

El trabajador público en el PERÚ*

RENZO CASTELLARES* Y MARIO HUARANCCA**

En este artículo se describe el perfil socioeconómico del trabajador público peruano, utilizando información de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) y la planilla electrónica. Los resultados —que son comparados con las características del trabajador del sector privado— permiten conocer más sobre el 7,8 por ciento del total de la población económicamente activa del Perú, un campo no muy estudiado por las investigaciones locales.



* Subgerente de Diseño de Política Económica del BCRP
renzo.castellares@bcrp.gob.pe



** Especialista, Departamento de Políticas Sociales y Regionales del BCRP
mario.huaranca@bcrp.gob.pe

* Los autores agradecen el valioso apoyo de Álvaro José Cruzado.

INTRODUCCIÓN

No existen muchos trabajos en el Perú que analicen las características demográficas, socioeconómicas y laborales del trabajador público peruano. Esto llama la atención pues el 7,8 por ciento del total de la población económicamente activa (PEA) ocupada se desempeñó en este sector, cifra que representó más del 22 por ciento del total de trabajadores formales en 2019 según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho). De acuerdo con información de la Planilla Electrónica, el 29,8 por ciento del total de puestos de trabajo formales desarrollaron sus actividades en el sector público entre enero y noviembre de 2021, y el empleo en este sector ha sido uno de los menos afectados en el primer año de la pandemia del COVID-19: se incrementó en 3,8 por ciento entre 2019 y 2020. Por ello, y porque el Estado habría absorbido parte de los empleos perdidos en el sector privado en el Perú, resulta interesante estudiar las características del servidor público.

REVISIÓN DE LITERATURA: CASO PERUANO

El análisis del perfil del trabajador público es escaso en el caso peruano. Los pocos estudios se basan en comparar las diferencias salariales entre los trabajadores públicos y privados. Por ejemplo, Herrera (2001) estudia dichas brechas a través de un análisis econométrico que evidencia una mayor remuneración de los trabajadores públicos con relación a sus pares privados. Este resultado es principalmente explicado por las características individuales de los trabajadores del sector público (mayor edad y calificación laboral). Por su parte, Coppola y Calvo-

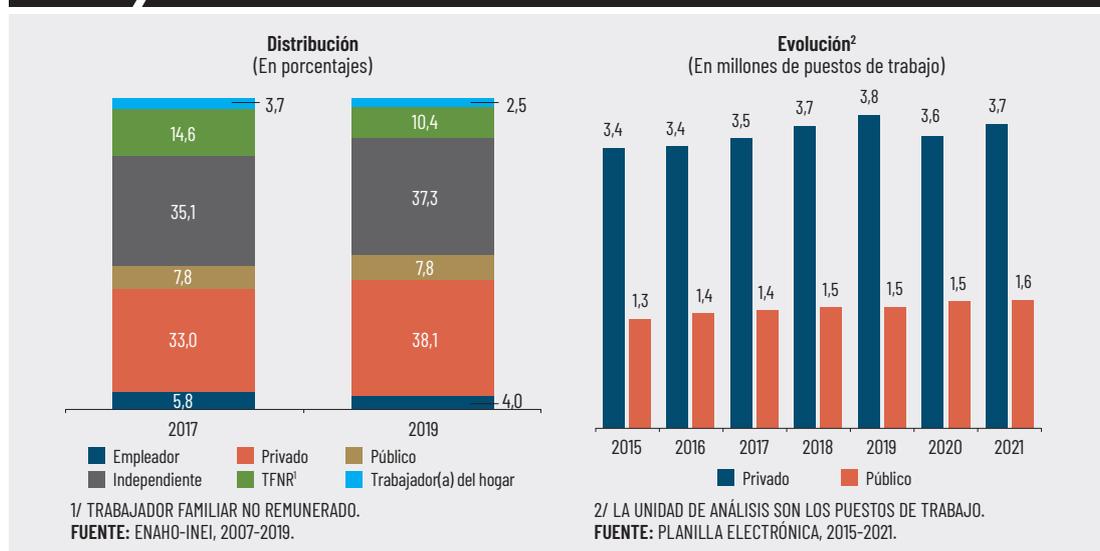
Gonzales (2011), utilizando la Enaho del 2009, demuestran la existencia de una diferencia salarial a favor de los trabajadores públicos. Sin embargo, cuando se incluyen bonos laborales, la diferencia se inclina a favor de los trabajadores del sector privado. Finalmente, Tenorio (2011) utilizó la metodología Propensity Score Matching para estudiar estas diferencias salariales para el período 2004–2011. El autor encuentra, luego de emparejar a los trabajadores con las mismas características, una diferencia salarial entre S/ 234 y S/ 337 que favorece a las personas que trabajan en el sector privado.

EVOLUCIÓN DE TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

De acuerdo con información provista por la Enaho, el sector público¹ empleó al 7,8 por ciento (6,7 por ciento como empleado y 1,1 como obrero público) de la PEA ocupada nacional en 2019, por debajo de la participación de los trabajadores del sector privado (38,1 por ciento). En niveles, según datos de la planilla electrónica, 1,5 millones de puestos de trabajo se desempeñaron en el ámbito público en 2019, lo que significó un crecimiento promedio anual de 2,4 por ciento desde 2015 (ver figura derecha del Gráfico 1).

En el presente artículo, con el fin de realizar una comparación más apropiada entre los trabajadores del sector público y privado, se acota el análisis hacia aquellos trabajadores públicos y privados que se desempeñaron como empleados² formales³ que laboraron más de 30 horas a la semana y registraron un salario positivo en su ocupación principal.

GRÁFICO 1 Distribución y evolución de los trabajadores públicos y privados



¹ Se excluye del análisis al personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú.

² De acuerdo con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, los empleados se desempeñan de preferencia en actividades de índole no manual, prestan sus servicios a un empleador público o privado, y perciben, generalmente, una remuneración mensual (sueldo).

³ En la Enaho, el empleo formal se define según la categoría de ocupación del trabajador: (i) los patronos y cuenta propia cuya unidad productiva pertenece al sector formal, y (ii) los asalariados con seguridad social financiada por su empleador.

LOGRO EDUCATIVO, EDAD Y PARTICIPACIÓN FEMENINA

El trabajador público cuenta en promedio con un logro educativo mayor que el del trabajador que se desempeña en el sector privado. Así, el 84,4 por ciento de los trabajadores públicos cuentan con el grado de educación superior completo, un porcentaje significativamente mayor que el reportado por los trabajadores del sector privado. Esta diferencia logra ser incluso mayor en el caso de los trabajadores con formación superior universitaria [28,1 puntos porcentuales (p.p.)]. Al respecto, cabe destacar que, entre 2007 y 2019, la participación de trabajadores públicos con este grado académico se incrementó en

12,0 puntos porcentuales, mientras que, en el caso de los trabajadores privados, este porcentaje solo se incrementó en 0,6 puntos.

Por otro lado, el promedio de edad del trabajador público (45 años) es mayor que el del sector privado (36 años). No obstante, en ambos casos se observa un ligero incremento respecto a lo registrado en 2007, donde en promedio los trabajadores reportaban edades de 44 y 35, respectivamente. Por su parte, sobresale la mayor participación de la mujer en el ámbito público, alcanzando casi el 50 por ciento en 2019. Esta cifra supera en alrededor de 5 p.p. lo registrado en 2007 y está muy por encima de lo reportado en el sector privado en 2019, donde solo 4 de cada 10 trabajadores era mujer.

Resulta interesante que las diferencias de los años de educación a favor de los trabajadores públicos respecto a los del sector privado se mantienen para distintas cohortes de edades a través del tiempo. Inclusive, si bien la brecha es menor para las cohortes más recientes, esta se habría incrementado en los últimos 6 años (ver Gráfico 2).

CUADRO 1 ■ Nivel educativo culminado de los trabajadores públicos y privados formales, 2007 y 2019 (En porcentajes)

	Público			Privado		
	2007	2019	Cambio (p.p.)	2007	2019	Cambio (p.p.)
Primaria ¹	3,1	0,7	-2,5	4,1	2,9	-1,3
Secundaria	22,1	14,9	-7,2	40,3	37,2	-3,1
Superior no universitaria	23,7	21,3	-2,4	21,2	25,0	3,8
Superior universitaria	51,1	63,1	12,0	34,4	35,0	0,6

^{1/} CONSIDERA LAS CATEGORÍAS EDUCATIVAS DE SIN NIVEL, PRIMARIA, BÁSICA ESPECIAL Y NO ESPECIFICADO. **NOTA:** LA UNIDAD DE ANÁLISIS SON LOS EMPLEADOS FORMALES QUE LABORARON MÁS DE 30 HORAS A LA SEMANA Y REGISTRARON UN SALARIO POSITIVO EN SU OCUPACIÓN PRINCIPAL. **FUENTE:** INEI-ENAH0 2007 Y 2019.

CUADRO 2 ■ Edad promedio, participación femenina y estado civil de los trabajadores públicos y privados formales, 2007 y 2019 (En años y porcentajes)

	Periodo	Edad (años)	Mujeres (%)	Estado civil		
				Conviviente	Casado	Soltero
Público	2007	44	45,1	15,3	58,6	26,1
	2019	45	49,9	20,3	41,4	38,4
Privado	2007	35	36,7	16,1	36,6	47,3
	2019	36	42,7	19,7	24,6	55,7

NOTA: LA UNIDAD DE ANÁLISIS SON LOS EMPLEADOS FORMALES QUE LABORARON MÁS DE 30 HORAS A LA SEMANA Y REGISTRARON UN SALARIO POSITIVO EN SU OCUPACIÓN PRINCIPAL. **FUENTE:** INEI-ENAH0 2007 Y 2019.

SALARIOS

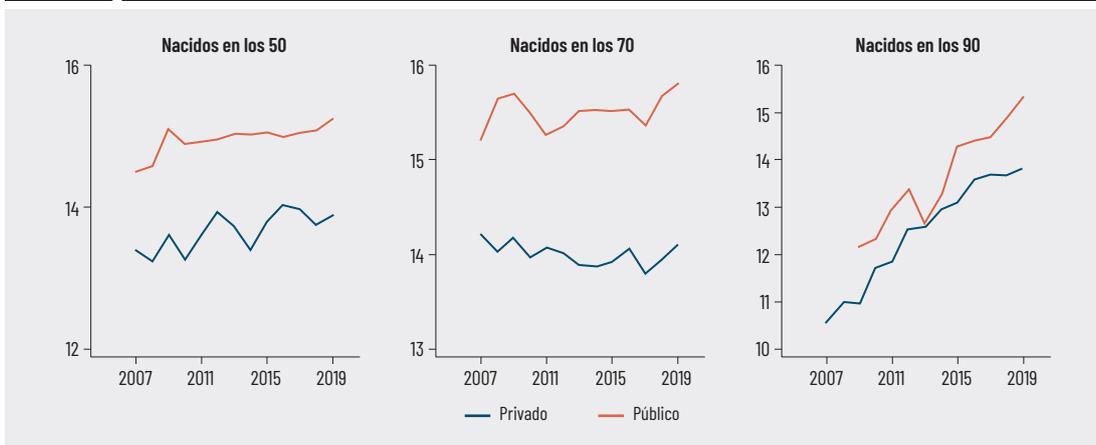
De acuerdo con información de la Enaho, el ingreso laboral promedio real mensual del trabajador público ha aumentado 33,2 por ciento entre 2007 y 2019, siendo incluso superior, en niveles, al del sector privado en este último año⁴. Este hecho se registra tanto para los trabajadores pertenecientes a los sectores de enseñanza y salud como para el resto de empleados en el sector público, con aumentos de 29,5 y 32,8 por ciento, respectivamente. Por el contrario, en el sector privado el ingreso promedio de este último grupo de trabajadores habría disminuido durante el mismo periodo de tiempo.

Cabe destacar que la brecha salarial entre trabajadores públicos y privados, estimada bajo la metodología de Oaxaca y Blinder⁵, se incrementó en favor de los primeros entre 2007 y 2019. Al respecto, los empleados públicos percibieron en promedio un ingreso laboral por hora mayor en 36,5 por ciento que lo percibido por sus pares privados en 2019, cifra superior en 20 p.p. a lo registrado en 2007. La diferencia salarial entre ambos trabajadores es principalmente explicada por las características individuales de los trabajadores, es decir, por factores como los años de educación, edad, estado civil y área de residencia. Además, se destaca que las brechas

⁴ En esa misma línea, cabe mencionar que, si se utiliza como fuente a la planilla electrónica, información disponible desde 2011, se observa un comportamiento similar para el agregado de los puestos de trabajo públicos. Al respecto, la remuneración mensual real de los puestos de trabajo formales del sector público se ubicó en S/ 2 953 en 2019, implicando un crecimiento de 38,4 por ciento respecto a 2011, según la Planilla Electrónica.

⁵ Las brechas salariales entre trabajadores públicos y privados, así como su descomposición, son calculadas mediante la metodología Oaxaca y Blinder. Esta metodología permite identificar la parte de la diferencia de los ingresos por hora que se deben a (i) características individuales (sexo, edad, años de educación, estado civil y área de residencia) y (ii) componente no observable. El análisis se centra en aquellos empleados, públicos y privados, formales que laboraron más de 30 horas a la semana y registraron un salario positivo en su ocupación principal. Este segmento representa, en promedio, 42,5 por ciento de la muestra de trabajadores formales entre 2007-2019. Asimismo, para llevar a cabo esta metodología, se utilizó el ingreso por hora en la actividad principal por trabajo dependiente.

GRÁFICO 2 ■ Años promedio de educación de los trabajadores públicos y privados formales* según cohorte, 2007-2019 (En años)



(*) LA UNIDAD DE ANÁLISIS SON LOS EMPLEADOS FORMALES QUE LABORARON MÁS DE 30 HORAS A LA SEMANA Y REGISTRARON UN SALARIO POSITIVO EN SU OCUPACIÓN PRINCIPAL.

FUENTE: INEI-ENAO 2007 Y 2019.

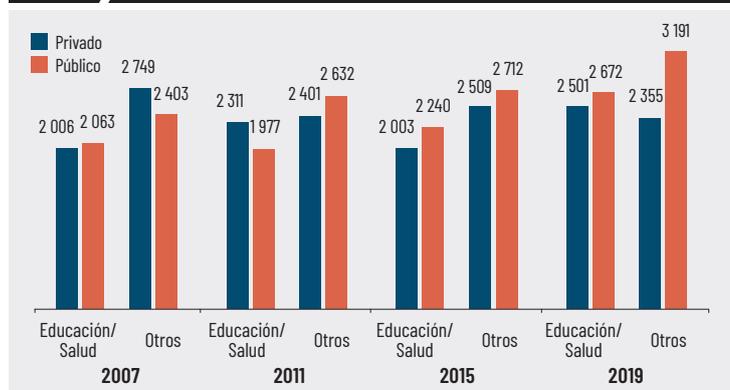
salariales se amplían entre las mujeres, es decir, en 2019 una trabajadora en el sector público percibió un salario 48 por ciento mayor que el de una mujer que labora en el sector privado. En este segmento, las características individuales de las mujeres explican más del 50 por ciento las brechas salariales. Cabe mencionar que la brecha salarial total y por sexo podría resultar menor si se consideran otros ingresos laborales, como bonos, utilidades o pagos que se observan con mayor frecuencia en el sector privado.

Por otro lado, el Cuadro 3 reporta que los trabajadores con Contratos Administrativo de Servicios (CAS) habrían sido los que han reportado un mayor incremento porcentual en sus remuneraciones entre el 2012 y 2019, pues estos alcanzaron el salario promedio de los trabajadores con contratos indefinidos/nombrados. Este tipo de contrato ha sido también el de mayor dinamismo en el sector público, pues se incrementó su participación en 6 p.p. entre 2012 y 2019. Asimismo, según características socioeconómicas, se resalta que los trabajadores con contratos CAS (38 años) son más jóvenes que los trabajadores con contratos indefinidos/nombrados (51 años), además de contar con una proporción de trabajadores con educación superior culminada (63,8 por ciento) mayor al promedio (63,1 por ciento).

NÚMERO DE HORAS TRABAJADAS EN EL EMPLEO PRINCIPAL Y SEGUNDO EMPLEO

De acuerdo con información de la Enaho de 2019, la cantidad de horas promedio semanal que los trabajadores públicos laboran en su empleo principal es de 43, por debajo de las 49 horas promedio que suelen trabajar los empleados en el sector privado. Cabe destacar que dicha cifra se ha reducido durante los últimos años en ambos grupos

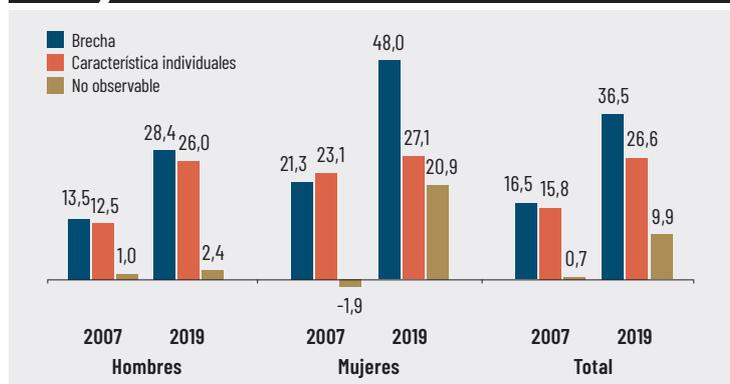
GRÁFICO 3 ■ Ingreso laboral¹ real promedio mensual de los trabajadores públicos y privados formales, 2007-2019 (Soles 2019)



1/ SE CONSIDERAN LOS INGRESOS GENERADOS POR TRABAJO DE LA OCUPACIÓN PRINCIPAL Y SE EXCLUYE A LA PEA SIN INGRESOS. ASIMISMO, EL INGRESO LABORAL FUE DEFLACTADO CON EL IPC PROMEDIO DE LIMA METROPOLITANA CON AÑO BASE 2019.

FUENTE: INEI-ENAO, 2007 Y 2019.

GRÁFICO 4 ■ Descomposición de la brecha salarial entre trabajadores públicos y privados formales, 2007 y 2019 (En porcentajes)



NOTA: SE CONSIDERAN LOS INGRESOS POR HORA EN LA ACTIVIDAD PRINCIPAL POR TRABAJO DEPENDIENTE. FUENTE: INEI-ENAO, 2007 Y 2019.

CUADRO 3 ■ Empleados públicos formales según tipo de contrato, 2007, 2013 y 2019 (En soles corrientes y porcentajes)

Tipos de contratos	2012	2015	2019	Cambio % 2019-2012
Salarios (Soles)				
Contrato indefinido/nombrado	1 861	2 330	3 015	62,0
Contrato a plazo fijo	1 857	2 158	2 578	38,8
CAS	1 771	1 957	3 012	70,0
Otros	1 409	2 253	2 629	86,6
Empleados públicos (Composición)				
Contrato indefinido/nombrado	56,5	54,8	52,1	-4,3
Contrato a plazo fijo	25,5	26,6	26,6	1,1
CAS	15,0	16,4	21,2	6,3
Otros	3,1	2,2	0,0	-3,0

NOTA: LA UNIDAD DE ANÁLISIS SON LOS EMPLEADOS FORMALES QUE LABORARON MÁS DE 30 HORAS A LA SEMANA Y REGISTRARON UN SALARIO POSITIVO EN SU OCUPACIÓN PRINCIPAL.
FUENTE: INEI-ENAH0, 2007 Y 2019.

CUADRO 4 ■ Horas semanales de trabajo y presencia de empleo secundario en los trabajadores públicos y privados formales, 2007 y 2019 (En horas y porcentajes)

	Horas semanales de trabajo				Trabajadores con empleo secundario	
	2007		2019		2007	2019
	Media	Mediana	Media	Mediana	Porcentajes	
Público	46	42	43	40	33,2	26,5
Privado	53	50	49	48	12,9	13,5

NOTA: LA UNIDAD DE ANÁLISIS SON LOS EMPLEADOS FORMALES QUE LABORARON MÁS DE 30 HORAS A LA SEMANA Y REGISTRARON UN SALARIO POSITIVO EN SU OCUPACIÓN PRINCIPAL.
FUENTE: INEI-ENAH0, 2007 Y 2019.

CUADRO 5 ■ Pobreza monetaria y acceso a servicios básicos, 2007 y 2019 (En porcentajes)

	Público		Privado	
	2007	2019	2007	2019
Pobres	9,2	2,0	11,4	5,0
Servicios básicos				
Agua	85,7	93,2	85,2	90,6
Desagüe	80,8	89,6	81,7	86,7
Electricidad	97,8	99,6	98,3	99,8

NOTA: LA UNIDAD DE ANÁLISIS SON LOS EMPLEADOS FORMALES QUE LABORARON MÁS DE 30 HORAS A LA SEMANA Y REGISTRARON UN SALARIO POSITIVO EN SU OCUPACIÓN PRINCIPAL.
FUENTE: INEI-ENAH0, 2007 Y 2019.

de trabajadores, incluso si se considera la mediana de dicho indicador. Este menor número de horas semanales le permitiría a un grupo importante de empleados públicos (26,5 por ciento) desempeñarse en una ocupación secundaria, casi el doble en comparación con sus pares del sector privado.

SITUACIÓN DE POBREZA Y ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS

Por último, al analizar la evolución de la pobreza en los hogares de los trabajadores públicos, se observa que, en promedio, el porcentaje de aquellos que son pobres se redujo de 9,2 por ciento a 2,0 por ciento entre 2007 y 2019, una reducción similar a la experimentada por los trabajadores del sector privado. Asimismo, si bien ambos grupos de trabajadores reportan mejoras en los indicadores de acceso a desagüe y agua entre 2007 y 2019, estos han sido mayores en el caso de los trabajadores públicos. Por último, cabe destacar que casi el 100 por ciento de los trabajadores de ambos sectores contaban con acceso a electricidad al 2019.

CONCLUSIONES

Este artículo revisa las características socioeconómicas del trabajador público en el Perú, un tema poco abordado en la literatura local. Esto último llama la atención, pues la participación del sector público en el empleo formal supera, actualmente, el 25 por ciento. A partir de información de la Enaho entre 2007 y 2019, se encuentra que el trabajador público cuenta, en promedio, con 1,6 años más de educación que su par privado en el sector formal y tiene en promedio 9 años más de edad. Además, el sector público presenta una participación laboral equitativa entre hombres y mujeres, distinto al sector privado formal (solo 4 de cada 10 son mujeres).

Asimismo, se encuentra que el salario real promedio del trabajador público se incrementó en 33,2 por ciento entre 2007 y 2019, superando el salario promedio del trabajador en el sector privado formal en este último año. Este mayor salario estaría asociado a la mayor cantidad de años de educación y experiencia con los que cuenta el trabajador público. Además, cabe destacar que cerca de 27 por ciento de trabajadores públicos cuentan con un segundo empleo, duplicando la proporción observada en los trabajadores del sector privado formal. Esto último coincide con el mayor número de horas promedio de trabajo semanal del empleado del sector privado, lo cual reduce las chances de participar en un segundo empleo.

REFERENCIAS

- Coppola, A. y Calvo-Gonzalez, O. (2011). *Higher Wages, Lower Pay: Public vs. Private Sector Compensation in Peru*. Policy Research Working Paper 5858. World Bank.
- Herrera, J. (2001). ¿Los funcionarios peruanos están sobrepagados? *Economía*, 24(47), 44-67. Departamento de Economía-PUCP.
- Tenorio, D. (2014). *Perú: diferencias salariales entre trabajadores del sector público y el sector privado, 2004-2011*. [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio PUCP. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/5889>