

# Discurso social sobre empleo público y privado en Argentina: valores, ideas y percepciones



AUTORES: MÁXIMO REINA  
AUGUSTO REINA

EDITOR: JUAN PABLO CANNATA

# Actualización:

## Contraste contextual para enriquecer la conversación pública.

En diciembre de 2017 realizamos desde el CECAP (Centro de Estudios en Comunicación Aplicada) de la Universidad Austral, el informe “Discurso social sobre empleo público y privado en Argentina: contrastando al círculo rojo”, en el que presentamos los resultados de una investigación que buscaba comprender las asociaciones, ideas y preferencias en Argentina sobre el empleo público y privado.

Esta línea de investigación ha sido continuada hasta el presente y, posiblemente, su interés ha aumentado. La sociedad argentina atraviesa un debate profundo sobre su modelo de organización del Estado y sigue buscando un modelo de desarrollo económico que genere crecimiento e inclusión sostenibles. La percepción sobre el empleo es un espejo de la percepción sobre la función general de las principales esferas de funcionamiento social: el estado, el mercado y la sociedad civil.

El siguiente informe presenta una actualización del realizado en 2017 con los cambios y las continuidades que observamos en la opinión pública respecto a las preferencias y las visiones de los argentinos y argentinas sobre el empleo público y el empleo privado. Nuevamente, desde el punto de vista político, nos encontramos a mitad de camino de una gestión presidencial, ahora signo opuesto al anterior. En el 2017, el oficialismo sostenía una visión más cercana a lo “privado” y ahora el oficialismo sostiene una visión más cercana a lo “público”. En este contraste contextual esperamos realizar un aporte para continuar la reflexión sobre el modelo de gestión y desarrollo de la Argentina y, especialmente, enriquecer con matices basados en evidencia empírica, la conversación pública sobre el pasado, el presente y el futuro de nuestro país.

## Metodología:

Para abordar el tema de la investigación realizamos, en primer lugar, **encuestas de opinión pública** para comprender las preferencias de la sociedad argentina respecto al empleo privado, al empleo público y otras preferencias vinculadas al rol del Estado<sup>1</sup>. El interés principal de esta investigación es dimensionar cuáles son los cambios que se van produciendo en la opinión pública.

En segundo lugar, con el objetivo de hallar el sentido de las variaciones, realizamos **grupos focales** para indagar sobre las representaciones e ideas de los argentinos y argentinas respecto a nociones como el Estado, la empresa, los empresarios, el trabajo público y el trabajo privado. Una primera ola de grupos focales fue realizada durante el año 2016 (N=22), una segunda ola en 2018 (N=22) y una tercera en 2020 (N=24). Cada grupo focal estuvo compuesto por 8 personas. La muestra final cubre todos los partidos del Gran Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires, tres ciudades menores a 100.000 habitantes de PBA, Rosario y Córdoba. En todos los casos, los grupos se realizaron entre población de 18 a 70 años de edad en sectores C2, C3, D1 y D2, que representa, según SAIMO, el 80,9% de la población. Los grupos fueron segmentados según edad (18-29, 30-44, 45-60, 61 y más), nivel socioeconómico (C2C3 y D1D2) sin distinción de sexo. Tanto varones como mujeres estaban presentes un 50/50 en los grupos.

## Antecedentes:

Las visiones sobre lo público y lo privado en Argentina han sido abordadas en el pasado. Las investigaciones sustentan que Argentina ha pasado de ser una sociedad con una tendencia mayoritariamente privatista —desde la mitad de la década del 80 hasta mediados de los 90— a una primordialmente estatista, con mayor nitidez, a partir de la década del 2000 en adelante (Catterbeg, 1989; Mora y Araujo, 2011:29; Mora y Araujo, 1991<sup>2</sup>).

Tras el resultado electoral de 2015, nos interrogamos sobre esta vigencia y dimos inicio a esta serie. ¿Podría el resultado de la elección interpretarse como un cambio estructural de la sociedad argentina? ¿Estábamos frente a un nuevo viraje en las preferencias estado-privado de la sociedad argentina?

Los resultados de nuestra primera investigación no lo evidenciaban.

Sin embargo, una hipótesis “optimista”, dentro del encuadre que ofrecía el gobierno de Mauricio Macri, sugería que el cambio de esa matriz podía ser un proceso lento y subterráneo que se manifestara con el tiempo. La serie histórica que hoy presentamos evidencia que, lejos de cambiar, las preferencias de la opinión pública se consolidaron al cabo de 4 años.

<sup>1</sup>Se realizaron tres encuestas con diseños semi-probabilísticos con relevamiento telefónico (CATI) de 1000 casos. Cuotas por sexo, edad y nivel educativo. Con un margen de error del +/- 3.1 % para un nivel de confianza de 95%. Fecha de campo: septiembre 2016, junio 2018 y junio 2020.

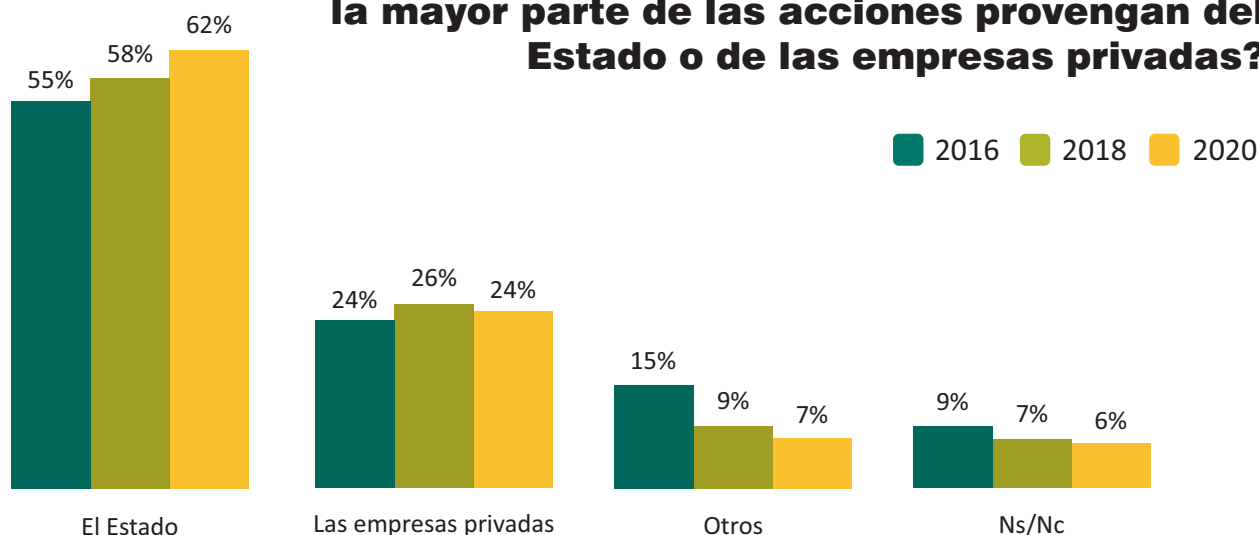
<sup>2</sup>Es preciso aclarar que las dimensiones “privatista y estatista” son una síntesis de indicadores de opinión pública elaborados por las investigaciones citadas. Por privatista se entiende a periodos en los que la sociedad tiene una inclinación mayoritaria por favorecer la autonomía del sector privado para contraer relaciones económicas (con regulaciones nulas o acotadas del Estado) y, también, manifiesta preferencia por el sector privado para proveer los servicios públicos.

## Primera Parte

# INVESTIGACION CUANTITATIVA

Serie histórica Estado, empresas privadas y empleo público-privado

**¿Usted cree que es preferible un país donde la mayor parte de las acciones provengan del Estado o de las empresas privadas?**



**¿Usted cree que es preferible un país donde la mayor parte de las acciones provengan del Estado o de las empresas privadas?**

	ABC1	C2C3	D1D2E	Total
El Estado	54%	58%	73%	62%
Emp. priv.	33%	28%	17%	25%
Ns/Nc	6%	9%	5%	7%
Otros	8%	6%	6%	6%
Total	100%	100%	100%	100%

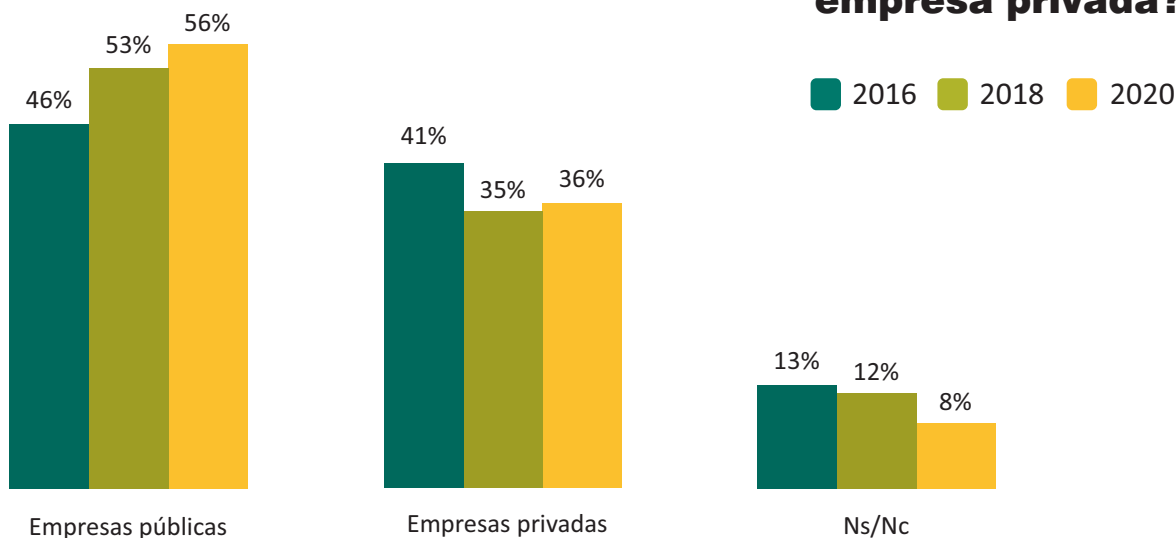
	18 a 29	30 a 44	45 a 59	+ 60	Total
El Estado	76%	64%	51%	41%	62%
Emp. priv.	21%	18%	38%	44%	25%
Ns/Nc	1%	7%	6%	8%	7%
Otros	2%	12%	5%	7%	6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Esta serie evidencia algunas cuestiones:

- a) las preferencias por el Estado aumentaron sostenidamente en los últimos 4 años;
- b) las preferencias por las empresas privadas se mantuvieron estables en alrededor de un cuarto de la población durante los últimos 4 años;
- c) si analizamos los cruces por edad comprendemos que las preferencias sobre el Estado aumentan a medida que disminuye la edad de los encuestados, llegando a representar una preferencia del 76% (contra el 21%) en los sectores más jóvenes;
- d) la preferencia por las empresas privadas frente al estado sólo está nivelada en los sectores mayores de 60 años, en los que la empresa privada se impone por 3 puntos;
- e) analizado por nivel socioeconómico, encontramos que las preferencias sobre el Estado son ampliamente mayoritarias en los segmentos más bajos y esta tendencia disminuye a medida que aumenta el nivel socioeconómico: aún así, el sector socioeconómico más alto sigue teniendo una clara preferencia por las acciones estatales en esta pregunta (54% a 33%).

En relación con la confianza en las empresas, también nos encontramos un crecimiento de las preferencias respecto al Estado.

### Y, en general, ¿a usted qué le genera mayor confianza, una empresa pública o una empresa privada?



### Y, en general, ¿a usted qué le genera mayor confianza, una empresa pública o una empresa privada?

	18 a 29	30 a 44	45 a 59	+ 60	Total
El Estado	56%	64%	49%	42%	56%
Emp. priv.	40%	27%	45%	47%	36%
Ns/Nc	4%	9%	7%	11%	8%
Otros	2%	12%	5%	7%	6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

La capacidad de la empresa pública para generar **confianza** ha aumentado en los últimos años. De forma complementaria, ha caído levemente la elección de la empresa privada.

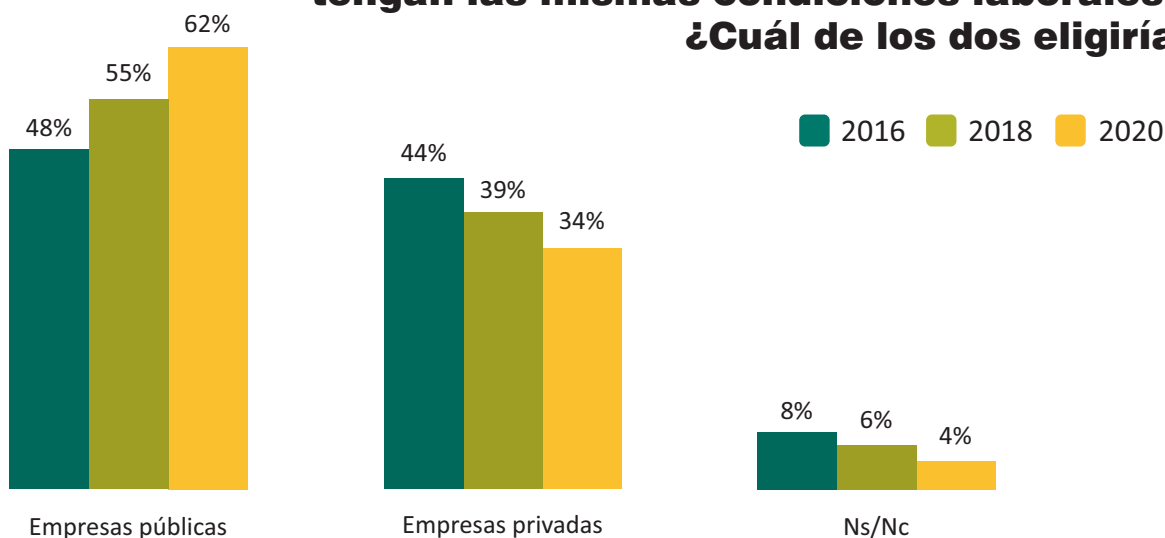
En cuanto a los cruces por segmentos, encontramos que **el sector socioeconómico más alto tiene una preferencia inversa al resto de la sociedad**, privilegiando la elección de la empresa privada por sobre la pública.

	ABC1	C2C3	D1D2E	Total
El Estado	40%	55%	65%	56%
Emp. priv.	49%	37%	28%	36%
Ns/Nc	10%	8%	7%	8%
Otros	100%	100%	100%	100%

En cuanto a la edad, encontramos nuevamente que los sectores de más de 60 años tienen una preferencia de corte más privatista que el resto de la sociedad.

Finalmente, a la hora plantear una situación hipotética sobre la elección de un empleo, casi nivelada en 2016, se ha desbalanceado de forma escalonada a favor de la opción por el empleo público.

**Si usted tuviera la posibilidad de elegir entre tener un empleo publico o un empleo privado que le dieran la misma remuneración y tengan las mismas condiciones laborales... ¿Cuál de los dos elegiría?**



**Si usted tuviera la posibilidad de elegir entre tener un empleo publico o un empleo privado que le dieran la misma remuneración y tengan las mismas condiciones laborales... ¿Cuál de los dos elegiría?**

	ABC1	C2C3	D1D2E	Total
El Estado	52%	61%	68%	62%
Emp. priv.	43%	35%	30%	34%
Ns/Nc	5%	4%	2%	4%
Otros	100%	100%	100%	100%

En esta última pregunta encontramos, no solamente la mayor brecha entre las elecciones, sino que también se puede ver en los cruces que en ningún caso, ni siquiera aún en las personas de mayor edad, la elección del privado triunfa por sobre la del empleo público.

	18 a 29	30 a 44	45 a 59	+ 60	Total
El Estado	66%	73%	57%	49%	62%
Emp. priv.	29%	22%	38%	46%	34%
Ns/Nc	4%	5%	6%	5%	4%
Otros	100%	100%	100%	100%	100%

## Segunda Parte

# INVESTIGACION CUALITATIVA

Los grupos focales ayudan a ponerle relieve a los datos de las encuestas y, por esto, colaboran para comprender el sentido profundo de las diferencias.

Las investigaciones realizadas durante 2018 y 2019 expresan núcleos semánticos y categorías de interpretación muy similares a las de 2016 y 2017.

## Empleo público y privado. Rasgos salientes de la comparación.

### Estabilidad - Incertidumbre

- Los entrevistados continúan mencionando a la **estabilidad** como una de las principales cualidades del empleo público frente a la incertidumbre que genera el empleo privado en cuanto a garantizar la permanencia laboral.

- La tranquilidad de **no ser despedido** y de que el Estado es una entidad que **no puede quebrar**<sup>3</sup>, es uno de los fundamentos de mayor peso y atraviesa gran parte de los diálogos entre los participantes.

### Lucro - Bien Común

- El empleo privado es percibido como orientado **directa y exclusivamente al lucro**, por lo tanto, ante las complicaciones el empleado se convierte en la **variable de ajuste** principal lo que lleva a la pérdida del empleo.

- El empleo público representa desempeñar una tarea relacionada con el bien común, en oposición al mero objetivo lucrativo del empleo privado. Quienes eligen el empleo público argumentan que están **siendo parte de un bien común**, de un objetivo mayor.

### Centrado en la persona - Lógica impersonal

- Otra asociación positiva del empleo público es que piensan que en él existe una **mayor protección para con las personas**. En el empleo público se tiene en cuenta la vida familiar y los problemas cotidianos. Existen **permisos** ante situaciones imprevistas y hay más **comprensión y tolerancia** con las ausencias o las licencias.

- En el empleo privado entienden que el trabajo es más impersonal, es decir, **las personas son un número**, una variable de ajuste que no es tenida en cuenta en su totalidad, deshumanizando el trato recibido por parte de los dueños de la empresa.

## Empleo público: Calma en la tormenta de las crisis, falta de exigencia y burocracia.

- También existe una visión negativa del empleo público con diferentes intensidades. El contraste se genera en torno a la calma y la estabilidad que se vislumbra en los empleos estatales. Mientras que es criticado por la **falta de exigencia**, es un aspiracional como fuente de trabajo. Aún con las críticas que suscita el estereotipo tradicional de empleado público, los comentarios negativos sobre la **calma** del Estado tienen una contracara positiva anclada en la estabilidad que se percibe en él en un **país inestable o inseguro** desde el punto de vista laboral.

- El empleo público es visto, por los segmentos socioeconómicos más altos, como un espacio burocrático donde las influencias y los contactos terminan por primar frente al desempeño a la hora de evaluar la labor ejecutada.

<sup>3</sup>Intuimos que los efectos económicos de la pandemia van a profundizar esta percepción.

## Empleo privado: Posibilidad de progreso y reconocimiento del esfuerzo.

- El empleo privado tiene pocas asociaciones positivas. Entre ellas, se destacan la asociación con una mayor posibilidad de progreso y mayores oportunidades. Los argumentos exponen que el esfuerzo y la eficiencia son mejor evaluados en el empleo privado que en el público.

- Por lo general las asociaciones positivas en cuanto al empleo privado se dan en personas con niveles socioeconómicos o educativos altos y refieren, principalmente, a la posibilidad de progresar y escalar en el trabajo por méritos propios. En este sentido, consideran que en el empleo público las tendencias políticas pueden influir a la hora de evaluar ascensos.

- También parecen influir en la decisión la variable de edad, puesto que la mayoría de quienes tienen asociaciones positivas del empleo privado son personas de más de 30 años.

## Emergentes y ausencias

A la hora de realizar cualquier investigación cualitativa, los discursos comienzan a fluir y emergen situaciones, ejemplos, anécdotas, opiniones y otras relaciones que los participantes comparten con el grupo. En este sentido, son tan importantes los emergentes como las ausencias, ya que hablan de cuáles son las ideas o temas asociados a diferentes cuestiones.

### La no-mención de los políticos

En este sentido, podría esperarse que en los grupos emergiera la imagen de los funcionarios o políticos al hablar de estos temas. Sin embargo, la ausencia de vinculaciones entre Estado y funcionarios o dirigentes políticos es digna de destacar. Solo algunos pocos comentarios redundan alrededor de la importancia de los contactos a la hora de ingresar al Estado como trabajador público. Hay una escisión entre los cargos políticos y el empleo público.

### Gran empresa y empresario maximizador

Las principales figuras e imágenes emergentes a la hora de ser abordado el tema del empleo privado y público son las vinculadas a la empresa y al empresariado.

Continuando con lo hallado en 2017, no encontramos en el

estudio la imagen de empresario como un inversor, un desarrollador de oportunidades, generador de valor social, ni un pagador de impuestos. El empresario es un maximizador privado sin responsabilidad social ni solidaridad.

En cuanto a la figura de la empresa es importante destacar que la asociación del empleo privado trae aparejada la idea de una gran empresa con cientos de empleados. A la hora de dialogar sobre el trabajo privado es casi nula la asociación del mismo con las pymes, los comercios o las pequeñas industrias.

La imagen de la gran empresa y del empresario millonario son las ideas que, inicialmente, parecen estar atadas a la noción del empleo privado. El estereotipo del empresario es el del hombre de negocios de gran fortuna, un acaudalado que viste trajes, fuma cigarros caros, usa anteojos de sol y no tiene ningún miramiento a la hora de despedir o cerrar su empresa sin tener en cuenta a los trabajadores vinculados a la misma.

La idea de “empresario” concentra todas las connotaciones negativas que presentamos: falta de solidaridad, maximización, impersonalidad y bien privado. Como veremos a continuación, esta lógica parece explicar en buena medida la gran cantidad de visiones negativas que tiene el empleo privado.

Esta imagen negativa del empresario lleva a que todo el sector sea definido por ella por efecto de una asociación

inmediata. El estereotipo negativo tiñe de su negatividad a todo el sector privado.

Aunque son minoría y en numerosos casos la cuestión se convierte en un tema contestado y discutido en los grupos, también existen las nociones positivas asociadas a la empresa privada. Algunos sectores asocian a las empresas privadas con el motor de empuje del país, el generador de riqueza y las que expanden el progreso.

## El Lucro. El fin que empaña los medios

El **lucro** (o la falta de) es parte del núcleo definicional en ambos sectores. El Estado, con todas sus deficiencias, se representa como un espacio de pertenencia colectivo que genera mayor simpatía pública. El sector público, al ser reconocido como una institución “sin fines de lucro”, posee un universo positivo de atributos.

El Estado, recoge legitimidad de “un reconocimiento universal y el sacrificio de los intereses egoístas (muy especialmente los económicos)” (Bourdieu, 1996:61). El Estado es asociado mayoritariamente de forma positiva con “lo de todos”, como un espacio común de solidaridad pública.

En cambio, el sector privado está asociado casi exclusivamente a la búsqueda de rédito económico, al lucro y la maximización. La lógica demonizante del lucro, pensada como riqueza o ganancia en gran escala, atraviesa al sector privado y es más negativa cuanto más grande es el negocio o la empresa que se considera: trabajar para vivir está bien, “darse un gustito” es parte de la vida, pero trabajar para acumular en exceso es visto como algo negativo, asociado al espíritu egoísta.

## El cuentapropista, un héroe aspiracional

La aparición de un tercero en la puja público-privado, dio el espacio al surgimiento de un aspiracional compartido. En la investigación pretendíamos entender si la aparición de este llanero solitario de la economía se daba de manera automática o había que forzar a los entrevistados a buscar una alternativa a las dos posibilidades predominantes que ya hemos discutido.

**La idea de ser cuentapropista no tiene aparición espontánea**, pero es un aspiracional positivo y muy bien visto por casi todos los entrevistados. Allí se concentra la idealización del trabajo y la ganancia fruto del esfuerzo personal, los horarios propios y la búsqueda de metas ansiadas. El cuentapropista es un aspiracional aventurero,

porque, como venimos viendo a lo largo de todo el estudio, las dudas acerca de seguirlo se deben a la inestabilidad que puede tener el tipo de trabajo. Ser independiente es un meta deseable de muchos, pero les genera incertidumbre el salto al vacío:

- “Cuando sos independiente no te podés desconectar, estás siempre pensando.”

- “Tenés muchos riesgos.”

En los jóvenes y en algunos sectores medios parecen rescatar la condición de **independiente/cuentapropista como la condición ideal**. Muchas personas creen que sería una posibilidad para su futuro próximo, pero el salto hacia este tipo de empleo genera inseguridad y, principalmente, se reconoce la dificultad de asumir un período de tiempo sin ingresos. Quizás por este motivo, quienes tienen familia y mediana edad son más reticentes a realizar este cambio o planificar su vida en torno a esta condición.



# COVID - 19

Teniendo en cuenta que los últimos estudios fueron realizados durante los primeros 100 días de la cuarentena impuesta por el gobierno nacional con ocasión de la pandemia de Coronavirus, compartimos algunos de los emergentes vinculados con este contexto.

El ASPO (aislamiento social, preventivo y obligatorio) ingresó como variable que reforzó las visiones y las ideas expresadas en relación al empleo público y privado, señaladas anteriormente, acrecentando el valor positivo de lo público.

## Sector público en contexto de COVID-19

- “Veo que al sector público no le afectó. Los maestros están cobrando lo mismo, no sé, están cobrando todos los mismos. El privado, en mi caso, no, recortaron muchísimo. En el caso de mi marido, no el mío, eh, yo trabajo por cuenta propia, pero... hoy elijo público. Antes, no.”

- “Elegiría también el público, igualmente... los públicos no están cobrando el 100% de los sueldos. Ojo. Pero no se van a quedar sin trabajo, como los privados.”

- “Ahí tenés. Ahí no van a tocar a nadie. Los privados, se quieren cortar, chau, el mes que viene... chau, rescindimos.”

- “No te despiden del estado. El estado somos todos. No quiero ir a calentar una silla. Pero uno puede trabajar bien en el estado. El estado tiene que sacarse gente de encima, hay que achicar. Como nosotros achicamos en nuestras casas, ahora hay que achicarse también como estado, el estado es nuestro hogar, tiene que hacer lo mismo. Es más seguro y más estable el estado.”

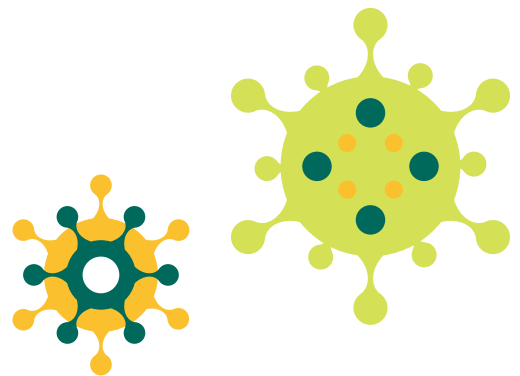
## Sector privado en contexto de COVID-19

- “Depende de qué trabajo, porque si es social me gusta el público porque ahí puedo hacer más que en el otro. Si fuera administrativo, privado. Yo trataría bien al público, como me gustaría que me traten a mí. Aparte te da más beneficios trabajar en el estado.”

- “El privado es más exigente. Pero te paga más.”

- “No quiero ser carga para el estado.”

- “Es más ameno el privado, el público es un despelote, cuando entrás al público es mucho bardo.”



# Conclusiones

Este informe muestra con datos y presentación de percepciones y categorías interpretativas de la sociedad argentina la consolidación de un sentido común estatista. Sólo sectores ABC1 mantienen con claridad preferencias hacia las empresas privadas como proveedoras de bienes públicos.

La sociedad argentina del siglo XXI confía en el Estado, en las empresas públicas y cree en los valores solidarios del trabajo en el sector público. Por lo tanto, trabajar en el Estado o para el Estado significa hacer algo para todos, cumpliendo una finalidad loable y sin fines de lucro (altruista o solidaria).

El fracaso económico y político del gobierno de Macri, que instaló durante unos años la pregunta sobre si los "CEO's", los empresarios y la lógica del management podían ser el mejor modelo para impulsar el desarrollo del país, no sólo dio lugar a un cambio de gobierno, sino que parece haber acrecentado los valores del consenso estatista.

A su vez, las restricciones de la pandemia que pusieron al Estado en el centro de todas las actividades han mostrado, una vez más, que las crisis (que parecen crónicas en el país) son más agresivas con el sector privado. El mundo público, con sus limitaciones, es un mundo de seguridad. Y esa seguridad vale mucho cuando el contexto es muy hostil o cuando la persona no se siente empoderada (por sus recursos, se educación) frente al contexto.

Respecto del discurso público sigue siendo notable la identificación de lo privado con las grandes empresas. Todo el gran universo de las pymes está invisibilizado en las percepciones del tema del empleo como "problema público" (Elizalde, 2017). Esto es muy importante si consideramos el mapa de jugadores públicos y de posicionamiento frente a los debates por la regulación laboral: por ejemplo, nos es lo mismo pensar un debate como sindicalistas vs. grandes empresas o sindicalistas vs. pymes. La asimetría de poder cambiar de signo dependiendo la definición pública del debate.

Frente a estos datos el sector empresario se encuentra ante el desafío de mostrar más lo que aporta a la sociedad y el sector estatal, ante una visibilización de las posibilidades de crecimiento y cualificación profesional en el empleo público. En estas percepciones, al sector empresario le faltan valores; y al sector estatal le falta calidad profesional

Finalmente, otro ámbito invisible en estas consideraciones es el tercer sector o la sociedad civil. Millones de puestos de

trabajo se ubican en esta intersección entre lo público y lo privado que son los ong's, fundaciones, asociaciones civiles. Todo el sector de la educación o de la salud, que son públicas, pero pueden ser de gestión privada o estatal; los clubes, las cooperativas, las parroquias o templos, los centros culturales, museos, y toda la amplia gama de entidades intermedias. Introducir complejidad en el debate, seguramente, ayudará a mejores diagnósticos y mejores propuestas.

Así, este informe sobre el empleo nos lleva a la reflexión general sobre lo público y lo privado, y la interrelación entre lo público y lo privado. Lejos de ser temas de la sociología de los años 80, son debates de fondo que atraviesan el pasado, el presente y el futuro de los argentinos y argentinas.

## Bibliografía

Bourdieu, P. 1996. "Espíritus del Estado. Génesis y estructura del campo burocrático", *Sociedad*, No 8, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Cannata, J.P.; Reina, M.; Reina, A. 2017. "El discurso social sobre empleo público y privado en Argentina: contrastando al círculo rojo". Buenos Aires, CECAP, Universidad Austral. Serie Discurso Público / Informe n° 2.

Catterberg, E. 1989. *Los Argentinos frente a la Política. Cultura política y opinión pública en la transición argentina a la democracia*. Buenos Aires, Planeta.

Elizalde, L. 2017. *Manejando el disenso*. Buenos Aires, Crujía.

Mora y Araujo, M. 1991. "Las preferencias institucionales de los argentinos" en *Ensayo y error*. Buenos Aires, Planeta.

Contacto: [zimmer@austral.edu.ar](mailto:zimmer@austral.edu.ar)  
[www.austral.edu.ar/posgrados-comunicacion/cecap/](http://www.austral.edu.ar/posgrados-comunicacion/cecap/)