

Diferencias salariales entre trabajadores del sector público y privado en Uruguay

Amarante, Verónica*

Resumen

En este trabajo se analizan las diferencias salariales entre los trabajadores del sector público y privado en Uruguay, en el período 1986-1999. El sector público cumple un importante papel como empleador en Uruguay, y presenta diferencias significativas en diversos aspectos con el sector privado, tanto en relación con factores institucionales como en lo que respecta a las características personales de los trabajadores. Estas diferencias señalan la necesidad de que las comparaciones entre las remuneraciones de ambos sectores se realicen tomando en cuenta estos factores. Para ello, se utilizan dos metodologías para estimar las diferencias salariales. Por un lado se estima una ecuación salarial para trabajadores públicos y privados, incluyendo en la regresión una *dummy* para distinguirlos. También se descompone la brecha salarial entre ambos sectores utilizando la metodología propuesta por Oaxaca (1973). Al controlar por las características personales asociadas a la productividad, el diferencial a favor del sector público persiste. Cuando se descompone la brecha salarial, se encuentra que las características personales explican la mayor parte de este diferencial. Dentro de las diferencias a los retornos, el término constante, que refleja la existencia de una prima pura en algún sector, explica una parte importante de la brecha a favor del sector público, ya que los retornos son favorables al sector privado.

Palabras clave: Mercado laboral, sector público, diferencias salariales, estimación de modelos.

Salary Differentials Between Public and Private Sectors in Uruguay

Abstract

This article analyses wage differentials between public and private sector workers in Uruguay, over the period 1986-1999. The public sector plays a key role as an employer in Uruguay and presents important differences in comparison with the private sector, both in relation to institutional features and in relation to worker characteristics. These differences must be taken into account

Recibido: 02-01-28 . Aceptado: 02-05-14

(*) Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Correo electrónico: vero@iecon.ccee.edu.uy

when comparing their wages. In this article, two methodologies are used to estimate wage differentials. A wage equation is estimated for public and private sector workers, including a dummy variable to distinguish between them. The wage gap is also analyzed and estimated using Oaxaca's (1973) decomposition methodology. When monitoring for personal attributes related to productivity, a wage differential in favor of public workers persists. Personal characteristics associated with productivity explain the major part of this wage gap. The constant term, which reflects the existence of a wage premium, explains an important part of this gap, because returns to personal attributes are favorable to private workers.

Key words: Labor market, public sector, wage differentials, model estimation.

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar las diferencias salariales entre trabajadores del sector público y privado en Uruguay en el período 1986-1999. Para ello se profundiza en las características del empleo público y su evolución en el período de estudio. La motivación para el estudio del empleo público y la comparación de sus resultados en términos de remuneraciones con el sector privado radica fundamentalmente en dos aspectos: su importancia como empleador en Uruguay, y las diferencias en diversos aspectos con el sector privado.

Con respecto a la importancia del empleo público, en 1999 el 16% de la población ocupada en Uruguay era asalariada pública. El peso de las remuneraciones en el presupuesto público es también significativo (1). En los últimos años se han implementado diferentes políticas con el objetivo de influir sobre el empleo público, y diversas cuestiones relacionadas con él, como su magnitud, las remuneraciones relativas de los trabajadores del sector público y el privado, así como aspectos relacionados con la productividad de los trabajadores y sus incentivos, son temas habitualmente mencionados en el debate público.

La segunda motivación se relaciona con las diferencias en diversos aspectos entre

el mercado laboral del sector público y el del sector privado. Estas diferencias han sido analizadas por Ehrenberg y Schwarz (1986) y más recientemente por Gregory y Borland (1999). Según estos autores, el objetivo de maximización de beneficios que se considera el principal en el caso del sector privado, no parece aplicable al caso del sector público. Las decisiones sobre salarios y empleo en el sector público no son decisiones de mercado, sino que están fuertemente influidas por factores políticos. Existen dos enfoques teóricos para interpretar este proceso de toma de decisiones en el sector público: uno de ellos considera que tienen como objetivo alcanzar el óptimo social, mientras que la segunda introduce los objetivos personales de políticos y burócratas como factores determinantes. Suele mencionarse como objetivo de los políticos la maximización de los votos, mientras que los burócratas perseguirían la maximización del presupuesto. El éxito de políticos y burócratas para manipular los procesos de decisión y lograr que los resultados en los mercados reflejen sus propios objetivos dependerá de los mecanismos de control existentes. Algunas de las debilidades de estos mecanismos son la falta de incentivos del votante individual para recolectar información y monitorear el desempeño del sector público; la falta de competencia en

el sector público y la compleja estructura vigente que dificulta el uso de mecanismos más eficientes de contratación. Por otro lado, las reglas de negociación y fijación de salarios difieren en ambos sectores. También las condiciones de entrada y salida de estos mercados son distintas debido a las normativas vigentes, y la participación de los trabajadores de ambos sectores en las organizaciones sindicales suele ser distinta.

Las consideraciones anteriores señalan la importancia y especificidad del mercado laboral del sector público, y constituyen el punto de partida de esta investigación. En la sección uno se presentan brevemente los antecedentes internacionales y nacionales de esta investigación. En la sección dos se discute el funcionamiento del sector público como empleador en Uruguay y se analizan comparativamente las características de los trabajadores del sector público y privado. En la sección tres se presentan los resultados obtenidos y finalmente, la sección cuatro recoge algunos comentarios finales.

1. Antecedentes

Numerosos trabajos analizan si trabajadores con las mismas calificaciones que desarrollan tareas similares en el sector público y privado reciben salarios iguales. La pregunta subyacente es si los factores institucionales y la toma de decisiones en el sector público conducen a una estructura de remuneraciones en la que los trabajadores de este sector reciben un salario similar al que recibirían en el sector privado (2).

Los datos empíricos internacionales, siguiendo a Panizza (2001), se pueden resumir en tres hechos estilizados: i) existe una prima salarial favorable a los trabajadores del sector público, ii) esa prima salarial es mayor para las mujeres que para los hombres, y iii) esa prima se relaciona inversamente con el nivel de remuneraciones. La Tabla I muestra el cociente entre las remuneraciones anuales de los trabajadores públicos y privados para diferentes países. Con excepción del Reino Unido antes de la década de los noventa, en to-

Tabla I
Cociente de remuneraciones promedio en el sector público y privado

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Australia	1.28	1.24	1.2	1.21	1.21	1.18	1.2	1.24	1.24	-	-
Canadá	1.33	1.41	1.37	1.34	1.39	1.41	1.37	1.39	1.43	-	-
Finlandia	-	-	-	-	-	1.04	1.04	1.03	1.04	1.03	-
Francia	-	-	-	1.03	1.05	1.05	1.06	1.08	1.1	1.1	1.12
México	-	-	1.57	1.55	1.64	1.67	1.73	1.81	1.89	-	-
Holanda	1.1	1.1	1.09	1.12	1.15	1.13	1.15	-	1.15	-	-
N. Zelanda	-	-	-	-	-	-	-	1.16	1.14	1.14	1.12
España	-	-	-	1.25	1.27	1.27	1.29	1.31	1.27	-	-
R.Unido	0.97	0.97	0.96	0.97	0.97	0.92	0.99	1.02	1.02	1.02	1
EEUU	-	-	1.1	1.06	1.08	1.09	1.1	1.08	1.1	1.1	

Fuente: Gregory y Borland (1999).

dos los países se constata una prima para los trabajadores del sector público.

Para América Latina, Panizza (2001) analiza una muestra de diecisiete países, modelizando el diferencial salarial por el efecto del sector como una variable *dummy*. El coeficiente de esa variable *dummy* indica que existe una prima salarial en el sector público de 14%, que se transforma en 5% si se excluyen de la muestra los trabajadores del sector informal. También se evidencia una prima salarial pequeña para los trabajadores hombres (4%), y muy superior para las mujeres (casi 27%) (Tabla II).

Con respecto al papel del sector público como empleador, Schiavo-Campo *et al* (1997) presentan comparaciones internacionales interesantes. Sin perder de vista las numerosas dificultades metodológicas que los autores señalan

en este tipo de comparaciones, resulta interesante considerar algunas cifras que permiten posicionar a Uruguay en el contexto internacional. El peso del total de funcionarios públicos en Uruguay resulta similar al de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Europa del Este y ex-URSS; la diferencia radica en la distribución al interior del sector público, donde los trabajadores del Gobierno Central tienen un alto peso en Uruguay (Oficina Nacional del Servicio Civil 2000) (Tabla III).

2. Empleo público y privado

Gregory y Borland (1999) resumen las principales características del mercado laboral del sector público, que surgen de los datos

Tabla II
Diferencias salariales entre el sector público y privado en América Latina

	Todos los trabajadores			Trabajadores del sector formal		
	Todos	Educ. alta	Educ. baja	Todos	Educ. alta	Educ. baja
Hombres y mujeres	0.144	0.057	0.162	0.046	0.013	0.058
Hombres	0.043	-0.007	0.08	0.001	-0.026	0.026
Mujeres	0.267	0.126	0.383	0.112	0.052	0.183

Fuente: Panizza (2001).

Tabla III
Empleo público como porcentaje del empleo total

	Total Gobierno	Gob. Central	Gob. Local	Ens. y salud
Africa	2.0	0.9	0.3	0.8
Asia	2.6	0.9	0.7	1.0
Eur. Este y ex -URSS	6.9	1.0	0.8	5.1
A. Latina y el Caribe	3.0	1.2	0.7	1.1
OCDE	7.7	1.8	2.5	3.4
Uruguay*	6.9	4.0	1.1	1.8
Total	4.7	1.2	1.1	2.4

Fuente: Schiavo-Campo *et al*. (1997).

*Fuente: elaborado en base a Oficina Nacional del Servicio Civil (2000)

empíricos internacionales. Como se verá a lo largo de esta sección, muchas de estas características coinciden con las del sector público uruguayo.

Estos autores señalan que, por un lado, el tipo especial de bien provisto por el sector público (salud, educación, comunicaciones, política impositiva y fiscal, regulación de los mercados, etc.) determina las características de los empleos en el sector público, que son compartidas por la mayoría de los países. Los empleos del sector público se concentran en profesiones relacionadas con la salud, educación, servicio social, etc., y solamente una proporción muy reducida se encuentra en trabajos del tipo manual. Los trabajadores del sector público son en promedio más calificados que los del sector privado, y el tamaño promedio del establecimiento es mayor en el sector público que en el privado. Algunos estudios (3) encuentran que los trabajadores del sector público son más aversos al riesgo que los del sector privado, aunque también podría interpretarse inversamente este fenómeno, suponiendo que los empleadores del sector público prefieren contratar trabajadores más aversos al riesgo. También ha sido señalada la posible existencia de una motivación personal especial para el empleo en el sector público, ya que implica actividades estrechamente relacionadas con la comunidad y con el bienestar social. Finalmente, los sindicatos parecen ser un factor institucional importante en el sector público, los datos internacionales indican que la participación sindical es mayor en el sector público que en el privado. Las explicaciones alternativas a este fenómeno se han centrado en los costos decrecientes de sindicalización a medida que aumenta el tamaño del establecimiento, o en los bajos incentivos de los empleadores para oponerse a la sindicalización en el sector público (voto castigo y

objetivos similares entre trabajadores y empleadores, como por ejemplo el incremento del presupuesto).

En esta sección se presentan las características del empleo público en Uruguay, considerando tanto las reglas de funcionamiento del mercado laboral del sector público uruguayo como las características personales de los trabajadores, analizadas comparativamente con los del sector privado.

2.1 El funcionamiento del sector público como empleador

En Uruguay se considera funcionarios públicos a los trabajadores presupuestados y contratados de la Administración Central, los Gobiernos Departamentales y los Entes Autónomos. Los funcionarios públicos uruguayos están sujetos a un régimen de inamovilidad, que fue establecida en el artículo 60 de la Constitución de 1951. En 1956 una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo extendió el régimen de inamovilidad a los funcionarios de los Entes Autónomos y de los Gobiernos Departamentales. El derecho a la carrera administrativa para los funcionarios públicos también está garantizado en la Constitución.

Como señalan Cassoni *et al.* (1994), las características de la contratación individual difieren totalmente entre el sector público y el privado. En el sector privado la entrada al mercado se caracteriza por la ausencia de normas que regulen o limiten la contratación, mientras que en el público la contratación de funcionarios implica una serie de formalidades; entre otras cosas es práctica común la realización de concursos, excepto en los casos de necesidades urgentes de contratación. A partir de 1986 comenzaron a establecerse limitaciones al ingreso de funcionarios a todo el sector

público, con excepción de los gobiernos departamentales. Esas limitaciones tomaron la forma de restricciones a la provisión de vacantes en los escalafones administrativos y de servicios. En 1990 se establece (4) que la designación de personal presupuestado o contratado en el sector público deberá recaer en personas que ya sean funcionarios públicos, aunque se establecen excepciones en el caso en que no haya funcionarios públicos con el perfil requerido. Estas excepciones se suspenden por tres años en 1995 (5), y luego ese plazo se extiende de tres a diez años (6), por lo que rige la imposibilidad de contratar funcionarios públicos hasta el 2005.

El grado de sindicalización es notoriamente superior en el sector público (Cassoni 2000). La Tabla IV muestra el porcentaje de asalariados sindicalizados en cada sector.

2.2 Las características personales de los asalariados públicos y privados en Uruguay

La información utilizada en este trabajo proviene de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), que define como obrero o empleado a la persona que trabaja en relación de dependencia, recibiendo remuneraciones en dinero o especies, y distingue entre los pertenecientes al sector público y al sector privado (7). Esta fuente no permite distinguir con

exactitud entre los asalariados públicos de la Administración Central, los de los Gobiernos Departamentales y los de los Entes Autónomos, lo que constituye una limitación.

Entre 1986 y 1999 el empleo público perdió importancia dentro del empleo total. El crecimiento en el número absoluto de ocupados se dio a través de la expansión en el sector privado, ya que el número de funcionarios públicos cayó fuertemente (20%) en el período analizado (Tabla V).

La participación de las mujeres en el mercado laboral aumentó considerablemente en este período, pasando la tasa de actividad femenina de 40.4 a 48.5% entre 1986 y 1999. Ha crecido también la importancia relativa de las mujeres en el sector público. Mientras que en 1986 el 34% de los empleados públicos eran mujeres, en 1999 representan el 45% del total de funcionarios públicos, un peso similar

Tabla V
Participación del empleo privado y público en el empleo total urbano

	Priv./Ocup	Púb./Ocup.	Total Ocupados
1986	0.45	0.24	1,025,091
1987	0.46	0.23	1,073,775
1988	0.47	0.23	1,082,495
1989	0.49	0.22	1,114,510
1990	0.50	0.22	1,106,592
1991	0.52	0.21	1,124,156
1992	0.49	0.19	1,135,717
1993	0.53	0.19	1,145,106
1994	0.53	0.19	1,176,416
1995	0.53	0.19	1,194,014
1996	0.53	0.18	1,167,660
1997	0.54	0.18	1,172,156
1998	0.56	0.16	1,259,776
1999	0.56	0.16	1,231,762

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH.

Tabla IV
Sindicalización en el sector público y privado

	1985	1987	1990	1993	1997
S. privado	19.4	16.7	14.2	10.0	7.2
S. público	48.4	42.0	42.3	48.5	47.3
Total	25.8	22.6	20.4	17.3	14.7

Fuente: Cassoni (2000).

al que tienen en el sector privado. Un alto porcentaje de las mujeres ocupadas se ubica en el sector privado (61% contra 53% para los hombres), mientras que la importancia del sector público como empleador es similar para hombres y mujeres.

Considerando la distribución de los funcionarios públicos por rama de actividad, casi el 80% desarrolla actividades relacionadas con los servicios comunales, sociales y personales (rama CIU 9) lo que se explica por el tipo de actividades desarrolladas por el sector público. El sector Electricidad, gas y agua está conformado casi totalmente por asalariados del sector público. Los asalariados privados se concentran en los Servicios comunales, sociales y personales, el Comercio y la Industria, y tienen un peso preponderante en todas las ramas, con excepción de Electricidad, gas y agua.

Al considerar la edad promedio y el nivel de escolaridad de los ocupados en uno y otro sector se constatan diferencias importantes. Mientras que para el caso de los empleados privados no se detectan cambios importantes en el período, en el caso de los funcionarios públicos pierden peso los tramos de edad más jóvenes, es decir se constata un proceso de envejecimiento en estos funcionarios, producto de la política respecto al ingreso a la función pública.

Las diferencias se constatan no sólo entre ambos sectores, sino también entre hombres y mujeres al interior de cada uno de estos sectores. Como se señaló, los asalariados privados son en promedio más jóvenes que los públicos; al comienzo del período existía una gran homogeneidad entre hombres y mujeres, que se diferencian en los últimos años (los hombres asalariados en el sector privado presentan una edad promedio de 35.9, y las mujeres de 37.3 en 1999). En el sector público, los promedios etarios son mayores, y muestran

una tendencia creciente en el período (pasan de 38.5 a 41.6 entre 1986 y 1999). Además, contrariamente con lo que sucede en el sector privado, la diferencia entre hombres y mujeres se reduce (los hombres asalariados en el sector público tienen en promedio 42.5 años mientras que el promedio etario para las mujeres es 40.6).

También en lo referente al nivel de escolaridad de los asalariados en uno y otro sector se constatan diferencias. Los trabajadores del sector público poseen en promedio mayor escolaridad que los del sector privado, y las mujeres son las que se diferencian por los altos niveles de escolaridad (superan los 12 años en 1999). Esto se explica por el peso de los docentes dentro de los asalariados públicos. Sin embargo, en el período analizado, el incremento más notorio en los niveles de escolaridad se produce en las mujeres del sector privado.

También existen diferencias entre ambos sectores con respecto al pluriempleo y la cantidad de horas trabajadas. Mientras que en 1999 un 9.4% de los trabajadores del sector privado tienen más de un trabajo, en el sector público los trabajadores multiempleados alcanzan un 16.6%. El promedio de horas trabajadas en el sector público en 1999 son 40.8 horas semanales, mientras que en el sector privado ascienden 42.2. Estas diferencias son relativamente estables en el período considerado.

El análisis anterior señala que existen diferencias considerables entre el mercado laboral del sector público y privado. En lo que respecta al funcionamiento y a los factores institucionales, se destacan la inamovilidad de los funcionarios públicos, la prohibición de entrada a la función pública y el diferente grado de sindicalización entre el sector público y el privado. Con respecto a las características personales de los trabajadores en ambos sectores, los del sector público presentan mayo-

res promedios etarios y mayores niveles de escolaridad. Estos aspectos señalan la necesidad de que las comparaciones entre las remuneraciones de ambos sectores se realicen tomando en cuenta estos factores.

3. Las remuneraciones en el sector publico y en el sector privado

3.1 Comparación de las remuneraciones promedio

Las remuneraciones promedio por hora del sector público son superiores a las del sector privado en todo el período analizado. La Tabla VI muestra el diferencial salarial a favor del sector público (8), que es de 26% en promedio en el período analizado.

La mayor brecha salarial a favor de los empleados públicos con menor calificación se confirma al analizar las remuneraciones relativas promedio para los diferentes niveles educativos. Los asalariados públicos con nivel educativo universitario ganan en promedio menos que sus pares en el sector privado. Para los menores niveles educativos los promedios salariales del sector público se vuelven superiores a los del sector privado, como muestra la Gráfico 1.

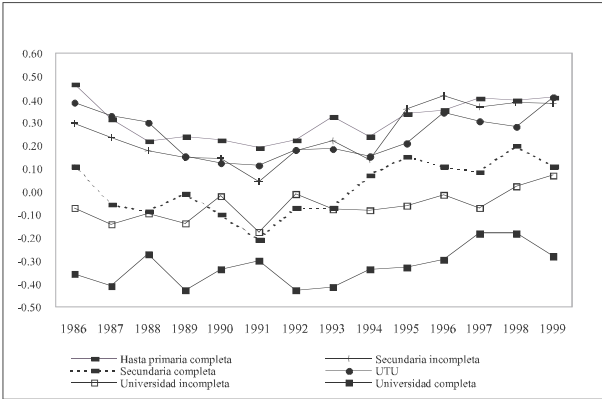
Si comparamos las remuneraciones promedio del sector público y el privado para hombres y mujeres, el diferencial salarial a favor del sector público es significativamente mayor para las mujeres que para los hombres. Sin embargo, se están comparando aquí remuneraciones promedio, que no toman en cuenta las diferencias en capital humano de los trabajadores, y como

Tabla VI
Diferencias salariales promedio entre trabajadores del sector público y privado

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
0.40	0.28	0.25	0.20	0.19	0.13	0.17	0.20	0.19	0.28	0.30	0.33	0.35	0.35

Fuente: elaborado en base a la ECH.

Gráfico 1
Diferencias salariales por nivel



Fuente: Elaborado en base a la ECH.

se comentó anteriormente las mujeres del sector público presentan niveles de calificación muy superiores a la del sector privado. La evolución de estas diferencias promedio es diferente: mientras que para los hombres este diferencial crece, para las mujeres se reduce. La brecha de género, medida como la remuneración promedio de las mujeres sobre la de los hombres, es significativa en el caso del sector privado mientras que en el sector público es cercana a uno, es decir las remuneraciones promedio entre hombres y mujeres son similares. La brecha de género en el sector privado se reduce en el período analizado.

3.2 Estimación del diferencial salarial

La comparación de los diferenciales salariales promedio entre el sector público y el privado sin realizar ningún tipo de control por las características de los individuos muestra una diferencia favorable al sector público. Sin embargo, las variables asociadas con productividad presentan diferentes valores en ambos sectores. Por lo tanto resulta de interés analizar el diferencial salarial controlando por las variables de capital humano tradicionalmente asociadas con la productividad. Se presentan en este apartado las estimaciones realizadas a través de dos metodologías, que se detallan a continuación.

3.2.1 Estimación de la ecuación conjunta

Una forma de abordar el problema de las diferencias salariales consiste en estimar una ecuación salarial para trabajadores públicos y privados, incluyendo en la regresión una *dummy* para distinguir a los trabajadores del sector público. Se estima una regresión del tipo:

$$W_i = X_i * \beta + S_i * \delta + \varepsilon_i$$

donde W_i representa el logaritmo del salario por hora, X_i es un vector de variables que reflejan la productividad del individuo y S_i es una variable *dummy* que vale cero si es un empleado privado y uno si es un empleado público. El vector β refleja el retorno a las características de los trabajadores y el coeficiente δ refleja la prima o penalización por trabajar en el sector privado. Las variables contenidas en el vector X en la estimación realizada son: años de escolaridad, experiencia potencial, escolaridad al cuadrado, experiencia potencial al cuadrado, una variable *dummy* para distinguir la región, es decir Montevideo y el resto urbano, y variables binarias por tipo de ocupación. Todas las variables resultaron significativas; la Tabla VI presenta los resultados del parámetro de interés, δ , cuyo signo positivo refleja un diferencial salarial a favor del sector público. Este diferencial es decreciente en el tiempo.

Esta ecuación también se estimó por separado para trabajadores calificados y no calificados. Se consideró como trabajadores calificados a los que poseen magisterio o profesorado completo, y los universitarios (con universidad completa o incompleta). Los diferenciales entre públicos y privados para los trabajadores calificados y no calificados, son significativos en ambos casos y confirman la existencia de un diferencial a favor del sector público para los trabajadores no calificados, mientras que muestran un diferencial a favor del sector privado para los trabajadores calificados, como ilustra el Gráfico 2.

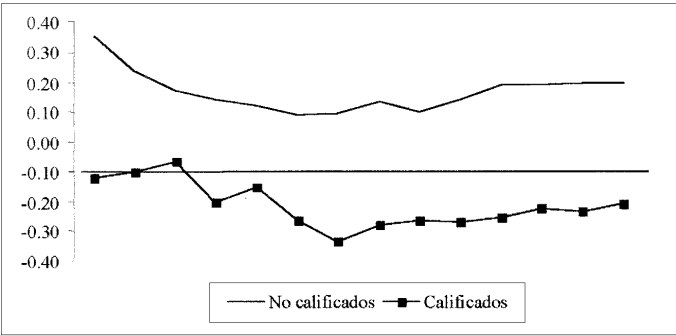
En una función de ingresos agregada como ésta, los coeficientes de las variables explicativas son iguales entre sectores, y por lo tanto el coeficiente de diferenciación salarial

Tabla VI
Resultados del coeficiente δ en la estimación de la ecuación conjunta

	Coeficiente δ	P>t	Intervalo de confianza al 95%	
1986	0.304	0.000	0.285	0.323
1987	0.195	0.000	0.178	0.213
1988	0.143	0.000	0.125	0.160
1989	0.099	0.000	0.080	0.117
1990	0.085	0.000	0.066	0.104
1991	0.036	0.000	0.016	0.056
1992	0.021	0.041	0.001	0.042
1993	0.060	0.000	0.040	0.080
1994	0.026	0.016	0.005	0.047
1995	0.055	0.000	0.034	0.076
1996	0.089	0.000	0.068	0.111
1997	0.104	0.000	0.081	0.127
1998	0.098	0.000	0.075	0.121
1999	0.089	0.000	0.065	0.112

Fuente: elaborado en base a la ECH.

Gráfico 2
Diferencial salarial según calificación



Fuente: elaborado en base a la ECH

podría no ser un buen indicador si existen grandes diferencias en los coeficientes de las funciones de ingreso en cada sector. Para subsanar este problema, se optó por estimar ecuaciones de ingresos separadas para los trabajadores públicos y privados, y utilizar los resultados de estas regresiones para descomponer

el diferencial salarial entre trabajadores públicos y privados en diferencias en las características de ambos trabajadores y diferencias en los retornos a las características de estos trabajadores, de acuerdo con la propuesta metodológica de Oaxaca (1973).

3.2.2 Estimación y descomposición de la brecha salarial

La metodología desarrollada por Oaxaca (1973) consiste en estimar ecuaciones de ingresos para trabajadores del sector público y privado por separado, y descomponer el diferencial entre salarios públicos y privados en:

$$\overline{W}^{pub} - \overline{W}^{pri} = (\overline{X}^{pub} - \overline{X}^{pri}) * \hat{\beta}^* + \overline{X}^{pub} * (\hat{\beta}^{pub} - \hat{\beta}^*) - \overline{X}^{pri} * (\hat{\beta}^{pri} - \hat{\beta}^*)$$

donde $\hat{\beta}^*$ representa los retornos a las características de los trabajadores si no existieran desigualdades entre trabajadores públicos y privados. El primer término es la parte atribuible a diferencias en las características de ambos tipos de trabajadores mientras que el segundo refleja la parte atribuible a diferencias en los retornos a las características de estos trabajadores en los dos mercados.

Un primer problema se presenta con el parámetro $\hat{\beta}^*$, es decir los retornos que existirían si no hubiera diferencias entre ambos sectores. Una posibilidad, planteada por Oaxaca (1973) en la descomposición original de las diferencias salariales por género es escoger $\hat{\beta}^* = \hat{\beta}^{pub}$ o $\hat{\beta}^* = \hat{\beta}^{pri}$, en cuyo caso se supone que si no existieran diferencias intersectoriales en los retornos la estructura salarial que prevalecería sería la del sector público o la del sector privado. Otra posibilidad es suponer que la estructura salarial que existiría en ausencia de diferencias entre sectores sería un promedio ponderado de la estructura del sector público o privado (9). En este trabajo se consideró alternativamente que la estructura de pagos no discriminatoria es la que corresponde al sector privado y también la que corresponde a la estimación conjunta de las ecuaciones salariales

para trabajadores públicos y privados, sin que los resultados difieran sustantivamente en uno y otro caso.

Una de las principales limitaciones de esta metodología es que la disponibilidad de información sólo permite considerar las ganancias salariales, y no las compensaciones totales, que incluyen beneficios pecuniarios y no pecuniarios (estabilidad, condiciones laborales) que podrían ser sumamente importantes en este caso. Esta metodología tampoco considera explícitamente el rol de las variables institucionales. Finalmente, al estimar los diferenciales salariales entre públicos y privados utilizando esta metodología, no debe perderse de vista que los salarios pueden depender de ciertas características no observadas de las personas, relacionadas con la productividad, y esas mismas características podrían influir en la decisión de incorporarse a uno u otro sector. Esto implicaría que los parámetros que surgen de estimar simplemente las ecuaciones salariales por separado podrían estar sesgados. Una solución a este problema de sesgo de selección es la propuesta de Heckman (1979) de estimación en dos etapas. En la primera etapa se especifica un modelo *probit* que describe la decisión de una persona de trabajar en el sector público o privado. De la estimación de esta ecuación surgen variables de selección, que luego se introducen como variables explicativas en la estimación de las ecuaciones de ingresos para el sector público y privado. Para realizar este tipo de corrección es necesario identificar los factores que influyen en la probabilidad de estar empleado en un sector en particular pero que pueden ser excluidas de las ecuaciones salariales, lo cual resulta sumamente dificultoso. En este trabajo se intentó corregir la posible existencia de sesgo de selección utilizando

esta metodología pero no se lograron resultados satisfactorios.

Las variables que se consideraron como características personales fueron las mismas que en la ecuación conjunta, agregando una variable binaria para distinguir por sexo (10). Todas las variables resultaron significativas y con los signos esperados en las estimaciones, tanto para privados como para públicos.

La descomposición de la brecha salarial entre trabajadores públicos y privados muestra que su mayor parte se explica por las diferencias en las características de ambos tipos de trabajadores. La parte atribuible a las diferencias en las características es en promedio 88% en el período analizado, si se toma como estructura de pagos no discriminatoria la que surge de estimar las ecuaciones conjuntas para públicos y privados. Si se toma como estructura de pagos no discriminatoria la del

sector privado, las diferencias en características personales explican 94% de la brecha salarial. El resto se explica por las diferencias en los retornos. Resulta interesante separar el término constante de la diferencia estricta en retornos, ya que ese término constante representa, de acuerdo con la teoría del capital humano, la prima o renta pura por pertenecer a un sector. Mientras que las diferencias en los retornos son negativas para el sector público, ya que presenta retornos inferiores a los del sector privado, la prima es positiva para el sector público, aunque su peso es decreciente en el período. La Tabla VII presenta los resultados de la descomposición de la brecha total, tomando como estructura de pagos no discriminatoria la del sector privado.

Se observa un descenso de la brecha salarial entre el sector público y privado, y un aumento de la incidencia de las diferencias en características personales como explicación

Tabla VII
Descomposición de la brecha salarial entre trabajadores del sector público y privado

	Dif. Caract.	Dif. retornos	Dif. Cte	Dif. Total
1986	0.308	-0.413	0.630	0.525
1987	0.297	-0.312	0.427	0.411
1988	0.291	-0.286	0.364	0.369
1989	0.306	-0.245	0.273	0.334
1990	0.307	-0.109	0.126	0.324
1991	0.343	-0.181	0.132	0.294
1992	0.363	-0.094	0.037	0.306
1993	0.342	-0.323	0.310	0.329
1994	0.356	-0.287	0.250	0.319
1995	0.380	-0.183	0.166	0.364
1996	0.385	-0.270	0.290	0.406
1997	0.373	-0.116	0.155	0.412
1998	0.378	-0.083	0.114	0.409
1999	0.373	0.064	-0.030	0.406

Fuente: elaborado en base a la ECH.

de esta brecha, lo que se asocia con el incremento de la escolaridad de los trabajadores públicos y de su experiencia potencial (que como se explicó anteriormente se calcula en función de la variable edad, que presenta niveles sensiblemente superiores para el sector público). El efecto del término constante, que se asocia con la prima por pertenecer al sector público, pierde importancia en el período.

De esta estimación de ecuaciones de ingreso para trabajadores públicos y privados por separado surge que tanto los retornos a la educación como los retornos a la experiencia son superiores en el sector privado. En el sector privado los retornos a la educación presentan un crecimiento entre 1990 y 1996, y a partir de allí comienzan a descender, mientras que en el sector público se mantienen relativamente estables en el período. Los Gráficos 3 y 4 muestran la evolución de los retornos a la educación (medida como años de escolaridad) y a la experiencia potencial:

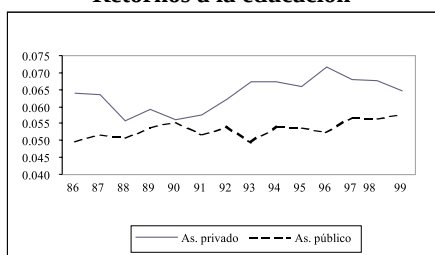
La variable que refleja la región geográfica, que vale cero para el Interior Urbano y uno para Montevideo, presenta el signo positivo que era de esperar, señalando los mayores ingresos en promedio de los trabajadores de Montevideo. El diferencial salarial a favor de Montevideo es notoriamente superior para los trabajadores del sector privado; las remuneraciones del sector

público presentan mayor homogeneidad por región, como es de esperar dada la política salarial centralizada (Gráfico 5).

La variable género, que vale uno para los hombres y cero para las mujeres, confirma la existencia de una brecha desfavorable a las mujeres, resultado ya obtenido en otros trabajos. Esta brecha es mayor en el sector privado la mayor parte del período, con excepción de los últimos años. En el sector privado la brecha de género muestra una tendencia claramente descendente, mientras que en el sector público crece en el período (Gráfico 6). Al comparar las diferencias en los promedios salariales de hombres y mujeres en el sector público, se verificó que eran de muy poca magnitud. Sin embargo, si se controla por las características de los trabajadores, la brecha de género es importante en el sector público en los últimos años, y se explica por el mayor nivel educativo de las mujeres del sector.

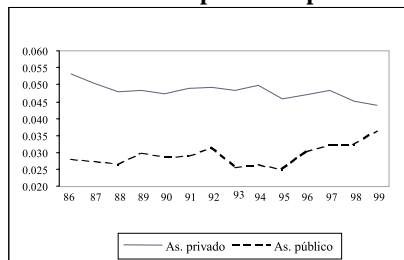
En síntesis, la descomposición de la brecha salarial entre trabajadores públicos y privados muestra que una parte sustantiva de la misma se explica por diferencias en las características. La diferencia en el término constante que suele asociarse con la prima o renta pura por pertenecer a un sector resulta positiva, aunque decreciente en el período. Los retornos a las características asociadas a la pro-

Gráfico 3
Retornos a la educación



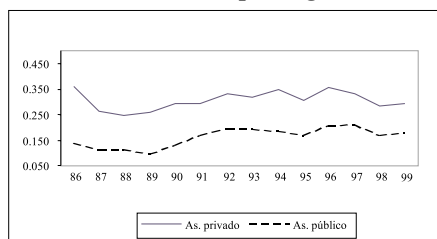
Fuente: elaborado en base a la ECH.

Gráfico 4
Retornos a la experiencia potencial



Fuente: elaborado en base a la ECH.

Gráfico 5
Diferenciales por región



Fuente: elaborado en base a la ECH.

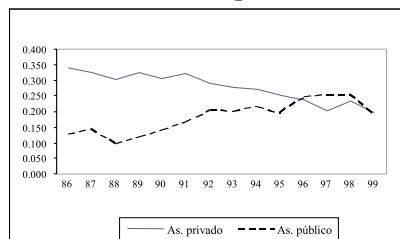
ductividad, específicamente a la experiencia y a la educación potencial, son sensiblemente superiores en el sector privado.

4. Comentarios finales

Un 16% del empleo total de Uruguay corresponde al sector público. El empleo público muestra una tendencia decreciente en el período analizado, y además se constatan cambios en su interior. Por un lado, aumenta el peso del empleo femenino, que pasa de representar 34% del empleo público total en 1986 a 45% en 1999. Además se evidencia un proceso de envejecimiento de los funcionarios públicos, cuya edad promedio pasa de 38.5 a 41.6 entre 1986 y 1999. Si comparamos a los trabajadores del sector público con los del sector privado, los primeros presentan edades promedio mayores y también niveles educativos sensiblemente superiores.

Las remuneraciones del sector público superan a las del sector privado en un 26% en promedio en el período analizado. Considerando las diferencias en las variables de capital humano en uno y otro sector, se hace necesario establecer algún control por este tipo de variables al analizar el diferencial salarial. Al controlar por las características personales asociadas a la productividad, el diferencial a

Gráfico 6
Diferenciales por sexo



Fuente: elaborado en base a la ECH.

favor del sector público persiste. Sin embargo, si se considera en forma separada a los trabajadores calificados y no calificados, este diferencial se torna negativo para los trabajadores calificados. Con el objetivo de considerar los diferentes retornos a las características personales, se descompone el diferencial salarial en la parte atribuible a las diferencias en características de los individuos, y la parte correspondiente a las diferencias en los retornos a esas características en ambos mercados. Se encuentra que el primero de estos factores explica la mayor parte de este diferencial. Dentro de las diferencias a los retornos, el término constante, que refleja la existencia de una prima pura en algún sector, explica una parte importante de la brecha a favor del sector público, ya que los retornos son favorables al sector privado. Sin embargo su importancia es decreciente.

Notas

1. Las retribuciones personales, cargas legales y prestaciones sociales representan más del 30% del total del gasto público y casi un 7% del PBI en 1999.
2. Una completa reseña de estos trabajos puede encontrarse en Ehrenberg y Schwarz (1986) y Gregory and Borland (1999).

3. Bellante y Link, citado en Gregory y Borland (1999).
4. Ley 16.127 de agosto de 1990.
5. Ley 16.697 art. 32, abril de 1995.
6. Ley 16.736, art. 20, enero de 1996.
7. La categoría de asalariado público o privado corresponde a la ocupación principal del individuo, ya que no es posible conocer la categoría ocupacional a la que corresponde la ocupación secundaria.
8. Esta diferencia salarial se mide como la diferencia absoluta entre los salarios público promedio y privado promedio, sobre la remuneración privada promedio.
9. Una posibilidad es considerar $\ast = (1/2)\text{pub} + (1/2)\text{pri}$, o considerar como $\ast$ el vector de retornos que surge de estimar la ecuación salarial para asalariados públicos y privados conjuntamente.
10. Se eliminó el término cuadrático en escolaridad ya que para algunos años no resultó significativo.

Bibliografía Citada

- Cassoni, A.; Labadie, G. y Allen, S. (1994). **Reformas del mercado laboral ante la liberalización de la economía. El caso de Uruguay**. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo 177.
- Cassoni, A. (2000) **Trade unions in Uruguay: some historical features explaining their economic role**. Documento N° 4/00, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales.

- Ehrenberg, R. y Schwarz, J. (1986). **Public sector labor markets**. Handbook of Labor Economics, Volume 2. North Holland, pp. 1219-1268.
- Gregory, R. y Borland, J. (1999). **Recent developments in public sector labor markets**. Handbook of Labor Economics, Volume 3c. North Holland, pp. 3573-3630.
- Heckman, J. (1979). **Sample selection bias as a specification error**. Econometrica 47, pp. 153-162.
- Oaxaca, R. (1973). **Male – female wage differentials in urban labor markets**. International Economic Review 14, pp. 693-709.
- Oficina Nacional del Servicio Civil (2000). **Informe sobre cantidad de cargos públicos ocupados y funcionarios públicos estimados**. Mimeo.
- Panizza, U. (2001). **The strange case of the public sector wage premium: evidence from Latin America**. American University of Beirut, Department of Economics, mimeo.
- Schiavo-Campo, S.; De Tommaso, G. y Mukherjee, A. (1997). **An international statistical survey of government employment and wages**. World Bank, Public Sector Management and Information Technology Team.