

**DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA ENCUESTAS Y CENSOS
PROYECTO MECOVI**

**“EL EMPLEO PÚBLICO Y PRIVADO, UN ANÁLISIS DE DIFERENCIAS SALARIALES EN
PARAGUAY BASADO EN LA ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES 1999.”**

Consultora: Cynthia L. González Ríos.

**Paraguay
Julio de 2001**

INDICE

1. Introducción	_____
2. Marco metodológico	_____
3. Marco teórico	_____
3.1 Revisión teórica	_____
3.2 Revisión bibliográfica.	_____
4. Presentación de datos y análisis. _____	_____
4.1. Mercado laboral paraguayo. EPH99.	_____
4.2. Comparación del empleo público y el empleo privado.	_____
4.3. Análisis de regresiones. _____	_____
5. Conclusiones.	_____
6. Bibliografía	_____
7. Anexos	_____

LISTA DE CUADROS

- 1- Población ocupada por sexo según grupos de edad.
- 2- Población de 10 años y más de edad por sector según área de residencia.
- 3- Población ocupada de 1999.
- 4- Porcentaje de trabajadores en el sector público por país.
- 5- Ocupados distribuidos por sector y categoría de ocupación según área de residencia.
- 6- Distribución del sector público y privado según quintiles de ingresos o salarios por hora.
- 7- Promedio de años de estudio de los trabajadores del sector público y privado y categoría de ocupación según área de residencia.
- 8- Promedio de antigüedad en la actividad actual de los trabajadores del sector público y privado y categoría de ocupación según área de residencia.
- 9- Promedio de ingreso mensual y horas trabajadas por sector según nivel de instrucción.
- 10- Asalariados por sector público y privado según tipo de ocupación.
- 11- Ecuación de participación laboral en el sector público por sexo.
- 12- Ecuación de salarios del sector público y privado por sexo.

LISTA DE GRÁFICOS

- 1- Ocupados del sector público y privado por sexo.**
- 2- Promedio de ingreso por hora por sector según área de residencia.**
- 3- Dispersión del ingreso por hora del sector público y privado por sexo.**
- 4- Asalariados por sector público y privado que trabajan sábados y/o domingos.**
- 5- Asalariados por sector público y privado que reciben pagos en especie.**

LISTA DE ANEXOS.

- 1- Asalariados por sector según sexo y área de residencia.**
- 2- Promedio de ingreso por hora de los asalariados distribuidos por sector y categoría de ocupación según área de residencia.**
- 3- Promedio de ingreso diario de los asalariados distribuidos por sector y categoría de ocupación según área de residencia.**
- 4- Promedio de ingreso semanal de los asalariados distribuidos por sector y categoría de ocupación según área de residencia.**
- 5- Promedio de ingreso mensual de los asalariados distribuidos por sector y categoría de ocupación según área de residencia.**
- 6- Ingresos, educación y horas trabajadas del sector público y privado según sexo y área de residencia.**
- 7- Promedio de ingreso mensual del sector público y privado según tipo de ocupación.**
- 8- Distribución de asalariados en el sector público y privado según condición de ocupación.**
- 9- Asalariados del sector público y privado según tenencia de seguro médico.**
- 10- Asalariados del sector público y privado con seguro médico según tipo de seguro.**
- 11- Tasa de pobreza de los asalariados del sector público y privado.**
- 12- Distribución de los asalariados por sector según condición laboral.**

1. INTRODUCCIÓN

La literatura de la Hacienda Pública justifica la necesidad del sector público por el aporte conveniente de sus funciones (de asignación, de distribución y estabilización¹) en el logro de un mercado competitivo de factores y productos que a veces al sector privado por sí solo le resulta difícil alcanzar.

El sector público debería proveer una robusta estructura legal, implementar medidas correctoras o compensadoras en casos de ser necesarias, realizar ajustes en la distribución de la renta, mantener estables los niveles de empleo, de precios etc.; sin embargo, las regulaciones estatales no siempre garantizan las condiciones de competitividad en el sistema económico.

Uno de los aspectos importantes y quizás mas polémicos entre los temas relativos al Estado, es su inserción al mercado laboral con su rol de “empleador” y precisamente el tema de este documento es el empleo en el sector público y el sector privado.

El objetivo del presente trabajo es explorar las posibles explicaciones de las diferencias de ingresos entre los sectores mencionados a través de la captación de los salarios o ingresos de la ocupación principal obtenidos por los asalariados y exponer el perfil comparativo de los mismos por sector de trabajo (público y privado).

Para lograr tal objetivo se acude al análisis de datos de la Encuesta Permanente de Hogares de 1999, ejecutada por la Dirección General de Estadística Encuestas y Censos de Paraguay. Estos datos han sido clasificados de diversas maneras según las necesidades y las formas más convenientes para desplegar ciertos aspectos del sector público y el sector privado.

En la sección 2 expone el marco metodológico; la sección 3 describe el marco teórico; la sección 4 presenta los datos cuantitativos con sus respectivas descripciones y análisis y en la última sección las conclusiones.

2. MARCO METODOLÓGICO.

La metodología se basa en la descripción, análisis y comparación de datos estadísticos y estimados provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares de 1999 (EPH1999) de Paraguay.

En primer lugar, a través de los tabulados, se exponen las características principales del mercado laboral paraguayo y luego se presenta un perfil estadístico del sector público

¹ Musgrave R.A.,P.B., Hacienda Pública. 5° edición.

comparado con el sector privado, enfatizando la descripción y el análisis en aquellas variables que posteriormente serán consideradas en las regresiones econométricas.

La población seleccionada para la presentación de datos corresponde a la ocupada en las categorías de empleados y obreros de empresas públicas y privada², de 10 años y más de edad. La conjunción de empleados y obreros públicos y privados son los llamados “asalariados”.

Por último, se analiza la probabilidad de emplearse en el sector público y se observan los efectos marginales de las variables explicativas de los salarios en cada sector estudiado.

- Probabilidad de empleo en el sector público.

En este tópico se trata de definir los factores que influyen en la probabilidad de emplearse en el sector público; para esto se recurre al método de regresión logística y la probabilidad de pertenecer al sector público se representa por la fórmula:

$$1) \quad T = 1 / 1 + e^{-z}$$

$$z = B_0 + B_1X_1 + B_2X_2 + B_3X_3 + B_4X_4 + B_5X_5 + B_6X_6 + B_7X_7 + B_8X_8$$

donde T simboliza la probabilidad de emplearse en el sector público; e es la base del logaritmo natural cuyo valor aproximado es 2,718 y z representa la combinación de una serie de variables que en el presente trabajo son consideradas explicativas tales como los años de estudio (X_1), la edad (X_2), la experiencia laboral³ (X_3), la antigüedad en el empleo actual (X_4), la condición civil representada por una variable indicativa de tenencia de un compañero o pareja ya sea casada o unida con su correspondiente implicancia de que el individuo convive en una familia (X_5), el área de residencia de las personas (X_6) y las horas de trabajo (X_7).

- Ecuación de ingresos.

Se identifican las variables explicativas de la distribución de los ingresos o salarios de los empleados y obreros del sector público en comparación con los del sector privado y se analizan sus correspondientes efectos marginales a través del Método de los Mínimos Cuadrados Ponderados.

² En los últimos 7 días anteriores a la entrevista, periodo de referencia utilizado en la mencionada encuesta.

³ Se considera la experiencia potencial = edad – años de estudios – 6.

El ingreso considerado como variable dependiente, es el logaritmo del ingreso por hora de los asalariados⁴ públicos y privados.

La forma estructural de la ecuación de ingreso se especifica relacionando un conjunto de características socio-personales con los ingresos y está dada por:

$$\text{Log}(w) = a + \sum B_1X_1 + B_2X_2 + B_3X_3 + B_4X_4 + B_5X_5 + B_6X_6 + B_7X_7 + B_8X_8 + B_9X_9$$

Donde w representa el ingreso por hora, X_1 la educación en términos de años de estudios, X_2 la experiencia potencial, X_3 la antigüedad en el empleo actual, X_4 la edad, X_5 el sexo, X_6 la condición civil, X_7 si trabaja los fines de semana, X_8 si recibe alguna remuneración en especie y X_9 el área de residencia. $B_1, B_2, B_3, B_4, B_5, B_6, B_7, B_8$ constituyen los efectos marginales estimados de cada variable respectivamente.

3. MARCO TEÓRICO.

4.1. Revisión teórica⁵.

Existen diversas explicaciones sobre la desigualdad de ingresos, por tanto, en esta sección se trata de abarcar y resumir las teorías más ajustadas al análisis comparativo de ingresos entre el sector público y privado.

La teoría expone la existencia de diferencias salariales debida a causas relacionadas con:

- la heterogeneidad de los trabajadores,
- la heterogeneidad de los puestos de trabajo y
- las imperfecciones de los mercados de trabajo.

La heterogeneidad de los trabajadores

Admite que los trabajadores tienen stocks de capital humano diferentes y preferencias distintas por los aspectos no salariales de los puestos de trabajo.

En cuanto al stock de capital humano, no todos los individuos tienen la misma capacidad para asimilar conocimientos y realizar cierto tipo de trabajos; ni todos tienen acceso al mismo tipo, cantidad y calidad de educación y formación o experiencia laboral, además de las diferencias entre las características personales (sexo, edad, relación de parentesco, estado civil, etc.).

⁴ Empleados y obreros ocupados.

⁵ Esta sección se basa en McConnell C. y Brue S. L. 1997. Op.cit..

La educación y la experiencia laboral constituyen los pilares de la Teoría del Capital Humano como fundamento de las altas o reducidas ganancias futuras.

La inversión en educación implica un sacrificio actual para aumentar la productividad (ganancias o ingresos) en el futuro y no todos pueden realizar tales sacrificios, por tanto, logros educacionales diferenciados resultaría en ganancias o ingresos diferenciados.

De igual forma sucede con la formación o experiencia laboral, mayores niveles de formación laboral conlleva mayores niveles de ingresos.

La formación en el trabajo comprende desde el aprendizaje por la experiencia hasta los programas formales de aprendizaje como la formación general (creación de cualificaciones o características que pueden utilizarse por igual en todas las empresas y sectores) y la formación específica (formación que sólo puede utilizarse en la empresa que la proporciona).

Por tanto, los trabajadores con más estudios perciben ingresos desproporcionadamente superiores a aquellos con niveles de estudios más bajos y los que tienen más estudios son los que mayormente son elegidos por las empresas para adquirir las nuevas experiencias y formarlos en el trabajo.

Además de la educación y la formación laboral, existen otros (múltiples) factores como la capacidad, los orígenes familiares, la discriminación, la suerte y la asunción de riesgos (variables aleatorias) que también explican las diferencias salariales.

La capacidad, considerada como “el poder para hacer”, consiste en algo separado y distinto de las cualificaciones obtenidas a través de la educación formal o la formación en el trabajo, más bien está relacionada con la destreza física, la inteligencia y la motivación. Se cree que la capacidad puede influir directa (independientemente de las inversiones en capital humano) o indirectamente (a través de su influencia en la cantidad y calidad óptimas del capital humano) en las ganancias.

Los orígenes o características familiares en cuanto se refieren a los ingresos familiares, la educación y el tipo de ocupación de los padres, el número de hijos, las conexiones familiares, etc, también influyen directa o indirectamente sobre los ingresos futuros. Una persona nacida en medio de una familia dueña de una empresa importante tiene más posibilidades de obtener ganancias elevadas en el futuro que otra persona nacida en medio de una familia pobre y sin recursos. Así también, las familias más ricas pueden demandar más cantidad y calidad de educación para su hijos que aquellas familias de ingresos bajos.

El otro factor no menos importante que tiene efectos sobre la distribución de los ingresos es el llamado “discriminación”. La discriminación es entendida como la aplicación de un trato inferior en cuanto a contratación, acceso a un tipo de ocupación, formación, ascensos que se traducen en reducción de salarios de personas que tienen las mismas capacidades,

nivel de estudios, formación y experiencias que otras; pero pertenecen a grupos delimitados por ciertos factores⁶.

La discriminación también se manifiesta en la adquisición de capital humano que contribuye aún más en el aumento de la desigualdad de ingresos. Se refiere a que las familias pertenecientes a las minorías o más pobres no tienen mayores opciones en cuanto a la elección de la calidad de educación y por tanto, difícilmente se encuentren entre ellos adultos con estudios superiores que les ofrezca un patrón de conducta orientado a mejorar el nivel de vida.

Considerando el segundo punto de la heterogeneidad de los trabajadores, es decir, las diferencias en las preferencias personales, la teoría concluye que existen preferencias temporales y preferencias por los aspectos no salariales de los puestos de trabajo desiguales.

En cuanto a la primera preferencia, hay personas que estarían dispuestas a mayores sacrificios actuales en pro de ganancias futuras elevadas, pero otras que no, por tanto, esto genera diferencias en el stock de capital humano al igual que aquellas personas que prefieren dar importancia a aspectos relacionados con las compensaciones extrasalariales, el status del puesto, la localización, las horas de trabajo, etc, es decir las características del puesto de trabajo.

La heterogeneidad de los puestos de trabajo

Los puestos de trabajo son distintos, exigen diferentes tipos y grados de calificación y tienen distintas características no salariales.

Con respecto a las características o atributos no salariales, existen las llamadas diferencias salariales compensatorias cuya función es la de asignar remuneraciones adicionales a una actividad productiva poco agradable. Las diferencias compensatorias pueden darse por riesgos de sufrir accidentes en el trabajo, por la existencia de compensaciones o gratificaciones como seguro médico, vacaciones pagadas etc., por el estatus o prestigio conferido (culturalmente) a ciertos puestos, por la localización del puesto de trabajo, por la seguridad del empleo en cuanto a la probabilidad de mantenerse empleado en el puesto durante todo el año o quedar desempleado en cualquier momento, por las posibilidades de “hacer carrera” en la empresa y obtener mejoras salariales, por el grado de control personal del ritmo de trabajo o por la flexibilidad del horario de trabajo.

Algunos puestos de trabajo exigen más cantidad de educación y formación, por tanto, estos tienen remuneraciones más altas que aquellos puestos con menos exigencias educacionales.

⁶ Entre estos los más estudiados son el género y la raza.

Las imperfecciones del mercado de trabajo.

Otra de las razones de las desigualdades de ingresos entre los trabajadores es la referida a las imperfecciones del mercado laboral relacionadas con el acceso a la información y con la movilidad de las personas.

El acceso a la información sobre la demanda de tipos de trabajo implica un costo directo y un costo de oportunidad de tiempo, por tanto aquellos que manejan más y mejor información tendrían más probabilidades de obtener mejores salarios y por ende se tendría diferencias salariales entre los trabajadores. Esta situación es similar a la ocurrida con aquellos trabajadores que tienen mayores obstáculos (geográficos, institucionales, sociológicos) para migrar de un lugar a otro en busca de ventajas laborales.

Particularidades del sector público.

Las desigualdades de ingresos entre el sector público y privado responden con intensidad diversificada a todas o alguna de las razones expuestas. El sector público como patrón con características peculiares intenta remunerar con salarios similares a los obtenidos en el sector privado, pero aún así, las diferencias persisten.

Al respecto, existen ciertos atributos del sector público que quizá no se observen más desarrolladas en el sector privado. Por ejemplo, las compensaciones extrasalariales (seguro médico, vacaciones, permisos, jubilación, etc) son mas elevadas en el sector público que en el privado; los pagos a los trabajadores menos calificados del sector público son superiores a los pagos de aquellos trabajadores con idéntica formación del sector privado, particularidad atribuida a consideraciones de orden político o sindical.

Los sindicatos del sector público influyen enérgicamente en las decisiones inherentes a salarios, pues, probablemente los sindicatos del sector público estén mejor organizados, tienen mayor poder político y logran más beneficios para los empleados y obreros.

4.2. Revisión de la bibliografía.

Investigaciones realizadas en varios países demuestran la existencia de diferencias de ingresos entre los trabajadores del sector público y el privado.

El estudio, realizado por J. L. Ruiz, "Comparación de las remuneraciones entre el sector público y el sector privado. Evidencia para Lima Metropolitana, 1991", indican mayores niveles de ingresos horarios y semanales para los empleados y obreros del sector público, al igual que efectos marginales de educación más elevados frente al sector privado utilizando el método de estimación de mínimos cuadrados corregidos por selectividad.

Las tasas de retorno de la educación para los trabajadores del sector público de Lima Metropolitana ascienden a 12,9% mientras que para los trabajadores del sector privado es 8,7% por cada año adicional de estudio. La experiencia potencial, por su parte tiene un efecto marginal mayor en el sector privado. Sin embargo, a través del método de mínimos cuadrados ordinarios, los retornos de la educación son superiores en el sector privado (7,3 vs. 3,3). Por último, a través de unas predicciones de ingresos y estimaciones paramétricas prevalecientes en un mercado sin discriminación, concluye que un empleado del sector público gana una cuarta parte de lo que hubiera ganado en el sector privado y esta diferencia se incrementa al compararla con lo que hubiera recibido como remuneración en un mercado sin discriminación.

Por su parte, A. Tansel, en "Public-private employment choice, wage differentials and gender in Turkey, 1999" encuentra que los salarios masculinos de la administración pública son iguales o menores que los salarios masculinos del sector privado, y particularmente menores que los salarios de niveles universitarios. Este hecho, explica Tansel, quizá se deba al poder monopólico que puede ejercer el Estado en el mercado.

En cambio, los salarios femeninos de la administración pública, se presentan iguales o mayores a los del sector privado. Además, queda destacado en este material que en el sector privado de Turquía, existe una gran brecha de salarios entre hombres y mujeres, no ocurriendo así entre los mismos del sector público.

Otro aspecto interesante abordado por Tansel es el referido a las tasas de retorno de la escolaridad. Queda indicado que las tasas de retorno de la educación para los trabajadores hombres del Sector público de Turquía, son menores en comparación con aquellos que trabajan en empresas de propiedad del Estado o trabajan en el sector privado, mientras que las tasas de retorno de la educación para las mujeres asalariadas del sector privado son superiores a las del sector público.

Más detalles de estudios similares pueden encontrarse en la bibliografía citada.

4. PRESENTACIÓN DE DATOS.

5.1. MERCADO LABORAL PARAGUAYO. EPH 99.

El mercado laboral paraguayo se caracteriza por una fuerza laboral joven y una alta tasa de actividad o participación masculina. Los ocupados menores de 40 años constituyen el 65% de la fuerza laboral ocupada, mientras que los jóvenes (los ocupados de 10 a 29 años o menores de 30 años) representan el 40% de los ocupados. Estos porcentajes (65% y 40%) indican robustamente la presencia de una fuerza laboral joven.

Según el sexo, la distribución de la población deja apreciar que en todos los grupos de edad mencionados no se advierten diferencias significativas (ver **cuadro 1**).

Cuadro 1

Población ocupada* por sexo según grupos de edad. (%)			
Grupos de edad	Total	Sexo	
		Hombre	Mujer
Total	2.195.931	1.395.115	800.816
10-19 años	15,6	16,7	13,5
20-29 años	24,4	24,1	24,9
30-39 años	24,4	23,6	25,8
40-49 años	17,5	17,0	18,2
50-59 años	10,6	10,9	10,1
60-69 años	5,4	5,4	5,5
70 años y más	2,2	2,2	2,1

Fuente: EPH 99. Dirección General de Estadística Encuestas y Censos.
* de 10 años y más de edad.

La tasa de actividad en el total país es de 57,3% y al comparar los niveles de participación de hombres y mujeres se observan que la tasa de actividad masculina es cuantiosamente superior a la femenina (74% vs 42%⁷). Según el área de residencia, la tasa de actividad del área urbana es 58,5% y del área rural es cercana a 55,8%. Los porcentajes por sexo muestran una brecha de 26,1% entre las tasas de actividad femenina (72,4%) y masculina (46,3%) del área urbana, mientras que en el área rural esta oscila alrededor de 41,2%, donde el 75,7% de los hombres y sólo el 34,5% participan en el mercado laboral.

La tasa de participación o actividad en Asunción es cercana al 70% de la población de 10 años y más de edad, donde el 54,2% de los hombres y el 57,4% de las mujeres forman parte de la fuerza laboral.

El cuadro 2 muestra la población de 10 años y más de edad distribuida de acuerdo a la participación en los diferentes sectores del mercado laboral. Existe un porcentaje importante de individuos (46,6%) que se encuentra en edad de realizar una actividad laboral (10 años y más) pero no lo hace por estar inactivo (estudiantes, jubilados, amas de casa, etc). El empleo en trabajos independientes (cuenta propia, patrón, familiar no remunerado, empleado doméstico) predomina tanto en áreas urbanas (25%) como rurales (42%); mientras que el empleo como dependiente en el sector privado conforma alrededor del 17% y el sector público 4,3% de la población en edad de trabajar.

Cuadro 2

Población de 10 años y más de edad por sector según sexo y área de residencia. (%)

⁷ DGEEC. Principales Resultados EPH 1999.

Sexo y área de residencia	Total	Ocupado			No participa en el mercado laboral *
		Sector público	Sector privado	Trabajador independiente y empleados domésticos	
Total país	4.112.591	4,3	16,8	32,3	46,6
Área urbana	2.282.739	6,3	21,8	24,9	47,0
Área rural	1.829.852	1,8	10,7	41,5	46,1

Fuente: EPH 99. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

* Incluye: desempleados e inactivos.

Respecto a este último, en el área urbana existe un mayor porcentaje de empleados y obreros públicos que en el área rural (6,3% vs. 1,8%).

Otro punto por demás interesante, es la contribución de los trabajadores asalariados públicos y privados en la población económicamente activa. En el **cuadro 3**, se observa: el empleo del sector público constituye 6,7% de la población económicamente activa, a su vez 8% del total de ocupados y 20,2% de los asalariados. Por su parte el empleo del sector privado forma el 27% de la población económicamente activa y 31% de los ocupados. La mayor parte de los ocupados está conformada por los trabajadores independientes quienes oscilan alrededor del 60%.

Cuadro 3

Población ocupada* 1999 - %			
	Sector público	Sector privado	Trabajadores independientes**** y empleados domésticos
Total asalariados** (868.514)	20,2%	79,8%	-
Total ocupados (2.195.931)	8,0%	31,5%	60,5%
PEA*** (2.611.371)	6,7%	27,0%	51,0%

Fuente: EPH 99. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

* de 10 años y más de edad.

** Asalariados: empleados y obreros públicos y privados. Se excluyen los empleados domésticos.

*** Población económicamente activa: incluye: desempleo oculto.

**** Incluye: empleador, cuenta propia, familiar no remunerado y empleado doméstico.

El tamaño del Sector público paraguayo es relativamente pequeño (**Ver cuadro 4**) en comparación a otros países latinoamericanos y caribeños tal como se observa en el estudio realizado por Panizza⁸, quien, basado en Encuestas de Hogares de varios años y de 17 diferentes países de América Latina y el Caribe, ha elaborado un cuadro demostrativo de la evolución de sus respectivos sectores públicos.

⁸ Panizza, U. 2000. "The public sector premium and the gender gap in Latin America: Evidence for the 1980s and 1990s". Inter-American Development Bank.

Cuadro 4

Porcentaje de trabajadores en el sector público por país.		
	Año	%
Bolivia	97	11,8
Brasil	97	14,1
Chile	96	8,7
Colombia	99	8,6
Costa Rica	97	16,4
Ecuador	98	9,8
Guatemala	98	6,2
Honduras	98	9,4
México	94	14,6
Nicaragua	93	20,1
Panamá	97	21,9
Paraguay	99*	8,0
Perú	97	12,0
Rep.Dominicana	96	14,4
El Salvador	98	11,8
Uruguay	97	54,2
Venezuela	97	16,1

*Elaboración propia con EPH99.DGEEC.

Fuente: Panizza U. The public sector premium and the gender gap in Latin America: Evidence for the 1980s and 1990s. August 2000.

Oportunamente se presenta parte del cuadro mencionado donde figura que de los 17 países en estudio, el 65% de ellos (11 países) tiene un sector público (observando los datos de la última encuesta de cada país) que representa desde 10% hasta 54% de los ocupados, mientras que solamente 6 países tienen un sector público menor al 10% de los ocupados, entre los cuales se encuentra el Paraguay (8%).

Considerando que el objetivo de este estudio es intentar determinar los factores determinantes de las diferencias, específicamente de salarios, entre sectores y exponer las características de los trabajadores de los sectores mencionados, a partir de aquí las descripciones se centrarán mayormente en comparaciones entre el sector público y privado.

5.2. COMPARACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO CON RESPECTO AL EMPLEO PRIVADO. EPH 99.

El empleo en la administración pública ha mostrado una tendencia creciente en los últimos 7 años, el incremento en el periodo 1993-2000 superó a 18% manteniendo un crecimiento

promedio anual de 2,4%⁹. En el periodo 1995-1998 esta tasa es levemente superior al promedio (2,8%) pero bastante superior al observado en el periodo 1993-1995.

En cuanto al gasto público, alrededor de 38% de los gastos totales de la Administración Central del año 1999 se destinó a pagos de servicios personales y 14,4% correspondía a las inversiones físicas, según la misma fuente de información.

La política salarial del sector público se basa en un sistema de clasificación de cargos por categorías que se funda en la naturaleza general de las funciones, la índole de responsabilidades y los requisitos exigidos para el desempeño conforme con la organización funcional y administrativa de los organismos y entidades de la Administración Central; es decir, está lejos de una remuneración relacionada con la competencia o productividad de los empleados¹⁰.

- Composición del sector público y privado paraguayo.

Para los efectos de esta investigación, el sector público está compuesto por empleados y obreros; los empleados públicos constituyen 17% del total de asalariados y los obreros públicos 3,2%. Mientras que en el sector privado, los empleados comprenden cerca de 29%, los obreros son un poco más de la mitad (51%) del total de ocupados asalariados. Aproximadamente 8 de cada 10 de los empleados y obreros del sector público y 7 de cada 10 del sector privado, trabajan en el área urbana. En forma más desagregada, los obreros privados tienen una mayor distribución hacia las áreas rurales en comparación que los mismos del sector público. Alrededor de 38% de los obreros privados residen en el área rural, en tanto que sólo 19,5% de los obreros públicos viven en áreas urbanas, lo que se traduce en una diferencia de 18% entre ambas áreas. Si bien estas cifras son significativas en términos porcentuales, en términos absolutos los son más aun, pues, se refieren a más de 5.500 obreros de la administración pública y más de 160 mil obreros de empresas privadas residentes en el área rural¹¹. [Ver cuadro 5](#).

⁹ DGEEC. Trabajo de Apoyo Estadístico al Congreso Nacional. Boletín N° 2.

¹⁰ Mayor detalle sobre el Sector Público pueden encontrarse en Carosini L.2000. Política de Empleo y Salario del Sector Público Paraguayo.

¹¹ Las cifras absolutas pueden calcularse a partir del cuadro 5.

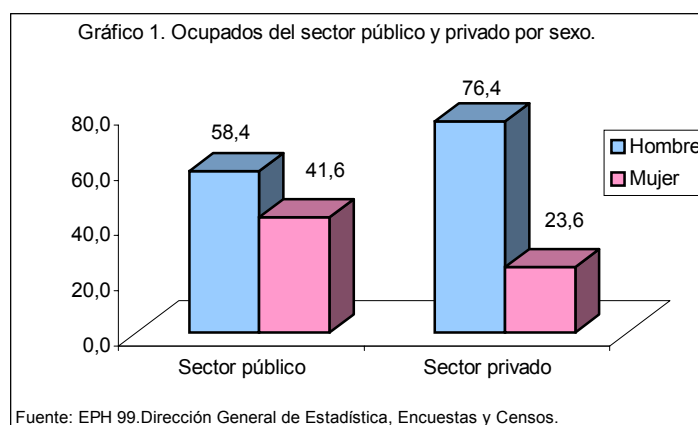
Cuadro 5

Ocupados* distribuidos por sector y categoría de ocupación según área de residencia. (%)							
Área	Total	Total Sector público	Sector público		Total Sector privado	Sector privado	
			Empleado	Obrero		Empleado	Obrero
Total	868514 (100%)	175.770	147.716 (17%)	28.054 (3,2%)	692.744	249613 (28,7%)	443.131 (51%)
Urbana	73,8	81,2	81,3	80,5	71,9	88,1	62,7
Rural	26,2	18,8	18,7	19,5	28,1	11,9	37,3

Fuente: EPH 99. Dirección General de Estadística Encuestas y Censos.

* de 10 años y más de edad.

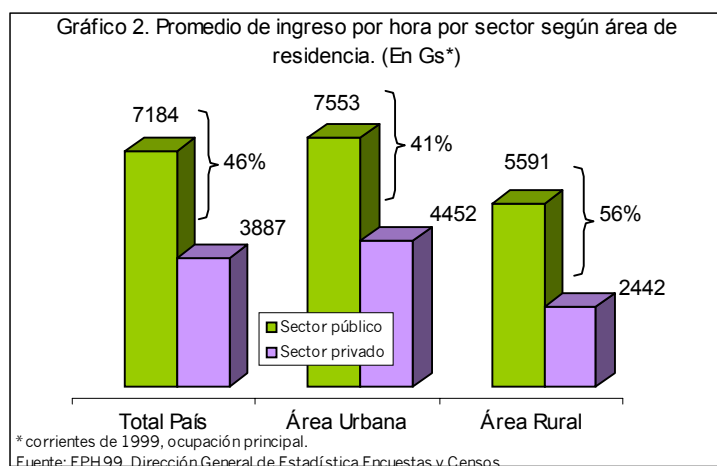
La composición por sexo de los sectores se presenta más equitativa en el sector público que en el privado. Los trabajadores masculinos del sector público representan 58,4%, y sus pares en el sector privado constituyen 76,4%. Con lo mencionado, se podría asumir que las mujeres tienen mayores posibilidades de acceder al sector público que al privado. Detalles de la distribución de los ocupados por sector según sexo y áreas de residencia pueden obtenerse en el [gráfico 1](#) y [anexo 1](#).



- Desigualdades de salarios.

En cuanto a los ingresos obtenidos por los trabajadores del sector público y privado, cabe resaltar las diferencias que existen a favor de los empleados y obreros ocupados en la administración pública. En general ([gráfico 2](#)), los trabajadores del sector público perciben un ingreso promedio por hora que es 46% mayor al del sector privado. La brecha se extiende a 56% a favor de la administración pública del área rural y 41% del área urbana.

Las diferencias no sólo se dan entre sectores (público y privado) sino también dentro de los mismos. Los trabajadores de la administración pública del área urbana obtienen ingresos por hora superiores en 25% al percibido por trabajadores del mismo sector residentes en el área rural, cifra que se incrementa a 45% en el sector privado¹². Más detalles de ingresos del sector público y privado pueden observarse en el **anexo 2, 3, 4 y 5**.



Según los datos examinados, las condiciones de ingresos en el sector público son “mejores” que en el sector privado independientemente de algunos factores tales como el nivel de instrucción de empleados y obreros.

Otra manera de confirmar las ventajas de pertenecer a la administración pública es observando la distribución de los ocupados por sector (público y privado) según quintiles (**ver cuadro 6**).

Cuadro 6

Distribución de los ocupados del sector público y privado según quintiles de ingresos*.

N° de quintil	Sector público	Sector privado
1 (de ingreso más bajo)	100,0	100,0
2	2,6	24,4
3	6,1	23,5
4	15,9	21,1
5 (de ingreso más alto)	29,9	17,5
	45,5	13,5

Fuente: EPH 99. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

*ingreso por hora de la ocupación principal, en Gs corrientes de 1999.

¹² Cabe resaltar que la mayoría de los trabajadores asalariados del sector privado del área rural trabajan en el sector de actividad primario.

En el quintil más bajo de ingresos de los asalariados se encuentra sólo 2,6% de ocupados del sector público, mientras que la contraparte privada oscila cerca del 25%, es decir una cuarta parte de los asalariados privados. Igual situación acontece en los quintiles más elevados, cerca de la mitad de los trabajadores del sector público pertenecen al quintil más alto, mientras que en el sector privado a este nivel sólo acceden el 13,5%.

- Brecha de género.

El análisis de género ha ganado un espacio en la mayoría de los trabajos de investigación, obviamente en el presente trabajo tampoco queda al margen, especialmente al observar fenómenos interesantes en cuanto a la tendencia del nivel de participación de las mujeres en el mercado de trabajo. En el plano de diferenciación básica entre hombres y mujeres trabajadores, existe la convicción de que estas últimas enfrentan situaciones desventajosas, manifestadas principalmente en los niveles salariales¹³.

Es importante no olvidar que la población estudiada es la asalariada, es decir, aquellos ocupados (empleados y obreros) que están en relación de dependencia con el llamado “patrón o empleador”.

Resultados del estudio realizado para América Latina y el Caribe¹⁴ indican que las mujeres empleadas en el sector privado tienen salarios (horarios) 30% menores a los percibidos por los hombres con destrezas similares. Por su parte, la brecha de género en el sector público se aproxima al 10%, es decir, 20% menor a la observada en el sector privado. Más detalladamente señala que las brechas en el sector privado de un país a otro, oscilan desde 20 (Colombia) hasta 43% (Honduras), mientras que las brechas en el sector público llega hasta 36% especialmente entre los países de América del Sur (Bolivia, Brasil, Uruguay, Chile, Colombia, Costa Rica). Las menores diferencias salariales por género se dan entre los sectores públicos de América Central (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana) México, Perú y entre ellos Paraguay.

Efectivamente, los *salarios horarios* femeninos del sector público paraguayo en base a la EPH99, muestran brechas de géneros leves que van desde 1,0% en el área urbana hasta 6,0% en el área rural, acorde con la apreciación de Panizza para América Latina (Ver Anexo 6). Estas diferencias se dilatan al tener en cuenta *los ingresos mensuales*; en el área urbana se incrementa a 17% y en el área rural a 10% a favor de los hombres.

¹³ Delvalle, J. 2001. Inequidades de género en la inserción laboral. Revista Economía y Sociedad Número 4, DGEEC.

¹⁴ Panizza, U. 2000. “The public sector premium and the gender gap in Latin America: Evidence for the 1980s and 1990s”. Inter-American Development Bank.

Los aspectos más llamativos son los acontecimientos del sector privado, principalmente del área urbana. Mientras se esperaba una gran brecha de género como es costumbre, se ha llegado a resultados favorables a las mujeres, pero que probablemente no pasan de ser un comportamiento ilusorio pero muy alentador.

Los *salarios mensuales* femeninos del *sector privado* en general muestran signos de mejoría al nivel de Total País con una brecha de 6% por encima de los ingresos masculinos con una mediana de ingresos similar entre hombres y mujeres. En el área urbana, en cambio, persiste una brecha de género de 3% (cifra muy inferior a la observada en el sector público del área urbana, 17%), mientras que en área rural existe una leve ventaja femenina de 1% con una mediana de ingresos superior a la de hombres.

Al respecto, Heikel¹⁵ mencionaba que "...podría estar existiendo algún avance para mejorar la posición económica de las mujeres, al menos en el mercado de trabajo, lo cual podría estar registrándose en las industrias de manufacturas urbanas, el comercio y ciertos puestos más modernos en los servicios del sector privado...", la EPH99 confirma de cierta manera esta presunción al analizar *los ingresos por hora* de hombres y mujeres.

En general, *los ingresos por hora* femeninos son más elevados que los masculinos; sin embargo, esta situación de ventajas para las mujeres, se explica quizá por las menores horas trabajadas de ellas. Con lo expuesto, se puede mencionar que existe un mejoramiento del nivel de ingresos de las mujeres "asalariadas" principalmente en las áreas urbanas, en las actividades comerciales y de servicios comunales.

¹⁵ Heikel, M. V., 1996. Op.cit.

en el sector privado y 13,1 vs 11,3 años de estudios en el empleo público) pero los retornos educacionales para las mujeres son menores que los retornos para hombres (10% vs 16% en el sector público y 13,5% y 14,7% en el sector privado respectivamente para mujeres y hombres. [Ver Cuadro 12](#)).

- Dotación de capital humano.

Teóricamente, los contrastes de ingresos entre sectores se deberían a que los trabajadores de un sector (público) tienen mayor nivel de capital humano y mayor nivel de productividad. La educación, la experiencia laboral, la atención a la salud etc. tal como indica la literatura, forman parte del capital humano; al respecto, en los [cuadros 7 y 8](#) se pueden observar que el sector público está mejor dotado en inversión educativa y entrenamiento laboral. Los trabajadores del sector público poseen un promedio de 12 años de estudios, mientras que los del sector privado sólo 8 años. Considerando las categorías de trabajadores, los empleados públicos conservan

Cuadro 7

Promedio de años de estudio de los trabajadores* del sector público y privado y categoría de ocupación según área de residencia.							
Área	Total	Total Sector público	Sector público		Total Sector privado	Sector privado	
			Empleado	Obrero		Empleado	Obrero
Total País	8,9	12,1	13,1	6,5	8,1	11,0	6,5
Urbana	9,8	12,2	13,2	6,6	9,1	11,3	7,3
Rural	6,5	11,7	12,7	6,3	5,6	8,5	5,0

Fuente: EPH 99. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

* de 10 años y más de edad.

ventajas de alrededor de 2 años de estudios más, frente a sus pares privados (13,1 años vs. 11 años). Esto implicaría como mínimo la culminación de los estudios secundarios de la mayoría de los empleados públicos. En cuanto a la educación de los obreros públicos y privados, no existen pronunciadas diferencias; obreros de ambos sectores mantienen alrededor de 6 años de estudios lo cual indicaría por lo menos la finalización de los estudios primarios. Los trabajadores del área rural tanto empleados como obreros, son los más aquejados por la falta de mayor nivel de educación, apenas alcanzan en promedio estudios primarios o dicho en otras palabras, alrededor de 6 años de estudios.

Comparando estos resultados con los datos de otro país, se tiene que la situación educacional observada de los empleados paraguayos es similar a la de empleados peruanos. En Perú, los empleados públicos tienen 11 años de estudios alcanzados en

promedio mientras que los privados solamente 9 años. En cuanto a los obreros peruanos, el comportamiento es diferentes a los obreros paraguayos; prácticamente no existen diferencias en educación, mantienen en promedio 5,3 años de estudios¹⁶, mientras que en Paraguay los obreros privados logran 7,3 años de estudios y los obreros públicos 6,6 .

Como se mencionó anteriormente, las cualificaciones adquiridas en el trabajo ya sean a través de la formación formal o informal, general o específica, forman parte del capital humano, estas cualificaciones son las conforman la experiencia laboral.

Los trabajadores del sector público tienen más años de experiencia en su actual trabajo que los del sector privado (empleados y obreros). Ver **cuadro 8**.

Cuadro 8

Promedio de antigüedad en la actividad actual de los trabajadores* del sector público y privado y categoría de ocupación según área de residencia.							
Área	Total	Total Sector público	Sector público		Total Sector privado	Sector privado	
			Empleado	Obrero		Empleado	Obrero
Total País	5,2	9,3	9,0	11,0	4,2	4,8	3,9
Urbana	5,7	10,0	9,7	11,8	4,5	4,8	4,2
Rural	3,9	6,4	6,1	7,9	3,5	4,7	3,3

Fuente: EPH 99. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

* de 10 años y más de edad.

Los resultados observados se orientan hacia la conclusión de que los trabajadores del sector público logran tener mayor estabilidad laboral y mayor ventaja salarial.

- Frecuencia horaria de trabajo y salarios.

El ingreso promedio en términos mensuales del sector público (Gs.1.133.000) es superior al del sector privado (Gs. 748.000), sin embargo, el sector público alcanza en promedio sólo 40 horas semanales de trabajo (**ver cuadro 9**), mientras que los asalariados (empleados y obreros) del sector privado en promedio cumplen con las exigencias horarias legales de 48 horas semanales.

¹⁶ Ruiz, J.L. Comparación de las remuneraciones entre el sector público y el sector privado. Evidencia para Lima Metropolitana, 1991.

Cuadro 9

Promedio de ingreso mensual* y horas trabajadas** por sector según nivel de instrucción. (En Gs. corrientes)

Nivel de instrucción	Sector público			Sector privado		
	Ingreso mensual	Hs.trabajadas	%	Ingreso mensual	Hs.trabajadas	%
Total	1133420	40,2	100,0	742660	48,1	100,0
Sin instrucción	288000	48,0	0,1	343508	47,3	2,1
Primario	833910	41,9	13,2	548240	48,1	44,1
Secundario	992493	41,3	41,9	774612	49,4	43,6
Terciario***	1355004	38,6	44,8	1550538	42,2	10,1

Fuente: EPH 99. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

* de la ocupación principal.

** normalmente en la semana.

***Incluye: docentes, militares, policiales y universitarios.

En el cuadro 10 se puede observar más detalles de las horas trabajadas, la educación, y los ingresos mensuales en ambos sectores considerando los tipos de ocupación. Los conductores del sector privado son los ocupados con más carga horaria entre los asalariados, superan en promedio 60 horas semanales.

Cuadro 10

Asalariados por sector de trabajo según tipo de ocupación.

Tipo de ocupación	% Asalariados por Sector			Horas trabajadas(1)		Años de estudios (2)		Ingreso mensual(3)	
	Total	Sector público	Sector privado	Sector público	Sector privado	Sector público	Sector privado	Sector público	Sector privado
Total	867629	175770	691859	40,2	48,1	12,1	8,1	1.133.420	742.660
Profesionales, Técnicos, etc	12,5	39,4	5,6	36,2	39,1	14,3	14,1	1.131.529	1.455.028
Gerentes, Administradores	5,7	10,9	4,4	41,0	48,4	13,1	11,7	1.851.719	1.810.135
Empleados, Oficinas	15,8	27,2	12,9	38,4	44,6	11,8	11,7	966.646	805.095
Vendedores	12,0	,	15,0	,	47,7	,	8,4	,	715.881
Agropecuarios	9,8	,	12,2	,	45,8	,	4,2	,	364.681
Conductores	6,3	3,9	6,9	46,5	60,4	6,3	7,6	902.094	931.583
Artesanos, Operarios	24,9	4,2	30,1	40,7	48,4	7,6	6,9	1.188.744	609.722
Obreros, Jornaleros	4,3	3,4	4,5	43,9	48,7	5,4	6,5	669.219	573.190
Servicios Personales	8,5	9,1	8,3	54,6	51,7	8,6	7,3	970.040	617.768
Otros Trabajadores	0,4	1,9	,	54,2	,	13,9	,	1.388.931	,

Fuente: EPH 99. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

(1) promedio normalmente a la semana.

(2) promedio

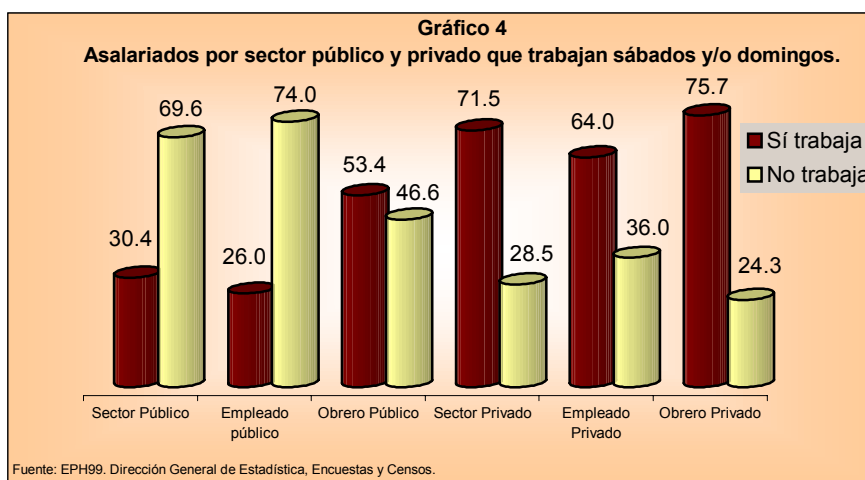
(3) promedio de la ocupación principal en Gs. Corrientes de 1999.

Existe una tendencia de mejores remuneraciones para los profesionales y técnicos con 14 y más años de estudios del sector privado, mientras que las remuneraciones a gerentes y

administradores no muestran diferencias muy pronunciadas. En el **anexo 7** se observan datos de 1998 donde los gerentes administrativos y los profesionales ganan más en el sector privado que en el sector público. Los empleados y oficinistas del sector privado, con niveles de escolaridad semejantes a sus pares del sector público tienen ingresos mensuales inferiores en alrededor de 17%. Por su parte los obreros y jornaleros muestran ingresos inferiores en el sector privado.

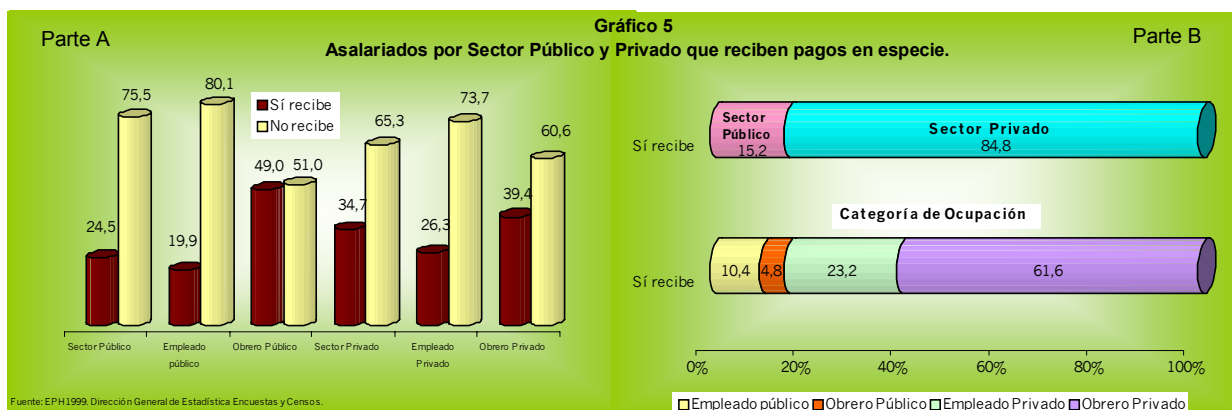
Otro aspecto de la frecuencia horaria en ambos sectores es el cumplimiento de la ocupación principal en horarios de los fines de semana, ya sean sábados y/o domingos (**ver gráfico 4**). Este es un factor que influye en la captación de ingresos.

La mayoría de los ocupados del sector privado (71,5% o 7 de cada 10 asalariados privados) trabajan los fines de semana, contrariamente, en el sector público sólo 30,4% o 3 de cada 10 ocupados de la administración pública trabajan los fines de semana.



- Compensaciones en especies.

Los pagos en especie se consideran formas de compensación que contribuyen a la formación de los ingresos de los trabajadores. La mayoría de los que reciben



remuneraciones en especie son trabajadores del sector privado, principalmente los obreros privados tal como se observa en la parte B del gráfico 5. En la parte A se diferencia la distribución de aquellos que recibieron y no algún pago en especie por sector y categoría de ocupación. El mayor % de pagos en especie de la administración pública se realiza a los obreros públicos (49%), conformados por los trabajadores en servicios de protección, operadores de máquinas, de equipos de transmisión, electricistas, mecánicos, pintores, conductores, artesanos, etc. En términos porcentuales los obreros públicos que reciben este tipo de pagos es superior al del sector privado, pero en términos absolutos, resalta la cantidad implicada en el sector privado, donde el 39,4% con remuneraciones en especie representa a más de 170 mil personas contra los 13 mil que representa el sector público con pagos en especie.

- Otras características de cada sector.

Otras características interesantes son las siguientes: existen en el sector privado alrededor de 28% de subocupados invisibles, mientras que en el sector público esta cifra sólo llega a 3,2% (ver anexo 8). La subocupación o el subempleo existe cuando involuntariamente se trabaja menos horas de las que se desearía o de lo que sería una jornada normal de trabajo (subempleo visible) o evidencia niveles de ingresos bajo respecto al legalmente establecido (subempleo invisible). En este caso el sector público se destaca por el cumplimiento de remuneraciones mínimas tal como establece la ley.

En cuanto a la seguridad social, la EPH99 permite obtener datos sobre la cobertura de seguros médicos. La carencia de seguro médico afecta en su mayor parte a los ocupados del sector privado y principalmente a los residentes en el área rural (anexo 9). Cerca de 88% de los asalariados privados del área rural no cuentan con seguro médico. En el área urbana, el 63% de los asalariados privados se encuentran en igual situación. Por su parte, el 72% de los trabajadores del sector público cuentan con seguro médico; de los cuales, la

mitad pertenece a la cobertura de IPS (Instituto de Previsión Social). Los demás se distribuyen entre el seguro médico privado individual (19,4%), el seguro privado laboral (14,5%) y la sanidad militar y policial (11,6%). Por su parte, el 74% de los asalariados del sector privado con seguro médico cuenta con cobertura de IPS y el 20% con seguro médico privado individual (anexo 10).

Por último, la tasa de pobreza de los ocupados del sector privado es tres veces superior a la del sector público (16,4% vs 6,0%) y la tasa de desempleo del sector privado es cuatro veces superior a la del sector público (10,3% vs. 2,5%). Otros detalles de las bondades de emplearse en uno u otro sector se pueden observar en los anexos 11 al 12.

5.3. ANÁLISIS DE REGRESIONES.

- Probabilidad de emplearse en el sector público y privado.

Las estimaciones logísticas de elegir un sector de trabajo para hombres y mujeres con niveles de estudios más y menos elevados son mostradas en el cuadro 11. El mismo muestra los coeficientes, la significancia y los efectos marginales de cada variable sobre la probabilidad de elegir uno u otro sector.

Los efectos de las variables independientes sobre la decisión de pertenecer al sector público son semejantes para hombres y mujeres.

La relación entre la educación y la probabilidad de emplearse en el sector público es positiva; el incremento de un año de estudio aumenta la probabilidad de pertenecer a la administración pública en 39% para las mujeres y 41% para los hombres. Los hombres tienen ligeramente más probabilidades de pertenecer al sector público.

La experiencia laboral potencial y la adquirida en el empleo actual también influyen positivamente en esta decisión conservando diferencias ínfimas entre hombres y mujeres en la probabilidad de pertenencia al sector público.

Los trabajadores del sector público trabajan en promedio 8 hs menos que los del sector privado, por tanto, el incremento de las horas de trabajo disminuye la probabilidad de emplearse en la administración pública y aumentan la probabilidad de emplearse en el sector privado.

En la medida que va aumentando la edad de los trabajadores, las estimaciones sugieren que disminuyen considerablemente las posibilidades de ingresar al sector público, es decir, existen altas probabilidades de pertenecer más bien al sector privado.

El área de residencia por su parte, afecta negativamente a los hombres (con una significancia del 10%), es decir, las cifras indican que un hombre que vive en el área

urbana tiene más probabilidades de emplearse en el sector privado (75%) que en el público, sin embargo, las mujeres que viven en el área urbana tienen 34% de probabilidades de pertenecer al sector privado, en otras palabras, es más probable que las mujeres del área urbana pertenezcan al sector público antes que el privado.

Cuadro 11						
Ecuación de participación laboral en el sector público por sexo.						
Variable dependiente: 1= si trabaja en el sector público 0= si trabaja en el sector privado.						
Variables Independientes	Hombres			Mujeres		
	Coef.	Sig.	Exp (B)	Coef.	Sig.	Exp (B)
Constante	-4,19711	0,000	0,015	-3,348	0,000	0,035
Años de estudios (X1)	0,342956	0,000	1,409	0,3317	0,000	1,393
Cuadrado de la Edad (X2)	-0,00122	0,002	0,999	-0,001	0,053	0,999
Experiencia potencial (X3)	0,11213	0,001	1,119	0,1165	0,010	1,124
Antigüedad en el empleo actual (X4)	0,076761	0,000	1,080	0,0727	0,000	1,075
Con pareja (X5)	0,36399	0,029	1,439	0,2893	0,094	1,335
Área de residencia (X6)	-0,29114	0,067	0,747	-1,081	0,000	0,339
Horas de trabajo (X7)	-0,0366	0,000	0,964	-0,036	0,000	0,965
-2 LogLikelihood	1580,7			923,2		
Cox & Snell -R ²	0,214			0,267		
Nagelkerke - R ²	0,361			0,371		
Porcentaje de predicción	85,0			73,7		
Número de casos	2413			964		

El hecho de ser el soporte de una familia representado por la condición civil de estar casado/a y/o unido/a (X5) aumenta las probabilidades de pertenecer al sector público especialmente en lo que se refiere a las mujeres (34% de probabilidades de pertenencia al sector público).

En síntesis, tanto hombres como mujeres tienen probabilidades equivalentes de pertenecer al sector público en cuanto se incrementa en un año la educación y experiencia laboral, variables consideradas las más significativas, tal como sucede en otros países, específicamente para el caso peruano¹⁷ donde sugiere tal conclusión, sin descartar que en algunos países se da lo contrario¹⁸.

¹⁷ Ruiz, J.L., "Comparación de las remuneraciones entre el sector público y el sector privado. Evidencia para Lima Metropolitana, 1991".

¹⁸ Haití (donde disminuye la probabilidad de pertenecer al sector público siendo mujer) y Turquía (donde las mujeres con niveles de estudios elevados tienen mayores probabilidades de pertenecer al sector privado que público).

- Estimaciones de ingresos del sector público y privado.

Las estimaciones de la ecuación de ingresos sectoriales y por sexo se observan en el **cuadro 12**. En general, las seis regresiones de salarios son estadísticamente significativas.

La expectativa de que la educación y la experiencia laboral influyeran positivamente en los ingresos se cumple con niveles significativamente robustos. Por cada año de estudio incrementado, los ingresos de ambos sectores aumentan en 14% aproximadamente. Este comportamiento es contrario a lo sucedido en los países de la bibliografía consultada como Perú donde los retornos de la educación del sector público son mayores a los del sector privado, mientras que en Brasil, Colombia, Venezuela, Haití los retornos son mayores en el sector privado¹⁹.

Las estimaciones de salarios por sexo muestran que los efectos marginales de la educación sobre los ingresos de los hombres del sector público son más altos que los hombres empleados en el sector privado (16,8% vs 14,7%). Al contrario, las mujeres empleadas en el sector privado tienen retornos educacionales mayores a aquellas insertadas en el sector público (13,5% vs 10,1%).

Otra deducción por demás importante, es el hecho de que al aumentar la educación femenina del sector público en un año más, los efectos sobre sus ingresos son mucho menores (10,1%) que los arrojados para los masculinos (16,8%). En el sector privado, en cambio, se plantea una situación de equidad en cuanto a los retornos educacionales entre hombres y mujeres (alrededor de 14% para ambos). Esto de cierta manera confirma lo establecido en secciones anteriores sobre las menores brechas de género existentes en el sector privado.

Queda como sugerencia a partir de estos resultados de retornos educacionales, considerando que el Estado puede influir en el área educativa más que ningún otro ente, estimular mayores inversiones en el mejoramiento de la educación paraguaya en cuanto a calidad y cantidad del servicio en pro de mejores niveles de ingresos y bienestar de la población.

¹⁹ Ruiz, J.L., “Comparación de las remuneraciones entre el sector público y el sector privado. Evidencia para Lima Metropolitana, 1991”.

En general, las diferencias de retornos de experiencias laborales entre ambos sectores son ínfimas, pero al observar las estimaciones por sexo, resalta el considerable efecto marginal que se adjudica a los hombres del sector público (10%), mientras que en el sector privado este efecto llega a la mitad tanto para hombres como mujeres.

La edad por su parte, aparece con signo negativo probablemente por el efecto de las tasas de rendimientos decrecientes de los ingresos al transcurrir los años de edad de una persona. Se introdujo también la antigüedad en el empleo actual como variable explicativa de los ingresos y como resultado se advierte que no es significativa en la ecuación de hombres del sector público pero sí en las demás aunque muestra efectos marginales muy reducidos sobre los ingresos.

El hecho de trabajar más días y por ende más horas crearía una expectativa alentadora sobre la cantidad de ingresos percibidos, por tanto, se introdujo una variable dicotómica de “trabaja sábado y/o domingo” y el resultado fue inesperado. La relación existente entre trabajar los sábados y/o domingos además de los otros cinco días de la semana y la cantidad de ingresos horarios obtenidos es, como se dijo, inesperadamente negativa. Este resultado quizá se explique por el hecho de que mayormente son los “obreros” los que trabajan de lunes a viernes y además los fines de semana y son los que perciben menos ingresos tanto en el sector público como privado. Más del 70% de los trabajadores del sector privado trabajan los fines de semana (sábado y/o domingo) y la mayoría de ellos son obreros (ver gráfico 4).

Otra variable hallada interesante es la de “pagos en especie” como explicativa de los salarios. Los pagos en especie tienen una relación positiva con los ingresos tanto del sector público como privado; el hecho de recibir remuneraciones no monetarias, es decir, pagos en términos de víveres, alimentos, vestimentas etc. contribuyen en la formación de los ingresos de los trabajadores especialmente del sector privado (17%), tal como es observado en la parte B del gráfico 5.

Los efectos positivos de residir en el área urbana son más pujantes en los ingresos del sector privado que el público; así como el hecho de tener una familia tiene una influencia positiva sobre los ingresos en ambos sectores.

Cuadro 12												
Ecuaciones de salarios del sector público y privado por sexo.												
Variable dependiente: Log natural del salario o ingreso por hora*.												
Variables Independientes	Sector Público						Sector Privado					
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
	Coef.	Sig.	Coef.	Sig.	Coef.	Sig.	Coef.	Sig.	Coef.	Sig.	Coef.	Sig.
Constante	6,492	0,000	6,187	0,000	7,002	0,000	6,289	0,000	6,247	0,000	6,601	0,000
Años de estudios	0,138	0,000	0,168	0,000	0,101	0,000	0,145	0,000	0,147	0,000	0,135	0,000
Cuadrado de la Edad	-0,001	0,000	-0,001	0,000	0,000	0,171	-0,001	0,000	-0,001	0,000	-0,001	0,000
Experiencia potencial	0,066	0,000	0,100	0,000	0,027	0,087	0,054	0,000	0,055	0,000	0,052	0,000
Antigüedad en el empleo actual	0,005	0,062	0,002	0,564	0,011	0,014	0,008	0,000	0,008	0,001	0,010	0,033
Trabajo sábado y/o domingo	-0,252	0,000	-0,239	0,000	-0,268	0,000	-0,166	0,000	-0,092	0,004	-0,378	0,000
Pago en especie	0,080	0,107	0,001	0,993	0,203	0,010	0,172	0,000	0,193	0,000	0,118	0,017
Con pareja	0,096	0,042	0,049	0,521	0,088	0,141	0,106	0,000	0,078	0,029	0,143	0,005
Área de residencia	0,126	0,013	0,110	0,114	0,202	0,005	0,230	0,000	0,237	0,000	0,202	0,003
Sexo	0,076	0,060					0,046	0,121				
Número de casos	716		398		318		2659		2013		646	
R	0,610		0,651		0,574		0,625		0,619		0,624	
R Cuadrado	0,372		0,424		0,329		0,390		0,384		0,389	
R Cuadrado Ajustado	0,364		0,412		0,312		0,388		0,381		0,381	
F	46,528		35,776		18,981		188,439		155,968		50,668	
DurbinWatson ocupación principal.	1,877		1,832		2,127		1,737		1,660		1,850	

5. CONCLUSIONES

La propuesta de este trabajo es determinar las variables explicativas de las diferencias de ingresos entre el sector público y privado previo análisis de la probabilidad de que un individuo trabaje en el sector público.

Las descripciones estadísticas y paramétricas se han basado en los datos de la Encuesta Permanente de Hogares de 1999, recogida por la Dirección General de Estadística Encuestas y Censos de Paraguay. Estos datos han sido clasificados de diversas maneras según la necesidad y conveniencia de la demostración de ciertos aspectos del sector público y el sector privado; se han observado cifras por áreas de residencia (urbana, rural), por sexo, por tipos de ocupación, por categorías ocupacionales, etc.

Se hallaron resultados comparativos muy interesantes que sugieren la existencia de mayores niveles de ingresos en el sector público. Los salarios por hora del sector público son superiores en 46% a los del sector privado así como los salarios o ingresos mensuales del sector público son 35% superiores a los del sector privado.

De acuerdo con la teoría las diferencias salariales en general, están relacionadas con características inherentes, a los trabajadores, al puesto de trabajo y las imperfecciones del mercado laboral.

Los trabajadores son heterogéneos, tienen diferentes niveles de instrucción, distintos niveles de experiencia o formación laboral, así como distintas capacidades relacionadas a las motivaciones, la inteligencia, la destreza física, así como la influencia de los orígenes familiares, la discriminación, la suerte y la asunción de riesgos.

Los puestos de trabajo también son distintos tienen diferentes exigencias en cuanto educación y formación laboral además de tener atributos característicos no salariales como los riesgos de sufrir accidentes, labores poco agradables o saludables, la localización, la carga de horarios, etc. que contribuyen en las diferencias de ingresos.

Las imperfecciones del mercado relacionadas con el acceso a la información y la movilidad de las personas también favorecen las diferencias salariales entre los trabajadores.

Obviamente el presente trabajo se limita a estudiar las desigualdades de ingresos basadas en los datos proporcionados por la Encuesta Permanente de Hogares de 1999. Informaciones sobre educación, experiencia laboral, tipos de ocupaciones del sector público y privado pueden explicar una parte de las inequidades salariales pero existe otra parte que probablemente es determinada por otros factores que escapan al presente análisis.

Se ha encontrado, que los trabajadores públicos efectivamente están mejor dotados en educación y experiencia laboral que los privados. Si bien, se ha dicho que los trabajadores

del sector público perciben ingresos más altos que los del sector privado y tienen años de estudios más elevados, las estimaciones dicen que la inversión de un año más de educación reportaría beneficios más nobles en el sector privado especialmente a las mujeres. Los retornos educacionales del sector privado son ligeramente superiores (14,5% vs 13,8%) a los públicos. Las mujeres del sector privado tienen similares retornos a los hombres (14%) pero lo interesante es que resulta ser 4% más alto que los efectos marginales de la educación femenina del sector público.

Otros hallazgos no menos interesantes son los referidos a los quintiles, los ingresos o salarios horarios y mensuales por sexo y la distribución de cada sector por nivel de instrucción. Uno de cada cuatro trabajador del sector privado (es decir 25%) pertenece al quintil más bajo de salarios, mientras que en el sector público sólo el 2,6% pertenece a este quintil y casi la mitad (45,5%) se encuentran en el quintil más alto de salarios.

La distribución de los ingresos mensuales de los asalariados privados muestra una brecha positiva para las mujeres en 6% con relación a los hombres y la distribución de los ingresos o salarios por hora dilata esta ventaja femenina a 25%. En el sector público por su parte la brecha de ingresos mensuales entre hombres y mujeres es positiva para los primeros en 16% y 2% considerando los ingresos o salarios por hora.

En cuanto a la educación, el 87% de los trabajadores del sector público tienen estudios secundarios y terciarios, mientras que coincidentemente el mismo porcentaje de los trabajadores del sector privado tiene niveles de instrucción primario y secundario.

En general, al considerar los salarios como termómetro de las ventajas de emplearse en uno u otro sector se concluye que el sector público sería más atractivo para los trabajadores e incluyendo los beneficios no monetarios inherentes a la administración pública y en su mayoría no captadas por el presente trabajo.

6. BIBLIOGRAFÍA.

Bruce, D. 1999. "A comparison of public sector and private sector wages". Wage Watch.

Carosini, L. 2000. "Política de empleo y salario del sector público paraguayo". Proyecto de Apoyo al Ministerio de Justicia y Trabajo y al Consejo Tripartito de Diálogo Social (PAR/99/007).

Delvalle, J. 2001. "Inequidades de género en la inserción laboral". Documento de investigación. DGEEC.

Dustmann, Ch. and Van Soest, A. 1995. "Generalized switching regresión análisis of private and public sector wage structures in germany".

Heikel, M. V., 1996. Ser Mujer en Paraguay. Situación socio-demográfica y cambios resgistrados en el periodo intercensal 1982-1992. DGEEC/FNUAP, Asunción.

McConnell, C. R. y Brue, S. L.; "Economía Laboral Contemporánea". McGraw-Hill, Madrid, 1997.

Musgrave, R. A. y Musgrave, P. B. "Hacienda Pública Teórica y Aplicada". McGraw-Hill, Madrid, 1992.

Panizza, U. 2000. "The public sector premium and the gender gap in Latin America: Evidence for the 1980s and 1990s". Inter American Development Bank.

Ruiz, J. L. 1991. "Comparación de las remuneraciones entre el sector público y el sector privado. Evidencia para Lima Metropolitana". Ensayos sobre la realidad económica peruana II / Alfonso Brazzini (et al.) / -- Lima Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1996. – (Cuaderno de Investigación ; 23).

Tansel, A. 1999. "Public-private employment choice, wage differentials and gender in Turkey". Economic Growth Center. Yale University.

7. ANEXOS.

anexo 1

Asalariados* por sector según sexo y área de residencia.			
Sexo	Total	Sector público	Sector privado
Total	868.514	175.770	692.744
Hombre	72,7	58,4	76,4
Mujer	27,3	41,6	23,6
Área Urbana			
Total	640.564	142.704	497.860
Hombre	69,0	58,4	72,0
Mujer	31,0	41,6	28,0
Área Rural			
Total	227.950	33.066	194.884
Hombre	83,3	58,1	87,5
Mujer	16,7	41,9	12,5

Fuente: EPH 99. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.
* de 10 años y más de edad.

anexo 2

Promedio de ingreso por hora de los asalariados distribuidos por sector y categoría de ocupación según área de residencia.							
Área	Total	Total Sector público	Sector público		Total Sector privado	Sector privado	
			Empleado	Obrero		Empleado	Obrero
Total País	4555	7184	7609	4943	3887	5768	2831
Urbana	5143	7553	7975	5306	4452	6065	3177
Rural	2900	5591	6015	3446	2442	3532	2250

Fuente: EPH 99. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

anexo 3

Promedio de ingreso diario de los asalariados distribuidos por sector y categoría de ocupación según área de residencia.							
Área	Total	Total Sector público	Sector público		Total Sector privado	Sector privado	
			Empleado	Obrero		Empleado	Obrero
Total País	27019	37263	38897	28658	24416	33185	19494
Urbana	30368	39050	40634	30629	27877	35033	22222
Rural	17599	29552	31341	20513	15566	19287	14909

Fuente: EPH 99. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

anexo 4

Promedio de ingreso semanal de los asalariados distribuidos por sector y categoría de ocupación según área de residencia.							
Área	Total	Total Sector público	Sector público		Total Sector privado	Sector privado	
			Empleado	Obrero		Empleado	Obrero
Total País	189132	260.842	272281	200608	170.914	232297	136459
Urbana	212574	273.350	284435	214403	195.136	245230	155553
Rural	123190	206.862	219389	143591	108.964	135007	104365

Fuente: EPH 99. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

Anexo 5

Promedio de ingreso mensual de los asalariados distribuidos por sector y categoría de ocupación según área de residencia.							
Área	Total	Total Sector público	Sector público		Total Sector privado	Sector privado	
			Empleado	Obrero		Empleado	Obrero
Total	821823	1133420	1183127	871691	742660	1009384	592949
Urbana	923683	1187769	1235939	931630	847914	1065582	675916
Rural	535289	898864	953300	623939	473472	586637	453491

Fuente: EPH 99. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

Anexo 6																															
Ingresos, educación y horas trabajadas del sector público y privado según sexo y área de residencia.																															
	Ingreso por hora*												Ingreso mensual*												Educación (prom.años de estudios)			Promedio de horas trabajadas			
	Sector privado				Sector publico				Total				Sector privado				Sector publico				Total				Sector privado	Sector público	Total	Sector privado	Sector público	Total	
	Prom.	M/H	Mediana	Desv. Estánd.	Prom.	M/H	Mediana	Desv. Estánd.	Prom.	M/H	Mediana	Desv. Estánd.	Prom.	M/H	Mediana	Desv. Estánd.	Prom.	M/H	Mediana	Desv. Estánd.	Prom.	M/H	Mediana	Desv. Estánd.							Prom.
	Total País												Total País												Total país						
Total	3887		2844	4452	7184		5589	6395	4555		3222	5084	742660		600000	731355	1133420		950000	912981	821823		640000	787432	8.1	12.1	8.9	48.1	40.2	46.5	
Mujer (M)	4586	1.25	3211	4453	7099	0.98	5830	5251	5363	1.26	3945	4856	776618	1.06	600000	627563	1018422	0.84	950000	660636	851408	1.05	696000	647690	10.0	13.1	10.9	44.0	35.8	41.5	
Hombre (H)	3671		2707	4430	7244		5178	7098	4252		3021	5135	732164		600000	760269	1215395		950600	1049028	810736		620000	833517	7.5	11.3	8.1	49.4	43.3	48.4	
	Área Urbana												Área Urbana												Área Urbana						
Total	4452		3158	4932	7553		5753	6843	5143		3580	5569	847914		650000	812886	1187769		989000	981320	923683		700000	864966	9.1	12.2	9.8	48.4	39.9	46.5	
Mujer (M)	4820	1.12	3395	4376	7500	0.99	6137	5561	5621	1.14	4075	4917	828779	0.97	600000	654873	1059209	0.83	960000	691312	897658	0.96	700000	674275	10.5	13.2	11.3	44.4	35.2	41.6	
Hombre (H)	4309		3098	5125	7591		5523	7624	4929		3409	5825	855341		680000	866377	1279167		1000000	1134792	935370		700000	937842	8.5	11.4	9.1	49.9	43.2	48.7	
	Área Rural												Área Rural												Área Rural						
Total	2442		2071	2324	5591		5063	3493	2900		2301	2760	473472		440000	334793	898864		840000	455074	535289		480000	385184	5.5	11.7	6.4	47.3	41.3	46.5	
Mujer (M)	3247	1.40	2317	4651	5386	0.94	5178	3102	4024	1.51	3068	4281	477802	1.01	500000	297189	843850	0.90	800000	470485	610796	1.17	600000	409448	7.2	12.7	9.2	41.8	38.5	40.6	
Hombre (H)	2327		2046	1726	5738		4795	3744	2673		2250	2271	472855		420000	339814	938536		841768	439386	520089		462400	378295	5.3	10.9	5.9	48.1	43.4	47.6	

Fuente: EPH 99. Dirección General de Estadística Encuestas y Censos.

* Garantías corrientes de 1999.

anexo 7

Promedio de ingreso mensual en el sector público y privado según tipo de ocupación*.		
Tipo de ocupación	Sector público	Sector privado
Gerentes, Administradores	1.799.176,0	2.111.118,0
Profesionales, Técnicos, etc	1.088.871,0	1.207.627,0
Empleados, Oficinistas	915.863,0	739.408,0
Conductores	737.790,0	736.625,0

Fuente: DGEEC. TAEC. Boletín N° 2. EPH1998.

* Considera población de 10 años y más de edad.

anexo 8

Distribución de asalariados* en el sector público y privado según condición de ocupación.			
Condición de ocupación	Total	Sector público	Sector privado
Total País			
Total	868.514	175.770	692.744
Adecuadamente Ocupados	73,0	92,9	67,9
Subocupados visibles	4,2	3,8	4,3
Subocupados invisibles	22,8	3,2	27,7

Fuente: EPH 99. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

* de 10 años y más de edad.

Anexo 9

Asalariados* del Sector público y privado según tenencia de seguro médico. (%)			
Área y tenencia de seguro médico	Total	Sector público	Sector privado
Total País			
Total	868.514	175.770	692.744
Sí tiene	39,0	72,6	30,5
No tiene	61,0	27,3	69,5
Área Urbana			
Total	640.564	142.704	497.860
Sí tiene	45,9	75,3	37,5
No tiene	54,0	24,6	62,5
Área Rural			
Total	227.950	33.066	194.884
Sí tiene	19,5	61,1	12,4
No tiene	80,5	38,9	87,6

Fuente: EPH 99. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

* de 10 años y más de edad.

anexo 10

Asalariados* del sector público y privado con seguro médico según tipo de seguro. (%)			
Tipo de seguro médico	Total	Sector público	Sector privado
Total País			
Total	338.650	127.682	210.968
IPS	66,6	54,5	73,9
Seg. privado individual	20,1	19,4	20,6
Seg. privado laboral	8,6	14,5	5,0
Sanidad militar y policial	4,8	11,6	0,5

Fuente: EPH 99. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

* de 10 años y más de edad.

Anexo 11

Tasa de pobreza de los asalariados* del sector público y privado. (%)			
	Total	Pobre	No pobre
Total País			
Total	868.514	14,3	85,7
Sector público	175.770	6,0	94,0
Sector privado	692.744	16,4	83,6

Fuente: EPH 99. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

* de 10 años y más de edad.

Anexo 12

Distribución de los asalariados* por sector según condición laboral. (%)							
Área	Total	Total Sector público	Sector público		Total Sector privado	Sector privado	
			Empleado	Obrero		Empleado	Obrero
Total País	952.219	180.293	150.348	29.945	771.926	278.356	493.570
Ocupado	91,2	97,5	98,2	93,7	89,7	89,7	89,8
Desocupado	8,8	2,5	1,8	6,3	10,3	10,3	10,2

Fuente: EPH 99. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

* de 10 años y más de edad.

Definición de variables y términos.

▪ Variables dependientes.

1. Logaritmo natural del salario o ingreso por hora: comprende los ingresos provenientes de la ocupación principal en guaraníes corrientes de 1999.
2. Participación en el sector público: variable dicotómica o categórica cuyo valor 1= trabaja en el sector público y 0= trabaja en el sector privado.

▪ Variables independientes.

1. Años de estudios: variable continua que comprende desde 0 años hasta el máximo valor que arroja la EPH1999.
2. Edad: variable continua a partir de 10 años hasta el máximo valor existente entre los asalariados.
3. Sexo: variable categórica cuyo valor 1= hombre y 0= mujer.
4. Experiencia potencial: variable continua calculada como la edad menos los años de estudios menos 6.
5. Antigüedad en el empleo actual: variable continua correspondiente a los años de experiencia declarados por los trabajadores en la ocupación principal.
6. Trabajo sábado y/o domingo: variable categórica elaborada a partir de las horas de trabajo normales de la semana declaradas por los trabajadores.
7. Pago en especie: variable categórica que muestra si el trabajador recibió comidas y/o bebidas, uniformes o ropas gratis del patrón o si ocupa o alquila una casa, pieza o departamento de la empresa.
8. Con pareja: variable categórica que comprende a aquellos trabajadores que están casados y/o unidos.
9. Área de residencia: variable categórica cuyo valor 1= área urbana y 0= área rural.
10. Horas de trabajo: son las horas de trabajo normales de la semana declaradas por los trabajadores.

▪ Términos.

1. Asalariados: comprende a los trabajadores que pertenecen a la categoría de ocupación de empleados y obreros del sector público y privado.
2. Sector público: comprende a los trabajadores que pertenecen a la categoría de empleados y obreros públicos.
3. Sector privado: comprende a los trabajadores que pertenecen a la categoría de empleados y obreros privados.
4. EPH1999: Encuesta Permanente de Hogares de 1999 de Paraguay.