

ENFOQUE LABORAL N°51

Tópicos sobre el empleo asalariado en el sector público

Enero 2025

Juan Bravo



Observatorio del Contexto Económico

Enfoque Laboral N°51

Tópicos sobre el empleo asalariado en el sector público

Juan Bravo¹

Resumen

- En los primeros 11 meses de 2024, el empleo asalariado en el sector público ha aumentado en 49.759 en comparación a los primeros 11 meses de 2023, lo que implica una desaceleración respecto al aumento interanual de 75.582 que se registró hace un año atrás, al comparar los primeros 11 meses de 2023 con los primeros 11 meses de 2022.
- En las cifras acumuladas entre enero a noviembre de 2024 el empleo asalariado en el sector público representó el 21% de la creación anual de empleo, cifra inferior al 34,3% que representó en el periodo comprendido entre enero a noviembre de 2023. Así, durante los primeros 11 meses de 2024 el empleo asalariado en el sector público perdió relevancia en la creación anual de empleo en comparación a los observado en los primeros 11 meses de 2023.
- La desaceleración del empleo asalariado en el sector público en 2024 se concentró en el segmento de mujeres, de quienes cuentan con educación superior completa y entre quienes ejercen en la rama de salud.
- En los últimos 14 años el peso del empleo asalariado en el sector público ha aumentado tanto respecto del empleo total, del empleo asalariado y de la población.
- En la última década el empleo asalariado en el sector público ha aumentado en 32%, cifra muy superior al 15,9% que se ha expandido el empleo asalariado en el sector privado en ese lapso. Al desglosar el empleo asalariado en el sector público por actividad se aprecia que quienes ejercen en la administración pública han aumentado 24,7% en la última década, 20,8% quienes ejercen en la rama enseñanza y en 68,5% quienes ejercen en salud. En parte, este patrón de comportamiento puede asociarse al envejecimiento de la población, pues a medida que la población de mayor edad aumenta su peso dentro de la población aumenta la demanda relativa por servicios de salud, lo que a su vez eleva la necesidad de contar con personal en esa área.
- El 64,2% del aumento del empleo asalariado en el sector público en la última década se debe al incremento de personal en los rubros de enseñanza y salud. Si se considera el empleo asalariado en el sector público excluyendo enseñanza y salud, el aumento en la última década es de 23%, menor al 32% que creció el total de empleo asalariado en el sector público, pero la cifra aún está por sobre lo que ha crecido el empleo asalariado en el sector privado en ese periodo.
- Al trimestre septiembre–noviembre 2024 se registran 84.885 asalariados del sector público que ejercen una ocupación de alta calificación pese a no contar con educación superior (completa o incompleta), lo que equivale al 9,8% de los empleos asalariados del sector público considerados de alta calificación
- De esas 84.885 personas, 57.373 son mujeres y 27.511, hombres. Además, la mayoría de este segmento está en el rango etario de 25 a 54 años y tiene contrato indefinido. El 40,1% de ellos pertenece a una asociación de funcionarios o a un sindicato.
- Con todo, el fenómeno de la subeducación en el empleo asalariado en el sector público exhibe una tendencia bajista desde enero-marzo 2017.

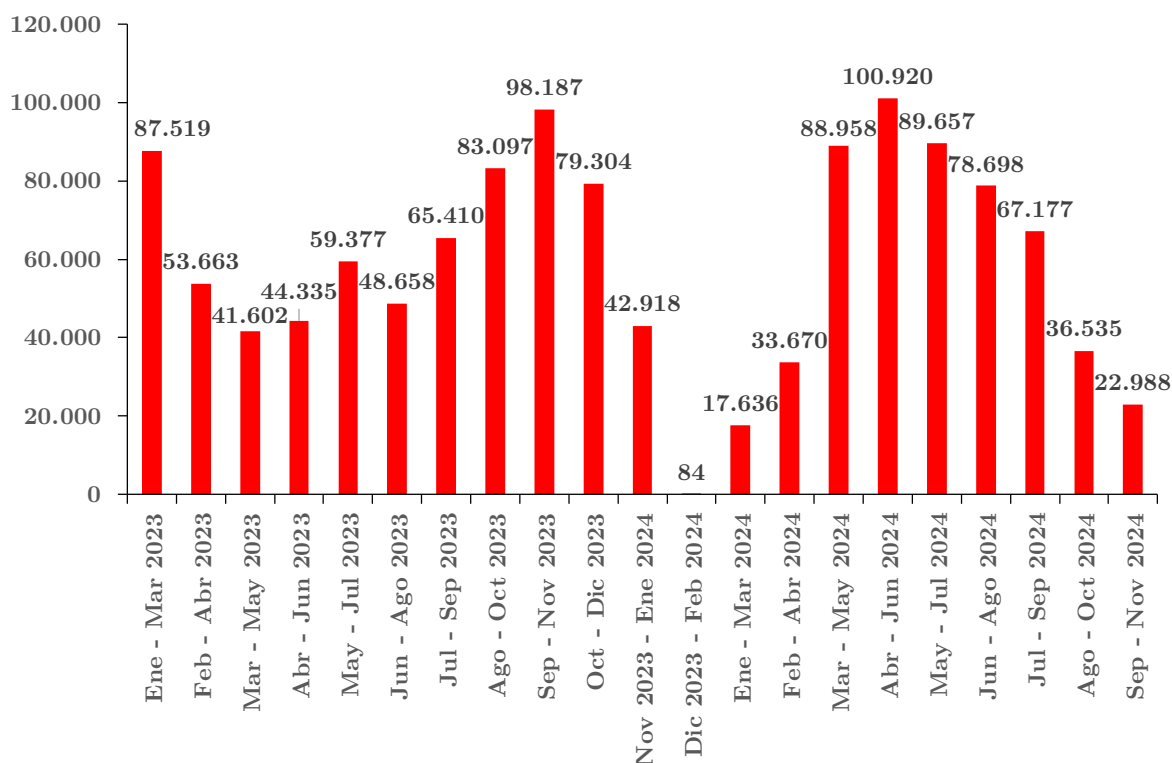
¹ Director del Observatorio del Contexto Económico de la Universidad Diego Portales (OCEC UDP)

I. Creación anual de empleo asalariado en el sector público se desacelera

Las cifras al trimestre septiembre-noviembre 2024 muestran que el empleo asalariado en el sector público registró un aumento de 22.988 respecto al mismo periodo del año anterior (ver Figura 1). Así, se observa una clara tendencia a la desaceleración en la creación anual de empleo asalariado en el sector público desde el trimestre abril-junio 2024, periodo en el que se registró una expansión anual de 100.920 empleos de este tipo. Es importante recordar que entre marzo y julio de 2024 se realizó el Censo 2024, lo que implicó un importante aumento de empleo asalariado en el sector público durante ese periodo. Así, la finalización de este proceso explica en parte que las cifras de creación de empleo asalariado en el sector público se hayan venido desacelerando en los últimos meses.

Figura 1

Variación anual del empleo asalariado en el sector público



Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE

Debido a los vaivenes que ha experimentado la creación anual de empleo asalariado en el sector público, para evaluar de mejor manera los cambios en este tipo de empleo se analizan las cifras acumuladas entre enero y noviembre de cada año (dado que el

último trimestre móvil disponible a la fecha de este informe es septiembre-noviembre 2024).

La Tabla 1 muestra que en los primeros 11 meses de 2024, el empleo asalariado en el sector público ha aumentado en 49.759 en comparación a los primeros 11 meses de 2023, lo que implica una desaceleración respecto al aumento interanual de 75.582 que se registró hace un año atrás, al comparar los primeros 11 meses de 2023 con los primeros 11 meses de 2022.

Tabla 1

Empleo total y empleo asalariado en el sector público (cifras promedio para el periodo enero a noviembre de cada año y variación anual)

	2022	2023	2024	Variación anual 2023/2022	Variación anual 2024/2023
Empleo total	8.824.989	9.045.149	9.282.488	220.160	237.339
Asalariado público	1.103.772	1.179.354	1.229.113	75.582	49.759

Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE

Además, las cifras de la Tabla 1 dan cuenta que en las cifras acumuladas entre enero a noviembre de 2024 el empleo asalariado en el sector público representó el 21% de la creación anual de empleo, cifra inferior al 34,3% que representó en el periodo comprendido entre enero a noviembre de 2023. Así, durante los primeros 11 meses de 2024 el empleo asalariado en el sector público perdió relevancia en la creación anual de empleo en comparación a lo observado en los primeros 11 meses de 2023.

La Tabla 2 desglosa la variación anual del empleo asalariado en el sector público por sexo, por máximo nivel educativo terminado y por rama de actividad económica para los años 2023 y 2024, considerando los 11 primeros meses de cada año.

Las cifras dan cuenta que durante los primeros 11 meses de 2024 el aumento anual de empleo asalariado en el sector público de mujeres fue de 13.886, una fuerte desaceleración en comparación a lo observado hace un año atrás, cuando el aumento anual en los primeros 11 meses de 2023 era de 66.467. En el caso de los hombres, en cambio, se registró una aceleración.

Al analizar según máximo nivel educativo terminado se observa una fuerte desaceleración del empleo asalariado en el sector público en el segmento de personas con educación superior completa, cuyo aumento anual fue de 47.803 en los primeros 11 meses de 2024, cifra bastante menor al aumento anual de 94.334 registrado en los primeros 11 meses de 2023.

Al evaluar por rama de actividad económica, se observa una fuerte desaceleración del empleo asalariado en el sector público en salud, el cual registró un alza anual de 7.938 en los primeros 11 meses de 2024, cifra mucho menor al incremento anual de 48.116 en los primeros 11 meses de 2024.

Así, la desaceleración del empleo asalariado en el sector público en 2024 se concentró en el segmento de mujeres, de quienes cuentan con educación superior completa y entre quienes ejercen en la rama de salud.

Tabla 2
Empleo asalariado en el sector público desglosado según características
(cifras promedio para el periodo enero a noviembre de cada año y
variación anual)

	2022	2023	2024	Variación anual 2023/2022	Variación anual 2024/2023
Asalariado público	1.103.772	1.179.354	1.229.113	75.582	49.759
Desglose por sexo:					
Hombre	464.906	474.023	509.895	9.117	35.872
Mujer	638.865	705.332	719.218	66.467	13.886
Desglose por máximo nivel educativo terminado:					
Superior completa	726.328	820.662	868.465	94.334	47.803
Secundaria completa	323.752	311.927	318.944	-11.825	7.017
Menor a secundaria completa	52.474	46.130	41.495	-6.344	-4.635
No clasificados	1.218	635	209	-583	-426
Desglose por rama de actividad económica:					
Administración pública	433.395	469.663	503.129	36.268	33.466
Enseñanza	299.039	311.612	309.808	12.573	-1.804
Salud	280.512	328.628	336.566	48.116	7.938
Resto	90.826	69.451	79.610	-21.375	10.159

Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE

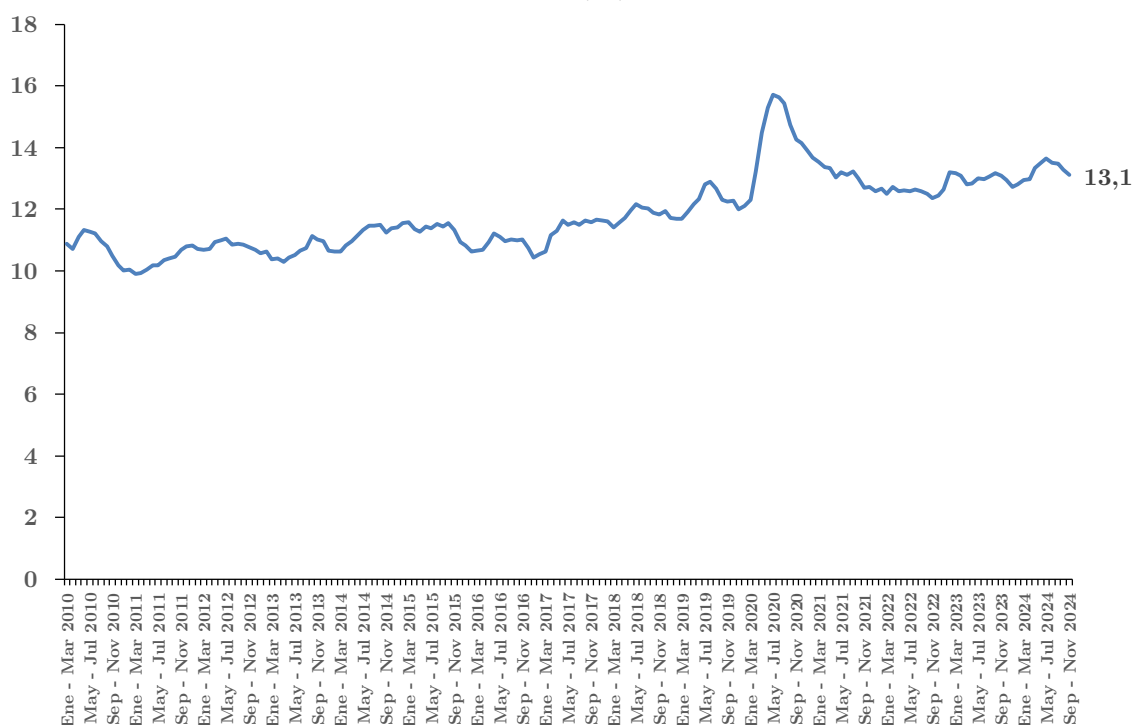
II. Perspectiva de largo plazo: empleo asalariado en el sector público gana terreno en el empleo total

Un examen de las cifras desde que existe la actual Encuesta Nacional de Empleo del INE revela que el empleo asalariado en el sector público paulatinamente ha ido aumentando su peso en el empleo total (Figura 2), lo que se debe a que ha exhibido un crecimiento superior al que se expande el empleo total.

En los últimos 14 años el empleo asalariado en el sector público pasó de representar el 10,5% del empleo total en el trimestre septiembre-noviembre 2010 a 13,1% en el trimestre septiembre-noviembre 2024. Durante ese lapso de tiempo el empleo total registró un crecimiento acumulado de 23,8%, mientras que el empleo asalariado en el sector público se expandió en 54,6%.

Figura 2

Asalariados del sector público como porcentaje del empleo total (%)

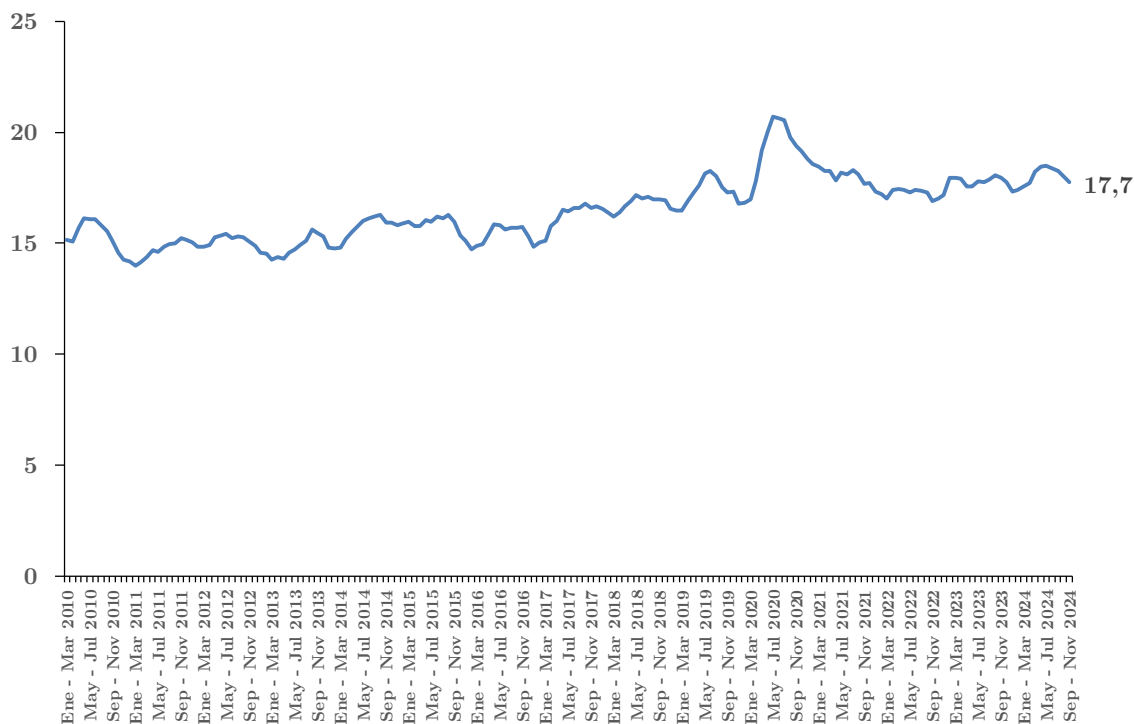


Fuente: Elaborado en base a datos de la Encuesta Nacional de Empleo del INE

Si en vez del empleo total se considera sólo el empleo asalariado, también se observa que el empleo asalariado en el sector público ha ganado participación en los últimos 14 años (Figura 3). Así, mientras en el trimestre septiembre-noviembre 2010 el empleo asalariado en el sector público representaba el 15,1% del empleo asalariado, en el trimestre septiembre-noviembre 2024 representó el 17,7%. Esto se debe a que durante ese lapso de tiempo el empleo asalariado en el sector privado registró un crecimiento acumulado de 27,6%, mientras que el empleo asalariado en el sector público se expandió en 54,6%, lo que ha llevado a que este último gane terreno dentro del empleo asalariado.

Figura 3

Asalariados del sector público como porcentaje del empleo asalariado (%)



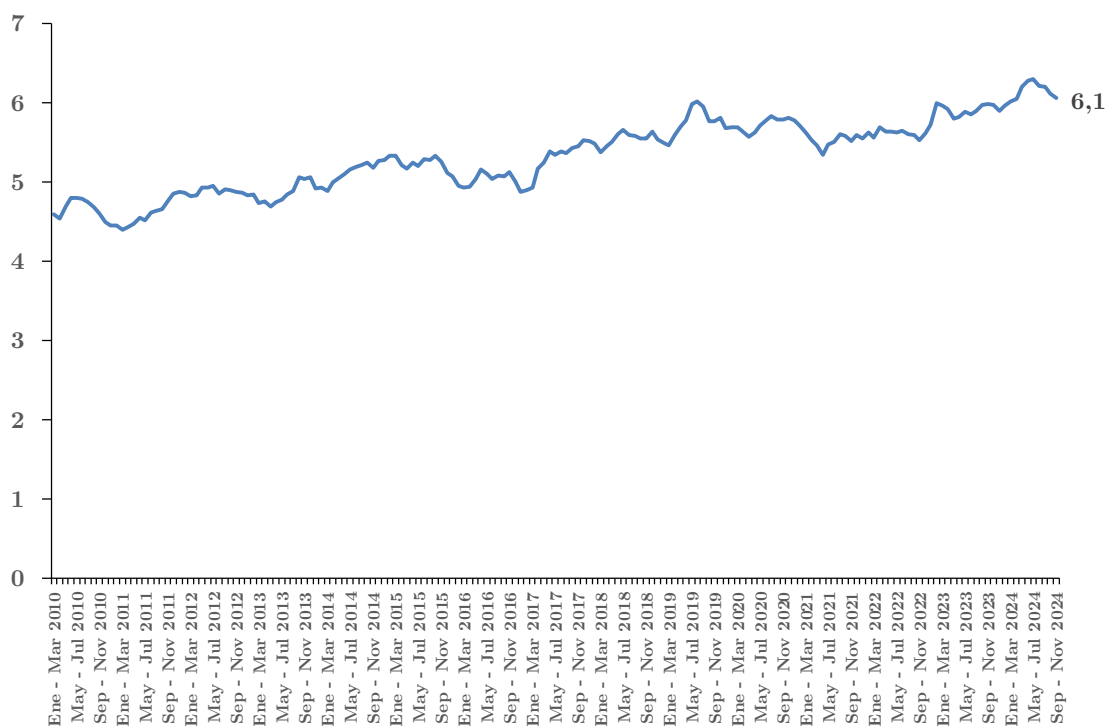
Fuente: Elaborado en base a datos de la Encuesta Nacional de Empleo del INE

El empleo asalariado en el sector público también se ha incrementado a un ritmo mayor a la población, por lo que en los últimos 14 años ha aumentado como porcentaje de la población (Figura 4). En efecto, en el trimestre móvil septiembre-noviembre 2010 el empleo asalariado en el sector público representaba el 4,6% de la población, cifra que se eleva a 6,1% en el trimestre septiembre-noviembre 2024.

En consecuencia, en los últimos 14 años el peso del empleo asalariado en el sector público ha aumentado tanto respecto del empleo total, del empleo asalariado y de la población.

Figura 4

Asalariados del sector público como porcentaje de la población (%)



Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE

También es importante analizar en qué actividades ha aumentado el empleo asalariado en el sector público. Para ello se analiza el aumento de este tipo de empleo en la última década, desglosando por rama de actividad económica².

La Tabla 3 muestra los cambios en el empleo asalariado en el sector público desglosado en las ramas de administración pública, enseñanza y salud y también en el empleo asalariado en el sector privado con propósitos comparativos. Las cifras revelan que en la última década el empleo asalariado en el sector público ha aumentado en 32%, cifra muy superior al 15,9% que se ha expandido el empleo asalariado en el sector privado en ese lapso. Al desglosar el empleo asalariado en el sector público por actividad se aprecia que quienes ejercen en la administración pública han aumentado 24,7% en la última década, 20,8% quienes ejercen en la rama enseñanza y en 68,5% quienes ejercen en salud. En parte, este patrón de comportamiento puede asociarse al envejecimiento de la población, pues a medida que la población de mayor edad aumenta su peso dentro de la población aumenta la

² Las cifras por rama de actividad económica para el clasificador actual sólo están disponibles desde enero-marzo 2013.

demanda relativa por servicios de salud, lo que a su vez eleva la necesidad de contar con personal en esa área.

Las cifras de la Tabla 3 también dan cuenta que el 64,2% del aumento del empleo asalariado en el sector público en la última década se debe al incremento de personal en los rubros de enseñanza y salud. Si se considera el empleo asalariado en el sector público excluyendo enseñanza y salud, el aumento en la última década es de 23%, menor al 32% que creció el total de empleo asalariado en el sector público, pero la cifra aún está por sobre lo que ha crecido el empleo asalariado en el sector privado en ese periodo.

Tabla 3

Empleo asalariado en el sector público desglosado por ramas de actividad y comparación con empleo asalariado en el sector privado (trimestres septiembre-noviembre 2014 y septiembre-noviembre 2024)

	Sep-Nov 2014	Sep-Nov 2024	Variación en número de personas	Variación porcentual
Asalariado público	922.778	1.218.292	295.514	32,0
Administración pública	385.956	481.406	95.450	24,7
Enseñanza	266.406	321.900	55.494	20,8
Salud	195.850	330.069	134.219	68,5
Resto	74.566	84.917	10.351	13,9
<i>Asalariado público excluyendo salud y enseñanza</i>	<i>460.522</i>	<i>566.323</i>	<i>105.801</i>	<i>23,0</i>
Asalariado privado	4.876.413	5.651.218	774.805	15,9

Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE

III. Descalces de calificaciones en el empleo asalariado del sector público

Una arista relevante respecto a la eficiencia del gasto público tiene que ver con el uso eficiente de los recursos públicos en el ámbito de los recursos humanos. Un elemento esencial para el uso adecuado de los recursos públicos es que exista un calce adecuado entre el nivel educativo del trabajador y las exigencias de la ocupación que ejerce. Las ineficiencias producidas cuando existe un descalce entre ambos elementos en el sector público son pagados por todos los contribuyentes.

En esta sección se busca evaluar el grado de inadecuación de las calificaciones por nivel educativo en el empleo asalariado del sector público. A saber, existen 2 situaciones de inadecuación de las calificaciones por nivel educativo³:

- El nivel educativo de la persona ocupada es inferior al requerido para ejercer su trabajo (subeducación)
- El nivel educativo de la persona ocupada es superior al requerido para ejercer su trabajo (sobreeducación o subempleo por calificaciones)

Para realizar el contraste y establecer la ocurrencia de ambas situaciones se contrasta el máximo nivel educativo alcanzado por la persona con el nivel de calificación de la ocupación que ejerce.

El nivel de calificación de un empleo es definido en función de la complejidad y rango de las tareas que deben desarrollarse en esa ocupación. Los empleos de alta calificación son aquellos pertenecientes a los grupos ocupacionales 1, 2 y 3 (Directores, gerentes y administradores; profesionales, científicos e intelectuales; técnicos y profesionales de nivel medio); la categoría mediana calificación comprende a los trabajadores que ejercen una ocupación en los grupos del 4 al 8 (Personal de apoyo administrativo; trabajadores de servicios y vendedores; agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros; artesanos y operarios de oficios; operadores de máquina y ensambladores), y la de baja calificación corresponde a los trabajadores en el grupo 9 (Ocupaciones elementales)⁴.

Para evaluar el fenómeno de subeducación se considera a aquellos ocupados que completaron la educación secundaria o tienen un nivel educativo inferior y que no han cursado ningún tipo de educación superior -es decir, excluye a ocupados con educación superior completa o incompleta-, y que están ejerciendo un empleo de alta calificación.

Para evaluar el fenómeno de sobreeducación o subempleo por calificaciones se considera a aquellos ocupados que tienen educación superior completa pero que están ejerciendo ocupaciones de mediana o baja calificación.

³ Ver, por ejemplo, OIT (2018). “Directrices relativas a la medición de la inadecuación de las calificaciones y las competencias de las personas ocupadas”. CIET/20/2018/Directrices, 20.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Ginebra, 10-19 de octubre de 2018

⁴ Ver <https://ilostat.ilo.org/resources/concepts-and-definitions/classification-occupation/>

III.1 Ocupaciones de alta calificación ejercidas por personas sin educación superior en el segmento de asalariados del sector público

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo del INE al trimestre septiembre–noviembre 2024 se registran 84.885 asalariados del sector público que ejercen una ocupación de alta calificación pese a no contar con educación superior (completa o incompleta), lo que equivale al 9,8% de los empleos asalariados del sector público considerados de alta calificación.

De esas 84.885 personas, 57.373 son mujeres. Asimismo, dentro de este segmento, 56.592 están en el rango etario de 25 a 54 años. Además, 52.522 tienen contrato indefinido y 34.014 (el 40,1%) pertenecen a una asociación de funcionarios o a un sindicato (ver Tabla 4).

Tabla 4

Asalariados del sector público con educación secundaria completa o un nivel educativo inferior ejerciendo empleos de alta calificación al trimestre septiembre-noviembre 2024 (desglose)

Total	84.885
Por sexo:	
Hombre	27.511
Mujer	57.373
Por tramo etario:	
15 a 24 años	3.544
25 a 54 años	56.592
55 a 64 años	20.940
65 años y más	3.809
Por duración del contrato:	
Definido	32.173
Indefinido	52.522
No clasificados	189
Es miembro de una asociación de funcionarios o sindicato:	
Sí	34.014
No	48.307
No clasificados	2.564

Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE

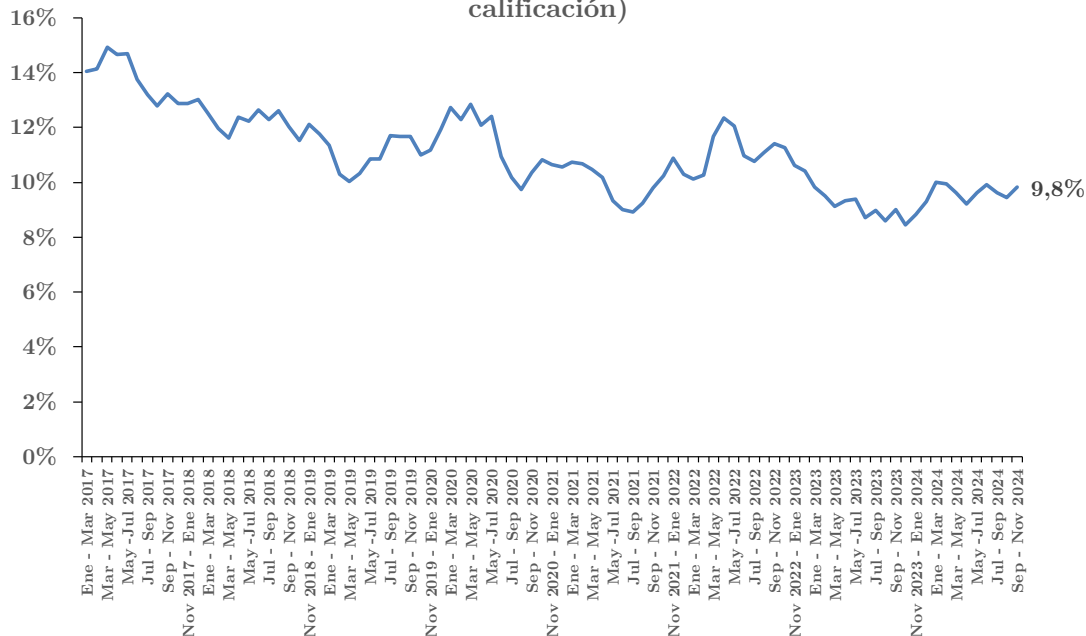
Con todo, el fenómeno de subeducación no es exclusivo del empleo asalariado del sector público. Si se considera el empleo asalariado del sector privado, al trimestre septiembre-noviembre 2024 había 246.746 personas con educación secundaria

completa o un nivel educativo inferior ejerciendo empleos de alta calificación, equivalente al 13% de los empleos asalariados del sector privado de alta calificación. No obstante, un elemento esencial para el uso adecuado de los recursos públicos es que en los cargos de más responsabilidad y complejidad estén las personas más idóneas. Las ineficiencias que provoca ese descalce son pagados por todos los contribuyentes. Si bien en el empleo asalariado del sector privado también se observa un grado de descalce en este sentido, la diferencia es que en dicho caso es la propia empresa u organización del sector privado quien sufre las consecuencias de dicha inadecuación y, por ende, lo internaliza en el patrimonio de sus dueños.

Una noticia positiva es que el fenómeno de la subeducación en el empleo asalariado en el sector público se ha ido reduciendo paulatinamente en el tiempo. Como muestra la Figura 5 hay una tendencia bajista desde enero-marzo 2017, lo que da cuenta, de que a medida que pasa el tiempo, ha ido mejorando el grado de adecuación educativo en las ocupaciones de alta calificación.

Figura 5

Asalariados del sector público con educación secundaria completa o un nivel educativo menor que ejercen ocupaciones de alta calificación (% del empleo asalariado público de alta calificación)



Para mantener la comparabilidad se consideran cifras desde el trimestre enero-marzo 2017, cuando comienza a aplicarse el Clasificador Chileno de Ocupaciones, CIUO 08.CL, adaptación de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO 08) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE

III.2 Subempleo por calificaciones entre los asalariados del sector público

Al mismo tiempo que hay un número relevante de personas en situación de subeducación, existe un grado relevante de sobreeducación o subempleo por calificaciones entre los asalariados del sector público con educación superior completa. Si miramos las cifras de la ENE para el trimestre septiembre-noviembre 2024 se aprecia que el 12,2% de los asalariados del sector público con educación superior completa ejercen ocupaciones de mediana o baja calificación, lo que equivale a 106.429 personas. En este caso tenemos trabajadores que, si bien se contabilizan como ocupados, no están en pleno empleo debido a que generan un valor agregado menor al que podría lograrse si realizaran un trabajo acorde con su nivel educativo. Esto afecta significativamente los ingresos que obtienen por su trabajo.

De acuerdo a la ESI 2023 los asalariados del sector público con educación superior completa que trabajan en empleos de alta calificación ganan en promedio \$1.369.446 mensual, mientras que los asalariados públicos con educación superior completa que trabajan en empleos de mediana o baja calificación obtienen un ingreso promedio mensual de \$936.885. Es decir, los asalariados con educación superior completa subempleados por calificación en el sector público ganan en promedio 31,6% menos que sus contrapartes que están ejerciendo empleos de alta calificación.



 **CEC** **udp**
Observatorio del Contexto Económico