provincias de La Rioja, San Luis y Santa Cruz tienen cada una 54 % de su empleo público afectado a la administración pública, contra un 25 %, un 29 % y un 20 %, respectivamente, de trabajadoras/es en la educación.

Tabla 6. Composición del empleo público según actividad (3.º trimestre de 2021)

Provincias	Administración Pública y defensa	Enseñanza	Salud	Otros
La Rioja	24,0 %	11,2 %	5,7 %	3,2 %
Catamarca	20,9 %	10,6 %	3,4 %	4,4 %
Santa Cruz	20,5 %	7,8 %	2,4 %	7,3 %
San Luis	18,2 %	9,8 %	3,0 %	2,5 %

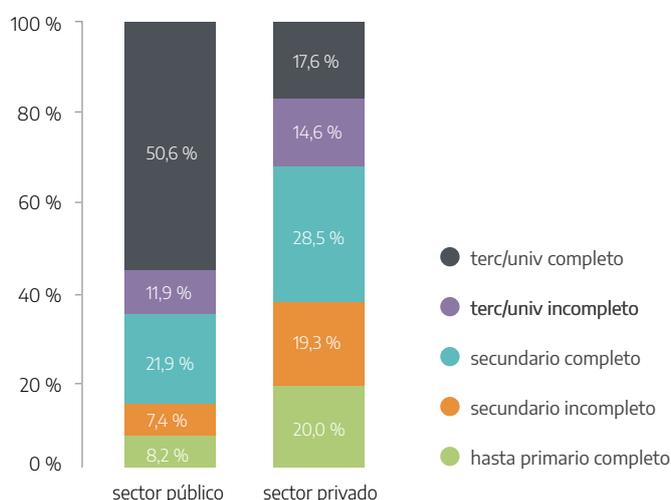
Provincias	Administración Pública y defensa	Enseñanza	Salud	Otros
Tierra del Fuego	17,0 %	8,8 %	1,1 %	4,9%
Jujuy	14,4 %	6,6 %	3,0 %	4,8 %
Río Negro	13,4 %	8,9 %	2,8 %	2,8 %
Neuquén	14,6 %	7,7 %	2,5 %	2,8 %
Santiago del Estero	13,4 %	6,9 %	2,6 %	3,5 %
La Pampa	8,30 %	10,6 %	2,1 %	3,6 %
Chubut	11,3 %	7,0 %	2,7 %	3,4 %
Formosa	11,4 %	6,6 %	2,4 %	3,9 %
Chaco	8,9 %	8,2 %	3,0 %	3,5 %
Corrientes	10,9 %	8,5 %	2,5 %	1,2 %
Entre Ríos	8,9 %	9,8 %	2,7 %	1,6 %
Misiones	11,1 %	5,3 %	2,7 %	3,9 %
San Juan	10,6 %	6,8 %	2,6 %	1,5 %
Promedio	9,3 %	5,4 %	2,5 %	2,5 %
Salta	11,0 %	4,5 %	2,2 %	1,7 %
CABA	8,1 %	4,4 %	3,4%	3,0 %
Mendoza	9,0 %	5,4 %	2,5 %	1,8 %
Tucumán	9,8 %	4,3 %	2,3 %	2,1 %
Buenos Aires	8,7 %	4,5 %	2,4 %	2,5 %
Córdoba	6,9 %	3,7 %	1,3 %	2,4 %
Santa Fe	5,3 %	5,3 %	1,9 %	1,1 %

Fuente: CETyD a partir de la EPH total urbano (INDEC)

Una de las principales características que distinguen al empleo público en la Argentina es el elevado nivel educativo de las/os trabajadoras/es. Mientras que en el sector privado el 18 % de la población ocupada cuenta con título terciario o universitario, en el sector público esa proporción asciende al 51 %.

De todos modos, existen diferencias entre las distintas actividades del sector. La educación y la salud son las ramas del empleo público cuyas/os trabajadoras/es cuentan con mayores credenciales educativas. En efecto, el 77 % de las/os trabajadoras/es del ámbito educativo cuentan con nivel terciario o universitario completo, valor que en el ámbito de la salud alcanza al 62 %. Por su parte, el 38 % de las/os empleadas/os de la administración pública alcanza ese nivel, valor inferior a la de las otras actividades del sector público pero que duplica a la media del ámbito privado.

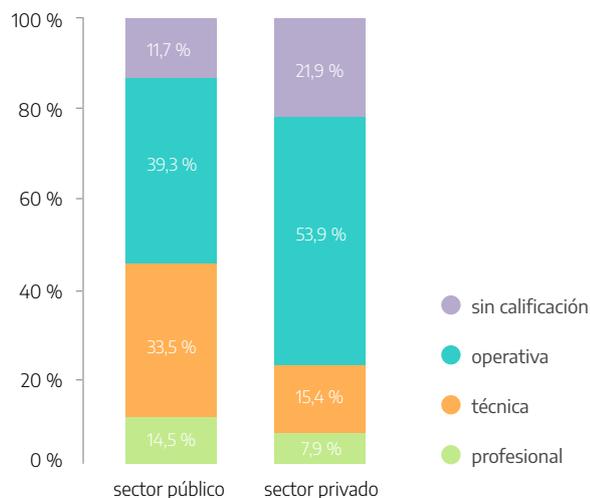
Gráfico 1. Población ocupada según sector, nivel educativo y calificación. (3.º trimestre de 2021)



Fuente: CETyD a partir de la EPH total urbano (INDEC)

El elevado nivel educativo que caracteriza a las/os trabajadoras/es del sector público se corresponde con una elevada exigencia de calificación de las tareas que allí se realizan. En efecto, el 48 % de las/os trabajadoras/es públicas/os lleva adelante tareas profesionales o técnicas, proporción que se reduce al 23 % entre quienes se desempeñan en el sector privado.

Gráfico 2. Población ocupada según sector, nivel educativo y calificación (3.º trimestre de 2021)

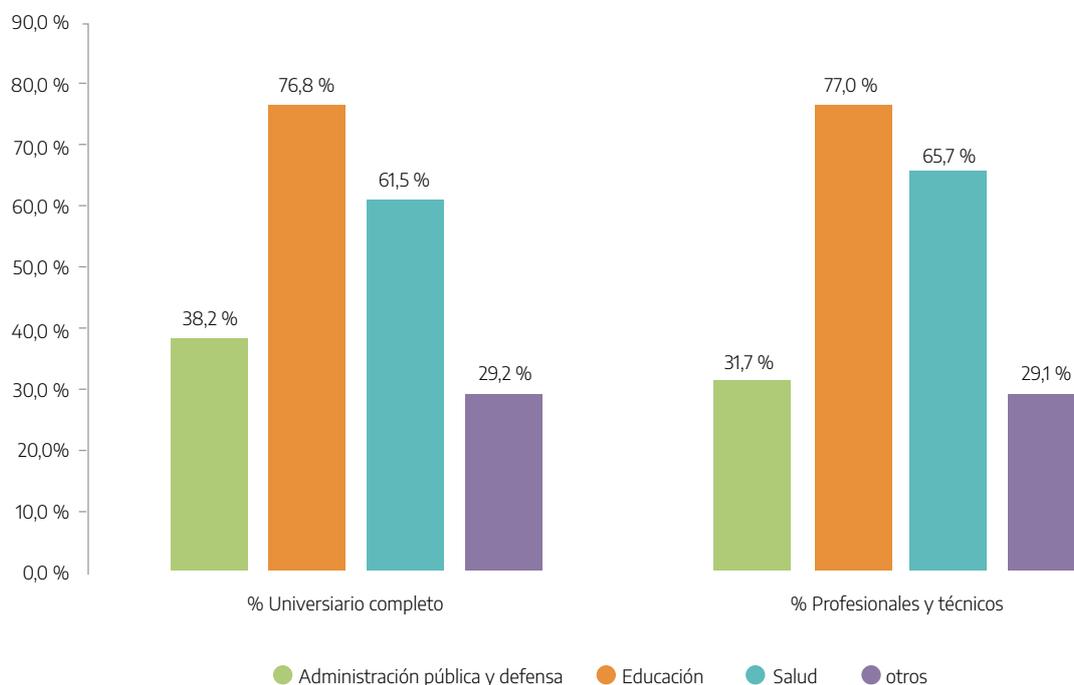


Fuente: CETyD a partir de la EPH total urbano (INDEC)

También se pueden apreciar diferencias según las distintas actividades del ámbito público, que están en consonancia con los niveles educativos que mencionamos. En la rama de la educación, el 77 % de los puestos son profesionales o técnicos. En la salud, estos puestos explican el 65 % del total. En la administración pública el 31,7 % de las/os trabajadoras/es se desempeña en posiciones de calificación profesional o técnica, esto da cuenta de que no toda la fuerza laboral dotada de un título universitario en ese ámbito (38,2 %) realiza tareas de alta calificación.

En síntesis, en el empleo público predomina un nivel educativo alto, con gran parte de las/os trabajadoras/es con título terciario o universitario. Asimismo, el alto nivel formativo les permite desarrollar tareas de mayor calificación y complejidad.

Gráfico 3. Características diferenciales del empleo en el sector público según rama de actividad (3.º trimestre de 2021)



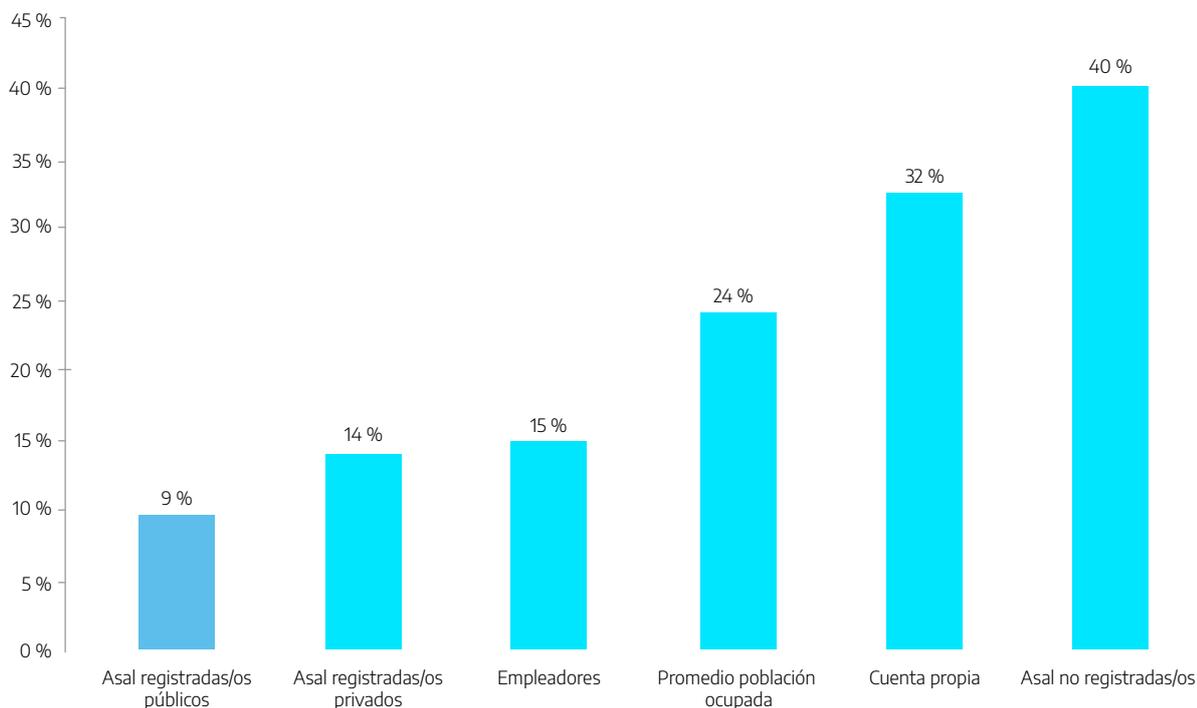
Fuente: CETyD a partir de la EPH total urbano (INDEC)

El alto nivel educativo de las/os trabajadoras/es públicas/os y los requerimientos de calificación exigidos por las tareas del sector se corresponden con niveles salariales que, en promedio, son superiores a los del sector privado. En efecto, el salario promedio percibido en el sector público en el año 2021 fue 3 % superior al del sector privado. A su vez, el salario horario fue en promedio un 27 % más alto.

El diferencial salarial también varía según las ramas de actividad. La actividad con mayor diferencial salarial es la educación, en donde las/os trabajadoras/es del sector público perciben ingresos por hora de un 37 % superior al promedio de las/os trabajadoras/es del sector privado. Por su parte, los salarios de las/os trabajadoras/es de la administración pública son superiores en un 22 % al promedio de los del sector privado.

El diferencial salarial positivo de las/os trabajadoras/es del sector público determina que la incidencia de la pobreza entre trabajadoras/es públicas/os es menor que en el resto de las categorías ocupacionales.

Gráfico 4. Incidencia de la pobreza en la población ocupada según categoría ocupacional (2022)



Fuente: CETyD a partir de la EPH total urbano (INDEC)

La información disponible permite identificar ciertos déficits en las modalidades de contratación en el sector público, al observar segmentos de trabajadoras/es que se encuentran contratados bajo modalidades inestables. En efecto, el 11 % de quienes trabajan en el ámbito público están empleados a través de contratos por tiempo determinado, proporción que desciende al 4 % en el sector privado.

A su vez, el 38 % de las/os trabajadoras/es del sector público con contratos por tiempo determinado acumula tres o más renovaciones contractuales, lo cual hace presumir que sus tareas no son «transitorias o estacionales» como define la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (25.164) que deben ser las del personal no comprendido en el régimen de estabilidad. Como se observa en la Tabla 7, este colectivo es incluso más numeroso en el subsector de la administración pública, en comparación a lo observable en los ámbitos de la enseñanza y la salud.

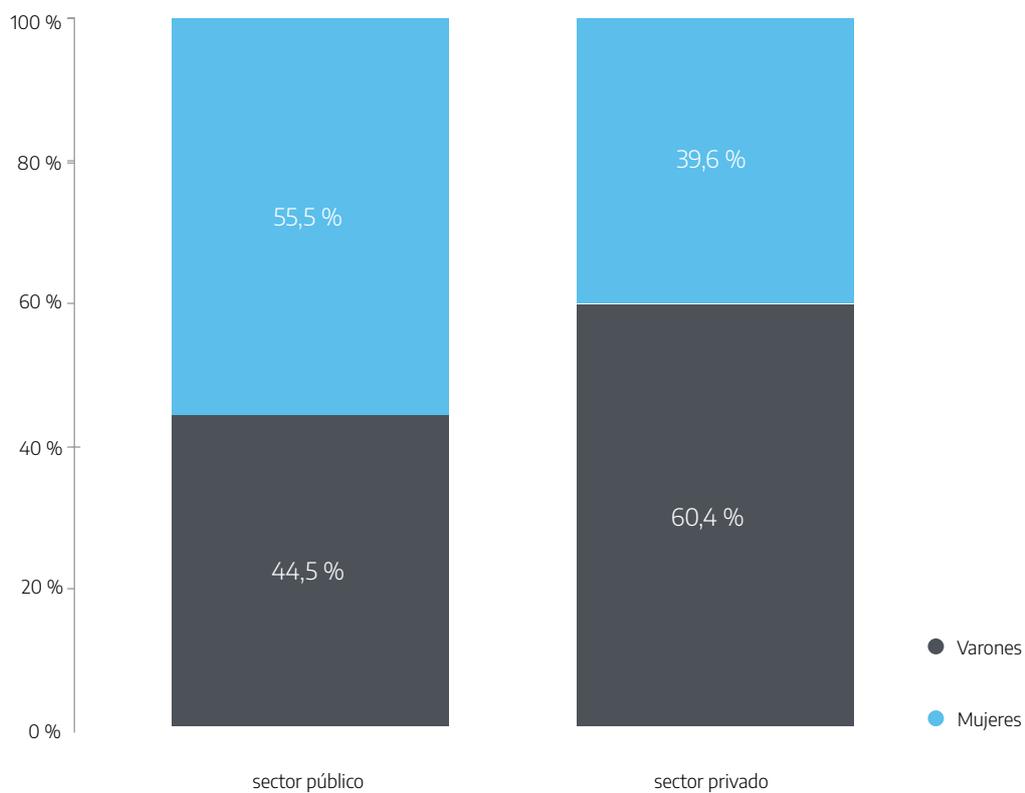
Tabla 7. Trabajadoras/res con contrato por tiempo determinado. Comparación público-privado y sector público por actividad (2018)

	Total empleo registrado		Empleo público			
	Público	Privado	Adm. pública	Enseñanza	Salud	Otros
Contratos por tiempo determinado	11 %	4 %	12 %	12 %	8 %	8 %
Primera vez	54 %	63 %	50 %	61 %	47 %	46 %
Primera renovación	2 %	8 %	1 %	2 %	0 %	8 %
Segunda renovación	6 %	10 %	3 %	4 %	21 %	8 %
Tercera renovación o superior	38 %	19 %	46 %	32 %	32 %	37 %

Fuente: CETyD en base a ECETSS (MTEySS-SRT)

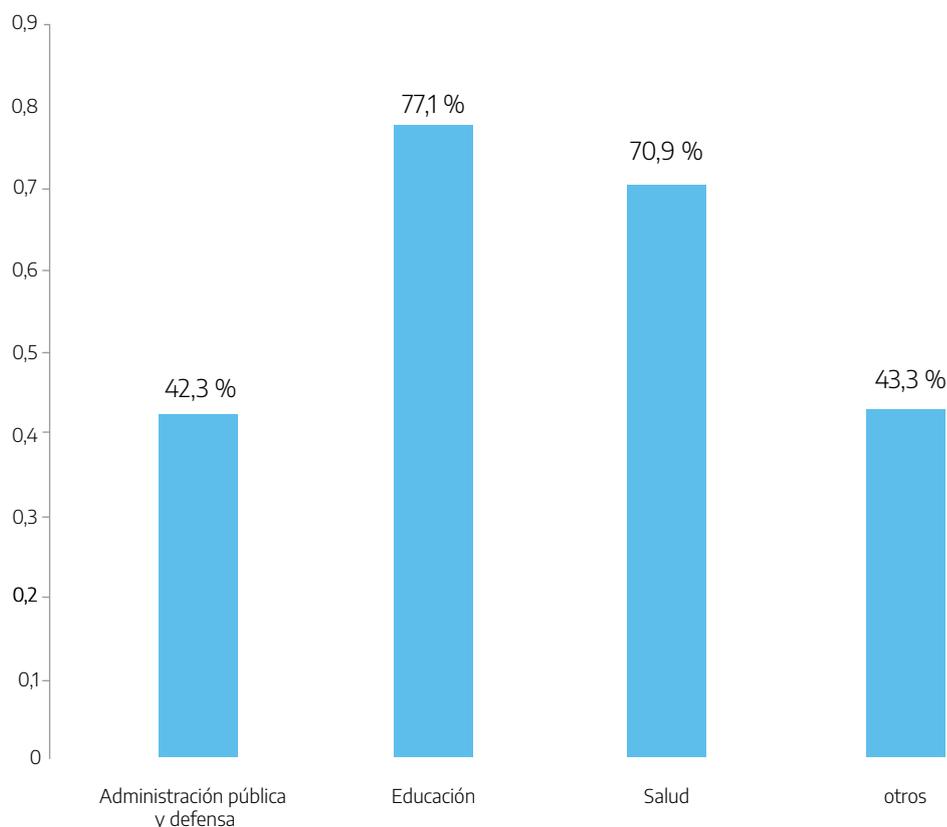
Otro de los diferenciales del sector público es su elevada tasa de feminización: mientras que allí el 55 % de los puestos de trabajo son ocupados por mujeres, tal proporción se reduce al 40 % en el sector privado. Esta diferencia también se observa según actividades: la mayor tasa de feminización se da en las ramas educación (77 %) y salud (71 %). Por su parte, en la administración pública los valores se acercan al promedio del sector privado.

Gráfico 5. Población ocupada según sector y edad (3.º trimestre de 2021)



Fuente: CETyD a partir de la EPH total urbano (INDEC)

Gráfico 6. Proporción de empleo femenino en el sector público por actividad (3.º trimestre de 2021)



Fuente: CETyD a partir de la EPH total urbano (INDEC)

Por otro lado, las mujeres del sector público perciben salarios superiores en un 22,6 % a las del sector privado. En el caso de los varones, la relación es inversa, es decir, quienes trabajan en el sector privado perciben ingresos un 1,3 % superiores a los del ámbito público.

¿A qué se debe esta diferencia? Como se puede observar en la Tabla 8, mientras que el 59 % de las mujeres insertas en el sector público realiza tareas de calificación técnica o profesional (43 % y 16 %, respectivamente), mientras que, en el sector privado, el 26 % de las mujeres ocupa puestos con ese nivel de calificación. Por lo tanto, ese diferencial salarial positivo que perciben las mujeres en el sector público se explica por la mayor proporción que desempeña tareas de calificación media o alta. Por oposición, en el sector privado se insertan con mayor frecuencia en puestos operativos o sin calificación.

Tabla 8. Trabajadoras/es según sector y calificación (3.º trimestre de 2021)

	Varones		Mujeres	
	Sector público	Sector privado	Sector público	Sector privado
Profesional	12 %	7 %	16 %	7 %
Técnica	28 %	17 %	43 %	19 %
Operativa	50 %	61 %	31 %	41 %
Sin calificación	10 %	15 %	9 %	30 %

Fuente: CETyD a partir de la EPH total urbano (INDEC)

En resumen, la caracterización desarrollada aporta un conjunto de datos que describe la situación de las/os trabajadoras/es del Estado en nuestro país. Ese conocimiento puede resultar de utilidad en el desafío de continuar avanzando en el mejoramiento de las condiciones laborales, las oportunidades de desarrollo profesional y la calidad de las prestaciones que el Estado nacional y los Estados subnacionales brindan al conjunto de la sociedad.

Notas

¹ Esta encuesta resulta del operativo continuo de la Encuesta Permanente de Hogares, 31 aglomerados urbanos, a través de la incorporación a la muestra de viviendas particulares pertenecientes a localidades de 2000 y más habitantes. Los terceros trimestres de cada año se relevan el o los aglomerados principales y una muestra de viviendas del resto urbano de cada provincia. De esta manera, la EPH total urbano tiene cobertura del total de áreas urbanas del país y constituye la fuente de información más completa para describir, analizar y cuantificar aspectos del mercado de trabajo.

² Los datos censales de 2010 confirman las mismas tendencias, ordenamientos y magnitudes en cuanto al peso del empleo público en la población ocupada total desagregado a nivel provincial.

³ A diferencia del valor referido, este dato incluye la pequeña proporción de empleadas/os públicas/os no registradas/os.

⁴ De acuerdo con la información publicada en *El estado del mañana* (INAP, 2022), el 37 % corresponde a administración pública y el 13%, a seguridad.