

EL EMPLEO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA

Evidencia de las encuestas de hogares*

*Leonardo Gasparini, Malena Arcidiácono, Laura Carella,
Jorge Puig, Pablo Gluzmann y Pablo Brassiolo***

RESUMEN

Este artículo aporta evidencia sobre el empleo público en América Latina durante el periodo 1992-2012, explotando una base de datos estandarizados de las encuestas de hogares de todos los países de la región. Estas encuestas constituyen una buena herramienta por su representatividad nacional, su frecuencia y su amplia cobertura sobre cuestiones de empleo y salarios, tanto en el sector público como en el privado, formal e informal. El trabajo documenta y analiza los cambios en los niveles de empleo y salarios de los empleados públicos latinoamericanos *vis-à-vis* el resto de los trabajadores.

ABSTRACT

This paper provides evidence about the public employment in Latin America during the period 1992-2012, exploiting a standardized database of household surveys from all the countries of the region. These surveys constitute a useful tool because of their national representativeness, their frequency, and their wide coverage about employment and wage issues, both in the public sector as in the private, formal and

* *Palabras clave:* empleo público, salarios, América Latina. *Clasificación JEL:* H10, J20, J38, J45. Artículo recibido el 20 de marzo de 2015.

** Leonardo Gasparini (correo electrónico: gasparinilc@gmail.com). Malena Arcidiácono (correo electrónico: arcidiaconomalena@gmail.com). Laura Carella (correo electrónico: carella.laura@gmail.com). Jorge Puig (correo electrónico: jorgeppuig@gmail.com), Pablo Gluzmann (correo electrónico: gluzmann@yahoo.com). Pablo Brassiolo (correo electrónico: PBRASSIOLO@caf.com).

informal. The article documents and analyzes the changes in the employment and wage levels of Latin-American public employees *vis-à-vis* the rest of workers.

INTRODUCCIÓN

El sector público es típicamente el principal empleador en las economías modernas. La provisión de servicios básicos como educación, salud, seguridad ciudadana y justicia, entre otros, lo convierte en un actor central en los mercados laborales, con incidencia en los resultados agregados de empleo, salarios, informalidad y otras variables. Además, el empleo público es un indicador de la participación estatal en toda la economía, un tema de enorme relevancia con implicaciones sobre los equilibrios macroeconómicos, la eficiencia asignativa y la distribución del ingreso. Esto hace que documentar el tamaño del empleo público, sus cambios en el tiempo, su comportamiento cíclico y sus características sea vital en todo diagnóstico económico.

Este artículo aporta evidencia sobre el empleo público en América Latina durante las últimas dos décadas (1992-2012), sobre la base de datos de encuestas de hogares. Además de ofrecer un diagnóstico del empleo bajo la órbita estatal y compararlo con el empleo privado, el estudio sugiere varias preguntas de comportamiento potencialmente interesantes. Las encuestas de hogares constituyen una buena herramienta por su representatividad nacional, su frecuencia y su amplia cobertura sobre cuestiones de empleo y salarios, tanto en el sector público como en el privado, el formal y el informal. Además de hacer posible la comparación con el sector privado sobre la base de una misma plataforma informativa, ofrecen una riqueza de información para caracterizar el empleo público, la cual no está disponible en fuentes administrativas. Este artículo se apoya en un trabajo previo de homogeneización de las encuestas de hogares de la región, lo que fortalece el valor de las comparaciones (CEDLAS, 2014).

Las encuestas de hogares utilizadas en este trabajo forman parte de la base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC, por sus siglas en inglés), un proyecto realizado conjuntamente por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de La Plata en Argentina y el grupo de Pobreza y Género de América Latina del Banco Mundial (ICSPP). En el marco de dicho proyecto sujeto a las restricciones de los cuestionarios, las encuestas de hogares de

América Latina son procesadas de la forma más homogénea posible. La base SEDLAC contiene información de más de 300 encuestas de hogares nacionales en todos los países de América Latina. Para este trabajo se analizan 15 países de la región —Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú, Paraguay, El Salvador, Uruguay y Venezuela— para el periodo comprendido entre los años 1992 y 2012.¹ La muestra de 15 países representa 96% de la población de la América Latina continental. El cuadro 1 proporciona información sobre las encuestas de hogares utilizadas en el trabajo.

Se define a los empleados públicos como aquellas personas que se encuentren ocupadas en relación de dependencia y cuya actividad se desarrolla en el sector público. Complementariamente, se define como empleados privados a aquellos que desarrollen su actividad bajo la órbita privada, distinguiendo entre quienes trabajen en firmas medianas y grandes (mayores a cinco empleados), de aquellos que trabajen en firmas pequeñas o por cuenta propia. Esta clasificación responde a las categorías de formales e informales, respectivamente, en la definición productiva de informalidad (OIT, 1991; Maloney, 2004; Gasparini y Tornarolli, 2009).² Por lo tanto, en buena parte del análisis, los trabajadores se clasifican en tres categorías: empleo público, empleo privado formal y empleo privado informal.³

El resto del trabajo se organiza de la siguiente manera. La sección I brinda información sobre el nivel y la tendencia en el empleo público en América Latina, explorando las diferencias entre subregiones y la composición por subsector (administración pública, educación, salud y otros). La sección II incluye una caracterización general del empleo público en función de un conjunto de variables propias del empleado (edad y escolaridad) y del tipo de empleo (condiciones de contratación, horas trabajadas y acceso a servicios sociales). En la sección III se estudian las distribuciones del ingreso entre ocupaciones y sectores, su evolución temporal y se realiza

¹ Se excluye a Guatemala, Nicaragua y República Dominicana, debido a que los datos disponibles no permiten construir una serie consistente de empleo público que abarque las dos décadas, y a Cuba, por no difundir información de sus encuestas de hogares.

² De acuerdo con esta definición los trabajadores informales son aquellos en ocupaciones de baja productividad en actividades familiares o de escala pequeña. Dada la dificultad para implementar empíricamente esta noción, la literatura típicamente incluye dentro de la categoría productiva de empleo informal a quienes trabajan por cuenta propia y a los asalariados en emprendimientos privados de pequeña escala (en nuestro caso menos de cinco empleados).

³ Por simplicidad, los patrones o empleadores y profesionales que trabajan por cuenta propia son ignorados en la clasificación, ya que se trata de categorías de poca relevancia cuantitativa, con características propias claramente diferenciadas del resto (véase Gluzmann *et al.*, 2012).

CUADRO 1. Encuestas de hogares utilizadas^a

<i>País</i>	<i>Nombre</i>	<i>Siglas</i>	<i>Años</i>	<i>Individuos</i>	<i>Población representada</i>
Argentina	Encuesta Permanente de Hogares	EPH	1992-2012	110 850	25 436 130
Bolivia	Encuesta Integrada de Hogares	EIH	1993	19 434	2 964 372
	Encuesta Nacional de Empleo	ENE	1997	36 752	7 826 844
Brasil	Encuesta Continua de Hogares-MECOV	ECH	1999-2000	20 815	8 224 803
	Encuesta de Hogares-MECOV	EH	2001-2012	31 935	10 874 551
Chile	Pesquisa Nacional por Amostr	PNAD	1992-2012	362 451	19 687 328
Colombia	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional	CASEN	1992-2011	200 302	16 962 515
	Encuesta Continua de Hogares	ECH	2001-2015	148 430	41 748 459
Costa Rica	Gran Encuesta Integrada de Hogares	GEIH	2008-2012	202 313	45 318 477
	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	EHPM	1992-2009	48 031	4 617 050
Ecuador	Encuesta Nacional de Hogares	ENAO	2010-2012	39 390	4 667 076
	Encuesta de Condiciones de Vida	ECV	1994-2006	55 666	13 278 788
	Encuesta Periódica de Empleo y Desempleo	EPED	1995-2000	62 469	12 795 077
Hogares	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo	ENEMDU	2003-2012	73 686	14 683 414
	Encuesta Permanente de hogares de Propósitos Múltiples	EPHPM	1992-2012	32 830	8 305 268
México	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares	ENIGH	1992-2012	33 726	117 449 649
Panamá	Encuesta de Hogares	EH	1995-2012	45 636	3 732 324
Perú	Encuesta Nacional de Hogares	ENAH	1997-2012	101 548	31 533 774
Paraguay	Encuesta Integrada de Hogares	EIH	1997-2001	37 437	5 830 583
	Encuesta Permanente de Hogares	EPH	1999-2011	19 740	6 491 714
El Salvador	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	EHPM	1995-2012	85 636	6 249 262
Uruguay	Encuesta Continua de Hogares	ECH	1992-2012	120 462	3 273 317
Venezuela	Encuesta de Hogares por Muestreo	EHM	1992-2011	153 640	29 186 358

^a El número de observaciones y de individuos representados corresponde al último año disponible.

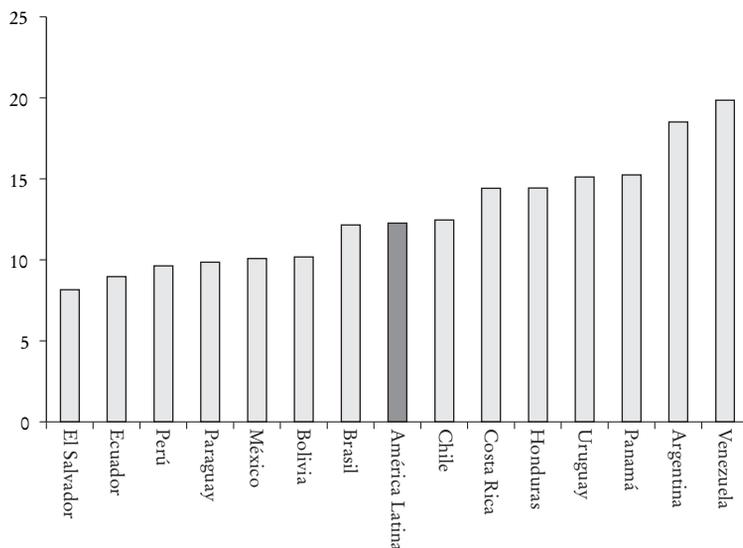
un análisis condicional, utilizando ecuaciones de Mincer. En la sección IV se analizan las ocupaciones en los sectores público y privado a lo largo del ciclo económico y por último en las conclusiones se presenta un resumen de los principales resultados.

I. EL EMPLEO PÚBLICO EN LA REGIÓN

El Estado tiene un papel importante como empleador en América Latina: de acuerdo con información de las encuestas de hogares, en promedio para la región, 12% de los trabajadores declara estar empleado en el sector público (la mediana es también 12%). En la mayoría de los países esta proporción se ubica en el intervalo de 10 a 15% (gráfica 1). Contrastan los casos de Argentina y Venezuela, países en los que la participación del empleo público alcanza casi 20%.

GRÁFICA 1. *Participación del empleo público en el empleo total*

(Promedio de América Latina, 2012)



FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

Existe abundante evidencia que documenta la relación positiva entre el nivel de desarrollo de un país y la mayor presencia del sector público. En los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por ejemplo, el sector público emplea, en pro-

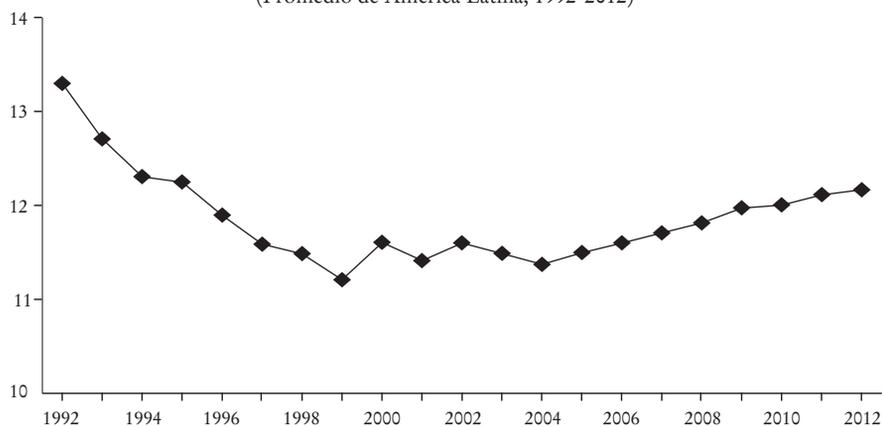
medio, alrededor de 20% de la fuerza laboral (OCDE, 2013). Esta relación se confirma en nuestra muestra. En una regresión de la participación del empleo público en el total de empleo, el coeficiente del logaritmo del PIB per cápita (paridad de poder adquisitivo, PPP, por sus siglas en inglés) es positivo y significativo; su magnitud sugiere que en promedio un aumento de 30% en el PIB per cápita está asociado a un aumento de un punto en la proporción de empleo público en el país. La relación no es estrecha; el R^2 es 0.20. Venezuela es uno de los países que se desvían más del promedio: mientras que la regresión predice una participación de 14% para ese país, el empleo público registrado en las encuestas alcanza casi 20%.

Es conocido el contraste en América Latina entre la década de 1990 y la del 2000 en términos de participación estatal en la economía. Mientras que en la primera primó un enfoque de menor injerencia pública que dio lugar a una ola de reformas pro mercado, entre ellas la privatización de empresas estatales; en la segunda esas reformas o bien no se intensificaron o, en algunos países, se revirtieron. La mayor disponibilidad de recursos fiscales en un escenario económico favorable, sumado a un contexto político más pro Estado, también debe haber alentado el empleo público en la última década.

La gráfica 2 confirma esta presunción: mientras que la participación estatal en el empleo se redujo durante la década de 1990, se incrementó en la década de 2000. Los cambios en el promedio no han sido, sin embargo, muy grandes: la proporción de empleados públicos en el total cayó de 13.3% en

GRÁFICA 2. *Participación del empleo público en el empleo total*

(Promedio de América Latina, 1992-2012)

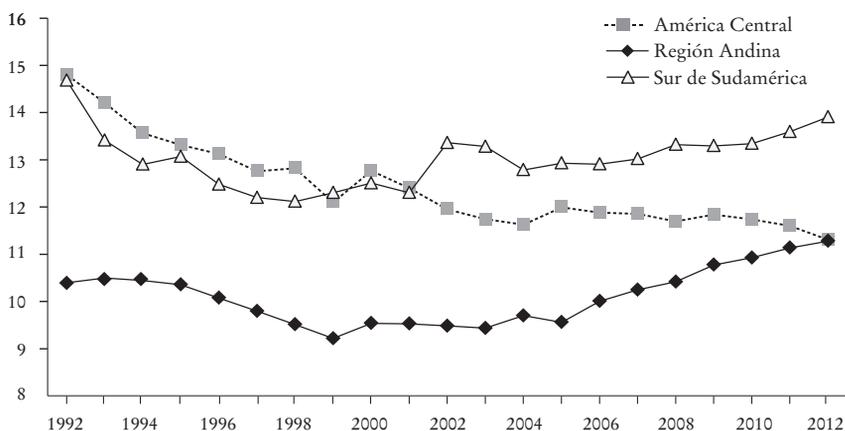


FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

1992 a 11.2% en 1999, se estancó en esos valores hasta 2004, y luego creció hasta alcanzar 12.2% en 2012, un valor de un punto porcentual por debajo del de comienzos de la década de 1990.

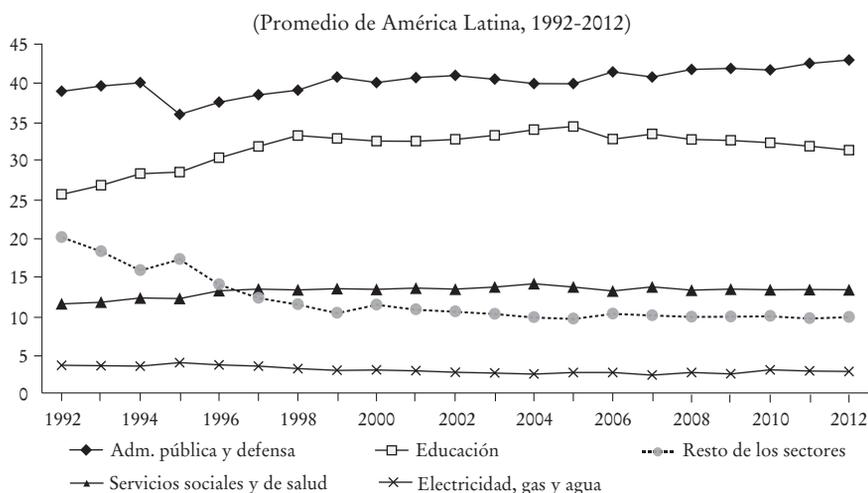
Los patrones reportados para el total de América Latina no reflejan con precisión las dinámicas en cada subregión, sobre todo a partir del año 2000. Mientras que en la región Andina —Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela— y en el sur de Sudamérica —Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay— la participación del empleo público creció de manera sostenida durante la última década, recuperando en parte el terreno perdido durante la década anterior; en América Central y México continuó contrayéndose (gráfica 3). En 1992, la participación promedio del empleo público en el total de empleo era de 10.4% en la región Andina, 14.7% en el sur de Sudamérica, y 14.8% en América Central. Veinte años más tarde, en 2012, la participación del empleo público es similar en la región Andina y América Central, 11.3%, mientras que es de 13.9% en el sur de Sudamérica.

GRÁFICA 3. *Participación del empleo público por subregiones*



FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

La evolución del promedio del empleo público esconde algunas diferencias importantes por subsector. La participación relativa del principal subsector —Administración Pública y Defensa— ha ido en aumento desde 1995, donde se situaba en alrededor de 35% (gráfica 4). Por su parte, el subsector Educación creció fuertemente entre 1992 y 1998 para luego mantenerse relativamente estable hasta 2005, año en que comenzó a decaer hasta 2012. Resulta interesante poner la atención sobre el subsector Resto, que incluye todo tipo

GRÁFICA 4. *Participación de los empleados públicos por subsector*

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

de emprendimiento productivo público, más allá de electricidad, gas y agua: durante la década de 1990 experimentó una fuerte caída del orden de los 10 puntos porcentuales, para establecerse desde el año 2000 en un nivel de 10%. El proceso de privatizaciones emprendido en la región durante esa década seguramente es el principal determinante del comportamiento de esa serie.

En resumen, después de dos décadas de reformas estructurales, el sector público en América Latina emplea una proporción de trabajadores apenas inferior a la que empleaba a comienzos de la década de 1990 (un punto porcentual más baja), pero su composición ha cambiado notablemente. Mientras que el empleo en las áreas de Educación, Administración Pública y Defensa, y Servicios Sociales y de Salud ha ganado peso dentro de la órbita estatal (con crecimientos de 5.7, 4 y 1.8 puntos porcentuales, respectivamente), la participación del empleo en el subsector de Electricidad, Gas y Agua y en el resto de sectores se redujo (0.8 y 10.3 puntos porcentuales, respectivamente).

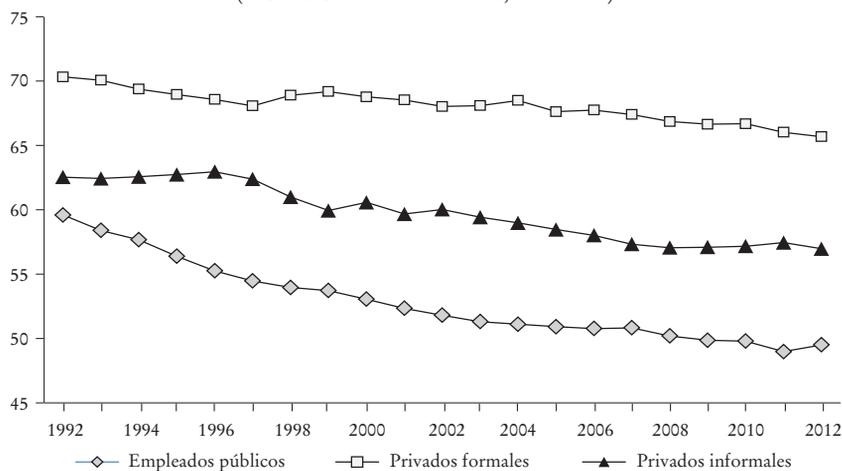
II. CARACTERIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

Esta sección documenta algunas características básicas de los empleados públicos (género, edad y escolaridad) y de los empleos en el sector (condiciones de contratación, horas trabajadas, acceso a servicios sociales) y su evolución en el tiempo.

En promedio, la mitad de los empleados públicos de la región son hombres. Este porcentaje es relativamente bajo comparado con el empleo privado, donde la participación masculina es claramente mayoritaria. La proporción de hombres en el sector público ha ido disminuyendo considerablemente en el tiempo. Mientras que en 1992 esa proporción era de 59.6%, hacia 2002 estaba en 51.8%, alcanzando 49.5% en 2012 (gráfica 5). Esta caída, consecuencia de la creciente participación laboral femenina en la región, también ocurrió en los demás sectores, aunque con menor intensidad: mientras que la proporción de hombres cayó 10 puntos en el empleo público en dos décadas, en el sector privado cayó cinco puntos.

GRÁFICA 5. *Porcentaje de hombres en el total de empleados*

(Promedio de América Latina, 1992-2012)



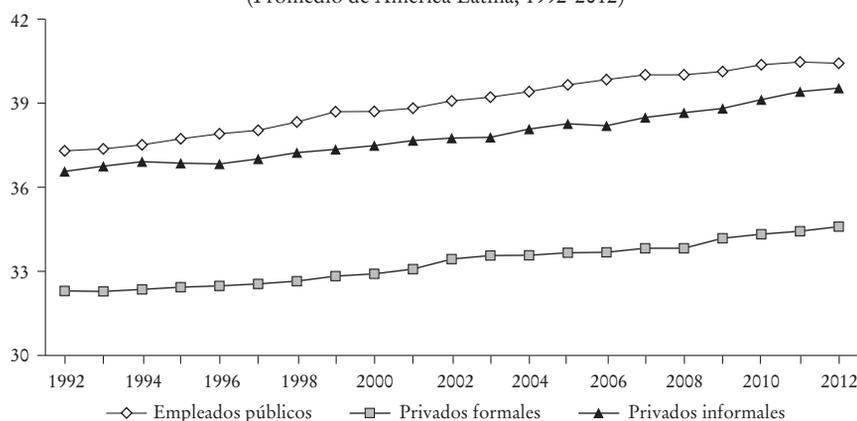
FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

Es también interesante notar que los mayores cambios se dieron en la década de 1990: la proporción de hombres en el empleo estatal cayó ocho puntos en esa década y sólo dos en la siguiente. Este fenómeno es reflejo de una desaceleración en la entrada de las mujeres latinoamericanas al mercado laboral en los últimos años (Gasparini y Marchionni, 2015).

La edad promedio de los empleados públicos de América Latina es de 40 años, similar a la de un asalariado informal, y cinco años por encima de la correspondiente a un asalariado formal (35 años). Durante las últimas dos décadas, la edad promedio de los trabajadores ha aumentado en todos los sectores, pero el incremento ha sido superior en el sector público y el sector

GRÁFICA 6. *Edad promedio por tipo de empleo*

(Promedio de América Latina, 1992-2012)



FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

privado informal (alrededor de tres años) en comparación con el sector privado formal (dos años) (gráfica 6).

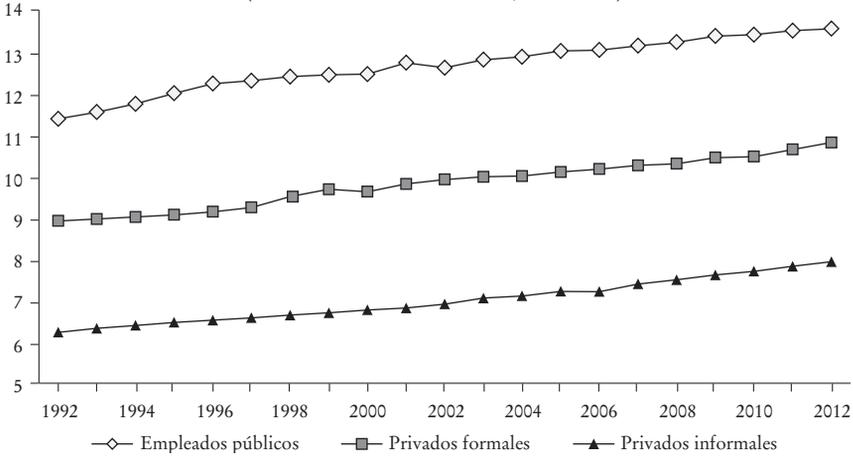
Los empleados públicos tienen en promedio más años de escolaridad que los asalariados en el sector privado formal, diferencia que se incrementa si se compara con los privados informales. Las brechas son considerables: un empleado público típico tiene en América Latina 14 años de escolaridad mientras que un asalariado en el sector privado de una firma grande tiene 11 años, y el resto de los empleados privados ocho años.

El crecimiento educativo que ha experimentado la región en las últimas décadas se refleja en el sostenido aumento del nivel de escolaridad de los trabajadores en todos los sectores. En particular, el promedio de años de escolaridad de los empleados públicos en todos los países ha pasado de 11.4 años, en 1992, a 13.6 años, en 2012 (gráfica 7). El sector privado evidenció un comportamiento similar, aunque ligeramente más lento y partiendo de niveles más bajos. Mientras que la escolaridad promedio aumentó en 2.2 años en el empleo público, lo hizo en 1.9 en el empleo privado formal, y 1.7 en el informal, ensanchando ligeramente las brechas. El contraste de velocidad se dio exclusivamente en la década de 1990; en la década de 2000, en todos los sectores, el aumento promedio de la escolaridad fue de un año.

Es interesante examinar en qué medida los empleados públicos de la región alcanzan un grado educativo superior (terciario o universitario). En promedio 45.8% de los empleados públicos han alcanzado dicho nivel

GRÁFICA 7. *Años de escolaridad promedio por tipo de empleo*

(Promedio de América Latina, 1992-2012)

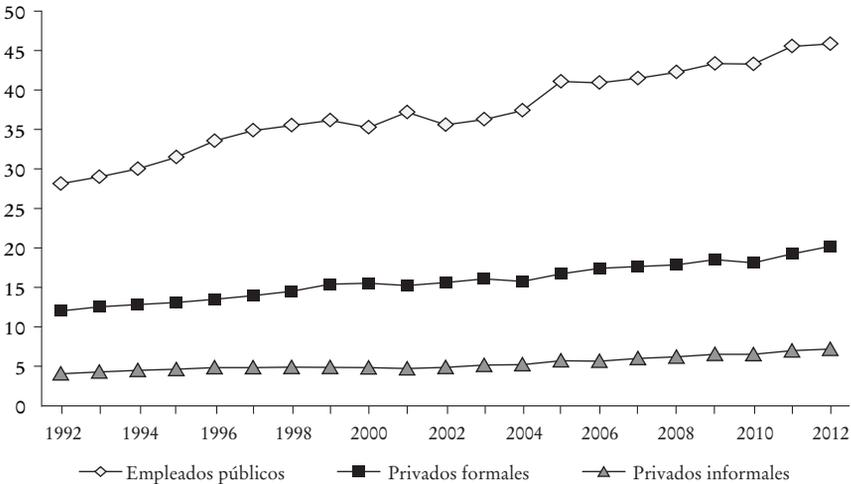


FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

educativo, porcentaje que se ubica muy por encima del correspondiente al sector privado. El incremento de la proporción de empleados públicos con título terciario o universitario ha sido notable en las dos últimas décadas: desde 28.1% en 1992, a 45.8% en 2012 (gráfica 8). El aumento, algo más

GRÁFICA 8. *Porcentaje de trabajadores con educación superior completa*

(Promedio de América Latina, 1992-2012)



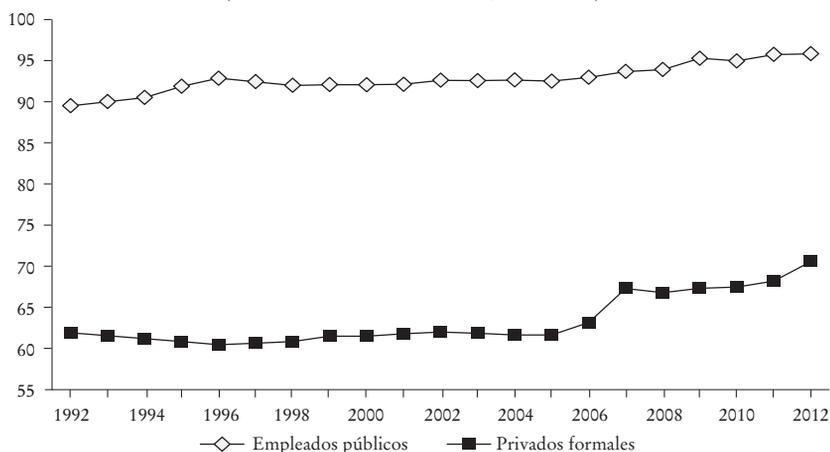
FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

fuerte en la década de 2000, ha sido sustancialmente más intenso que en el sector privado: mientras que en el empleo público la proporción de graduados del nivel superior aumentó 18 puntos en dos décadas, el incremento fue de menos de la mitad en el sector privado formal (ocho puntos).

Una dimensión que presenta relevancia para el análisis del empleo público es la vinculada a las condiciones de contratación. En promedio, para los países donde se incluyen preguntas sobre este punto, el porcentaje de empleados públicos con contrato permanente es alto (95.8%), y significativamente superior al de los empleados en el sector privado formal (70.6%). La proporción de empleados públicos con contrato ha venido creciendo de manera moderada en las últimas dos décadas (gráfica 9).

GRÁFICA 9. *Porcentaje de trabajadores con contrato de trabajo por tipo de empleo*

(Promedio de América Latina, 1992-2012)



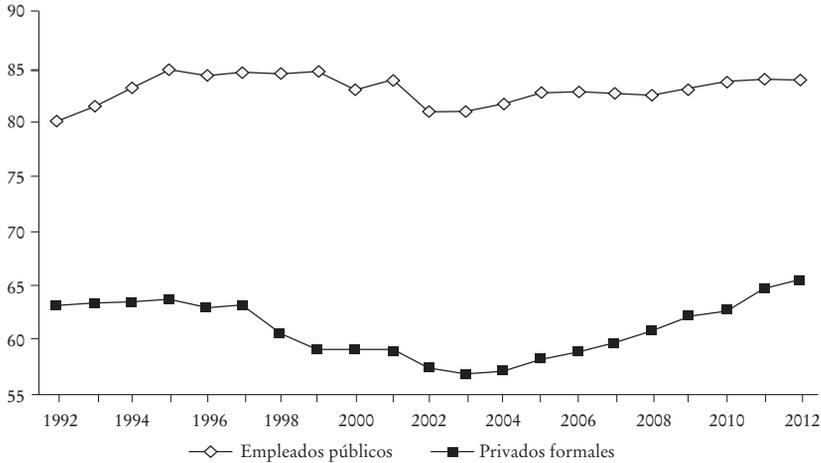
FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

Otro rasgo que describe las condiciones contractuales de los empleados públicos es el derecho a una jubilación y a un seguro de salud. La gráfica 10 indica que en América Latina 83.8% de los empleados públicos gozan del derecho a una jubilación, proporción que ha ido en aumento durante las últimas décadas y que a su vez es considerablemente superior a 65.5% que presentan los asalariados del sector privado formal.

La diferencia en el grado de estabilidad laboral entre el sector público y el privado se manifiesta en la volatilidad del grado de cobertura social en cada tipo de empleo. En la década de 1990, en un escenario de mayores turbulen-

GRÁFICA 10. *Porcentaje de trabajadores con derecho a jubilación por tipo de empleo*

(Promedio de América Latina, 1992-2012)

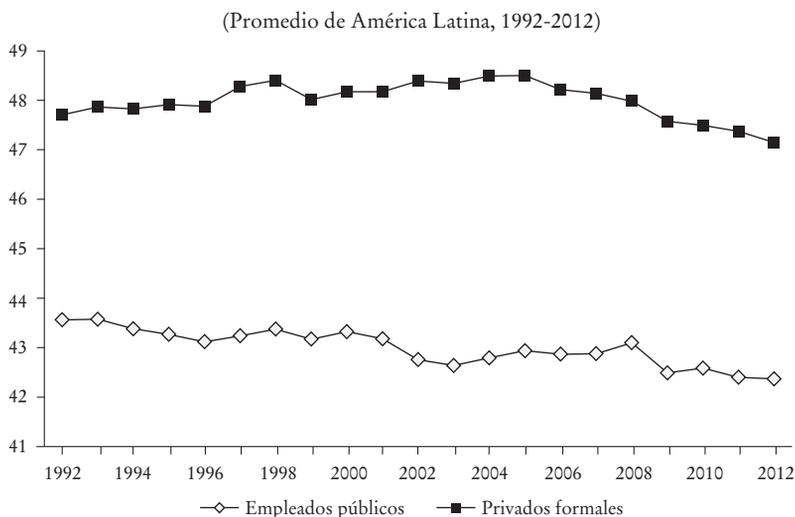


FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

En el mercado laboral, el porcentaje de asalariados de empresas grandes protegidos laboralmente cayó en promedio seis puntos porcentuales. En cambio, el grado de cobertura en el sector público se mantuvo con pocos cambios. En la década siguiente, en un marco de mayor estabilidad laboral y crecimiento económico, la recuperación del sector privado en términos de ganancias de protección social fue fuerte: la cobertura se incrementó ocho puntos en promedio. En cambio, el crecimiento de la protección social fue más lento en el sector público: la proporción de empleados estatales con derecho a pensiones aumentó, en promedio, menos de tres puntos porcentuales entre 2002 y 2012.

En promedio, un asalariado en el sector público declara trabajar semanalmente 42 horas. Si bien esta carga horaria es similar a la de un trabajador por cuenta propia o empleado privado de empresa pequeña, se encuentra por debajo de la carga de un asalariado en el sector privado formal (47 horas promedio). Las horas semanales de trabajo se han reducido ligeramente, tanto en el sector público como en el privado formal, aunque los cambios han sido pequeños: en promedio una hora menos en el sector público y media hora menos en el privado a lo largo de las dos últimas décadas (gráfica 11).

GRÁFICA 11. Promedio de horas semanales trabajadas por tipo de empleo



FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

III. EMPLEO PÚBLICO E INGRESOS

En esta sección se documentan los ingresos de los empleados públicos y se los compara con los obtenidos por los empleados en el sector privado. Primero se caracteriza la distribución del ingreso laboral (mensual y horario) y luego se realiza un análisis condicional (utilizando ecuaciones de Mincer) para dar cuenta de las posibles diferencias en los ingresos controlando por características individuales observables.

En promedio un empleado público en América Latina recibe un salario mensual de 918 dólares medidos a paridad de poder adquisitivo (PPP) del 2005 (cuadro 2). Este monto representa 38% más que el salario de un empleado en el sector privado formal, y más del doble del ingreso de un trabajador informal. A paridad de poder adquisitivo (para el último año disponible), Costa Rica es el país con mayores ingresos laborales promedio en el sector público (1 497 dólares), mientras que Venezuela es el de menores ingresos (567 dólares).

A lo largo del tiempo los ingresos de los empleados públicos se han mantenido sistemáticamente por encima de los ingresos de los trabajadores en el sector privado, aun de aquellos asalariados en el sector formal (gráfica 12). El ingreso laboral real (PPP en dólares) de un empleado público promedio en América Latina experimentó un crecimiento durante la década de 1990

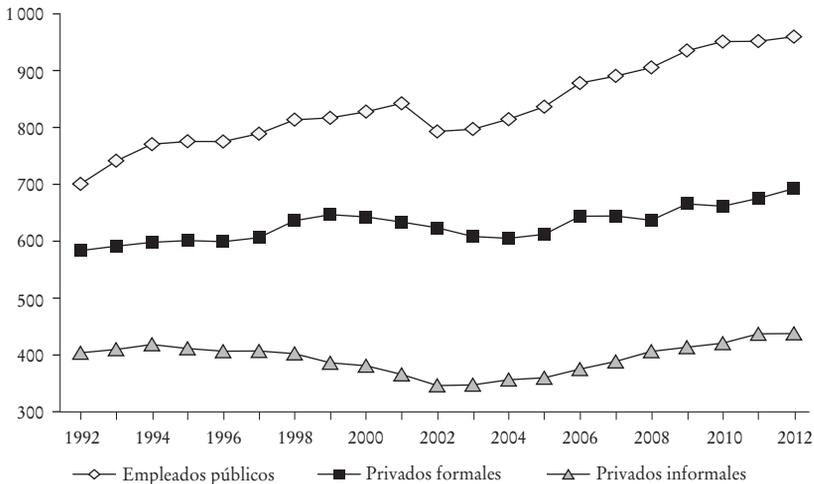
CUADRO 2. *Ingreso laboral promedio y mediano por categoría laboral*

País	Año	Empleo público		Privado formal		Privado informal	
		Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
Argentina	2012	1010	850	910	808	517	404
Bolivia	2012	826	706	718	570	481	364
Brasil	2012	1007	594	645	446	483	313
Costa Rica	2012	1497	1255	798	616	495	357
Ecuador	2012	1047	964	618	510	421	345
Honduras	2012	788	598	512	425	231	153
México	2012	963	739	672	484	339	281
Panamá	2012	1083	821	837	595	403	262
Perú	2012	672	542	635	474	355	261
Paraguay	2011	795	614	669	532	471	304
El Salvador	2012	795	746	488	375	299	247
Uruguay	2012	879	756	667	535	439	318
Venezuela	2011	567	488	502	429	368	311
Promedio		917.7	744.0	667.1	523.0	407.8	301.6

FUENTE: Elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

GRÁFICA 12. *Ingreso laboral promedio por categoría laboral (dólares PPP 2005)*

(Promedio de América Latina, 1992-2012)



FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

(20% entre 1992 y 2001), aunque se redujo en los años del cambio de siglo, para luego retomar el sendero de crecimiento sostenido hasta el año 2012 (21% de aumento entre 2002 y 2012). En promedio para América Latina, el ingreso mensual de un empleado público típico creció casi 40% en las

CUADRO 3. *Salario horario promedio y mediano en la actividad principal*

País	Año	Empleo público		Asalariado privado (empresa grande)		Resto privado	
		Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
Argentina	2012	6.9	6.0	5.4	4.6	4.0	3.0
Bolivia	2012	5.7	4.7	4.0	3.0	2.8	1.9
Brasil	2012	7.7	4.2	5.0	2.6	3.6	2.0
Costa Rica	2012	8.5	6.9	4.3	3.1	3.9	2.4
Ecuador	2012	6.5	5.8	3.6	3.0	2.8	2.2
Honduras	2012	5.0	3.8	2.8	2.2	1.8	1.0
México	2012	6.6	4.8	3.7	2.4	2.4	1.7
Panamá	2012	6.7	4.8	4.8	3.2	3.7	2.1
Perú	2012	4.3	3.3	3.6	2.5	2.7	1.7
Paraguay	2011	5.2	4.0	3.5	2.7	3.1	1.7
El Salvador	2012	5.1	4.5	2.7	2.0	1.9	1.5
Uruguay	2012	5.6	4.9	3.9	3.1	3.4	2.4
Venezuela	2011	3.4	3.0	2.9	2.5	2.5	2.0
Promedio		5.9	4.7	3.9	2.9	3.0	2.0

FUENTE: Elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

últimas dos décadas en términos de dólares a PPP. Este aumento ha sido significativo en términos absolutos y también en relación con el resto de los trabajadores. En igual periodo, el ingreso laboral real de los empleados privados formales aumentó 19%, y el de los privados informales, 8%.

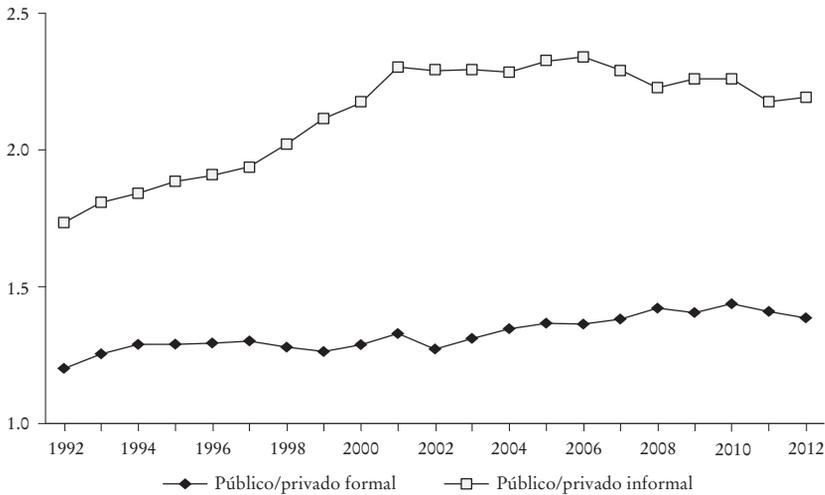
El ratio entre los ingresos de un empleado público y un asalariado del sector privado formal aumentó entre 1992 y 2001 (1.20 a 1.33), luego experimentó una caída por unos años, para luego volver a crecer hasta 1.44 en 2010. Desde entonces, dicha razón ha decrecido hasta ubicarse en 1.39 en 2012. El mismo ratio respecto a los trabajadores del sector informal creció en la década de 1990 (de 1.73 a 2.30), para estabilizarse alrededor de 2.29 entre 2001 y 2006, y mostrar luego un comportamiento descendente hasta ubicarse en 2.19 en 2012 (gráfica 13).⁴

Hasta ahora el análisis se ha concentrado en el ingreso laboral mensual, que surge del producto entre el salario horario y las horas trabajadas. A lo largo del tiempo, el salario horario promedio de un empleado público de América Latina ha ido en aumento. En el año 1992 se ubicaba en 4.3 dólares

⁴ Si se realiza la misma caracterización anterior de los ingresos en las medianas en lugar de los promedios, los resultados van en la misma dirección. El ingreso laboral mediano de un empleado público medido en dólares de paridad de poder adquisitivo es 744 dólares, 42% mayor que el de un asalariado privado formal y más del doble (140%) que el resto de los privados. El ingreso laboral mediano ha evolucionado de igual manera que el ingreso laboral promedio: creció durante la década de 1990, cayó en 2001, para crecer nuevamente entre 2004 y 2012.

GRÁFICA 13. Razones de ingreso laboral promedio por categoría laboral

(Promedio de América Latina, 1992-2012)



FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

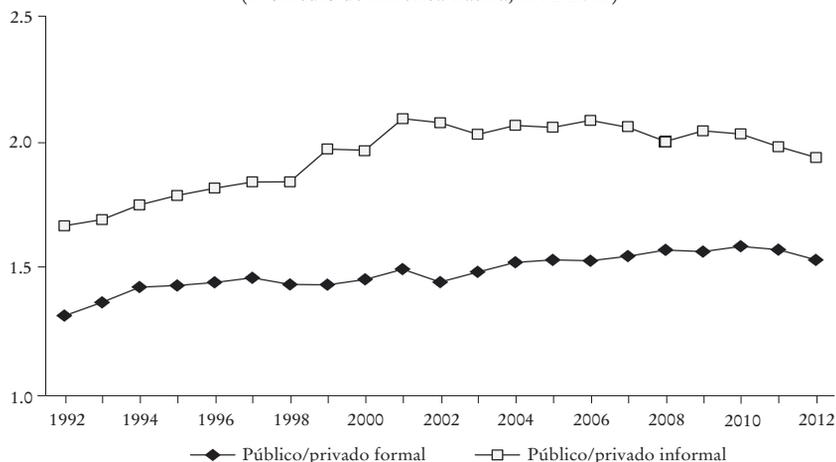
a paridad de poder adquisitivo y creció hasta alcanzar los 5.4 dólares en 2001. En ese año cayó a cinco dólares y se mantuvo en ese monto hasta 2004, cuando retomó el crecimiento hasta alcanzar en 2012 los 6.1 dólares. Si se compara este salario horario promedio con el de un asalariado en el sector privado formal (gráfica 14), la razón respectiva aumentó durante la década de 1990 (de 1.32 a 1.50), disminuyó en 2001 y se mantuvo alrededor de 1.57 hasta 2010, cuando volvió a caer hasta ubicarse en 1.54 en 2012. Por su parte, la razón tuvo una evolución temporal similar en relación con los privados informales, aunque con menores fluctuaciones.

1. La brecha salarial por escolaridad

La evidencia presentada hasta ahora indica que, en promedio, existe una brecha de ingresos a favor del empleo público. Como se discutirá más adelante, esta brecha persiste aun controlando por características observables en la encuestas. Un trabajador típico gana más si está empleado en el sector público que si lo está en el sector privado, aun si trabaja en una firma no pequeña. Este resultado, sin embargo, esconde heterogeneidades. La gráfica 15 revela algunas diferencias importantes. Mientras que la brecha salarial entre el sector público y el privado ronda los 20 puntos porcentuales para aque-

GRÁFICA 14. Razones de salario horario promedio en la actividad principal

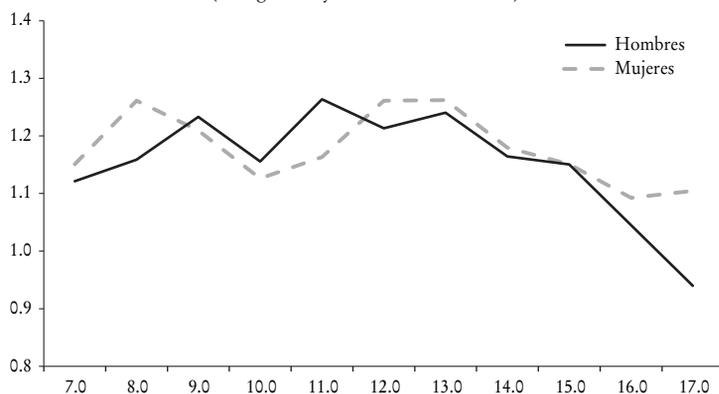
(Promedio de América Latina, 1992-2012)



FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

GRÁFICA 15. Razones de ingreso laboral entre empleados públicos y privados formales

(Por género y años de escolaridad)

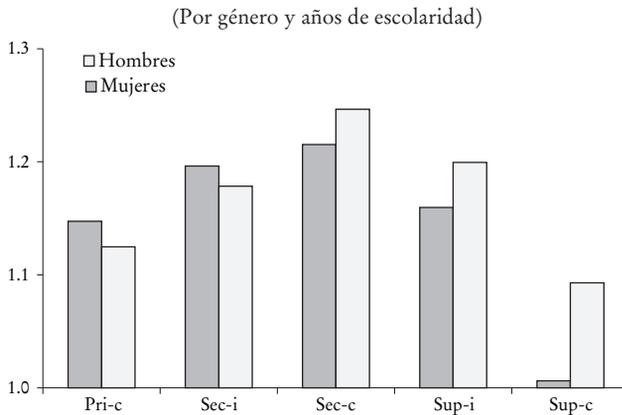


FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

llos empleados con 13 o menos años de escolaridad, cae bruscamente para trabajadores con mayor nivel de escolaridad.⁵ La brecha se reduce a 10%

⁵ Se trunca el análisis en siete años de escolaridad porque el porcentaje de empleados públicos sin primaria completa es mínimo. A su vez, se trunca el análisis por derecha en 17 años de escolaridad, debido a que algunas encuestas no captan años de estudio de posgrado.

GRÁFICA 16. Razones de ingreso laboral entre empleados públicos y privados formales



FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

para las mujeres con mayor nivel de escolaridad y se vuelve negativa en el caso de los hombres con más años de escolaridad.

La gráfica 16 indica que, en promedio para América Latina, la brecha de ingresos entre empleados públicos y privados formales es máxima en los trabajadores con secundaria completa y mínima para aquellos con estudios superiores completos (menos de 10% para las mujeres y casi cero para los hombres).

Este fenómeno de heterogeneidad en las brechas por nivel de escolaridad, también presente en otras regiones del mundo (por ejemplo, Lucifora y Meurs, 2006), es compatible con algunas razones diferentes, que es imposible identificar con los datos de las encuestas de hogares. La heterogeneidad puede provenir de brechas de productividad en el sector público diferentes por tipo de ocupación; poder de negociación sindical más fuerte en el sector público de los empleados de menor calificación u otras razones.

Es interesante notar que la estructura de brechas salariales puede tener importantes implicaciones en términos de la eficiencia del sector público. El nulo o incluso negativo premio salarial por trabajar en el Estado para los más calificados puede implicar una autoexclusión de aquellos más preparados o talentosos, que encuentran mejores perspectivas en el sector privado, a diferencia de los menos calificados que hallan en el empleo público una opción redituable. Naturalmente, las simples estadísticas presentadas en esta sección no son suficientes para determinar relaciones de causalidad, y

en consecuencia no profundizan sobre las razones del equilibrio que parecen predominar en el sector público de América Latina.

El análisis realizado hasta ahora no considera que se están comparando trabajadores que, tal como se mostró en la sección anterior, son diferentes en dimensiones que podrían estar relacionadas con su productividad y, por lo tanto, explicar los diferenciales de salarios observados. Para controlar por características observables en las encuestas se estiman ecuaciones de Mincer para el logaritmo de los ingresos horarios de la actividad principal, en función de varios controles y dos variables dicotómicas; la primera toma valor de 1 para los empleados públicos y la segunda toma valor de 1 para los trabajadores informales, dejando como categoría base al grupo de los asalariados privados formales. Los coeficientes estimados en dichas regresiones pueden interpretarse como el “plus salarial” (en porcentaje) que obtienen los empleados públicos (y los informales) respecto de los asalariados formales, independientemente de sus características observables.

Los coeficientes estimados en cada país resultan todos positivos y estadísticamente significativos para la columna de los empleados públicos (cuadro 4), lo que implica que, a igualdad de características, los asalariados estatales tienen un ingreso horario superior al de un empleado en el sector privado formal. En promedio para América Latina un empleado público gana 22% más que un asalariado en el sector privado formal, diferencia que varía desde 41% en el caso de El Salvador, hasta 5% en Venezuela.⁶

El cuadro 5 restringe el análisis a la muestra de trabajadores formales públicos o privados en tres sectores alternativos: educación, salud y electricidad. Los resultados se mantienen en el sector de educación y salud: el premio salarial por trabajar en el sector público es positivo y significativo en la mayoría de los países; el promedio para la región alcanza casi 20% para educación y 15% en salud. En el caso del sector de electricidad, el número de observaciones es mucho más reducido, y los resultados se vuelven imprecisos. De cualquier forma, en casi todos los países el premio salarial es positivo y estadísticamente significativo también en ese sector.

La gráfica 17 ilustra la evolución de este coeficiente para el promedio de los países de América Latina a lo largo de las dos décadas comprendi-

⁶ Un modelo con interacciones de la *dummy* de sector público con niveles de escolaridad confirma que en la mayoría de los países de América Latina el plus salarial es menor en el grupo con mayor nivel de escolaridad. En promedio, el premio salarial por trabajar en el sector público es de 24% entre los que no completaron la secundaria, 27% para aquellos que no tienen estudios superiores completos y 18% para el grupo con mayor nivel de escolaridad. De cualquier forma, la dispersión entre países es grande.

CUADRO 4. Regresiones del logaritmo del ingreso horario
(Coeficientes de *dummies* de sector)

	<i>Empleo público</i>	<i>Privado informal</i>	<i>Observaciones</i>
Argentina	0.143 (15.77)**	-0.297 (-41.62)**	38580
Bolivia	0.284 (8.7)**	-0.340 (-14.14)**	10333
Brasil	0.234 (39.43)**	-0.136 (-32.55)**	146824
Chile	0.077 (8.91)**	0.206 (32.59)**	61516
Colombia	0.330 (28.69)**	-0.423 (-72.79)**	77743
Costa Rica	0.306 (16.17)**	-0.265 (-20.19)**	13863
Ecuador	0.372 (23.7)**	-0.286 (-29.18)**	23871
Honduras	0.330 (7.52)**	-0.549 (-18.99)**	8650
México	0.290 (11.85)**	-0.298 (-18.41)**	11203
Panamá	0.154 (9.38)**	-0.294 (-22.14)**	16550
Perú	0.081 (5.19)**	-0.286 (-27.52)**	36049
Paraguay	0.125 (3.35)**	-0.313 (-11.79)**	6771
El Salvador	0.411 (26.56)**	-0.292 (-30.03)**	27155
Uruguay	0.163 (20.39)**	-0.200 (-32.36)**	48673
Venezuela	0.055 (8.13)**	-0.159 (-29.98)**	50559

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.
Estadístico *t* entre paréntesis. * Significativo a 5%; ** significativo a 1%.

das entre 1992 y 2012.⁷ Se aprecia que el diferencial entre los ingresos de un empleado público y un asalariado en el sector privado formal aumentó sustancialmente en la década de 1990, y luego más lentamente en la década siguiente. El plus salarial de los empleados públicos, controlando por características observables, creció de 10% en 1992, a 20% en 2002, y luego a 22% en 2012.

⁷ El coeficiente está representado por la línea sólida. Las líneas punteadas denotan los intervalos de confianza de +/- 2 desvíos estándar.

CUADRO 5. Regresiones del logaritmo del ingreso horario^a
(Coeficientes de *dummies* del sector público)

País	Educación		Salud		Electricidad	
	Empleo público	Observaciones	Empleo público	Observaciones	Empleo público	Observaciones
Argentina	0.139 (7.79)**	3395	-0.034 (-1.35)	1690	-0.047 (-0.69)	251
Bolivia	0.213 (3.99)**	753	0.171 (2.16)*	279	0.027 (0.14)	61
Brasil	0.111 (7.18)**	8824	0.042 (2.23)*	5399	0.215 (3.83)**	577
Chile	-0.049 (-2.96)**	4616	-0.035 (-1.31)	2453	0.396 (2.32)*	424
Colombia	0.319 (15.68)**	3628	0.228 (7.94)**	2176	0.431 (5.96)**	536
Costa Rica	0.343 (7.22)**	713	0.329 (4.72)**	363	0.090 (0.77)	241
Ecuador	0.223 (7.79)**	1579	0.370 (8.84)**	532	0.304 (3.36)**	118
Honduras	0.475 (13.31)**	872	0.120 (2.86)**	626	0.139 (1.2)	106
México	0.203 (2.97)**	424	0.211 (2.39)*	177	-0.075 (-0.28)	56
Panamá	0.265 (4.76)**	609	0.241 (2.47)*	257	0.062 (0.35)	76
Perú	0.238 (4.82)**	987	0.113 (2.1)*	596	-0.169 (-1.6)	84
Paraguay	0.057 (0.65)	335	0.216 (2.33)*	110	0.706 (2.28)*	41
El Salvador	0.022 (0.56)	2041	0.049 (0.92)	671	0.093 (0.28)	74
Uruguay	0.048 (2.55)*	2975	0.057 (3.0)**	3453	0.348 (7.47)**	552
Venezuela	0.071 (3.25)**	3678	-0.076 (-3.42)**	1912	0.161 (2.11)*	226

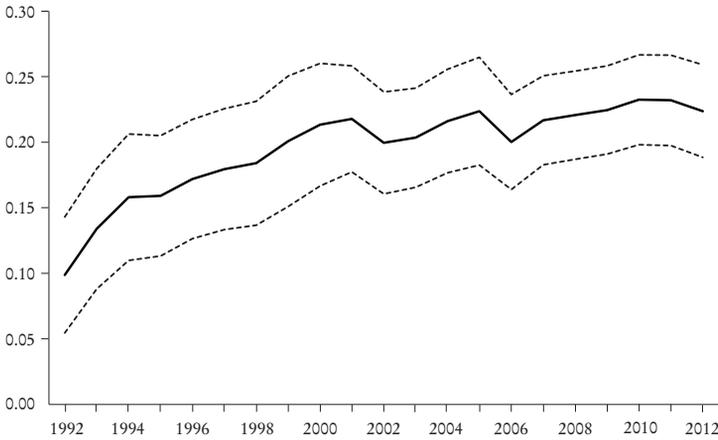
FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

^a Muestra restringida a trabajadores formales en el sector público o privado dentro de cada sector. Estadístico *t* entre paréntesis. * Significativo a 5%; ** significativo a 1%.

En el caso de los trabajadores del sector privado informal, el coeficiente es negativo y decreciente en el tiempo (gráfica 18), lo que sugiere que a lo largo de las últimas dos décadas los empleados públicos han ganado en términos salariales, controlando por observables, en comparación tanto con los privados formales como con los informales.

Se ha argumentado que la brecha de salarios público-privado se reduce significativamente, aunque está lejos de desaparecer, cuando se controla por características de los trabajadores. Una manera alternativa de presentar esta

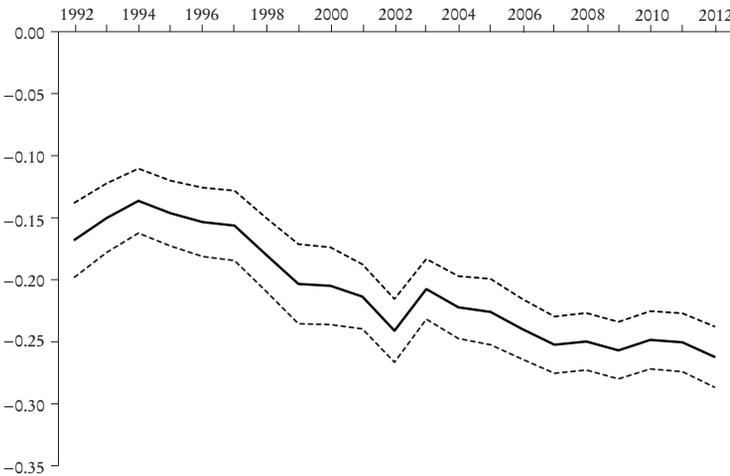
GRÁFICA 17. *Coefficiente de Mincer para empleados públicos*
(Promedio de América Latina, 1992-2012)



FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

información es mediante una típica descomposición de Oaxaca-Blinder. Esta descomposición permite distinguir entre la parte de la brecha explicada por las diferencias entre las características observadas de los trabajadores y la parte que se debe a que esas características tienen distintos retornos en cada sector (público o privado). El cuadro 6 reproduce la brecha salarial

GRÁFICA 18. *Coefficiente de Mincer para trabajadores privados informales*
(Promedio de América Latina, 1992-2012)



FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

entre empleados públicos y privados formales (para aquellos entre 20 y 60 años con más de 30 horas de trabajo semanal) y la descompone entre dos efectos: características (EC) y retornos (ER). El cuadro muestra que las diferencias en características de los trabajadores (educación, género, experiencia) dan cuenta de una proporción superior a 50% de la brecha bruta salarial entre sectores en la mayoría de los países (el promedio es 63%). El efecto retornos, aunque menor, es igualmente considerable.

CUADRO 6. *Descomposición de Oaxaca-Blinder del cambio en la brecha salarial entre empleados públicos y privados formales*

País	Año	Brecha (G)	Descomposición (porcentaje)		Total
			EC	EP	
Argentina	2012	25.6	59.3	40.7	100
Bolivia	2012	35.1	73.6	26.4	100
Brasil	2012	53.8	62.0	38.0	100
Chile	2011	29.7	78.1	21.9	100
Colombia	2012	100.6	65.6	34.4	100
Costa Rica	2012	94.7	60.1	39.9	100
Ecuador	2012	74.4	45.2	54.8	100
Honduras	2012	78.8	46.4	53.6	100
México	2012	73.0	55.9	44.1	100
Panamá	2012	59.5	66.9	33.1	100
Perú	2012	39.5	57.6	42.4	100
Paraguay	2011	41.7	75.7	24.3	100
El Salvador	2012	14.1	111.2	-11.2	100
Uruguay	2012	44.1	58.4	41.6	100
Venezuela	2011	13.2	86.8	13.2	100

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

2. *Los empleados públicos en la distribución del ingreso*

Más allá de sus salarios relativos, ¿qué lugar ocupan los empleados públicos en la distribución del ingreso per cápita familiar? En promedio para la región, un empleado público típico se ubica en el percentil 76 de la distribución del ingreso de su país. Esa ubicación ha ido creciendo lentamente en el tiempo: del percentil 72 en 1992, a 75 en 2003, y a 79 en 2012. El cuadro 7 indica que 1.2% de los empleados públicos pertenece al decil más pobre de la distribución de sus países, mientras que 26.3% está ubicado en el decil superior. La ubicación de los empleados públicos en la distribución del ingreso resulta más favorable que la de los trabajadores en el sector privado formal.

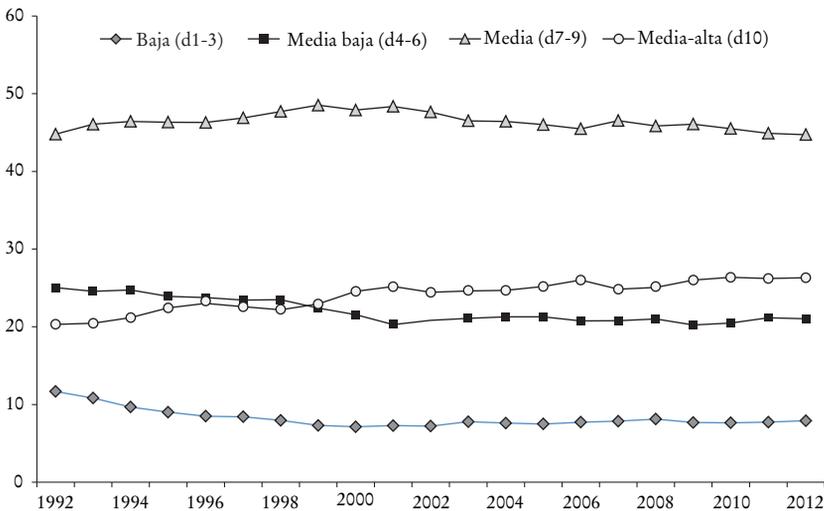
CUADRO 7. *Distribución de empleados de cada sector en la distribución del ingreso per cápita familiar*

<i>Decil</i>	<i>Públicos</i>	<i>Privado formal</i>
1	1.2	2.4
2	2.6	5.4
3	4.1	7.3
4	5.5	8.7
5	7.0	10.1
6	8.5	11.5
7	11.1	12.5
8	14.7	13.4
9	19.0	14.6
10	26.3	14.2
Total	100.0	100.0

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

La gráfica 19 provee un panorama de los cambios en el tiempo. Por simplicidad, se divide la distribución en cuatro grupos definidos arbitrariamente: estrato bajo (deciles 1 al 3), medio-bajo (deciles 4 al 6), medio (deciles 7 al 9) y medio-alto (decil 10). En las dos últimas décadas se ha dado una lenta pero persistente movilidad ascendente de los empleados públicos; la proporción que logra ubicarse en el decil 10 ha crecido de 20.3% en 1992, a

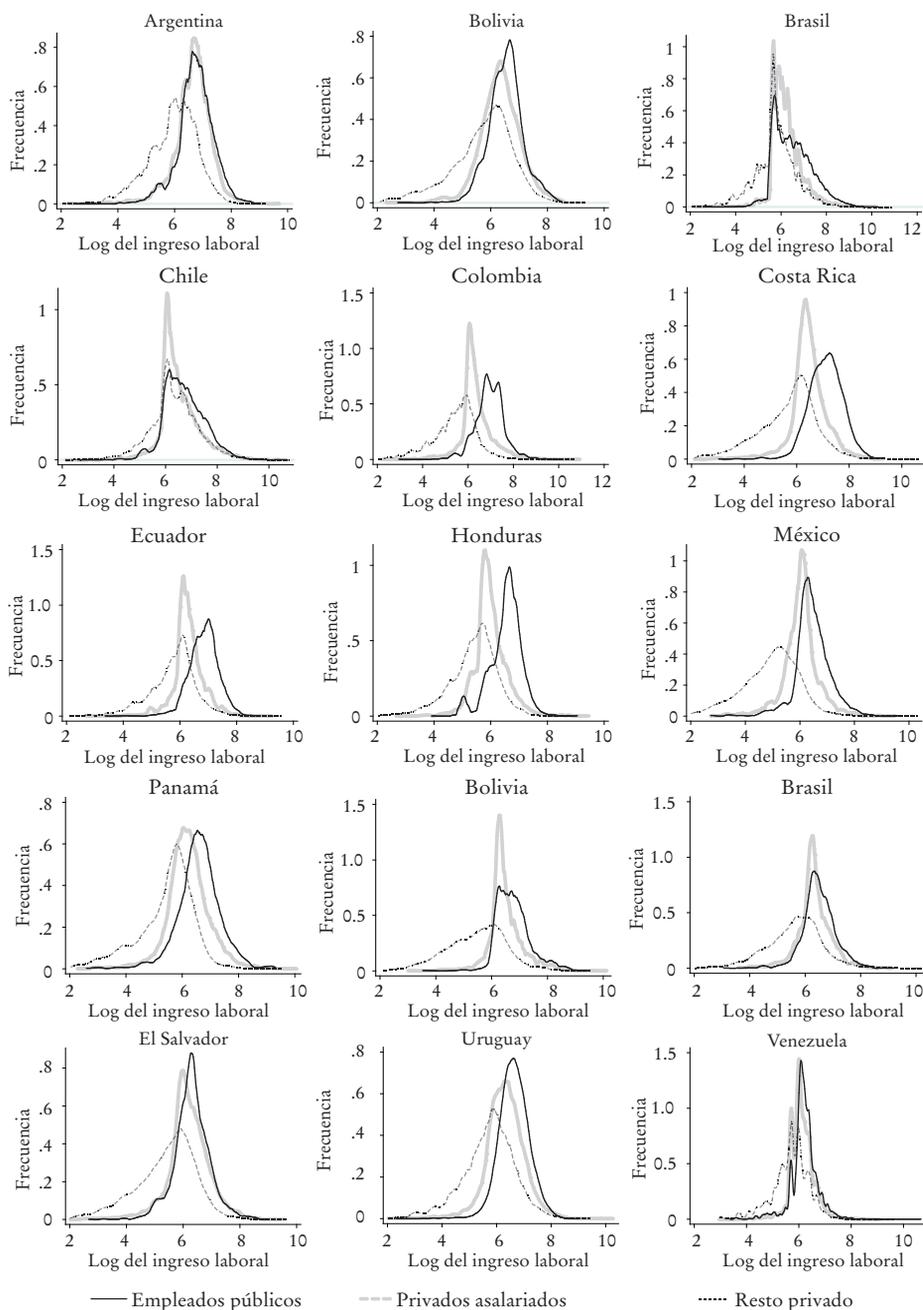
GRÁFICA 19. *Distribución de empleados públicos por grupos de ingreso*
(América Latina, 1992-2012)



FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

GRÁFICA 20. Coeficiente de Gini del ingreso horario en la actividad principal

(Promedio de América Latina, 1992-2012)



FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

24.4% en 2003, y a 26.3% en 2012. En contraste, la participación del estrato más bajo se redujo de 12% en 1992, a 8% en 2012.

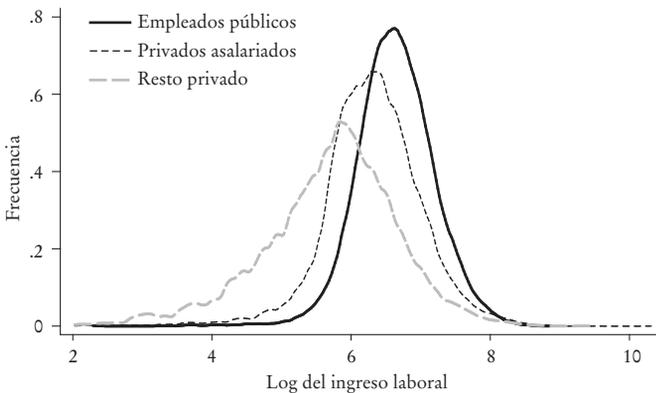
3. La distribución del ingreso por sector de empleo

Resulta interesante analizar las distribuciones del ingreso para cada una de las categorías de empleo analizadas en este trabajo. La gráfica 20 muestra las distribuciones de ingresos laborales mensuales para cada país de América Latina estimadas por el método de *kernels*. En líneas generales se observa una menor dispersión en las distribuciones de los ingresos laborales mensuales de los empleados públicos, respecto de las distribuciones del ingreso en el sector privado formal e informal.

Las distribuciones de los ingresos de los empleados públicos se encuentran, en la mayoría de los casos, desplazadas hacia la derecha en comparación con las otras dos categorías analizadas. Esto es consistente con lo analizado anteriormente: un empleado público tiene ingresos laborales en promedio superiores a los de un trabajador en el sector privado. La gráfica 21 ilustra el caso de Uruguay, donde aparecen las tres categorías bien diferenciadas, siendo la distribución de los ingresos de los empleados públicos aquella ubicada más a la derecha, seguida por la de los asalariados formales y luego por la del resto (informales).

La dispersión salarial en cada sector puede resumirse con indicadores de desigualdad. En particular, el cuadro 8 presenta los coeficientes de Gini

GRÁFICA 21. *Distribución de los ingresos laborales en Uruguay*



FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

CUADRO 8. *Coefficiente de Gini del ingreso horario en la actividad*

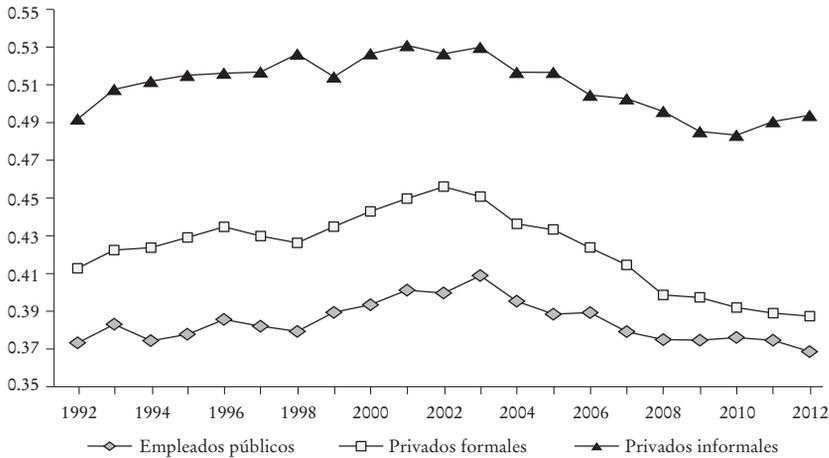
<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Empleo público</i>	<i>Asalariado privado (empresa grande)</i>	<i>Resto privado</i>
Argentina	2012	0.326	0.325	0.430
Bolivia	2012	0.361	0.391	0.497
Brasil	2012	0.531	0.535	0.530
Chile	2011	0.450	0.468	0.562
Colombia	2012	0.367	0.416	0.473
Costa Rica	2012	0.361	0.377	0.530
Ecuador	2012	0.302	0.306	0.428
Honduras	2012	0.374	0.379	0.603
México	2012	0.449	0.451	0.472
Panamá	2012	0.389	0.401	0.578
Perú	2012	0.389	0.413	0.521
Paraguay	2011	0.355	0.357	0.592
El Salvador	2012	0.312	0.347	0.396
Uruguay	2012	0.298	0.388	0.460
Venezuela	2011	0.268	0.256	0.335
Promedio		0.369	0.387	0.494

FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

sobre las distribuciones del ingreso laboral horario en cada sector. En promedio, en América Latina los empleados públicos representan la categoría con menor desigualdad de ingresos laborales. El coeficiente de Gini asociado a sus ingresos laborales horarios es 36.9, casi dos puntos más bajo que el de los privados formales, y más de 12 puntos menor que el del resto de los trabajadores privados. Existe una gran variabilidad de este coeficiente entre países. La menor desigualdad se presenta en Venezuela (con un Gini de 26.8), mientras que la mayor se observa en Brasil (con un Gini de 53.1). Estos dos países representan a su vez los extremos de la desigualdad si se analizan los privados formales.

Existe un claro contraste en la evolución de la desigualdad salarial entre décadas en todos los sectores. Para el caso del empleo público, el coeficiente de Gini de los salarios creció 2.6 puntos entre 1992 y 2002, para luego caer 3.1 puntos en el decenio siguiente (gráfica 22). El contraste fue aún más marcado entre los empleados del sector privado. Por ejemplo, el Gini salarial entre los asalariados privados formales creció 4.3 puntos en la década de 1990 y se redujo en 6.9 en la de 2000. Nótese que mientras la desigualdad salarial en el sector público en 2012 fue similar a la de dos décadas atrás, en el sector privado formal resultó ser más de dos puntos inferior. Es intere-

GRÁFICA 22. *Coefficiente de Gini del ingreso horario en la actividad principal*
(Promedio de América Latina, 1992-2012)



FUENTE: elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

sante notar entonces que si bien el sector público no reprodujo totalmente el escenario de crecientes desigualdades que caracterizó a la década de 1990, dicho sector no acompañó con igual intensidad el proceso de reducción de las brechas salariales en la década de 2000, que se dio con más fuerza en el sector privado.

IV. EMPLEO PÚBLICO Y CICLO ECONÓMICO

Esta sección brinda evidencia sobre la relación entre el empleo público y la evolución del producto per cápita, y su descomposición entre ciclo y tendencia. En particular, se indaga sobre la hipótesis de mayor estabilidad del empleo y los salarios del sector público en el ciclo económico. Esta mayor estabilidad podría surgir como resultado de estructuras contractuales más rígidas en el Estado o como producto de políticas contracíclicas deliberadas. La estabilidad del empleo y los salarios públicos pueden contribuir a amortiguar las desviaciones de la tendencia del producto, siempre que los gobiernos cuenten con los recursos necesarios para financiar el gasto en épocas recesivas.

Para analizar este punto, en esta sección se corren regresiones aprovechando un panel de datos de empleo y producto en todos los países de América Latina en el periodo 1989-2013. Se trata de regresiones con efectos

fijos de la participación del empleo público en el empleo total contra el logaritmo del PIB per cápita (ajustado por PPP), y alternativamente contra una descomposición en dos términos; un componente cíclico y uno de tendencia, estimados a partir del filtro de Hodrick-Prescott. El cuadro 9 muestra los coeficientes de estas regresiones, y adiciona estimaciones para regresiones en las que la variable dependiente es la participación del sector privado formal, y del sector privado informal en el empleo total, alternativamente.

CUADRO 9. Regresiones de participación en el empleo total^a

	<i>Empleo público</i>		<i>Privado formal</i>		<i>Privado informal</i>	
Log del PIB per cápita	-0.012		0.096		-0.084	
	(0.72)		(4.20)***		(3.70)***	
Ciclo del PIBpc		-0.048		0.292		-0.243
		(0.67)		(8.20)***		(3.54)***
Tendencia del PIBpc		-0.009		0.076		-0.068
		(0.42)		(3.04)***		(2.53)**
Observaciones	231	231	231	231	231	231
R ²	0.01	0.02	0.27	0.35	0.20	0.25

FUENTE: Elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

^a Estadísticos *t* robustos entre paréntesis.

* Significativo a 10%; ** significativo a 5%; *** significativo a 1%.

Los resultados sugieren que la participación del empleo público no depende significativamente ni del producto ni del ciclo o la tendencia. Toda la dinámica se observa en las otras categorías: los asalariados formales ganan participación en detrimento del resto, tanto si evaluamos los movimientos del producto, el ciclo y la tendencia. En otras palabras, en términos de participaciones, los empleados públicos presentan un comportamiento acíclico, los asalariados privados formales son procíclicos y los informales contracíclicos. En términos económicos, las magnitudes de los coeficientes del ciclo son sustancialmente mayores: un aumento del producto de 10% en el componente cíclico se traduce en un aumento en la participación de los asalariados privados formales de aproximadamente tres puntos porcentuales.

Los resultados cambian al poner el foco sobre los salarios, en lugar del empleo. El cuadro 10 muestra los resultados de las regresiones del logaritmo de los salarios horarios reales de cada categoría contra el logaritmo del producto per cápita y su descomposición.

Algunos resultados interesantes emergen de este cuadro. En primer lugar, como es esperable, los salarios reales dependen positiva y significativamente del producto en todos los casos. En términos de magnitudes, los

CUADRO 10. Regresiones de salario horario real^a

	<i>Empleo público</i>		<i>Privado formal</i>		<i>Privado informal</i>	
Log del PIB per cápita	0.788 (4.42)***		0.386 (2.89)**		0.528 (3.90)***	
Ciclo del PIBpc	0.970 (2.37)**		1.168 (6.28)***		1.732 (7.81)***	
Tendencia del PIBpc	0.770 (4.10)***		0.308 (2.02)*		0.408 (2.54)**	
Observaciones	231	231	231	231	231	231
R ²	0.34	0.34	0.14	0.18	0.17	0.24

FUENTE: Elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

^a Estadísticos *t* robustos entre paréntesis.

* Significativo a 10%; ** significativo a 5%; *** significativo a 1%.

coeficientes (que se interpretan como elasticidades) son mayores para los empleados públicos. Pero al descomponer el producto entre ciclo y tendencia, la interpretación cambia drásticamente: los salarios de los empleados públicos se ven influidos principalmente por la tendencia del producto; en términos de ciclo el coeficiente es el de menor magnitud. Esto implica que los salarios de los empleados públicos son los más estables en el ciclo económico, pero son los que más fuerte reaccionan ante cambios en el desarrollo de largo plazo.

El cuadro 11 reproduce el ejercicio del cuadro 10 utilizando el logaritmo del ingreso laboral total; los principales resultados se mantienen.

CUADRO 11. Regresiones de ingreso laboral real total^a

	<i>Empleo público</i>		<i>Privado formal</i>		<i>Privado informal</i>	
Log del PIB per cápita	0.695 (4.53)***		0.355 (2.83)**		0.436 (3.31)***	
Ciclo del PIBpc	1.103 (3.01)***		1.199 (6.13)***		2.031 (9.26)***	
Tendencia del PIBpc	0.656 (3.95)***		0.275 (1.93)*		0.284 (1.92)*	
Observaciones	230	230	230	230	230	230
R ²	0.30	0.31	0.13	0.18	0.13	0.25

FUENTE: Elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

^a Estadísticos *t* robustos entre paréntesis.

* Significativo a 10%; ** significativo a 5%; *** significativo a 1%.

En resumen, hasta ahora tenemos dos resultados relativamente esperables en términos teóricos, los cuales se confirman para el caso latinoamericano: *i*) dentro de la distribución de trabajadores, los empleados públicos

son los más estables en términos de la evolución del producto, el ciclo y la tendencia, y *ii*) el empleo público es el de mayor estabilidad en términos de salarios e ingresos laborales con el ciclo económico.

Es un hecho generalizado que el tamaño del sector público tiende a crecer con el desarrollo de largo plazo. En nuestro análisis no se evidencia un incremento significativo en la proporción relativa del empleo público a medida que el producto per cápita crece tendencialmente, sino un incremento en los salarios de los empleados públicos en relación con el resto.

Este incremento del salario relativo de los empleados públicos puede responder a un aumento mayor en ciertas variables observables que afectan la productividad (por ejemplo, escolaridad) respecto de otros sectores, o a factores inobservables. La sección II brinda evidencia sobre el aumento de nivel de escolaridad del empleo público, superior al de otras categorías.

Para evaluar estas alternativas analizamos la relación entre el plus salarial y el producto. En la sección IV vimos que aun controlando por niveles de escolaridad y otras características, los empleados públicos gozan de un plus salarial respecto del resto de las categorías. Si el plus salarial del empleo público no depende de la tendencia, entonces el incremento de los salarios del sector público se explicaría principalmente por mayor calificación de este sector. Si observamos en cambio que el plus salarial de los empleados públicos es el más dependiente del desarrollo de largo plazo, entonces el incremento en los salarios se explicaría por factores no observables.

El cuadro 12 muestra los resultados de comprobar estas hipótesis. El plus salarial de los empleados públicos depende positiva y significativamente de la tendencia del producto, a diferencia del caso de los asalariados de empre-

CUADRO 12. Regresiones del plus salarial^a

	<i>Empleo público</i>		<i>Privado formal</i>	
Log del PIB per cápita	0.216 (1.96)*		-0.007 (0.09)	
Ciclo del PIBpc		-0.759 (3.34)***		-0.408 (2.44)**
Tendencia del PIBpc		0.313 (3.62)**		0.034 (0.39)
Observaciones	231	231	231	231
R ²	0.08	0.21	0.01	0.05

FUENTE: Elaboración propia con base en microdatos de encuestas de hogares.

^a Estadísticos *t* robustos entre paréntesis.

* Significativo a 10%; ** significativo a 5%; *** significativo a 1%.

sas privadas formales, donde la relación no es significativa. En otras palabras, los incrementos salariales del grupo de empleados públicos no parecen explicarse solamente por la dinámica de factores observables como el nivel de escolaridad.

Varias son las explicaciones consistentes con este resultado, con diferentes implicaciones en términos de política económica y bienestar social. Por un lado, el incremento del plus salarial puede deberse a factores que no son capturados por los controles y que incrementan la productividad y eficiencia del sector público; por ejemplo características personales de los individuos, conocimientos específicos de un trabajo particular, diferencias en calidad de la educación, etc. Por otro lado, el incremento de la recaudación puede simplemente impulsar a los gobernantes a incrementar los salarios del sector.

CONCLUSIONES

Este artículo aporta evidencia sobre el empleo público en América Latina durante las últimas dos décadas (periodo 1992-2012) sobre la base de información de las encuestas de hogares nacionales de los países de la región. Estas encuestas constituyen una buena herramienta por su representatividad nacional, su frecuencia y su amplia cobertura sobre cuestiones de empleo y salarios, tanto en el sector público como en el privado, formal e informal.

El Estado tiene un papel importante como empleador en América Latina: de acuerdo con información de las encuestas de hogares, en promedio para la región, 12% de los trabajadores declara estar empleado en el sector público. La participación estatal en el empleo se redujo durante los años 1990 y se recuperó en la última década, pero de forma moderada, sin alcanzar el valor de la década anterior.

El trabajo caracteriza a los empleados públicos de la región en términos de un extenso conjunto de variables demográficas, educativas y laborales. En particular, los empleados públicos tienen en promedio más años de escolaridad que los asalariados en el sector privado formal, diferencia que se incrementa si se compara con los privados informales. El incremento de la proporción de empleados públicos con título terciario o universitario ha sido notable en las dos últimas décadas: desde 28.1% en 1992, a 45.8% en 2012. Este aumento ha sido sustancialmente más intenso que en el sector privado.

El empleo público se caracteriza por una mayor estabilidad. La diferencia en el grado de estabilidad laboral entre el sector público y el privado se manifiesta en la volatilidad del grado de cobertura social en cada tipo de empleo. En la década de 1990, en un escenario de mayores turbulencias en el mercado laboral, el porcentaje de asalariados de empresas grandes protegidos laboralmente cayó, mientras que el grado de cobertura en el sector público se mantuvo con pocos cambios. En la década siguiente, en un marco de mayor estabilidad laboral y crecimiento económico, la recuperación del sector privado en términos de ganancias de protección social fue fuerte, mientras que el crecimiento de la protección social fue más lento en el sector público.

En promedio, un empleado público en América Latina recibe un salario mensual 38% superior al de un empleado en el sector privado formal y más del doble del ingreso de un trabajador informal. El ingreso laboral real (en dólares PPP) de un empleado público promedio en América Latina experimentó un crecimiento durante la década de 1990, se redujo después en los años del cambio de siglo, para luego retomar el sendero de crecimiento sostenido hasta el año 2012. En promedio para América Latina el ingreso mensual de un empleado público típico creció casi 40% en las últimas dos décadas en términos de dólares a paridad de poder adquisitivo. Este aumento ha sido significativo en términos absolutos y también en relación con el resto de los trabajadores. En igual periodo el ingreso laboral real de los empleados privados formales aumentó 19% y el de los privados informales 8%.

La brecha salarial a favor del empleo público persiste aun controlando por características observables en las encuestas. Este resultado, sin embargo, esconde heterogeneidades. Mientras que la brecha salarial entre el sector público y el privado ronda los 20 puntos porcentuales para aquellos empleados con 13 o menos años de escolaridad, cae bruscamente para trabajadores con mayor nivel de escolaridad. La brecha se reduce a 10% para las mujeres con mayor nivel de escolaridad, y de hecho se vuelve negativa en el caso de los hombres con mayor nivel de escolaridad formal.

El plus salarial en el sector público, controlando por factores observables en las encuestas, aumentó sustancialmente en la década de 1990, y luego más lentamente en la década siguiente. Esa mejora salarial relativa se traslada a una mejora de los empleados públicos en la distribución del ingreso. En promedio para la región, un empleado público típico se ubica en el percentil 76 de la distribución del ingreso per cápita de su país. Esa ubicación ha ido

creciendo lentamente en el tiempo: del percentil 72 en 1992, al 79 en 2012. En las dos últimas décadas se ha dado una lenta pero persistente movilidad ascendente de los empleados públicos; la proporción que logra ubicarse en el decil 10 ha crecido de 20.3% en 1992, a 26.3% en 2012.

La desigualdad salarial en el empleo público en América Latina es menor que en otros sectores, pero igualmente alta. El coeficiente de Gini asociado a los ingresos laborales horarios es 36.9, casi dos puntos más bajo que el de los privados formales, y más de 12 puntos menor que el del resto de los trabajadores privados. Los cambios en los niveles de desigualdad salarial en el sector público tuvieron el mismo signo que en el resto de la economía, pero con menor intensidad. Si bien el sector público no reprodujo totalmente el escenario de crecientes desigualdades que caracterizó a la década de 1990, no acompañó con igual intensidad el proceso de reducción de las brechas salariales en la década de 2000, el cual se dio con más fuerza en el sector privado.

La evidencia que surge del análisis de ciclo y tendencia sugiere dos resultados esperables en términos teóricos: *i*) dentro de la distribución de trabajadores, los empleados públicos son los más estables en términos de la evolución del producto, el ciclo y la tendencia, y *ii*) el empleo público es el de mayor estabilidad en términos de salarios e ingresos laborales con el ciclo económico. El análisis indica que el plus salarial de los empleados públicos depende positiva y significativamente de la tendencia del producto, a diferencia del caso de los asalariados de empresas privadas formales, donde la relación no es significativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEDLAS (2014), *Socioeconomic Database for Latin America and the Caribbean*, CEDLAS-UNLP, La Plata.
- Gasparini, L., y L. Tornarolli (2009), “Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata”, *Desarrollo y Sociedad*, vol. 63, núm. 1, pp. 13-80.
- , y M. Marchionni (2015), *Female Labor Force Participation in Latin America*, CEDLAS-IDRC, en prensa.
- Gluzmann, P., D. Jaume y L. Gasparini (2012). “Decisiones laborales en América Latina: el caso de los emprendedores. Un estudio sobre la base de encuestas de hogares”, CEDLAS, Documento de trabajo núm. 137.
- Maloney, W. (2004), “Informality Revisited”, *World Development*, vol. 32, núm. 7, pp. 1159-1178.

Lucifora, C., y D. Meurs (2006), "The Public Sector Pay Gap in France, Great Britain and Italy", *Review of Income and Wealth*, vol. 52, núm.1, pp. 43-59.

OCDE (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París.

OIT (1991), *El dilema del sector no estructurado. Memoria del Director General*, CIT, Ginebra.