

DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO
EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS

Diferencias salariales entre los sectores público y privado en las regiones españolas

Este artículo ha sido elaborado por Juan F. Jimeno, de la Dirección General del Servicio de Estudios¹.

Introducción

En España uno de cada seis empleados varones, una de cada cuatro empleadas y uno de cada tres empleados con titulación universitaria trabajan en el sector público (véase cuadro 1). A pesar de esta considerable incidencia del empleo público, no existen muchos estudios que traten de identificar sus efectos en relación con el funcionamiento global del mercado de trabajo.

Por ejemplo, la fijación de salarios en el sector público es relevante en varias dimensiones. En primer lugar, los gastos de personal constituyen una de las partidas principales del gasto público. En segundo lugar, la estructura salarial del sector público es menos desigual que la del sector privado por múltiples razones, tales como las relacionadas con la organización del trabajo, la mayor implantación sindical o la mayor sensibilidad de los empleados públicos a los criterios de igualdad². Dado que en el sector privado la estructura salarial ha cambiado significativamente en los últimos años como consecuencia de cambios tecnológicos y variaciones en la composición de la oferta de trabajo, causadas por el aumento de la población activa con titulación universitaria, el incremento de la participación laboral femenina y la inmigración, resulta interesante documentar si la estructura salarial en el sector público está modificándose en la misma medida. En tercer lugar, hay razones para pensar que la determinación de salarios en el sector público influye sobre la del sector privado, sea por la existencia de «efectos demostración» o porque ambos sectores compiten en la contratación de determinados tipos de trabajadores. Así, por ejemplo, el sector privado puede tener que competir con el sector público para captar trabajadores con determinadas características, incrementándose, por tanto, sus costes laborales y reduciéndose su competitividad.

La experiencia española puede resultar especialmente ilustrativa acerca de las posibles consecuencias de las diferencias salariales entre el sector público y el sector privado. Por una parte, las condiciones de empleo en el sector público son suficientemente favorables como para que resulte bastante habitual que una gran cantidad de candidatos compitan por cada uno de los puestos de trabajo vacantes en dicho sector, mientras que ciertos sectores y ocupaciones en el segmento privado del mercado de trabajo parecen experimentar una cierta escasez de oferta de trabajo. Así mismo, el peso del empleo público y los salarios difieren significativamente entre las regiones españolas, al igual que ocurre con las tasas de empleo, de desempleo y la incidencia del empleo temporal³. Sin embargo, a pesar de estas diferencias, la movilidad de la fuerza de trabajo entre las regiones españolas es escasa, si bien es cierto que la movilidad dentro de cada región ha mostrado una cierta tendencia creciente desde mediados de los años noventa⁴. Por otra parte, desde la transición a la democracia a mediados de los años setenta, la descentralización del poder político ha causado un incremento continuo del peso de las Administraciones Territoriales en el empleo del sector público, de forma que, aunque los salarios y las condiciones de empleo de los empleados de la Administración Central no varían entre regiones, tanto los Gobiernos de las CCAA como las Administraciones Locales tienen un cierto grado de discrecionalidad en la fijación de los salarios de sus empleados.

1. Este artículo es un resumen del Documento de Trabajo *Public sector wage gaps in Spanish regions*, publicado con el número 0526 por el Banco de España. 2. Véanse Gregory y Borland (1995), Dixit (2002) y Prendergast (1999). 3. Véase Bentolila y Jimeno (1998). 4. Véase Arellano y Bover (2002).

| Porcentaje | Total | Educación primaria | Educación secundaria | Educación universitaria |
|------------|-------|--------------------|----------------------|-------------------------|
| TOTAL | 20,0 | 9,0 | 13,5 | 35,4 |
| Varones | 16,5 | 8,3 | 12,3 | 29,7 |
| Mujeres | 25,1 | 10,4 | 15,4 | 41,4 |

FUENTE: Encuesta de Población Activa, 2004.

Por último, durante las dos últimas décadas se han producido cambios institucionales notorios en la configuración del mercado de trabajo español, además de los cambios tecnológicos y en la composición de la oferta de trabajo mencionados anteriormente, que han afectado a la estructura salarial del sector privado y que, previsiblemente, también pueden haber afectado a la fijación de salarios en el sector público.

En este artículo se ofrece una primera aproximación a las diferencias entre las retribuciones de los empleados públicos y privados en las regiones españolas. A continuación, se presentan los datos que se utilizan, se describe brevemente el enfoque econométrico que identifica los factores que inciden en las diferencias salariales entre el sector público y el sector privado, y se comentan los principales resultados obtenidos.

Datos

El análisis de la estructura salarial del sector público en España resulta algo problemático, dada la escasa disponibilidad de datos. La principal fuente estadística con información detallada acerca de los salarios y las características de los trabajadores, la Encuesta de Estructura Salarial del INE, no recoge a los empleados de las Administraciones Públicas y, por otra parte, solo está disponible para los años 1995 y 2001. La Encuesta de Población Activa (EPA) del INE, la principal fuente estadística para el conocimiento de la situación laboral de los trabajadores españoles, no incluye preguntas sobre salarios. Así, la única fuente estadística sobre la situación laboral y los salarios de la población española con una cierta vocación de regularidad ha sido el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), una encuesta anual realizada a familias durante el período 1994-2001.

Para el análisis de las diferencias salariales entre el sector público y el sector privado, esta base de datos tiene algunas ventajas, como son la riqueza de la información, el seguimiento a lo largo del tiempo de los individuos y una cierta homogeneidad metodológica, con encuestas similares en otros países de la UE. Sin embargo, también tiene algunas deficiencias evidentes: el tamaño muestral no es muy elevado y, dado que las unidades informantes son las familias en lugar de las empresas, no se puede descartar que existan errores de medida de los ingresos salariales. Por otra parte, a efectos de comparar las diferencias salariales entre los sectores público y privado en las regiones españolas, también resulta un inconveniente que esta encuesta no distinga entre los distintos tipos de empleados públicos (funcionarios frente a personal laboral) ni las características de sus empleadores (Administración Central frente a Administraciones Territoriales). Todo ello quiere decir que las diferencias salariales entre los sectores público y privado que pueden obtenerse a partir de estos datos tienen un carácter meramente aproximativo, tanto en el ámbito agregado como en el ámbito regional, y pueden estar influidas por errores de medida de los ingresos laborales y de las horas trabajadas y por omisiones de control de características no observadas de los puestos de trabajo, por lo que no han de ser interpretadas literalmente como un diferencial de salarios entre los sectores público y privado en ocupaciones similares.

| | SECTOR PÚBLICO | | SECTOR PRIVADO | | % DIFERENCIA SALARIAL | NÚMERO DE OBSERVACIONES |
|-------------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|--------------------------|-------------------------------|
| | % total | (log) Salario | % total | (log) Salario | | |
| TODOS | 24,52 | 2,23 | 75,48 | 1,78 | 44,37 | 28.238 |
| Varones | 21,32 | 2,24 | 78,68 | 1,86 | 38,43 | 18.201 |
| Mujeres | 30,34 | 2,21 | 69,66 | 1,63 | 57,78 | 10.037 |
| Antigüedad <= 3 años | 13,07 | 1,91 | 86,93 | 1,59 | 31,75 | 11.955 |
| Antigüedad 3-15 años | 28,61 | 2,26 | 71,39 | 1,86 | 39,18 | 7.722 |
| Antigüedad >15 años | 36,84 | 2,37 | 63,16 | 2,08 | 28,83 | 8.561 |
| Educación primaria | 12,85 | 1,91 | 87,15 | 1,66 | 25,47 | 13.525 |
| Educación secundaria | 22,98 | 2,09 | 77,02 | 1,81 | 27,78 | 5.963 |
| Educación universitaria | 43,62 | 2,42 | 56,38 | 2,06 | 35,81 | 8.750 |
| Andalucía | 27,42 | 2,17 | 72,58 | 1,65 | 52,01 | 3.545 |
| Aragón | 30,73 | 2,25 | 69,27 | 1,88 | 37,02 | 1.292 |
| Asturias | 34,72 | 2,26 | 65,28 | 1,79 | 46,61 | 844 |
| Islas Baleares | 20,69 | 2,25 | 79,31 | 1,74 | 50,21 | 759 |
| Islas Canarias | 25,51 | 2,18 | 74,49 | 1,62 | 56,06 | 1.776 |
| Cantabria | 25,03 | 2,29 | 74,97 | 1,68 | 61,45 | 931 |
| Castilla y León | 25,94 | 2,26 | 74,06 | 1,78 | 48,05 | 1.577 |
| Castilla-La Mancha | 27,51 | 2,15 | 72,49 | 1,64 | 51,12 | 1.265 |
| Cataluña | 18,96 | 2,32 | 81,04 | 1,96 | 35,43 | 3.212 |
| Comunidad Valenciana | 18,85 | 2,16 | 81,15 | 1,69 | 46,88 | 2.419 |
| Extremadura | 34,50 | 1,94 | 65,50 | 1,63 | 30,96 | 974 |
| Galicia | 25,47 | 2,22 | 74,53 | 1,57 | 65,35 | 1.763 |
| Madrid | 25,80 | 2,38 | 74,20 | 2,01 | 36,16 | 3.271 |
| Murcia | 23,87 | 2,07 | 76,13 | 1,59 | 48,41 | 1.328 |
| Navarra | 24,24 | 2,32 | 75,76 | 1,91 | 41,02 | 1.023 |
| País Vasco | 18,30 | 2,41 | 81,70 | 2,04 | 37,18 | 1.519 |
| La Rioja | 17,03 | 2,06 | 82,97 | 1,82 | 23,93 | 740 |

FUENTE: PHOGUE.

El cuadro 2 proporciona la composición de una muestra obtenida del PHOGUE en función de varias características de los empleados y del sector en el que están ocupados, así como una primera aproximación descriptiva de las diferencias salariales entre los sectores público y privado. En esta muestra la composición del empleo es similar a la que proporciona la EPA, con mayor incidencia del empleo femenino en el sector público que en el privado y con un nivel educativo y antigüedad entre los empleados públicos algo superiores a los observados entre los empleados del sector privado. En cuanto a las diferencias regionales, el empleo público tiene una mayor incidencia en Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha y Extremadura. Por lo que respecta a las diferencias salariales entre los sectores público y privado, estas resultan ser para el conjunto de la muestra de alrededor del 44%⁵. Esta diferencia es el resultado de la combinación de tres factores: i) los ingresos salariales son, en su totalidad, más elevados en el sector público; ii) las horas de trabajo son inferiores en el sector público, y iii) el empleo en el sector público tiene una mayor incidencia de asalariados con mayores niveles educativos, antigüedad y cualificaciones profesionales. También es de destacar que las diferencias salariales entre los sectores público y privado son más elevadas para las mujeres, y en Andalucía, Cantabria, Galicia y las Islas Canarias.

5. Esta cantidad se refiere a la media del período 1995-2001. El salario se define como el ingreso laboral por hora trabajada en términos reales (euros de 2000), utilizando el Índice de Precios de Consumo como deflactor.

Para medir cómo las características del empleador público afectan a estas diferencias salariales, al no disponer de información directa sobre salarios públicos en función del tipo de empleado (funcionario frente a personal laboral) o en función de las características del empleador público (Administración Central frente a Administraciones Territoriales), se puede recurrir a analizar tales diferencias en aquellas ramas de actividad en las que se han transferido las competencias de la Administración Central a las CCAA. Hay dos casos que pueden resultar útiles a este respecto: la sanidad y el sector educativo. Cuando se realiza esta comparación, se comprueba que las CCAA que han tenido estas competencias durante más tiempo presentan, por lo general, diferencias salariales a favor del sector público más elevadas. También se observa que, en el caso del sector educativo, las diferencias salariales han tendido a incrementarse después de producirse la transferencia a las CCAA en esta materia.

Estimación de las diferencias salariales entre los sectores público y privado

Las diferencias salariales medias descritas anteriormente se deben a: i) la diferencia de retribución a individuos de características y ocupaciones similares, y ii) las diferentes características individuales de los empleados de cada sector. Entre estas características, algunas (sexo, edad, nivel de educación, etc.) son observables y, por tanto, se puede controlar directamente su impacto sobre la situación laboral y el salario, mientras que otras no son observables (habilidad innata, preferencias, etc.) y no solo afectan al salario que perciben los trabajadores, sino también al sector en el que están empleados.

Por tanto, para separar estos factores, es necesario especificar un modelo econométrico que, por una parte, relacione los salarios y las características de los trabajadores y de los puestos de trabajo y, por otra parte, tenga en cuenta que las características no observadas que afectan a la decisión de los trabajadores de ocuparse en el sector público o en el sector privado también pueden afectar al salario que perciben. Para la primera tarea, se utilizan las ecuaciones tradicionales de ingresos salariales o de salarios «a la Mincer» [Mincer (1974)]. Para controlar la selección de los empleados en cada sector, el enfoque tradicional es especificar la probabilidad de que un determinado individuo esté ocupado en uno de los sectores en función de sus características individuales, de forma que dicha probabilidad actúe como una ecuación de selección (lo que, junto con las ecuaciones salariales, constituye lo que se conoce como Modelo de Regresiones Alternativas-*Switching Regression Model*)⁶.

En un Documento de Trabajo reciente⁷ se presenta la estimación de un modelo de estas características utilizando cinco muestras diferentes (el conjunto de todos los empleados, empleados varones, mujeres, empleados en el sector de la sanidad y empleados en el sector educativo). La variable dependiente en la ecuación de salarios es el salario por hora de trabajo. Como regresores, se incluyen características individuales, tales como, por ejemplo, el sexo, la edad, la antigüedad, el nivel educativo, el estado civil y el número de hijos, junto con variables ficticias por año y por región. En la ecuación de selección se incluyen como regresores características individuales similares a las consideradas en la ecuación de salarios, así como tres variables, como son el nivel educativo y el sector en el que está empleado el cónyuge y las rentas del capital que percibe el individuo, que se supone que afectan a la probabilidad de trabajar en el sector público o privado, pero no al salario percibido⁸.

Los resultados de las estimaciones de este modelo indican que las mujeres y las personas con un nivel educativo alto tienen una mayor probabilidad de estar empleados en el sector público. También resulta que el hecho de tener un cónyuge que esté empleado en el sector público y de que

6. Algunos trabajos que han aplicado esta metodología son, por ejemplo, Carrasco (2001), Pezzin y Schone (1999), Dustmann y Van Soest (1998) o Prescott y Wilton (1992). 7. Véase García-Pérez y Jimeno (2005). 8. Este supuesto es necesario para poder identificar la retribución a cada una de las características observadas en los dos sectores.

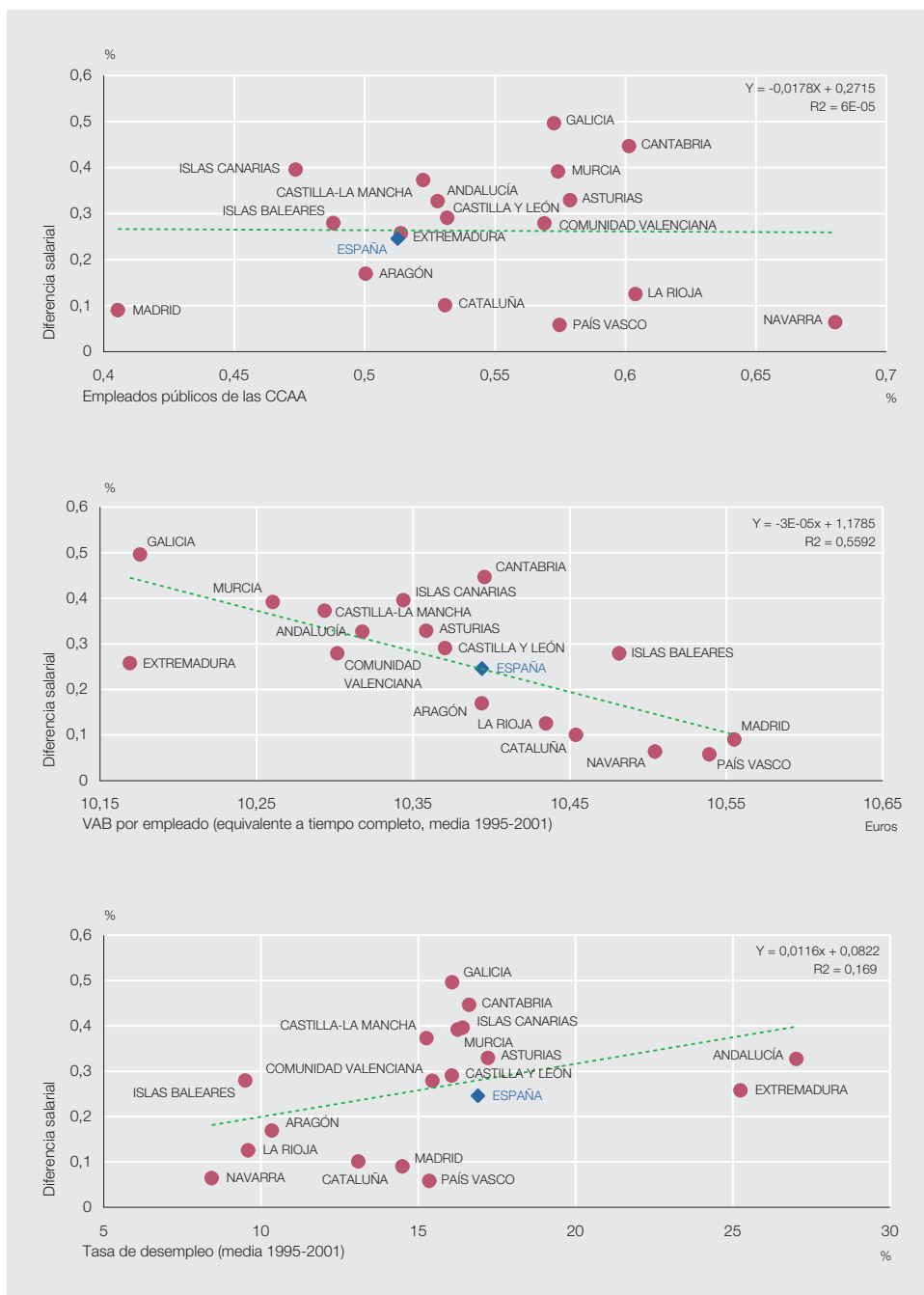
| | Sector público (log) | Sector privado (log) | Diferencia total | Debidas a diferencias de retribuciones | Debidas a diferencias de características observadas | Debidas a diferencias de características no observadas |
|--------------------------|----------------------|----------------------|------------------|--|---|--|
| ESPAÑA | 2,24 | 1,78 | 45,70% | 51,07% | 21,12% | -26,51% |
| Varones | 2,25 | 1,85 | 39,70% | 60,24% | 19,95% | -40,53% |
| Mujeres | 2,21 | 1,62 | 59,10% | 44,81% | 28,11% | -13,83% |
| Sanidad | 2,46 | 2,27 | 18,80% | 53,84% | 20,90% | -55,94% |
| Educación | 2,49 | 2,13 | 35,70% | 34,06% | 15,04% | -13,40% |
| ANÁLISIS REGIONAL | | | | | | |
| Andalucía | 2,17 | 1,70 | 47,10% | 51,89% | 14,47% | -19,22% |
| Aragón | 2,19 | 1,81 | 37,30% | 47,25% | 20,38% | -30,35% |
| Asturias | 2,29 | 1,75 | 54,10% | 52,52% | 21,19% | -19,65% |
| Islas Baleares | 2,32 | 1,81 | 51,00% | 51,04% | 23,05% | -23,12% |
| Islas Canarias | 2,27 | 1,69 | 57,50% | 55,71% | 17,97% | -16,17% |
| Cantabria | 2,28 | 1,66 | 62,20% | 58,62% | 17,60% | -14,00% |
| Castilla y León | 2,23 | 1,73 | 49,90% | 54,64% | 20,90% | -25,60% |
| Castilla-La Mancha | 2,18 | 1,67 | 51,70% | 54,21% | 14,48% | -16,99% |
| Cataluña | 2,34 | 1,92 | 41,70% | 48,32% | 31,62% | -38,27% |
| Comunidad Valenciana | 2,22 | 1,75 | 46,30% | 50,11% | 18,38% | -22,24% |
| Extremadura | 1,98 | 1,66 | 31,30% | 44,02% | 5,54% | -18,31% |
| Galicia | 2,18 | 1,59 | 59,30% | 58,09% | 9,71% | -8,51% |
| Murcia | 2,13 | 1,64 | 48,90% | 51,94% | 9,62% | -12,81% |
| Navarra | 2,32 | 1,93 | 39,00% | 47,07% | 32,64% | -40,69% |
| País Vasco | 2,41 | 1,95 | 46,00% | 51,51% | 40,18% | -45,72% |
| La Rioja | 2,11 | 1,79 | 31,70% | 45,13% | 19,18% | -32,62% |
| Madrid | 2,34 | 1,90 | 44,40% | 47,04% | 35,37% | -38,02% |

FUENTE: García-Pérez y Jimeno (2005).

este posea un nivel educativo alto tiene un efecto estadísticamente significativo y positivo sobre la probabilidad de estar empleado en el sector público. Por lo que se refiere a las ecuaciones de salarios, los principales resultados a destacar son que la brecha salarial entre varones y mujeres, una vez controladas las otras características individuales observadas, es más elevada en el sector privado (24%) que en el sector público (9,9%), y que los salarios aumentan con el nivel educativo y con la antigüedad en mayor medida en el sector público que en el sector privado, especialmente en el caso de las mujeres. Finalmente, las diferencias de salarios públicos entre regiones son, en algunos casos, apreciables y estadísticamente significativas. Una vez controladas el resto de las características, las CCAA que presentan salarios más elevados en el sector público son País Vasco, Madrid, las Islas Baleares, las Islas Canarias, Cataluña y Navarra. Por el contrario, en el sector privado, los salarios más elevados se observan en Cataluña, Navarra, el País Vasco y Madrid, mientras que las CCAA con los salarios más bajos son Cantabria, Murcia y Galicia. Estas diferencias regionales de salarios son mayores para las mujeres que para los varones, tanto en lo que se refiere al sector público como en lo que se refiere al sector privado.

Diferencias de retribuciones y diferencias de características

A partir de las estimaciones anteriores, el diferencial salarial observado entre los sectores público y privado se puede descomponer en: i) las diferencias debidas a retribuciones; ii) las diferencias debidas a características observadas, y iii) las diferencias debidas a características no observadas. Esta descomposición se resume en el cuadro 3. Por lo que se refiere al conjunto de la muestra, la diferencia estimada de retribuciones (51,1%) es superior a la diferencia total observada (45,7%).



FUENTE: Banco de España.

a. Las diferencias salariales se refieren a las que resultan después de descontar el efecto de las características observadas.

Mientras que las características observadas explican un diferencial salarial positivo a favor del sector público (21,1%), las características no observadas que hacen más probable que un determinado individuo esté empleado en el sector público disminuyen su salario esperado condicionado a las características observadas en dicho sector (-26,51%). Por el contrario, las características no observadas que hacen más probable que un determinado individuo esté empleado en el sector privado hacen aumentar el salario en dicho sector por encima del salario medio del mismo. Esto significa que, si no se tuviera en cuenta el componente no aleatorio en la composición del empleo, se estaría estimando a la baja el diferencial de salarios entre ambos sectores.

Algunas pautas en la variación regional de las diferencias salariales entre sectores

Los tres paneles del gráfico 1 presentan el diferencial salarial entre los sectores público y privado que resulta una vez descontados los efectos de las características observadas, en relación con la composición del empleo público, la productividad regional (medida como VAB por empleado) y la tasa de desempleo, respectivamente.

A primera vista, no se aprecia ninguna correlación entre el diferencial salarial de ambos sectores y el peso del empleo del sector público correspondiente a los empleados de las CCAA, si bien excluyendo el País Vasco y Navarra la correlación pasaría a ser positiva y estadísticamente significativa. Por lo que se refiere a la relación entre este diferencial salarial y la productividad regional, cabría esperar que una mayor productividad regional produjera salarios más elevados en ambos sectores y un diferencial salarial menor, puesto que los salarios del sector público responden en menor medida a la productividad que los del sector privado. De hecho, como se puede observar en el segundo panel del gráfico 1, dicha correlación resulta ser negativa y estadísticamente significativa. En tercer lugar, por lo que se refiere a la relación con la tasa de desempleo, cabría esperar que una mayor tasa de desempleo produjera un menor salario de reserva y que este efecto resultara ser mayor en el sector privado, por lo que la correlación entre ambas variables sería positiva, que es, en realidad, lo que se observa en el tercer panel del gráfico 1. No obstante, solo con esta observación no es posible demostrar en qué sentido fluye la causalidad entre ambas variables. También es posible que dicha correlación se produzca porque un mayor diferencial salarial a favor del sector público suponga mayores costes laborales e impositivos sobre el sector privado, reduciendo su productividad y aumentando, así, la tasa de desempleo.

Comentarios finales

Este análisis muestra que las diferencias salariales entre los sectores público y privado son bastante elevadas, incluso después de tener en cuenta las diferencias entre las características de los empleados de cada sector. También señala aspectos peculiares de la estructura salarial del sector público en relación con la del sector privado, tales como la menor brecha salarial entre varones y mujeres y el mayor rendimiento de la educación y de la experiencia, especialmente en el caso de las mujeres. Además, estas diferencias varían entre regiones, siendo las regiones de menor productividad media y con mayor tasa de desempleo las que presentan una mayor diferencial salarial a favor del sector público.

9.2.2006.

BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO, M., y O. BOVER (2002). «Learning about migration decisions from the migrants», *Journal of Population Economics*, 15.
- BENTOLILA, S., y J. F. JIMENO (1998). «Regional unemployment persistence: Spain, 1976-1994», *Labour Economics*, vol. 5/1.
- CARRASCO, R. (2001). «Binary choice with binary endogenous regressors in panel data: Estimating the effect of fertility on female labour participation», *Journal of Business and Economic Statistics*, 19 (4).
- DIXIT, A. (2002). «Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review», *Journal of Human Resources*, 37 (4).
- DUSTMANN, C., y A. VAN SOEST (1998). «Wage structures in the private and public sectors in West Germany», *European Economic Review*, 42 (8).
- GARCÍA-PÉREZ, J. I., y J. F. JIMENO (2005). *Public sector wage gaps in Spanish regions*, Documentos de Trabajo, n.º 0526, Banco de España.
- GREGORY, R. G., y J. BORLAND (1999). «Recent developments in public sector labor markets», en O. C. Ashenfelter y D. Card (eds.), *Handbook of labor economics*, vol. 3C, Ámsterdam, North-Holland, pp. 3573-3630.
- MINCER, J. (1974). *Schooling, experience, and earnings*, Nueva York, Columbia University Press.
- PEZZIN, L., y B. S. SCHONE (1999). «Intergenerational household formation, female labor supply and informal caregiving: A bargaining approach», *Journal of Human Resources*, vol. 34 (3).
- PRENDERGAST, C. (1999). «The provision of incentives in firms», *Journal of Economic Literature*, vol. 37, n.º 1.
- PRESCOTT, D., y D. WILTON (1992). «The determinants of wage changes in indexed and nonindexed contracts: A switching model», *Journal of Labor Economics*, vol. 10 (3).