

ARTÍCULO

REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO: ¿MAYORES QUE EN EL SECTOR PRIVADO?

Rodrigo Cerda N.

Clapes UC

RESUMEN: Este trabajo analiza las remuneraciones en los estamentos de planta y contrata del gobierno central en Chile. Para hacerlo, utiliza una base de datos inédita obtenida del sistema de transparencia del mismo gobierno central con datos acerca de 214.438 funcionarios bajo ambas modalidades en 2015, lo que representa más del 90 por ciento de los funcionarios del gobierno central en estas categorías en 2014. Además, siguiendo la literatura, utiliza la Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos (NESI), del INE, para contrastar las remuneraciones de los asalariados del sector público con los asalariados del sector privado. Se observa que después de controlar por variables observables subsiste una brecha considerable, de 32 por ciento, a favor de los asalariados del sector público.

PALABRAS CLAVE: remuneraciones, sector público, sector privado, brecha salarial.

RECIBIDO: enero 2016; **ACEPTADO:** marzo 2016.

CLASIFICACIÓN JEL: H83, J31, J45, J71.

RODRIGO CERDA N. Director alterno de Clapes UC y profesor del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica. Email: rcerdan@uc.cl.

El autor agradece la ayuda de José Ignacio Llodrá y los comentarios de Felipe Larraín B., Sergio Urzúa y Salvador Valdés, así como los realizados por los árbitros anónimos de *Estudios Públicos*.

PUBLIC SECTOR SALARIES: HIGHER THAN THE PRIVATE SECTOR?

ABSTRACT: *This paper analyzes the salaries of regular and fee-based staff of the central government in Chile. It uses an unpublished database obtained through the transparency system that contains information on approximately 214,438 civil servants working in one of those two capacities in 2015, which accounts for more than 90 percent of civil servants active in 2014. Moreover, following literature, the New Income Survey Supplement (NESI) of the National Statistics Bureau (INE) was used to compare the public sector salaries to private sector salaries. After controlling for observable variables, there still is a considerable gap of 32 percent in favor of civil servants.*

KEYWORDS: *compensation, public sector, private sector, salary gap.*

RECEIVED: *January 2016; ACCEPTED: March 2016.*

JEL CLASSIFICATION: *H83, J31, J45, J71.*

1. INTRODUCCIÓN

El sector público es muy relevante en Chile. Éste representa cerca del 24 por ciento del PIB, provee servicios de alta importancia para la población de forma directa, compra servicios a privados para ser entregados gratuitamente a la ciudadanía y realiza transferencias monetarias.¹ Cuando hablamos de provisión de servicios por parte de los organismos públicos, no sólo importa la cantidad de éstos sino también su calidad, la que está muy influida por la entrega y el esfuerzo de sus empleados. Es por lo tanto relevante tratar de atraer al sector público a trabajadores calificados para las labores que se les encomiendan, comprometidos con el país y altamente motivados. Como las remuneraciones son uno de los factores (aunque no el único) que permite atraer a este tipo de trabajadores al sector público, el análisis de estos salarios es muy relevante.

Esto se relaciona con la necesidad de impulsar reformas al Estado conducentes a mejorar la calidad de las prestaciones y elevar la productividad. Algunas de esas reformas involucran incentivos relacionados con remuneraciones, mientras que otras se refieren a los sistemas de re-

¹ Los servicios entregados van desde aquellos que no tienen sustitutos, que puedan ser adquiridos por los hogares y ciudadanos, hasta aquellos que son altamente similares.

clutamiento y selección, y a los mecanismos de evaluación, promoción y capacitación. Este trabajo busca contribuir al debate en dichos ámbitos y, en específico, en el análisis de las remuneraciones.

Este documento describe y analiza las remuneraciones del sector público. Presenta las fuentes de información utilizadas, las que incluyen por primera vez en la literatura para el caso de Chile los datos administrativos del gobierno central, que son reportados públicamente. El documento también examina los niveles salariales respecto de los observados en el sector privado, utilizando encuestas.

Nuestra principal fuente de información es el sistema de transparencia del gobierno central, que reporta las remuneraciones mensualizadas brutas. En base a éstas, se construye una base de datos de 214.438 funcionarios —cuyo uso es inédito en Chile— bajo las modalidades de contrata y de planta para el año 2015.² Los resultados se resumen de la siguiente forma:

i) Utilizando información de 91.669 contratos para funcionarios de todos los ministerios y servicios —excepto la Junji y los servicios de salud y hospitales—, y distinguiendo según los “estamentos” definidos por el Estatuto Administrativo (Ley n.º 18.834), se observan remuneraciones brutas mensualizadas promedio de \$ 669.082 para auxiliares, \$ 856.050 para administrativos, \$ 1.112.266 para técnicos y \$ 2.080.910 para profesionales.

ii) Al incorporar los datos para el personal de los establecimientos de salud estatales y los servicios de salud, y el personal de los jardines infantiles estatales (Junji, pero no Integra³), se suman 122.769 contratos, y la muestra total se incrementa a 214.438 contratos. En esta mues-

² Esta base incluye todos los ministerios y sus servicios dependientes con excepción de organismos dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores, tales como Direcon, Difrol, AFCI e INACH. Tampoco incluye la información de otras entidades con información reservada, como la Agencia Nacional de Inteligencia, ni el personal de los servicios previsionales de las Fuerzas Armadas ni de servicios dependientes de ellas, a excepción de la DGAC. También se excluye el personal de los gobiernos regionales y del Servicio de Gobierno Interior, así como del Congreso Nacional, Contraloría y Poder Judicial.

³ La Fundación Integra está constituida como una entidad privada sin fines de lucro, a pesar de que casi todo su presupuesto proviene de aportes del fisco. Es por esto que sus trabajadores se regulan por contratos según el Código del Trabajo. Hemos excluido este sector, puesto que analizamos a quienes tienen la categoría de empleados públicos según calidad jurídica de planta y contrata definida en el estamento administrativo.

tra más amplia, las rentas brutas mensualizadas promedio son \$ 559.897 para auxiliares, \$ 737.790 para administrativos, \$ 695.757 para técnicos y \$ 1.776.578 para profesionales.

Una referencia interesante es que el sueldo imponible bruto promedio que se reporta en todo el país en el sistema de capitalización individual fue \$ 673.294 en agosto de 2015. Además, de acuerdo a la Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos (NESI), del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el ingreso promedio de los ocupados en octubre de 2014 fue de \$ 473.300 netos de impuestos y cotizaciones previsionales.

Para profundizar en la comparación entre el sector público y el privado, se incorpora al análisis la encuesta NESI, que fue específicamente diseñada para levantar datos de ingresos laborales. Utilizando esta encuesta, encontramos:

i) La diferencia entre los ingresos de los asalariados del sector público y del sector privado es de 43,8 por ciento a favor de los asalariados del sector público (\$ 702.861 versus \$ 488.787, respectivamente, en el trimestre móvil octubre-diciembre de 2014). Las diferencias porcentuales en promedio son mayores en el caso de los hombres y marginalmente menores en el caso de las mujeres. En el caso de los hombres, la brecha a favor de los trabajadores asalariados del sector público es de 58,9 por ciento (\$ 838.753 versus \$ 527.984), mientras que para las mujeres es de 41,4 por ciento (\$ 599.177 versus \$ 423.658).

ii) Si alternativamente al usar datos de los “asalariados del sector público” reportados por el INE se utiliza la rama “administración pública” como indicador del sector público, se encuentra que la brecha de ingreso —en este caso calculada como el ingreso en la administración pública comparado con el ingreso promedio en todo el país— se mantiene en niveles amplios a favor del sector público. Al considerar ambos sexos la brecha es de 54,1 por ciento (\$ 729.229 en administración pública y \$ 473.251 para el promedio nacional). Al distinguir por sexo, la brecha de las mujeres es de 74,6 por ciento (\$ 667.318 versus \$ 382.253) y la de los hombres es de 42,5 por ciento (\$ 775.319 versus \$ 543.996).

iii) Esta brecha, favorable a los asalariados del sector público, va aumentando a medida que aumentan los ingresos.

iv) El único tramo de la distribución de ingresos en que el sector privado supera al sector público es 0,4 por ciento de los ingresos más

altos (ingresos laborales sobre \$ 4 millones al mes para asalariados del sector público).

Las dificultades técnicas para determinar cuánto habría ganado un mismo trabajador en dos o más empleos o sectores diferentes son grandes. Existen diferencias observables, tales como educación, localización geográfica y experiencia; pero también hay diferencias no percibidas por los analistas externos, que sí son observadas en detalle por el propio trabajador y su empleador, que inciden sobre la remuneración (ejemplos de estas últimas son el esfuerzo personal, la capacidad de coordinarse con pares y lograr mejores salarios, y el grado de la afinidad con los directivos o jefaturas). Un análisis que controla aquellas variaciones de remuneración que responden a diferencias observables externamente entre trabajadores, en particular por edad (experiencia), educación, localización geográfica y sexo, encuentra que subsiste un efecto diferenciador según el sector del empleador, que es cercano a 32 por ciento a favor de los asalariados del sector público o de los ocupados en la rama de la administración pública.

Luego de esta descripción, la sección 2 discute la evidencia en estudios anteriores, mientras que la sección 3 exhibe en detalle los resultados de analizar los datos de transparencia obtenidos de las subsecretarías y algunos servicios. La sección 4 presenta los resultados del análisis de la encuesta NESI: este estudio es de los primeros estudios que realiza la comparación entre remuneraciones del sector privado y público utilizando este instrumento. Finalmente, la sección 5 concluye.

2. ¿CUÁL ES LA EVIDENCIA EN ESTUDIOS ANTERIORES?

En los países desarrollados existen numerosos estudios que ha cubierto el estudio de las brechas salariales entre el sector público y el privado. Ehrenberg y Schwarz (1986) estudian el mercado laboral del sector público. Su análisis resume la mayor parte de los trabajos anteriores para los Estados Unidos y reporta evidencia de un premio salarial positivo en el sector público. De la misma manera, Gregory y Borland (1999) realizaron otra revisión de estudios, y también arrojaron evidencia de un premio salarial estadísticamente significativo a favor del sector público. Por su parte, Bender (1998) realiza una revisión de la literatura posterior a Ehrenberg y Schwarz (1986), analizando evi-

dencia dentro y fuera de los Estados Unidos, incorporando estudios de otros países desarrollados y en desarrollo (mayoritariamente países de África). Su resultado corrobora los hallazgos anteriores para los Estados Unidos, pero encuentra que la evidencia es mixta en los demás países.

El interés por el análisis de este premio salarial ha provocado nuevos estudios para países en desarrollo, como por ejemplo en India (Glinskaya y Lokshin 2007), Pakistán (Aslam y Kingdon 2009) y Ucrania (Gorodnichenko y Sabirianova 2007), entre otros.

En América Latina también hay estudios que investigan este tema. Panizza (2001) analiza muestras para 17 países de la región. Su trabajo encuentra que esta región se caracteriza por un premio salarial positivo en el sector público, y que en promedio tiende a ser mayor para las mujeres que para los hombres. Al mismo tiempo, este premio tiende a ser mayor para empleados de menor educación, mientras que los empleados con mayor educación tienen un castigo salarial respecto al sector privado. El trabajo de Panizza y Qiang (2005) también encuentra un premio salarial a favor de los empleados públicos, que también es mayor para las mujeres que para los hombres.

Gallegos et al. (2011) analizan la brecha salarial entre el sector público y el sector privado en 11 países de América Latina, incluido Chile, usando el método econométrico de *matching*. Ellos encuentran que, en promedio, los trabajadores del sector público están mejor remunerados que sus contrapartes del sector privado con similares características observables. No sólo eso, también encuentran que este diferencial aumentó en el periodo 1992-2007. Sin embargo, los trabajadores más calificados del sector público y aquellos con ingresos en la parte más alta de la distribución de ingresos sufren un castigo salarial respecto a su contraparte del sector privado.

En el caso chileno, los principales estudios son el trabajo de Gallegos et al. (2011) antes citado y el trabajo de Navarro y Selman (2014). El primero usa datos de la encuesta Casen y encuentra evidencia de un importante premio salarial del sector público, aunque menor que en el resto de los países de la muestra. Ocupando datos para Chile en 2006, la investigación calcula un diferencial salarial promedio de 40 por ciento a favor de los trabajadores del sector público. Una vez que se utiliza el método de Blinder-Oaxaca, el que permite controlar por las diferencias entre características de los trabajadores y por

las diferencias entre los retornos de esas características, se mantiene una diferencia no explicada a favor de los trabajadores del sector público de 19 por ciento. Al ocupar el método de Kernel, la diferencia no explicada se mantiene en promedio positiva en 13 por ciento. El estudio de Navarro y Selman utiliza datos de panel de la Encuesta de Protección Social (EPS), aplicando una metodología que controla por otras variables observables y efectos fijos. Allí se reportan diferencias salariales importantes a favor del sector público versus el privado. Éstas varían entre 31 y 41 por ciento, dependiendo del año en que se analice la muestra (ellos tienen datos entre 2002 y 2009), pero tienden a desaparecer una vez que controla por la heterogeneidad entre observaciones y una vez que utilizan efectos fijos en su panel de datos. Este control por efectos fijos corresponde a la variación no explicada y que permanece constante a través del tiempo en la muestra. Este efecto fijo puede estar captando múltiples factores, incluyendo la pertenencia al sector público. Para tratar de evitar este problema, Navarro y Selman (2014) utilizan un método econométrico conocido como *matching* para tratar de aislar la pertenencia del sector público de estos efectos fijos. De ahí que el control de efectos fijos puede ser clave en dar cuenta de la brecha. Sin embargo, da la impresión de que es necesario aún un mayor esfuerzo para explicar a qué se debe este efecto fijo. ¿Corresponde a mayor productividad? ¿O es simplemente mayor poder de negociación del sector público? ¿O responde a condiciones iniciales distintas?

Ambos estudios utilizan datos de remuneración que son autorreportados. Ello presenta desafíos, porque en Chile existen incentivos a subdeclarar ingresos en las encuestas, basados en el temor de que los encuestadores crucen las respuestas con la Ficha de Protección Social, y de ese modo el encuestado veraz reduzca su acceso a los subsidios y transferencias del Estado.

3. LOS DATOS DE TRANSPARENCIA

Si bien los datos obtenidos de encuestas pueden ser representativos de la población en fuerza de trabajo, el autorreporte de los ingresos es obviamente un factor que puede afectar la interpretación de los resultados. Una alternativa para analizar remuneraciones en el sector público

—y evitar el problema del autorreporte y, por lo tanto, disminuir los problemas de medición de ingresos— es utilizar las herramientas que entrega la Ley de Transparencia sobre Acceso a la Información Pública (n.º 20.285), del 11 de agosto de 2008. Esta ley tiene como objetivo proveer información de los organismos públicos a las personas, y por este medio mejorar su rendición de cuentas.

El artículo 7º de esta ley indica que los órganos de la administración del Estado deberán mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, distintos antecedentes entre los cuales se incluye la planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones.

i) *Número de trabajadores*. De acuerdo al informe de “Estadísticas de recursos humanos del sector público”, publicado por la Dirección de Presupuestos (Dipres) “sobre la base de los antecedentes oficiales proporcionados por los propios servicios”, la cantidad de personas que habrían estado empleadas en el gobierno central en 2014 fue 275.108 personas, la que incluye 47.239 personas contratadas a honorarios (sea jornada parcial o completa) y 227.869 que se desempeñaban una función administrativa regulada por la Ley n.º 18.834, conocida como Estatuto Administrativo. La tabla 1 muestra la evolución de estos ocupados desde 2010 a 2014.

Tabla 1. PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL

Calidad jurídica	2010	2011	2012	2013	2014
Planta	85.547	84.387	85.024	84.819	85.085
Contrata	113.823	119.043	125.528	131.705	138.672
Código del Trabajo	3.714	4.005	4.190	4.196	4.103
Honorarios asimilados a grado	9	11	13	14	9
Total Ley 18.834	203.093	207.446	214.755	220.734	227.869
Jornada parcial	7.553	13.720	12.788	12.581	20.994
Jornada completa	18.240	16.333	20.397	23.272	26.245
Total honorarios	25.793	30.053	33.185	35.853	47.239
Total gobierno central	228.886	237.499	247.940	256.587	275.108

Fuente: “Estadísticas de recursos humanos del sector público”, Dipres (2015).

En estos cuadros, el gobierno central corresponde al “conjunto de instituciones que están sometidas a las mismas normas de planificación y ejecución presupuestaria, mantienen una estrecha relación de dependencia del Ejecutivo y se les asigna presupuesto anual mediante la Ley de Presupuestos. Este conjunto se compone de la Administración Central, el Congreso Nacional, el Poder Judicial, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público” (Dipres 2015, 13).

El número que corresponde al gobierno central excluye “el personal de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, el personal de las empresas públicas, los funcionarios municipales y de los servicios municipalizados, así como los diputados y senadores del Congreso Nacional. Respecto del personal del Ministerio de Defensa, considera la dotación efectiva de la Dirección General de Aeronáutica Civil, de las actuales Subsecretarías de Defensa y de las Fuerzas Armadas, y el personal civil a contrata de algunas instituciones descentralizadas dependientes de este ministerio” (Dipres 2015, 14).

ii) *Remuneraciones en subsecretarías y servicios.* Se obtuvieron 214.438 datos de personas con contratos tipo planta o contrata en 2015 por medio de los sitios “Gobierno transparente” de subsecretarías y servicios. En 2014, los bajo el estatuto administrativo (Ley 18.834) correspondían a 227.869 personas, de un total de 275.108 personas empleadas en el gobierno central (ver tabla 1). Es decir, los datos corresponden al 77,9 por ciento del total del estatuto administrativo de 2014 o, alternativamente, corresponden al 94,1 por ciento de las plantas y contrata de 2014 (Ley n° 18.834).

Para evitar contabilizar a los empleados que dejaron los cargos durante el año y evitar así problemas con la rotación de los empleados, se consideran todos los empleados con contrato vigente en agosto de 2015, de esta manera se eliminan a todos aquellos empleados cuyos contratos terminaron antes de agosto de 2015, o bien fueron contratados después de agosto.⁴

Las remuneraciones reportadas en el portal de transparencia de cada ministerio corresponden a remuneración bruta mensualizada,⁵ que

⁴ Debido a que pueden existir cargos con mucha rotación de personal, filtrar a los empleados vigentes en un mes particular evita contabilizar dos veces un cargo.

⁵ El instructivo de Transparencia señala sobre la remuneración bruta mensualizada: “Para su determinación deberán contemplarse todas las contraprestaciones en dinero que el funcionario tenga derecho a percibir en razón de su cargo, función y contrato, incluidas las asignaciones especiales, las que serán individualizadas en la columna correspondiente. En el caso de las remuneraciones que no sean pagadas mensualmente, deberá calcularse un promedio mensual para cada grado o cargo con jornadas”.

contienen los bonos y otras contraprestaciones en dinero que reciben los empleados públicos a lo largo del año.

En nuestro análisis se reportan datos para distintos estamentos dentro del gobierno central. Éstos son:⁶

a) Autoridades de gobierno: Considera a las autoridades de gobierno, el presidente de la Corte Suprema y los jefes superiores de los servicios e instituciones de la cobertura.

b) Directivos profesionales: Considera al personal que se desempeña en un cargo directivo y que percibe asignación profesional; incluye también al personal en cargos directivos de servicios fiscalizadores y al personal del escalafón superior de las instituciones del Poder Judicial.

c) Directivo no profesional: Considera al personal que se desempeña como directivo que no percibe asignación profesional y al personal de servicios fiscalizadores que desempeña un cargo de jefatura.

d) Profesionales: Considera al personal titular y contratado en los estamentos de profesionales, y al personal del área de la salud afecto a las leyes n.º 15.076 y n.º 19.664. Incluye también al personal titular y contratado en los estamentos de fiscales y fiscalizadores, y al personal del escalafón de asistentes sociales y de empleados profesionales de las instituciones del Poder Judicial. Hasta el año 2007, incluye también al personal contratado como honorario asimilado a grado.

e) Técnicos: Considera al personal titular y contratado en el estamento técnico, perciban o no asignación profesional.

f) Administrativos: Considera al personal titular y contratado en el estamento administrativo, independiente de si percibe o no asignación profesional. Incluye también al personal del escalafón de empleados no profesionales de las instituciones del Poder Judicial.

g) Auxiliares: Considera al personal titular y contratado en el estamento de auxiliares. Hasta el año 2007, considera también al personal contratado como jornal permanente.

A continuación se agrupan los directivos profesionales y no profesionales en la categoría “directivos”.⁷

⁶ Las definiciones en este párrafo corresponden al informe de Dipres (2015, 18).

⁷ La clasificación de los estamentos es reportada por los respectivos servicios cuando publican las nóminas de transparencia. Existen algunos servicios que reportaron nombres distintos a las categorías señaladas, tales como profesiones en detalle: médicos o cargos como fiscalizadores u oficiales y gendarmes. En dichos casos se optó por hacer clasificaciones diferentes, para los demás casos se adaptaron a las categorías existentes.

Antes de analizar nuestros resultados relativos a remuneraciones, vale la pena detenerse un momento en analizar la distribución de trabajadores de planta y contrata entre ministerios y servicios. En la tabla 2, aparecen estos datos entre 2011 y 2014 para personas en cargos no honorarios. La fuente de datos es el informe “Estadísticas de recursos humanos del sector público”, publicado por Dipres.

Tabla 2. DISTRIBUCIÓN DE PERSONAL CIVIL DE GOBIERNO CENTRAL (LEY N°18.834) ENTRE MINISTERIOS Y SERVICIOS

Ministerios/Servicios	2011	2012	2013	2014
Presidencia de la República	328	323	319	341
Congreso Nacional	947	961	975	984
Poder Judicial	10.469	10.528	10.871	10.868
Contraloría General de la República	1.858	1.891	2.000	2.023
Ministerio del Interior y Seguridad Pública	3.734	4.068	4.106	4.091
Ministerio de Relaciones Exteriores	1.582	1.648	1.686	1.666
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	3.170	3.381	3.591	3.978
Ministerio de Hacienda	9.081	9.422	9.499	9.612
Ministerio de Educación	16.398	16.902	17.624	17.558
Ministerio de Justicia	22.964	24.062	25.271	26.997
Ministerio de Defensa Nacional	3.909	4.139	4.307	5.102
Ministerio de Obras Públicas	8.131	8.176	8.241	8.218
Ministerio de Agricultura	5.903	5.914	5.892	6.141
Ministerio de Bienes Nacionales	510	539	536	529
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	7.309	7.385	7.484	7.589
Ministerio de Salud	97.749	101.565	104.022	107.726
Ministerio de Minería	593	714	764	805
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	3.484	3.544	3.644	3.605
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	814	827	830	887
Ministerio Secretaría General de Gobierno	949	989	1.022	430
Ministerio de Desarrollo Social	2.376	2.427	2.600	2.634
Ministerio Secretaría General de la Presidencia	115	124	119	125
Ministerio Público	3.713	3.747	3.737	3.733
Ministerio de Energía	767	800	828	819
Ministerio del Medio Ambiente	593	679	766	781
Ministerio del Deporte	-	-	-	627
Total gobierno central	207.446	214.755	220.734	227.869

Fuente: Dipres (2015).

Debe notarse que de los 227.869 ocupados en planta y contrata en 2014, hay 107.726 en el Ministerio de Salud (y servicios relacionados como hospitales), mientras que Educación también tiene un número importante relacionado fundamentalmente con personal en la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji). Para tomar en consideración el tamaño de estos grupos de trabajadores, se parte presentando los resultados, pero excluyendo a Salud y la Junji.

La tabla 3 muestra los resultados tanto para el promedio de ingresos, así como para el percentil 10, 50, 90 de la distribución y la desviación estándar al excluir a Salud y la Junji. En ese caso, tenemos 91.669 ocupados, es decir, 41 por ciento de los contratos de plantas y contratos reportados por la Dipres para 2014. En esta tabla aparecen estamentos nuevos. Esto ocurre ya que algunos servicios reportan contratos sólo mencionando sus cargos o profesiones.⁸ Estos estamentos son: (1) fiscalizadores (estamento muy recurrente en SII), (2) médicos, odontólogos, farmacéuticos, bioquímicos, (3) gendarmes y (4) otros (que corresponden a varias leyes especiales).

La remuneración bruta promedio es superior a 1,5 millones de pesos. En el caso de los administrativos y auxiliares, estos números disminuyen a \$ 856.050 y \$ 669.062 respectivamente, mientras que la remuneración bruta mensualizada de las autoridades de gobierno (mayores rentas entre los estamentos) es de \$ 4.074.330. Al separar entre empleados de planta y contrata, y excluir a la Junji y Salud, los valores promedios no cambian demasiado. En el caso de planta, la remuneración bruta mensualizada es \$ 1.639.078 mientras que en el caso de contrata, la renta bruta mensualizada es \$ 1.501.800.

En la tabla anterior, la desviación estándar como porcentaje de la media (que es una medida de dispersión normalizada) es menor para estamentos tales como administrativos y auxiliares, por lo que estos estamentos tienen distribuciones de ingresos más concentradas cerca de la media.

⁸ En el caso del Servicio de Impuestos Internos o el Servicio de Aduanas, por ejemplo, se mencionan a los fiscalizadores como un estamento aparte. Lo mismo sucede con servicios relacionados con áreas de salud que clasifican al personal médico de manera adicional. En el caso de la Defensoría Pública, los defensores se anotaron como profesionales, ya que todos son abogados, y estos se clasifican generalmente como profesionales en el resto del sector público. Al mismo tiempo, dentro del estamento de autoridades se incluyeron a aquellos que se describían como jefes superiores o jefaturas superiores de servicio.

Tabla 3. REMUNERACIÓN BRUTA MENSUALIZADA DE LOS EMPLEADOS, EXCLUYENDO PERSONAL DE LOS SERVICIOS DE SALUD, HOSPITALES Y PERSONAL DE JUNJI

Estamento	Media	Percentil 10	Mediana	Percentil 90	Desviación estándar	Desviación estándar como % media
Autoridad de gobierno	4.074.330	1.125.227	2.983.953	8.393.126	2.807.423	68,9
Directivos	3.823.376	1.706.666	3.654.522	6.152.318	1.699.836	44,5
Profesionales	2.080.910	1.232.653	1.959.247	3.042.888	794.674	38,2
Técnicos	1.112.266	642.507	961.469	1.802.363	504.304	45,3
Administrativos	856.050	553.014	784.004	1.285.948	314.931	36,8
Auxiliares	669.062	485.512	625.569	914.920	184.438	27,6
Fiscalizadores	2.266.608	1.385.472	2.097.421	3.390.698	761.044	33,6
Médicos, odontólogos, farmacéuticos, bioquímicos	2.041.622	754.260	2.105.255	3.265.802	979.560	48
Gendarmes	1.055.878	595.810	868.044	1.712.164	626.565	59,3
Otros	2.329.044	1.386.527	1.901.647	5.455.049	1.288.430	55,3
Total	1.546.298	622.195	1.278.302	2.750.102	997.257	64,5
Observaciones	91.669					

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del sistema de transparencia.

Las tablas 4 y 5 muestran los datos de las rentas brutas mensualizadas de los trabajadores de la Junji y de los servicios de salud y hospitales, respectivamente. Los datos de la Junji corresponden a 13.398 personas, mientras que en los servicios de salud y hospitales hay 109.371 personas. En el caso de la Junji, las remuneraciones brutas mensualizadas son sustancialmente más bajas que en la muestra de la tabla 3. Comparado con esa tabla, los auxiliares tienen remuneraciones 45 por ciento más bajas; los administrativos, 32 por ciento más bajas; los profesionales 51 por ciento más bajas y los directivos 18 por ciento más bajas.

La tabla 5, que corresponde a trabajadores en hospitales y servicios de salud, también muestra promedios algo más bajos que los de la tabla 3, aunque las diferencias son menores que en el caso de la Junji. En los auxiliares, los promedios son 17,5 por ciento menores que en la tabla 3; y en los directivos, profesionales, técnicos y administrativos, las diferencias son -13,7; -28,3; -44,9 y -35,2 por ciento respectivamente. La-

mentablemente, no existe información en los datos de transparencia que nos permita tratar de explicar estas diferencias de ingresos por variables tales como educación o experiencia, por lo que aquí simplemente reportamos estas diferencias.

Tabla 4. REMUNERACIÓN BRUTA MENSUALIZADA DE LOS EMPLEADOS DE LA JUNJI

Estamento	Media	Percentil 10	Mediana	Percentil 90	Desviación estándar
Directivos	3.138.834	2.624.273	2.888.679	3.656.904	635.303
Profesionales	1.017.395	718.928	875.476	1.510.671	377.974
Técnicos	425.769	367.000	406.613	563.640	128.799
Administrativos	578.788	431.696	520.435	771.853	180.030
Auxiliares	367.630	179.014	348.664	529.653	132.917
Total	610.752	345.944	448.410	1.106.928	377.277
Observaciones	13.398				

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del sistema de transparencia.

Tabla 5. REMUNERACIÓN BRUTA MENSUALIZADA DE LOS EMPLEADOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE SALUD ESTATALES Y DE LOS SERVICIOS DE SALUD (EXCLUYE ESTABLECIMIENTOS DE SALUD MUNICIPALES)

Estamento	Media	Percentil 10	Mediana	Percentil 90	Desviación estándar
Autoridad de gobierno	5.845.171	5.845.171	5.845.171	5.845.171	
Directivos	3.299.354	1.156.388	3.447.623	5.374.865	1.559.707
Profesionales	1.492.236	972.542	1.443.084	2.128.766	503.629
Técnicos	612.948	400.615	571.478	889.917	210.470
Administrativos	554.507	373.233	503.649	823.110	204.446
Auxiliares	552.029	359.319	522.452	784.182	176.878
Médicos, odontólogos, farmacéuticos, bioquímicos	2.103.868	789.636	1.958.701	3.472.268	1.022.932
Otros	2.562.740	1.532.075	2.511.917	3.787.183	865.928
Total	1.141.786	413.938	802.841	2.278.627	854.407
Observaciones	109.371				

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del sistema de transparencia.

La tabla 6 incluye todos los datos disponibles. Corresponde a 214.438 personas en estamento contrata y planta. Al incorporar a la Junji y a los hospitales y servicios de salud, los valores promedios disminuyen, lo que refleja que existen diferencias de remuneraciones brutas mensualizadas entre un primer bloque que es la Junji y los hospitales y servicios de salud, y un segundo bloque que es el resto del gobierno central, siendo las remuneraciones brutas mayores en este segundo bloque. Sin perjuicio de esto, la remuneración promedio (bruta mensualizada) se mantiene superior a \$ 1.250.000.

Tabla 6. REMUNERACIONES BRUTAS MENSUALIZADAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MUESTRA TOTAL

Estamento	Media	Percentil 10	Mediana	Percentil 90	Desviación estándar	Desviación estándar como % media
Autoridad de gobierno	4.082.605	1.125.227	2.990.010	8.393.126	2.803.439	68,7
Directivos	3.751.623	1.577.938	3.627.826	6.058.338	1.687.411	45
Profesionales	1.776.578	981.762	1.644.308	2.714.284	752.575	42,4
Técnicos	695.757	385.822	599.764	1.098.872	370.380	53,2
Administrativos	737.790	412.248	680.125	1.135.565	312.958	42,4
Auxiliares	559.897	345.944	538.320	806.108	191.369	34,2
Fiscalizadores	2.266.608	1.385.472	2.097.421	3.390.698	761.044	33,6
Médicos, odontólogos, farmacéuticos, bioquímicos	2.102.663	787.382	1.960.634	3.468.608	1.022.125	48,6
Gendarmes	1.055.878	595.810	868.044	1.712.164	626.565	59,3
Otros	2.554.362	1.532.075	2.432.951	3.787.183	884.459	34,6
Total	1.281.530	440.889	961.999	2.522.483	935.095	73
Observaciones	214.438					

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del sistema de transparencia.

3.1. ¿Son similares estas remuneraciones a las que se obtienen en el sector privado?

Para poder responder si las remuneraciones del sector privado son similares a las que se obtienen en el sector público se necesita comparar salarios de trabajadores similares en cuanto a edad, experiencia, educación, etcétera. Esto lo haremos en la próxima sección, al utilizar la encuesta NESI.

Por el momento, podemos realizar comparaciones utilizando datos más agregados de la economía chilena. El promedio de las rentas brutas mensualizadas del sector público, ocupando los 214.438 datos obtenidos del gobierno central, es de \$ 1.281.530. Como grupo comparativo partamos por los cotizantes al Seguro de Cesantía. Los cotizantes a este seguro no incluyen funcionarios del sector público, dado que por ley estos últimos están excluidos. De acuerdo a los datos reportados por la Superintendencia de Pensiones, en agosto de 2015, el promedio de las remuneraciones imponibles de los cotizantes del seguro de cesantía era de \$ 674.109, es decir, 52 por ciento de la remuneración bruta mensualizada reportada indicada en la tabla 6. Otra fuente de comparación similar son las remuneraciones imponibles de los cotizantes a AFP (dato que sí puede incluir cotizaciones de personas contratadas en el sector público). En este caso, el salario imponible promedio en agosto de 2015 fue de \$ 673.294, es decir, se mantiene la brecha. Este último dato resulta de promediar remuneraciones de trabajadores dependientes, independientes y afiliados voluntarios. Las remuneraciones para esos tres tipos de trabajadores son, respectivamente, \$ 679.243, \$ 475.558 y \$ 390.398; por lo que representan 53, 37 y 30 por ciento de la remuneración promedio de la reportada para los trabajadores a planta y contrata en la administración pública (tabla 6). Hay que ser cuidadosos con estas comparaciones, porque los datos de la base del Seguro de Cesantía, así como los datos de AFP, no incluyen asignaciones no imponibles, tales como las asignaciones por movilización, por pérdida de caja,⁹ por desgaste de herramientas,¹⁰ por colación o por viáticos. Tampoco incluyen asignaciones familiares u obligaciones que surgen al extinguirse el contrato de trabajo, tal como la indemnización por años de servicios. Me parece que estas asignaciones en general no son montos mayores relativos al sueldo, por lo que si bien pueden explicar parte de la diferencia, debería ser sólo una parte menor.

Alternativamente, podemos ocupar los datos reportados en las estadísticas del Servicio de Impuestos Internos relativos al pago de im-

⁹ Asignación pagadera a personas que cumplen funciones de cajeros o que custodian dineros y valores, con el fin de resguardarlos por pérdidas eventuales de sus propias funciones.

¹⁰ Asignación pagadera a trabajadores que utilicen herramientas de su propiedad en sus labores, con el fin de compensarlos por el desgaste de estas herramientas.

puestos de segunda categoría (relacionadas con las rentas obtenidas del trabajo). Las rentas en ese caso excluyen los ingresos relativos de aquellos contribuyentes que además están en global complementario, debido a que esas rentas pueden incluir ingresos provenientes del capital. En relación con las rentas que se declaran para el pago del impuesto de segunda categoría, hay que notar que hay ingresos excluidos de la base imponible de acuerdo a lo indicado en el artículo 17 de la Ley de la Renta; por ejemplo, asignaciones de traslado y viáticos, gastos de movilización, asignación familiar, indemnización por desahucio o indemnizaciones por accidente del trabajo. Tal como discutimos en el caso de la base del Seguro de Cesantía o de los datos de AFP, estos montos no deberían alterar los resultados. El último dato disponible es el del año tributario 2015 (año comercial 2014). Estos datos se muestran en la tabla 7. En esta tabla las remuneraciones reportadas corresponden a las rentas imposables publicadas por el SII, a las que se les sumó un monto equivalente al 20 por ciento para incorporar el pago de leyes sociales.

Tabla 7. DISTRIBUCIÓN DE CONTRIBUYENTES CON PAGOS ASOCIADOS AL IMPUESTO DE SEGUNDA CATEGORÍA

Impuesto	Tramo de remuneraciones imposables		Tasa marginal	2015 Contribuyentes	
	\$			N°	%
2ª categoría	-	699.808	0	5.817.544	89,2
	699.808	1.555.128	4	594.932	9,1
	1.555.129	2.591.880	8	79.129	1,2
	2.591.881	3.628.632	13,5	16.692	0,3
	3.628.633	4.665.384	23	5.751	0,1
	4.665.385	6.220.512	30,4	3.803	0,1
	6.220.513	7.775.640	35,5	1.823	0,0
	7.775.641	y más	40	3.912	0,1
			Total	6.523.586	100

Fuente: SII.

De acuerdo a los datos de la tabla 7, el 89,2 por ciento de los trabajadores afectos al impuesto de segunda categoría tiene una renta media imponible menor a \$ 699.808. La renta bruta media mensualizada del gobierno central está cerca del tope del tramo con tasa marginal del 4 por ciento, lo que corresponde al 98,3 por ciento de la distribución de

rentas imposables. De ahí que la renta bruta promedio en el gobierno central estaría en un percentil superior al percentil 90 de las rentas reportadas por el SII. Hay que notar que los datos reportados por el SII muestran promedios de remuneraciones brutas menores a las reportadas por el Seguro de Cesantía o las AFP. Esto puede explicarse porque los datos del SII pueden incluir a personas que trabajaron sólo algunos meses del año (y por lo tanto su renta mensualizada es más baja) o a personas que trabajan por cuenta propia, que emiten boletas, pero cuyos empleos son de bajos niveles de remuneraciones.

Toda la evidencia anterior sugiere una brecha importante de los trabajadores a contrata y de planta del gobierno central versus el resto de los trabajadores de la economía. Parte de esto puede explicarse porque pueden existir factores que expliquen esta diferencia como la experiencia, niveles de educación u otros. La próxima sección realiza ese análisis.

4. DATOS DE LA NUEVA ENCUESTA SUPLEMENTARIA DE INGRESOS (NESI)

La Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos 2014 (NESI), elaborada por el INE, y que corresponde a datos del trimestre móvil octubre-diciembre de 2014, entrega información relativa a los ingresos corrientes de las personas y los hogares. Esta encuesta se realiza una vez al año, como complemento a la Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE) del trimestre móvil respectivo. De ahí que el foco de ésta sean los ocupados y el levantamiento de datos de ingresos es representativo de los ingresos de este grupo de personas.

Alternativamente, podríamos pensar en utilizar los datos de la encuesta Casen para realizar comparaciones de salarios. Sin embargo, el análisis de esta encuesta puede no ser correcto, ya que los datos de mercado laboral relativos a la administración pública tienden a diferir de los datos de la NENE (aplicada por el INE). Por ejemplo, la encuesta Casen 2013, que fue tomada entre el 11 de noviembre de 2013 y el 2 de febrero de 2014, indica que el número de ocupados era de 7.277.759. Esta cifra difiere significativamente de los datos del trimestre móvil noviembre 2013 – enero 2014 de la NENE, que reporta 7.915.405 ocupados. Además, en la dimensión que más nos interesa, que corresponde

a trabajadores del sector público, hay también diferencias importantes. En la encuesta NENE, trimestre móvil ya referido, los trabajadores de la administración pública eran 429.482, es decir, 5,43 por ciento de los ocupados. En la encuesta Casen 2013, hay sólo 308.137 trabajadores en la rama de la administración pública, lo que representa sólo 4,23 por ciento de los ocupados. Otro dato relevante es que los asalariados del sector público en la NENE son 821.320 mientras que en la Casen 2013 corresponden a 800.697 (empleado u obrero del sector público, empleado u obrero de empresas públicas y de las fuerzas armadas y de orden), por lo que la administración pública representa cerca del 52 por ciento de asalariados del sector público en la NENE, pero sólo el 38 por ciento en la Casen 2013. Esta subrepresentación de la administración pública (que tiende a tener salarios mayores de acuerdo a los datos de transparencia), junto a las diferencias en composición en el empleo de los asalariados del sector público pueden llevar a disminuir los salarios promedios en la Casen 2013 para el sector público.

La NESI es justamente un complemento de la NENE (que es la encuesta relevante para el análisis del mercado laboral), por lo que es aconsejable al realizar estas comparaciones ocupar la NESI y no la Casen.

De acuerdo a estos datos del INE, los ingresos medios de los ocupados eran de \$ 473.251 en octubre de 2014, netos de impuestos y cotizaciones previsionales.¹¹ En el caso de los hombres, el promedio llegaba a \$ 543.996, mientras que en las mujeres era de \$ 382.253. Además, si se descomponen los ingresos de los ocupados en categorías, hay diferencias sustanciales. Por ejemplo, las personas en servicio doméstico tenían un ingreso promedio de \$ 195.398; mientras que el ingreso promedio de los trabajadores por cuenta propia era de \$ 272.061; de los asalariados fue \$ 525.020 y de los empleadores fue \$ 1.030.247. La apertura de estas series de acuerdo al sexo muestra también diferencias importantes en ingresos. La tabla 8 muestra estos desgloses. Resulta interesante que los trabajadores asalariados tengan alta dispersión de ingresos. Si bien el promedio es \$ 525.020, la diferencia por sexo es significativa: mientras los hombres tienen ingresos por \$ 566.446, las mujeres tienen por \$ 464.945.

¹¹ Si bien en la sección anterior analizábamos rentas brutas, en lo que sigue utilizaremos ingresos netos de impuestos y cotizaciones previsionales.

La diferencia entre los ingresos de los asalariados del sector público y del sector privado es de 43,8 por ciento a favor de los asalariados del sector público (\$ 702.861 versus \$ 488.787 respectivamente). Las diferencias se hacen aún mayores cuando se hace esta misma comparación controlando por género. De hecho, en el caso de los hombres la brecha a favor de los trabajadores asalariados del sector público es de 58,9 por ciento (\$ 838.753 versus \$ 527.984), mientras que en el caso de las mujeres es de 41,4 por ciento (\$ 599.177 versus \$ 423.658).

Por lo tanto, de acuerdo a los datos reportados por la NESI del INE, y en línea con la evidencia de la sección anterior, hay una brecha muy amplia a favor de los asalariados del sector público.

Tabla 8. INGRESO MEDIO MENSUAL DE LOS OCUPADOS POR CATEGORÍA EN LA OCUPACIÓN Y POR SEXO (OCTUBRE-DICIEMBRE 2014)

Categoría de la ocupación	Ingreso medio de los ocupados (*) (**) en pesos de octubre de 2014		
	Ambos sexos	Mujeres	Hombres
Total país	473.251	382.253	543.996
Empleador	1.030.247	844.981	1.092.798
Cuenta propia	272.061	197.180	331.674
Total asalariados	525.020	464.945	566.446
Sector privado	488.787	423.658	527.984
Sector público	702.861	599.177	838.753
Total personal de servicio doméstico	195.398	194.110	242.945
Puertas afuera	172.575	170.323	242.945
Puertas adentro	325.345	325.345	-
Familiar no remunerado	-	-	-
Brecha sector público y sector privado	43,8%	41,4%	58,9%

*: Incluye sólo ingresos del trabajo principal. Excluye ingresos por otros trabajos y otras fuentes.

** : Se refiere a los ocupados cuyo empleo actual en la semana de referencia es el mismo que tenía el mes anterior. Categoría en la ocupación según Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE). Disponible en: http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/nene/nesi/nesi.php, cuadro 10.

Fuente: Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos (NESI), del INE.

En la tabla 8, los asalariados son personas que trabajan para un empleador público o privado y que perciben una remuneración. Este dato es auto-reportado por los encuestados. La clasificación del sector público puede incluir administración pública (ministerios, subsecretarías, servicios), pero también otros sectores tales como enseñanza (en la medida en que el empleador sea una entidad del sector público) o servicios de salud como hospitales (siempre y cuando corresponda a servicios de salud pública). Esto es relevante, porque explica por qué el dato de asalariados del sector público del trimestre móvil octubre-diciembre 2014 reportado por la NESI es un número alto de personas: 887.259 ocupados.

Una alternativa es utilizar un subconjunto de los trabajadores asalariados del sector público obtenido del análisis de las ramas de actividad. La tabla 9 hace esta distinción. Ahí se reporta la rama de “Administración pública”, que de acuerdo a los datos del INE corresponde a 445.087 personas en el trimestre móvil de referencia.¹²

Las brechas de ingreso —en este caso, calculadas como el ingreso de la administración pública comparada con el ingreso promedio— se mantienen en niveles amplios a favor del sector público. Al considerar ambos sexos la brecha es de 54,1 por ciento (\$ 729.229 en administración pública y \$ 473.251 promedio nacional), mientras que en el caso de las mujeres es 74,6 por ciento (\$ 667.318 versus \$ 382.253) y en el de los hombres es de 42,5 por ciento (\$ 775.319 versus \$ 543.996).

Las tablas anteriores comparan promedios. Las tablas 10a y 10b, a continuación, buscan ilustrar las diferencias en la distribución de los datos y presentan los ingresos del trabajo principal para los distintos percentiles de ingresos. Para los cálculos, cada categoría de la ocupación se ordena internamente de acuerdo a sus ingresos y se le asignan los percentiles de la distribución. En estas tablas se vuelven a calcular las brechas de ingresos promedio por percentil. Para cada percentil de ingreso, la brecha es favorable a los asalariados del sector público y esta brecha va aumentando a medida que son más altos los ingresos.

¹² Se incluye a personas trabajando en la administración central (ministerios, subsecretarías, servicios), más Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, personal de las empresas públicas, funcionarios municipales y de servicios municipalizados, y diputados y senadores del Congreso Nacional.

Tabla 9. INGRESO MEDIO MENSUAL DE LOS OCUPADOS POR RAMA DE ACTIVIDAD Y POR SEXO (OCTUBRE - DICIEMBRE 2014)

Rama de actividad	Ingreso medio de los ocupados (*) (**) en pesos de octubre de 2014		
	Ambos sexos	Mujeres	Hombres
Total país	473.251	382.253	543.996
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	284.128	233.735	297.443
Pesca	366.358	257.065	380.120
Explotación de minas y canteras	829.032	740.400	837.214
Industria manufacturera	422.367	276.175	493.807
Suministro de electricidad, gas y agua	604.076	360.784	675.248
Construcción	485.321	503.969	483.962
Comercio	363.433	271.884	457.033
Hoteles y restaurantes	349.436	301.929	424.565
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	477.339	437.405	487.194
Intermediación financiera	972.242	743.035	1.231.621
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	712.295	550.620	827.610
Administración pública	729.229	667.318	775.319
Enseñanza	530.690	486.857	655.683
Servicios sociales y de salud	675.135	561.231	961.876
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	372.075	319.092	423.115
Hogares privados con servicio doméstico	194.434	180.943	272.407
Organizaciones y órganos extraterritoriales	613.043	836.066	-
Brecha administración pública promedio país	54,1%	74,6%	42,5%

*: Incluye sólo ingresos del trabajo principal. Excluye ingresos por otros trabajos y otras fuentes.

** : Se refiere a los ocupados cuyo empleo actual en la semana de referencia es el mismo que tenía el mes anterior.

Fuente: NESI. Rama de actividad según Clasificación Industrial Internacional Uniforme CIIU Rev.3. Disponible en http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/nene/nesi/nesi.php, cuadro 10.

Tabla 10a. PERCENTIL DE INGRESOS DE LOS OCUPADOS POR CATEGORÍA EN LA OCUPACIÓN. PERCENTIL 10 AL 40

Ocupación	Percentil 10	Percentil 20	Percentil 30	Percentil 40
Empleador	199.963	299.944	400.000	500.000
Cuenta propia	30.313	60.000	99.981	141.459
Asalariado sector privado	180.000	224.958	251.953	299.944
Asalariado sector público	224.000	289.946	349.934	404.924
Personal de servicio doméstico puertas afuera	50.000	80.834	110.000	140.974
Personal de servicio doméstico puertas adentro	199.963	213.199	250.000	300.000
Total	90.000	180.000	225.000	267.950
Brecha asalariado sector público versus asalariado sector privado	24,4%	28,9%	38,9%	35,0%

Fuente: NESI.

Tabla 10b. PERCENTIL DE INGRESOS DE LOS OCUPADOS POR CATEGORÍA EN LA OCUPACIÓN. PERCENTIL 50 AL 90

Ocupación	Percentil 50	Percentil 60	Percentil 70	Percentil 80	Percentil 90
Empleador	600.000	808.338	1.010.423	1.507.400	2.020.845
Cuenta propia	199.963	248.000	300.000	399.925	505.211
Asalariado sector privado	341.523	399.925	480.000	606.254	909.380
Asalariado sector público	500.000	600.000	772.973	999.813	1.499.719
Personal de servicio doméstico puertas afuera	171.772	199.963	222.800	250.000	295.043
Personal de servicio doméstico puertas adentro	335.000	353.648	399.925	404.169	454.690
Total	305.000	380.000	464.200	606.254	990.214
Brecha asalariado sector público versus asalariado sector privado	46,4%	50,0%	61,0%	64,9%	64,9%

Fuente: NESI.

Existe evidencia en Gallegos et al. (2011) de diferencias salariales a favor del sector público para varias economías latinoamericanas, incluyendo Chile. Sin embargo, ellos encuentran que, en la parte alta de la distribución de salarios, la diferencia salarial pasa a ser a favor del sector privado, lo que en principio se contrapone con la evidencia de la tabla anterior.

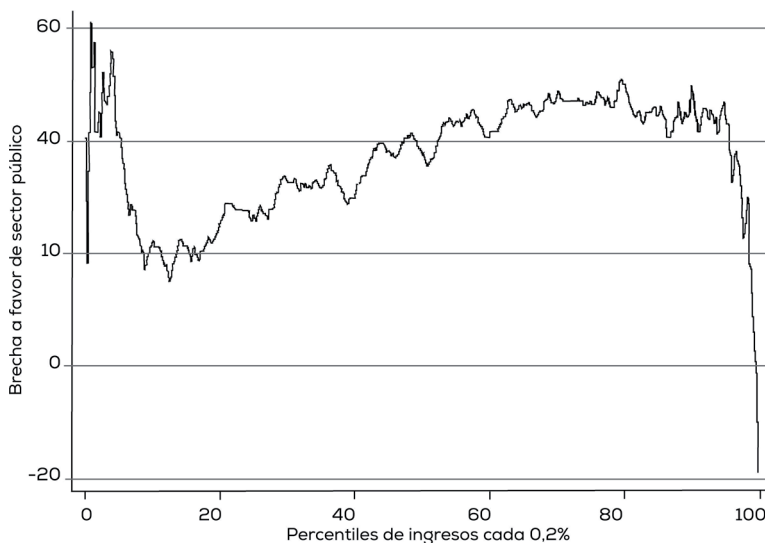
Sin embargo, el gráfico 1, que aparece a continuación, tiende a explicar esta posible contradicción. Ahí se ordenan los datos de acuerdo a percentiles de ingresos que van aumentando en tramos de 0,2 por ciento, lo que genera 500 grupos. Para cada uno de ellos se calcula la brecha de salarios para el sector público versus el sector privado. En el gráfico, un número positivo indica brecha a favor del sector público. Como puede observarse, en promedio la brecha está en la cercanía del 40 por ciento. Además, la brecha va aumentando a medida que nos movemos a la derecha en los percentiles de ingresos, es decir, hacia mayores ingresos.

Hay dos excepciones, que corresponden a los extremos: en la parte baja de la distribución —entre el 0,8 y el 1,4 por ciento de las distribuciones—, las brechas son más altas; mientras que sólo en los últimos percentiles de la distribución, que corresponde al 0,4 por ciento de mayores ingresos (en los datos del sector público corresponden a remuneraciones superiores a \$ 4.000.000), la brecha pasa a ser favorable al sector privado. Esto último puede ilustrarse así: el último 0,2 por ciento, es decir ingresos superiores a \$ 4,1 millones en el sector público, la brecha es de 18 por ciento a favor del sector privado.

Es posible que parte de estas diferencias de ingresos se deban a características observables tales como niveles de educación, años de experiencia o alguna otra dimensión, distorsionando la interpretación de los resultados. Para controlar por esto, a continuación, se realiza un análisis de regresión donde se incluyen estas características. Las tablas 11a y 11b muestran los resultados. La diferencia entre ambas está en que la tabla 11a incluye una variable *dummy*¹³

¹³ Esto es una variable ficticia que toma valor igual a uno si la persona se encuentra ocupada en el sector público y cero en caso contrario.

Gráfico 1. BRECHA DE INGRESOS ASALARIADOS SECTOR PÚBLICO VERSUS ASALARIADOS SECTOR PRIVADO, DISTRIBUIDOS EN GRUPOS DE 0,2 POR CIENTO



Fuente: Elaboración propia a partir de la NESI.

que controla por sector público, mientras que en la tabla 11b se incluye una variable *dummy* que controla por la rama “administración pública” (definida tal como discutimos antes). En ambas tablas, la primera columna corresponde al caso en que se incluye solamente la variable que controla por el sector público (o administración pública, según sea el caso), la segunda columna incluye como controles adicionales la edad, edad al cuadrado y el sexo; las columnas tres y cuatro incluyen adicionalmente variables ficticias (*dummies*) por nivel de educación completado y por región de residencia, respectivamente.

Los resultados son consistentes entre ambas tablas. Una vez que se controla por las distintas dimensiones, subsiste un efecto diferenciador cercano a 32 por ciento a favor de los asalariados del sector público o a favor de los ocupados en la rama de administración pública.

Tabla 11a. REGRESIONES DE MINCER: EFECTO DIFERENCIADOR EN ASALARIADOS SECTOR PÚBLICO

	(1)	(2)	(3)	(4)
VARIABLES	Log (Ingreso ocupación principal)	Log (Ingreso ocupación principal)	Log (Ingreso ocupación principal)	Log (Ingreso ocupación principal)
Asalariado sector público	0,574*** (0,00104)	0,599*** (0,000994)	0,295*** (0,000901)	0,318*** (0,000892)
Sexo		-0,452*** (0,000652)	-0,479*** (0,000575)	-0,481*** (0,000567)
Edad		0,0836*** (0,000133)	0,0849*** (0,000120)	0,0853*** (0,000119)
Edad al cuadrado		-0,000974*** (1,47e-06)	-0,000900*** (1,35e-06)	-0,000906*** (1,33e-06) (0,00443)
Dummies por nivel de educación alcanzado	No	No	Sí	Sí
Dummies por región	No	No	No	Sí
Constante	12,60*** (0,000361)	11,63*** (0,00293)	12,11*** (0,0113)	12,31*** (0,0116)
R-cuadrado	0,039	0,141	0,334	0,353

Errores estándar entre paréntesis.

*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

5. RESUMEN Y ALGUNOS DESAFÍOS

Las cifras muestran una importante brecha a favor de las remuneraciones en el sector público. Incluso, una vez que se controla por distintos observables, lo que se puede llevar a cabo utilizando los datos de la NESI, la brecha alcanza un mínimo de 32 por ciento y es altamente significativa. Este trabajo busca justamente aportar en entregar una contabilización de esta diferencia salarial.

Sin embargo, no hay que perder de vista que las remuneraciones son sólo una dimensión de las políticas de recursos humanos utilizadas en distintas organizaciones que emplean trabajadores. Queda por

Tabla 11b. REGRESIONES DE MINCER: EFECTO DIFERENCIADOR EN OCUPADOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA

	(1)	(2)	(3)	(4)
VARIABLES	Log (Ingreso ocupación principal)	Log (Ingreso ocupación principal)	Log (Ingreso ocupación principal)	Log (Ingreso ocupación principal)
Administración pública	0,551*** (0,00144)	0,506*** (0,00137)	0,307*** (0,00120)	0,325*** (0,00119)
Sexo		-0,413*** (0,000658)	-0,461*** (0,000575)	-0,462*** (0,000567)
Edad		0,0858*** (0,000135)	0,0858*** (0,000121)	0,0862*** (0,000119)
Edad al cuadrado		-0,000999*** (1,49e-06)	-0,000908*** (1,35e-06)	-0,000914*** (1,34e-06)
Dummies por nivel de educación alcanzado	No	No	Sí	Sí
Dummies por región	No	No	No	Sí
Constante	12,63*** (0,000353)	11,58*** (0,00298)	12,17*** (0,0113)	12,38*** (0,0117)
R cuadrado	0,019	0,115	0,330	0,349

Errores estándar entre paréntesis.

*** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1.

avanzar entonces en el diagnóstico de otro tipo de temas, tales como el acceso a beneficios como vacaciones, horas de trabajo efectivas (lo que incluye el uso de licencias) y rotación en los cargos. En el trabajo de Navarro y Selman (2014) se reporta que la antigüedad en los cargos es muy superior para los trabajadores del sector público (en comparación con trabajadores del sector privado), lo que indica una significativa menor rotación. Éstas son dimensiones relevantes, que pueden permitir tener incentivos para atraer trabajadores al sector público, lo que de por sí es positivo, pero al mismo tiempo estos beneficios no deben ser desproporcionadamente mayores a los del sector privado, porque en ese caso los incumbentes en cargos públicos difícilmente dejarán sus

cargos y será muy difícil producir la natural y necesaria renovación en el sector público. En este escenario, el mejoramiento de los sistemas de evaluación de desempeño resulta clave, ya que es la herramienta que debería producir la salida de funcionarios con altos salarios pero que no realizan su labor de forma satisfactoria.

El manejo de recursos humanos es un eslabón muy importante en la modernización del sector público, y los diferenciales a favor de trabajadores del sector público deben estar plenamente justificados. Por el momento, se puede argumentar que éstos existen, pero no es fácil encontrar una clara justificación para ellos. Un primer paso en este sentido es ampliar las estadísticas de recursos humanos del sector público con este tipo de información, de forma tal que sean fácilmente comparables con las del sector privado. Por ejemplo, mostrar remuneraciones promedios efectivas de acuerdo a: 1) estamento en cada repartición o 2) descripciones de cargo (auxiliares, secretarías, personal técnico de estudios, etcétera). Adicionalmente, realizar diagnósticos externos (por ejemplo, de una consultora nacional o internacional de recursos humanos) acerca de la situación de los recursos humanos del Estado y que estos sean públicos, y que al ser discutidos en el Congreso Nacional pueden ser útiles en mejorar el diagnóstico y posiblemente la dirección de las políticas de recursos humanos en nuestro Estado. Estos diagnósticos externos deben poder comparar las condiciones laborales para distintos tipos de cargos, tanto en el sector público como en el sector privado.

Un tema relacionado con lo dicho corresponde a los reajustes anuales de estos salarios. Usualmente éstos se realizan a partir de una negociación entre el gobierno (Ministerio de Hacienda) y los gremios de trabajadores, liderados por la CUT y la ANEF. En estas negociaciones, una de las variables claves debería ser el aumento de la productividad del sector público. Sin embargo, no existen medidas de productividad laboral para este sector. Lamentablemente, las cuentas nacionales miden el valor agregado del sector público por medio de costos de factores, es decir, básicamente por el nivel de gasto en este sector, lo que al final no describe cuánto se produce en el sector público. Con el fin de guiar estos procesos de negociación es necesario, entonces, diseñar instrumental técnico que permita medir la producción del sector público. Ésta es una labor que debería encomendarse a estamentos técnicos tales como, por ejemplo, el Banco Central, que justamente publica las cuentas nacionales.

6. REFERENCIAS CITADAS

- Aslam, M. & G. Kingdon. 2009. "Public-Private Sector Segmentation in the Pakistani Labour Market". *Journal of Asian Economics* 20 (1): 34-49.
- Bender, K. A. 1998. "The Central Government-Private Sector Wage Differential". *Journal of Economic Surveys* 12 (2): 177-220.
- Ehrenberg, R. & J. Schwarz. 1986. "Public Sector Labor Markets". En *Handbook of Labor Economics*, editado por O. Ashenfelter & R. Layard. New York: North Holland.
- Dipres. 2015. "Estadísticas de recursos humanos del sector público. 2004-2014". Gobierno de Chile. http://www.dipres.gob.cl/572/articles-140439_doc_pdf.pdf.
- Gallegos, S., A. Mizala & P. Romaguera. 2011. "Public-Private Wage Gap in Latin America (1992-2007): A Matching Approach". *Labour Economics* 18: S115-S131.
- Glinskaya, E. & M. Lokshin. 2007. "Private-Public Wage Differential and Sectoral Choice Decision in India". *Journal of International Development* 19 (3): 333-355.
- Gorodnichenko, Y. & K. Sabirianova. 2007. "Public Sector Pay and Corruption; Measuring Bribery from Micro Data". *Journal of Public Economics* 91: 963-991.
- Gregory, R. & J. Borland. 1999. "Recent Development in Public Sector Labor Markets". En *Handbook of Labor Economics*, editado por O. Ashenfelter & R. Layard. Amsterdam: North Holland.
- Navarro, L. & J. Selman. 2014. "Brechas salariales entre el sector público y privado en Chile: Evidencia a partir de datos longitudinales". *Revista Cepal* 112: 94-110.
- Panizza, U. 2001. "Public Sector Wages and Bureaucratic Quality. Evidence from Latin America". *Economía* 2 (1): 97-151.
- Panizza, U. & C. Qiang. 2005. "Public-Private Wage Differential and Gender Gap in Latin America. Spoiled Bureaucrats and Exploited Women?" *Journal of Socio-Economics* 34: 810-833. *EP*