

.....
Estudio de Caso N° 71
.....

***DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE
EMPLEADOS DEL SECTOR PÚBLICO Y
PRIVADO DE CHILE EN LOS AÑOS 1990 Y 2000***

PAULA DANIELA BUSTOS MUÑOZ

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por la autora para obtener el grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por Woodrow Wilson Center - Fundación Ford.

Julio 2003



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS
FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE
INGENIERÍA INDUSTRIAL

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: mgpp@dii.uchile.cl

Sitio web: <http://www.mgpp.cl>

Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo analiza las diferencias salariales entre los trabajadores del sector público y privado en Chile, en los años 1990 y 2000. Si bien existen numerosos estudios internacionales sobre el tema, en nuestro país no se han desarrollado investigaciones acabadas al respecto.

Para conseguir este propósito se analizaron los principales estudios realizados en otros países para relacionarlos con los resultados de esta investigación. También se estudiaron las principales diferencias y similitudes del sistema normativo de los trabajadores de ambos sectores -en particular el sistema de remuneraciones- y las principales características de los trabajadores para obtener una visión general de las particularidades de ambos tipos de empleados y sectores laborales.

A partir de las encuestas Casen de los años 1990 y 2000, realizadas por el Ministerio de Planificación y Cooperación, Mideplan, se generaron los datos necesarios para describir y analizar las diferencias salariales en ambos sectores. Específicamente, se compararon las remuneraciones de trabajadores del sector público y privado que cuentan con análogas características de capital humano; es decir, similar nivel educativo, experiencia y sexo, entre otras variables.

Entre los resultados encontrados se destaca que las diferencias salariales son negativas para los funcionarios públicos tanto al iniciar como al terminar la década del '90, sobre todo en el caso de los trabajadores que se desempeñan en las municipalidades. A su vez, los empleados públicos tienen más años de estudio, se componen por un significativo número de mujeres, presentan un mayor promedio de edad y trabajan una menor cantidad de horas promedio que su contraparte.

Asimismo, se observó que el sistema normativo de uno y otro sector difiere en gran medida. El sector público exhibe una normativa rígida, centralizada, que genera pocos incentivos para trabajar eficiente y esforzadamente, pero entrega estabilidad en el empleo. Por el contrario, el sector privado cuenta con una normativa más flexible, que genera mayor competitividad entre los trabajadores y una mayor inestabilidad en sus empleos, entre otros aspectos.

Por último, la situación encontrada en Chile sobre diferencias salariales no coincide con el patrón internacional observado. En tal sentido, la mayoría de las investigaciones sobre discrepancias salariales en otros países muestra que los empleados públicos perciben un ingreso promedio mayor al de su contraparte privada.

Las sugerencias y recomendaciones entregadas en esta investigación se orientan a generar mejores incentivos monetarios y legales para el sector público: modernizar el sistema de remuneraciones, evaluación y desarrollo de carrera, y aumentar los sueldos de ciertos empleados -especialmente del escalafón profesional- para contar con recursos humanos de calidad, competentes y motivados.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, se ha generado debate en la opinión pública y en los expertos respecto del tamaño del Estado, las remuneraciones de sus empleados, su productividad y sus formas de selección. Con regularidad se difunden afirmaciones en torno a los bajos niveles de ingreso de los funcionarios públicos, la necesidad de aumentar sus remuneraciones y homologarlas con las del sector privado, para así establecer sueldos acordes con la responsabilidad de los cargos.

El objetivo de esta investigación es analizar las diferencias salariales entre los trabajadores del sector público y privado de Chile en los años 1990 y 2000¹, además de ilustrar aspectos relacionados con las características de ambos sectores. Para ello, se examinan los principales estudios internacionales que abordan la temática, con el propósito de relacionar sus resultados con los que emergen de esta investigación. De esta manera, se observa la existencia de una tendencia mundial respecto de las diferencias salariales y se analiza si Chile comparte dicho patrón.

También se reúne una serie de contenidos referidos a las principales propiedades normativas del sector público, especialmente del sistema de remuneraciones. Asimismo se observan los aspectos normativos del sector privado para establecer las diferencias y similitudes centrales con el sector público y así entender con mayor detalle el funcionamiento laboral de ambos.

Posteriormente, se describen y analizan algunas características de los trabajadores, como edad promedio, nivel educativo y sexo, para obtener una visión general de las particularidades de ambos tipos de empleados y observar si hay semejanzas o discrepancias entre unos y otros. Por último, se describen y analizan estadísticamente las diferencias salariales de los trabajadores mediante la comparación del «ingreso de la ocupación principal por hora» de empleados del sector público y privado que cuentan con características similares (nivel educativo, experiencia, sexo y edad).

Para conseguir los objetivos planteados se utiliza la base de datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen) de los años 1990 y 2000. A la vez, se realiza una exhaustiva revisión bibliográfica de los conceptos empleados en el estudio.

¹ La razón por la que se escogieron estos dos años se explica en el Capítulo IV.

La relevancia de esta investigación radica en poder contar con antecedentes, datos y reflexiones que abarquen esta temática, ya que Chile carece de estudios que generen este tipo de información. También es significativo conocer la situación de nuestro país en la última década y contrarrestarla con lo sucedido en otros países del mundo.

Por último, es necesario contar con fundamentos concretos para elaborar políticas referentes al personal de la administración pública, recursos humanos y remuneraciones. En este sentido, a partir de los resultados que surgen de esta investigación se proporcionan sugerencias y recomendaciones para el diseño e implementación de futuras políticas públicas relacionadas con las remuneraciones del sector público y, por consiguiente, con la modernización de la gestión pública.

II. REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO. ESTUDIOS INTERNACIONALES

La intención de esta sección es observar si existe una tendencia mundial en torno a las diferencias salariales entre empleados de los sectores público y privado. Para ello se analiza una serie de estudios producidos en distintos países del mundo, con el propósito de advertir si Chile sigue una tendencia similar al patrón internacional.

1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS ESTUDIOS

Se analiza, principalmente, la metodología utilizada en los estudios y la definición de sector público seleccionado, con el fin de observar si sus resultados se pueden comparar con la investigación que se realiza para Chile.

Los estudios abordan las diferencias salariales de los empleados de uno y otro sector en Turquía, Alemania Oriental, España, Estados Unidos, Uruguay, Vietnam y América Latina y El Caribe en general. La mayoría de las investigaciones se centra en las décadas de los '80 y los '90 (ver cuadro 1):

CUADRO 1: CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS ESTUDIOS ANALIZADOS

NOMBRE DEL ESTUDIO Y AÑO	AUTOR Y PAÍS	IMPORTANCIA DEL SECTOR PÚBLICO	ADMINISTRACIÓN ANALIZADA	METODOLOGÍA UTILIZADA	SIGNO DIFERENCIAL SALARIO PÚB-PRIV.	
					Hombre	Mujer
Public-Private employment choice, wage differentials and gender in Turkey 1994.	Tansel, A. Turquía	30% de los ocupados	- Administración central - Empresas estatales	Modelo Capital Humano (Ecuación de Mincer)	(-)	
Wage structures in the private and public sectors in West Germany 1984-1993	Dustmann, C. y A. Van Soest Alemania Oriental	18% (1995)	- Gobierno central - Autoridades locales - Empresas públicas	Modelo de Regresiones	Hombre (-)	Mujer (+)
Wage gaps between the public and private sector in Spain 1990-1991	Lassibille, G. España				(+)	
Public/ private wage differentials in Metropolitan Areas 1978	Smith, S. Estados Unidos		- Funcionarios federales - Estatales - Gobierno local	Modelo Capital Humano (Ecuación de Mincer)	(+)	
Diferencias salariales entre trabajadores del sector público y privado 1986-1999	Amarante, V. Uruguay	16% (1999)	- Administración central - Gobiernos departamentales - Entes autónomos	Modelo Capital Humano (Ecuación de Mincer) y descomposición de Oaxaca	(+)	
Are Public sector workers underpaid? 1997-1998.	Bales, S, y M. Rama Vietnam	5% de la población ocupada	- Empresas estatales	Jobs Approach Workers Approach (Mincer)	(+)	
The strange case of public sector wage premium: evidence from Latin America. 2001	Panniza, U. América Latina y El Caribe	14% promedio de América Latina	- Múltiples definiciones	Modelo Capital Humano (Ecuación de Mincer)	(+)	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LOS ESTUDIOS SEÑALADOS.

Cabe señalar que todos los estudios utilizan el modelo de capital humano (Ecuación de Mincer²) y comparan trabajadores de uno y otro sector con las mismas características de capital humano (edad, años de estudio, experiencia, entre otras). Lo anterior refleja una valoración positiva de la metodología «minceriana» y una aceptación unánime como la más pertinente para realizar investigaciones como la que se pretende llevar a cabo en este estudio.

Al utilizarse la misma metodología, los resultados obtenidos en esta investigación se podrán contrastar con los que se presentan en los estudios expuestos en este capítulo.

No obstante, es necesario aclarar que el concepto de sector público difiere en las distintas investigaciones analizadas. Se constata que no hay una tendencia global de «tipo» de sectores públicos analizados, ya que cada autor estudia diferentes administraciones: sólo empresas estatales, gobierno central y local, gobierno central y empresas públicas, etc. En tal sentido, se complejiza la comparación con las investigaciones analizadas.

2. DIFERENCIAS SALARIALES EN LOS ESTUDIOS REVISADOS

A continuación se presenta un breve análisis de los resultados sobre diferencias salariales encontrados en los estudios provenientes de la literatura internacional. Estos se muestran individualmente debido a sus particularidades en las definiciones de sector público.

El estudio realizado en **Turquía** (Tansel, 1995), señala que los salarios del sector público son menores que los del sector privado. Sin embargo, desde la óptica interestatal, los empleados de las empresas del Estado obtienen sueldos mayores que los de la administración central, debido a su nivel de sindicalización y poder de monopolio.

Los salarios de los empleados públicos hombres son parejos y más bajos que en el sector privado, en particular en los niveles de educación universitaria o superior. Por

² Para mayor información acerca del modelo de capital humano y la Ecuación de Mincer, ver "Aspectos metodológicos" en el capítulo IV.

el contrario, los que trabajan en empresas estatales reciben sueldos más altos que en el sector privado, excepto cuando poseen estudios universitarios.

Las mujeres del sector público obtienen salarios iguales o más altos que en el sector privado. Además, se postula que mientras los salarios de mujeres y hombres en el sector público son parejos, en el sector privado existe una brecha salarial de género significativa. Por último, hay bajos retornos privados a la educación en el sector público en comparación con su contraparte.

El estudio realizado en **Alemania** (Dustmann y Van Soest, 1997), señala que la población que trabaja en el ámbito público tiene un promedio de edad mayor que la del sector privado. Asimismo, posee un nivel educativo más alto, mayores remuneraciones adicionales y menos horas promedio de trabajo que su contraparte.

Se observó que los hombres del sector público reciben un salario promedio menor de 6,5% en comparación con el privado. Por el contrario, las mujeres perciben un 10% más en promedio que su contraparte. Por lo demás, para todos los niveles educacionales que distingue el estudio, las diferencias salariales entre el sector público y privado son negativas para los hombres y positivas para las mujeres.

La investigación realizada en **España** indica que el salario promedio del sector público es mayor que el del sector privado, al igual que el nivel educativo. Además, hay una mayor tasa de retorno a la educación en el sector privado. Desde la óptica del género, existe una brecha salarial de magnitud superior en el ámbito público, situación distinta a los otros casos. Respecto de la experiencia profesional, el salario promedio crece más pausadamente en el sector público que en el privado. En tanto, el salario de las personas con mayor calificación aumenta con la experiencia en forma más acelerada en el sector público, sobre todo en el caso de los hombres.

Al observar la situación con la metodología de descomposición de Oaxaca (Oaxaca, 1973)³, cuyo fin es descomponer las variables para ver su contribución al ingreso, se

³ *La descomposición de Oaxaca es una metodología basada en estimaciones de ecuaciones de Mincer para dos sectores y descompone las diferencias obtenidas del logaritmo del salario. Una parte se explica por diferencias en las características de capital humano de los individuos. Otra parte se explica por diferencias en los retornos de dichas características.*

encontró que las características individuales de los hombres empleados del sector público explican un 76% de las diferencias salariales (en el caso de las mujeres es de un 51%).

En **Estados Unidos**, el estudio se realizó en 29 ciudades «SMSA»⁴. Plantea que las diferencias salariales entre los empleados de uno y otro sector se deben al poder-tamaño de la ciudad y federación. El diferencial es positivo para los trabajadores del ámbito federal en comparación con los privados. En 1978 estos trabajadores ganaban un 11% más que su contraparte en el caso de los hombres, y un 21% más en el caso de las mujeres. Además, existe una prima para las mujeres del sector público de un 31%.

En el ámbito de la administración local, las mujeres obtienen un salario equiparable a las que presentan similar calificación en el sector privado, mientras que los hombres obtienen un salario mayor al de su contraparte. Sin embargo, se aclara que la prima es mayor en el caso de los empleados federales.

En la administración estatal, los salarios se aproximan a los del sector privado. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la muestra fue pequeña para este tipo de empleados. En síntesis, la mayoría de los empleados públicos que trabaja en la extensa zona SMSA recibe salarios mayores que los del sector privado.

En **Uruguay**, a partir del modelo de descomposición de Oaxaca, hay una diferencia salarial de un 26% promedio a favor del sector público. Sin embargo, en el caso de profesionales, técnicos, gerentes, administradores y directores públicos, el saldo es negativo. Además, se constata que en el sector público las personas con estudios universitarios obtienen sueldos menores que su contraparte. Por el contrario, los empleados con baja calificación reciben una prima salarial. Las mujeres obtienen un mayor ingreso que los hombres y la brecha de género es menor en el sector público.

El análisis realizado según el modelo de capital humano indica la existencia de una diferencia salarial positiva para el sector público, aunque decreciente en el tiempo. Además, se reafirma que los trabajadores con calificación (con educación universitaria y de cuarto nivel) reciben sueldos menores que su contraparte, mientras que los menos instruidos perciben un sueldo mayor.

⁴ El estudio se refiere a las SMSA (Standard Metropolitan Statistical Areas): ciudades estadísticamente administradas y analizadas en forma sistemática. En total, hay 50 SMSA.

La brecha de género es mayor en el sector privado, pero decrece con el tiempo; mientras que la del sector público es menor, pero aumenta en el periodo de análisis. Asimismo, se observa que el gran factor de diferenciación en los salarios son las características personales de los empleados (escolaridad, experiencia, etc.). Por último, el retorno a la educación y experiencia es mayor en el sector privado.

El objetivo del estudio realizado en **Vietnam** (Bales y Rama, 2000) es constatar la creencia de que los trabajadores de empresas estatales obtienen sueldos menores que los de su contraparte. Los autores señalan que éstos exhiben un promedio de edad mayor que los trabajadores del sector privado y en su mayoría son mujeres.

Al utilizar el modelo econométrico minceriano, se indica que los trabajadores de las empresas estatales podrían obtener un sueldo por hora similar o menor si trabajaran en el sector privado. De hecho, se estima que sus sueldos totales podrían caer en un 20%. Por tanto, los autores concluyen que estos trabajadores están sobrepagados antes que mal remunerados y que también sería inapropiado extrapolar estos resultados a todos los trabajadores del gobierno central vietnamita.

En general, los estudios indican que las mediciones sólo toman en cuenta el sueldo y, en algunos casos, las asignaciones fijadas de antemano (producto de la estructura de las encuestas en cada uno de los países). De esta forma, no se consideran otros beneficios asociados a los funcionarios públicos como estabilidad, pensiones, bonos y remuneraciones adicionales.

El estudio realizado por Panizza (2001) analiza las diferencias salariales de los empleados de uno y otro sector en **17 países de América Latina**, entre ellos Chile. Si bien integra lo que sucede en nuestro país respecto de la temática, su reflexión se aleja de los resultados que pretende generar este estudio.

Panizza señala que, en promedio, existe una prima salarial favorable para los trabajadores del sector público que tiende a ser superior en las mujeres y en los trabajadores con un menor nivel educacional. De hecho, los empleados públicos con altos estándares de instrucción sufren más bien una pena en comparación con su contraparte.

El siguiente cuadro indica que para el conjunto de los países hay una prima salarial de 14% si se incluyen todos los trabajadores. Sin embargo, cuando sólo se analizan a los que laboran formalmente, la diferencia se reduce a 5%. Se observa, además, que hay una pequeña prima para los hombres y otra bastante alta para las mujeres.

CUADRO 2: DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO EN AMÉRICA LATINA

	TODOS LOS TRABAJADORES			TRABAJADORES SECTOR FORMAL		
	TODOS	EDUC. ALTA	EDUC. BAJA	TODOS	EDUC. ALTA	EDUC. BAJA
Todos	0,144	0,057	0,162	0,046	0,013	0,058
Hombres	0,043	-0,007	0,08	0,001	-0,026	0,026
Mujeres	0,267	0,126	0,383	0,112	0,052	0,183

FUENTE: PANIZZA, U. 2001.

Se observa que la baja diferencia favorable a los hombres del sector público desaparece cuando sólo se considera al sector formal, y la prima para las mujeres disminuye significativamente. Asimismo, existe gran diferencia entre los trabajadores del sector público según su nivel educacional. Las desigualdades salariales tienden a ser más bajas en el sector público en comparación con su contraparte. Asimismo, los empleados públicos se caracterizan por una brecha salarial de género más baja que la del privado.

En síntesis, al integrar todos los resultados recabados, se puede concluir que hay una diferencia salarial favorable a los empleados del sector público, con la excepción de los estudios realizados en Turquía y Alemania para el caso de los hombres.

En todos los casos donde se mencionan diferencias de género, se postula la existencia de una prima salarial mayor para las mujeres en comparación con los hombres del sector público. La brecha de género es mayor en el sector privado, con la excepción de España. Por tanto, se podría pensar que para las mujeres es beneficioso trabajar en el sector público porque perciben un sueldo mayor y, además, éste no se diferencia en gran medida con el que reciben los hombres con iguales características de capital humano.

Por último, tanto en España, Uruguay como en América Latina, la diferencia salarial es mayor para los trabajadores con un menor nivel educativo y hay penalidades para los empleados más instruidos. Además, en Turquía, España y Uruguay existen menores retornos a la educación en el sector público en comparación con su contraparte, situación que se asemeja bastante a la realidad chilena.

III. CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO EN CHILE

En este capítulo se analizan los aspectos normativos del sector público y privado, ya que forman parte de su cultura organizacional, lo cual es crucial para interpretar el funcionamiento y actuar de ambos grupos de trabajadores. La cultura de una institución está formada por las creencias que tienen los miembros sobre ésta y sus trabajos (Raineri, 1998). Las creencias son valores y normas de comportamiento que pueden ser formales e informales y, en gran medida, definen la manera cómo las personas se comportan, sus roles y formas de pensar.

La relevancia de analizar ciertas reglas que rigen a los trabajadores implica observar particulares que podrían, en cierta medida, aclarar las diferencias salariales entre ambos sectores. Asimismo, es importante revisar el funcionamiento del sistema de remuneraciones que rige a cada sector, puesto que sólo de esta manera se observarán factores que, de algún modo, podrían explicar las discrepancias salariales.

El régimen laboral de los funcionarios públicos está sujeto a un régimen estatutario con una serie de normas particulares como la Ley Orgánica Constitucional núm. 18.834 (Estatuto Administrativo). Dicho régimen implica que el funcionario público no es parte de una contratación contractual y su autonomía de voluntad está restringida. Este régimen estatutario determina a trabajadores bastante similares: casi todos laboran en servicios sociales y comunales y, además, sólo se adscriben a ciertas categorías ocupacionales. En cambio, los empleados privados se rigen por el Código del Trabajo, que regula a empleados que poseen ocupaciones muy diversas entre sí y laboran en distintos sectores productivos

A la persona que ingresa al ámbito público se le asigna un estatus fijado por ley, sin que exista la posibilidad de que las partes lo alteren. En cambio, en el sector privado el cargo se ofrece según las necesidades de la empresa y las partes pueden negociar.

En el sector público, a diferencia del sector privado, está prohibida la sindicalización como instrumento para ejercer presión a través de la huelga. Sin embargo, el Estatuto Administrativo permite la existencia de asociaciones de funcionarios que, en la práctica, actúan con tanta o más fuerza que un sindicato.

A continuación se exponen los aspectos que reflejan, a juicio de la autora, en mayor medida la normativa pública y las conductas que provoca en los funcionarios.

1. PRINCIPALES ASPECTOS NORMATIVOS DEL SECTOR PÚBLICO

Estabilidad en el empleo

El artículo 83 del Estatuto Administrativo consagra la estabilidad laboral de los funcionarios públicos. El artículo 119, que norma las posibilidades de destitución, no contempla como razón de despido la falta de eficiencia, negligencia o pertinencia del funcionario. De hecho, sólo condiciona el despido a hechos que vulneren fuertemente el principio de probidad administrativa.

La estabilidad en el empleo está reforzada por el Sistema de Calificaciones. Éste no diferencia a los empleados con alto desempeño y esfuerzo, de aquellos que muestran una menor calidad laboral. Se valora de igual forma los distintos desempeños de los trabajadores y, por lo general, todos son bien evaluados: más del 90% de los funcionarios de Chile está en lista 1; es decir, en el mejor nivel de evaluación (Soriano, 2001).

Las principales razones que distorsionan este sistema son:

La Junta Calificadora está formada por las más altas jerarquías del Servicio, y normalmente corresponden a los funcionarios más antiguos y con mayor grado. Para ser destituido es necesario que un funcionario obtenga una nota bajo 4 en una escala de 1 a 7, o una calificación entre 4 y 5 durante dos años consecutivos. Aun cuando un funcionario esté en la situación descrita en el punto anterior, hay instancias de apelación que pueden dilatar la destitución por más de un año.

Con frecuencia, el precalificador inmediato de los funcionarios es otro empleado de carrera (los trabajadores a contrata no pueden precalificar). Por tanto, los precalificadores no poseen incentivos reales para ser rigurosos en el proceso.

Todos estos factores influyen en la ineficiencia del sistema. Parece más bien «un trámite» antes que una instancia para mejorar las prácticas de los funcionarios. Esta situación, al ser vivida repetidas veces, incide en que ellos sientan que efectivamente están estables en sus cargos.

Carrera funcionaria

El artículo 48 del Estatuto Administrativo señala que las promociones serán por ascenso y extraordinariamente por concurso público. Si bien el Estatuto incluye conceptos como idoneidad, mérito y antigüedad, la aplicación de estos parámetros entraña serias dificultades. El mérito se mide en función de las calificaciones que, como ya se indicó, no permiten la real evaluación de los funcionarios. La idoneidad se refiere a requisitos que incorporan algunas leyes específicas de los servicios. Estas leyes, en su mayoría, indican exigencias generales de educación, antecedentes físicos, legales, situación militar y otros de similar naturaleza. Por tanto, las promociones se definen casi siempre por el concepto de antigüedad. Además, no hay movilidad horizontal porque la promoción sólo se puede realizar dentro de la institución donde trabaja el funcionario, sin poder optar a cargos en otros organismos públicos.

El Ministerio de Hacienda ha realizado esfuerzos por cambiar esta situación. Ha postulado que cualquier persona, por concurso público, puede optar a un cargo y que los funcionarios deben tener la posibilidad de escoger cargos en cualquier institución. No obstante, estas recomendaciones son resistidas por la Asociación Nacional de Empleados Fiscales⁵ (ANEF), que ha señalado que el derecho a concursar sólo debe restringirse a los funcionarios del sector, y que el acceso a los cargos debe hacerse mediante ascenso, mérito o antigüedad, y no de otro modo⁶.

Por tanto, es posible decir que la carrera funcionaria está predeterminada y limitada, muchas veces, por factores ajenos al mérito o al buen desempeño.

⁵ Las opiniones de la ANEF respecto de la carrera funcionaria se obtuvieron de una entrevista realizada a un miembro de su directorio, en mayo de 2002.

⁶ Esta asociación representa a 6.000 funcionarios de la administración central. Además, la Asociación de Funcionarios Municipales se adhiere, la mayoría de las veces, a las decisiones que adopta la ANEF. Por tanto, es un organismo de importancia en la toma de decisiones de los empleados públicos.

Sistema de remuneraciones

El sueldo está determinado por ley y no de acuerdo con la persona que ejerce un cargo. Existe una Escala Única de Remuneración (EUR) que intenta homogeneizar las remuneraciones sobre la base de una sola escala, estructurada mediante grados con un número especial de asignaciones. El lema rector de esta política es «a igual función igual remuneración». Sin embargo, este principio se ha flexibilizado con el tiempo y se han creado excepciones y nuevas escalas⁷ (Binder et ál., 1998). Así, las personas se asocian a grados, cada uno tiene un monto de remuneración determinado, y la antigüedad, la capacitación, la experiencia o el desempeño prácticamente no se ven reflejados⁸.

Además, el Estatuto Administrativo diferencia sueldo de remuneración. Se entiende por «sueldo» la retribución pecuniaria de carácter fijo y por períodos iguales, asignada según el grado en que esté calificado el funcionario. En cambio, la «remuneración» es cualquier contraprestación en dinero que el empleado tenga derecho a percibir en razón de su empleo. De esta forma, hay innumerables sobresueldos que aumentan el ingreso final de los funcionarios.

2. PRINCIPALES ASPECTOS NORMATIVOS DEL SECTOR PRIVADO

Estabilidad en el empleo

El contrato de trabajo puede terminar por mutuo acuerdo de las partes, renuncia del trabajador, vencimiento del contrato, falta de probidad o no-concurrencia del empleado sin causa justificada, entre otros factores. Asimismo, el empleador puede finalizar el contrato invocando necesidades de la empresa como las derivadas de su racionalización, descenso en la productividad, cambios en las condiciones de mercado, etc. Es decir, el empleador tiene la facultad de desligarse de un trabajador por múltiples causas. Por

⁷ La escala única de sueldos rige a un 36,5% de los empleados del sector público.

⁸ Con excepción del criterio de antigüedad que posee una asignación especial y representa aproximadamente el 1% del sueldo base, según el grado, el que a su vez no supera el 20% de la remuneración total.

tanto, la estabilidad en el empleo es bastante difícil de encontrar desde un punto de vista legal. Además, los trabajadores, por lo general, poseen contratos que los mantienen «seguros» durante un período corto, y aquellos que laboran en forma independiente dependen fuertemente de las fluctuaciones del mercado y del entorno. Entonces, si bien un empleado puede tener estabilidad en su empleo, ésta no se establece por ley, sino que por el designio de la empresa.

Carrera laboral

Los ascensos o promociones no se rigen por aspectos preestablecidos como en el caso público, sino que por razones que dependen exclusivamente de la institución donde se desempeña el trabajador. La carrera laboral de los empleados privados es menos restringida que la pública, porque tienen la posibilidad de optar a cargos en distintas instituciones y áreas de trabajo. De esta manera, es posible afirmar que el empleado privado posee mayor autonomía y flexibilidad que el funcionario público para desarrollar su carrera, pero menor tranquilidad y estabilidad en su puesto de trabajo y en sus ingresos.

Sistema de remuneraciones

Este sistema se fija según la propia organización y el individuo que opte a trabajar en dicho sector. El sueldo se establece en el contrato de trabajo, depende del acuerdo entre las partes y se designa según las exigencias del cargo y la calificación del trabajador. Así, es frecuente que los «mismos cargos» sean recompensados con distintas cantidades de dinero según las competencias del empleado. Por último, el sueldo es parte de las remuneraciones, así como las comisiones, gratificaciones o sobresueldos.

El siguiente cuadro muestra las principales similitudes y diferencias de la estructura normativa laboral que rige ambos sectores, con énfasis en el tema remunerativo:

CUADRO 3: ASPECTOS NORMATIVOS GENERALES EN SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO

	SECTOR PÚBLICO	SECTOR PRIVADO
Legislación que rige la actividad	Ley Orgánica Constitucional núm. 18.834 (Estatuto Administrativo)	Código del Trabajo y leyes complementarias
Contrato	De carácter unilateral	De carácter bilateral (consensuado)
	Contraprestaciones en dinero que el trabajador tiene derecho a percibir en razón de su empleo o función.	Contraprestaciones en dinero y adicionales en especie, avaluables en dinero que el trabajador debe percibir a causa de su contrato de trabajo
	Existencia de una Escala Única de Sueldos. Los sueldos se perciben de acuerdo con el cargo y grado asignado a cada funcionario	El sueldo se establece en el contrato de trabajo, que depende del acuerdo entre las partes
Remuneraciones	Sueldo: retribución pecuniaria Carácter fijo Por periodos iguales Asignados a un empleo público, de acuerdo con el nivel o grado en que el funcionario esté clasificado	Sueldo: estipendio Fijo en dinero Por periodos iguales Determinado en el contrato de trabajo
	Monto mensual no podrá ser inferior al Ingreso Mínimo Mensual	Monto mensual no podrá ser inferior al Ingreso Mínimo Mensual
	Las remuneraciones incluyen asignaciones legales, entregadas en forma regular y completa (por ejemplo, Asignación Profesional)	Las remuneraciones incluyen: Sueldo Sobresueldo Comisión Participación Gratificación
Estructura Ocupacional	Tipo de Cargo: Confianza, Planta, Contrata y Honorarios	Su estructura depende de la organización y de sus características de producción
	Calidad Funcional: Directivo, Profesionales, Técnicos, Administrativos y Auxiliares	
Ingreso y Selección	Nombramiento Presidencial o Jefe Superior del Servicio (cargos de confianza) Concurso Público y de antecedentes	Evaluación interna de la organización de acuerdo con sus necesidades

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DEL ESTATUTO ADMINISTRATIVO Y EL CÓDIGO DEL TRABAJO.

Es posible afirmar que la normativa pública que rige la administración de los recursos humanos es uno de los factores responsables de la rigidez y de los elevados niveles de centralización que se observan en ella. En Chile, los objetivos, plantas de personas y presupuestos están muchas veces predefinidos por mecanismos legales que son independientes de los resultados operacionales de la entidad (Raineri, 1998). Lo mismo ocurre con muchos de sus procedimientos operacionales y con sus prácticas de administración, incluidas las remuneraciones, la evaluación del desempeño, el desarrollo de la carrera y la inamovilidad de los funcionarios. En tal sentido, las condiciones legales en que operan las organizaciones públicas son bastante restrictivas y no incentivan, fluidamente, la adaptación eficiente a los cambios del entorno.

Más aún, el derecho administrativo sostiene que la validez legal de las acciones está dada, principalmente, por el grado de apego a los procedimientos establecidos para ejecutarlas. Toda acción realizada por un funcionario se convierte en un acto legítimo, más que por sus resultados, por su fiel ejecución según la ley o instrucción.

En general, esta normativa provoca la existencia de pocas posibilidades de movilidad, ascenso o promoción una vez que se ingresa a la institución. El desarrollo de la carrera se puede realizar independientemente del desempeño laboral del individuo. El sistema de remuneraciones, al no diferenciar entre funcionarios más o menos eficientes que realizan una misma función, influye en que las personas estén seguras de obtener sus ingresos más allá de su calidad laboral. Todo esto se traduce en una importante protección al funcionario que trabaja sin mayor esfuerzo y un desincentivo para aquellos competentes con ánimo de progresar.

Desde una mirada opuesta, la normativa pública produce un contexto de tranquilidad para sus funcionarios, lo que podría proporcionar un ambiente de trabajo más adecuado.

La modernización de la gestión del sector público busca terminar con su rigidez y poca adecuación a las demandas actuales. El modelo económico predominante, la competencia entre empresas privadas, así como su competitividad, han presionado al sector público para que modifique sus prácticas de trabajo y obtenga niveles compatibles de eficiencia y productividad. En este sentido, el gobierno de Chile ha postulado la necesidad de modernizarse a través de distintos instrumentos e incentivos como:

Promover la planificación estratégica, que permite a los funcionarios clarificar su rol social, orientación a resultados y compromiso.

Aumento de los recursos destinados a capacitación y perfeccionamiento.

Asesorías para el desarrollo de mecanismos autorreflexivos que permitan cambiar las tradicionales interpretaciones de su función.

Innovación en gestión, en particular la implementación del Premio Nacional de la Calidad para Servicios Públicos.

Búsqueda de acuerdos con los funcionarios para su participación y compromiso activo. Se creó un plan de desarrollo integral que intentó cambiar el sistema de evaluación del desempeño, e introdujo un sistema de incentivo económico ligado al rendimiento. Se promulgó la Ley de Modernización (19.553), que a partir del 1 de enero de 1998 estableció un reajuste general del 5,5% mensual sobre algunas asignaciones del sueldo por concepto de modernización. También se contemplaron dos reajustes adicionales, basados en el desempeño institucional e individual.

Si bien estos incentivos son un avance en el ámbito de los recursos humanos, no se puede decir que hasta el momento han cumplido su objetivo. El cambio cultural es un proceso que toma tiempo y esfuerzo. Los trabajadores han internalizado la rígida normativa y provoca miedo y rechazo enfrentar el cambio: competir en mayor grado y dejar de estar fuertemente protegidos. Un ejemplo de la resistencia se verificó en 2002: la ANEF no aprobó el reajuste por componente individual, ya que provocaba demasiada competencia y conflicto entre los funcionarios.

En definitiva, la normativa y concomitante cultura organizacional de ambos sectores defieren en gran medida, lo que provoca que el funcionamiento laboral para enfrentar la contingencia y actuar de los empleados sea distinta en uno y en otro y, asimismo, explica -en cierto grado- que las recompensas salariales sean diferentes.

IV. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE TRABAJADORES PÚBLICOS Y PRIVADOS

1. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para recoger la información relacionada con el principal propósito de este estudio, se empleó la Encuesta de Caracterización Socioeconómica de los años 1990 y 2000⁹, generada por el Ministerio de Planificación y Cooperación, Mideplan. A partir de estas bases de datos se determinaron las características personales de los empleados de uno y otro sector, y se establecieron econométricamente -a través del modelo de capital humano- las diferencias salariales entre los trabajadores y su evolución en la década pasada. Por último, se observó la descomposición de las diferencias de ingresos entre trabajadores de ambos sectores, mediante la metodología de descomposición de Oaxaca.

La población objetivo analizada son todas aquellas personas mayores de 15 años que se declaran ocupadas, que reciben un ingreso por ocupación principal mayor a cero y que no son trabajadores agrícolas. Se excluyen a familiares no remunerados, integrantes de las Fuerzas Armadas y personas que trabajan en el servicio doméstico puertas adentro.

La operacionalización de los conceptos centrales es la siguiente:

Sector público «amplio». Al preguntarles por su categoría ocupacional principal, son las personas que se declaran empleados u obreros públicos. Este concepto integra tanto a las personas de la administración central como de las municipalidades, pero sólo es posible identificarlo en la Encuesta del año 2000. Según la Casen, se asigna esta categorización a las personas que trabajan en los siguientes organismos: instituciones centralizadas, entidades estatales autónomas, instituciones descentralizadas, instituciones públicas sin fines de lucro y municipalidades, incluidos los trabajadores de establecimientos educacionales y de salud municipalizados.

Administración pública. Son aquellas personas que se las declara pertenecientes a la administración pública en la categoría «rama».

⁹ Estos años se seleccionaron porque marcan el inicio y el término de una década de gran importancia en la historia chilena: 1990 implica el inicio de la vuelta a la democracia y 2000 refleja la consolidación de ese proceso político y de una serie de prácticas y valores en torno a lo público-estatal. Por último, la Casen 2000 es la última encuesta disponible.

La razón para diferenciar dos grupos de empleados públicos obedece a que en la Encuesta de 1990 (y a diferencia de la de 2000) no es posible distinguir, a través de la pregunta «ocupación principal», a los empleados públicos (gobierno central y municipalidades)¹⁰. Debido a ello, se determina a los funcionarios a través de la variable «rama de actividad». Sin embargo, a partir de esta variable sólo es posible conocer a los funcionarios de la administración pública y no a los de las municipalidades. Por tanto, en 1990 sólo se observan a los empleados de la administración pública, mientras que en 2000 se analizan a los funcionarios de la administración central y al grupo integrado por la administración pública y las municipalidades.

Empleado u obrero de empresas públicas. Son aquellas personas que se declaran como empleados de empresas públicas al preguntarles por su ocupación principal. Esta categoría se asigna a personas que trabajan en las empresas de propiedad estatal o mixta, regidas por las normas aplicables al sector privado. Entre éstas se distinguen Codelco, Banco del Estado y otras empresas creadas por la Ley de Propiedad Fiscal y las sociedades anónimas con participación estatal (hoy, la mayoría de ellas es filial de Corfo). Estos individuos sólo se distinguen en 2000 y se incluirán como parte del sector privado¹¹. No obstante, para 2000 se observarán sus diferencias salariales con el sector público a través de una dummy.

Sector privado. En 1990 corresponde a aquellas personas que no se declararon como parte de la administración pública a través de la variable «rama de actividad». Sin embargo, en 2000 hay dos definiciones. Por un lado, aquellas personas que no se declararon como parte de la administración pública a través de la variable «rama». Esta definición corresponde al «sector privado respecto de la administración pública». Por otro lado, los trabajadores privados son aquellos que se declaran empleadores, trabajadores por cuenta propia, empleado u obrero del sector privado y servicio puertas

¹⁰ Es importante indicar que la Encuesta Casen 1987 sí distingue a los empleados u obreros públicos (municipalidades y administración central) a través de la variable "ocupación principal". Sin embargo, ella no se utiliza en el estudio porque no incluye la variable "horas trabajadas por los ocupados". Lo anterior impide generar la variable "ingreso de la ocupación principal por hora", que es esencial para originar econométricamente las diferencias salariales entre uno y otro sector.

¹¹ Cabe señalar que Mideplan incluye a los empleados de empresas públicas como trabajadores del sector privado en 1987. Por lo demás, sólo en 2000 diferencia entre empleados u obreros públicos y empleados de empresas públicas.

afuera, al preguntarles por su categoría de «ocupacional principal». Estos individuos se integran en la categoría «sector privado acotado».

El problema con la primera definición de sector privado del año 2000 es que integra a personas que laboran en el sector público; por ejemplo, los empleados municipales. Por esa razón, sería indebido escogerla para el análisis. Por otra parte, si bien la segunda conceptualización no presenta los problemas mencionados, sí exhibe otra dificultad: no es posible compararla con el sector privado del año 1990. Por tanto, a pesar de no poder contrastar sin problemas metodológicos a los sectores privados de los años en cuestión, se ha decidido escoger como sector privado del año 2000 al «sector privado acotado».

2. CARACTERÍSTICAS DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN RELACIÓN CON LOS DEMÁS TRABAJADORES

A continuación se muestran las estadísticas descriptivas de los trabajadores del sector público y privado en 1990 y 2000. Se entregan las principales características de uno y otro sector respecto de sus particularidades personales y de sus ingresos.

A. CARACTERÍSTICAS PERSONALES

El cuadro 4 muestra el número de personas que integran las categorías «*administración pública*» y «*sector público amplio*» para 1990 y 2000. Se diferencia entre cantidad de personas sin filtro y con filtro. Este último término se refiere a la «purificación» de la base original de datos: se realiza la abstracción de categorías como trabajadores agrícolas, Fuerzas Armadas -entre otros- y luego se «filtra» la base de los posibles errores que hubiese en la encuesta. El cuadro se incluye para conocer el real número de personas que componen las clasificaciones mencionadas y su correspondiente porcentaje en el total de los ocupados en Chile.

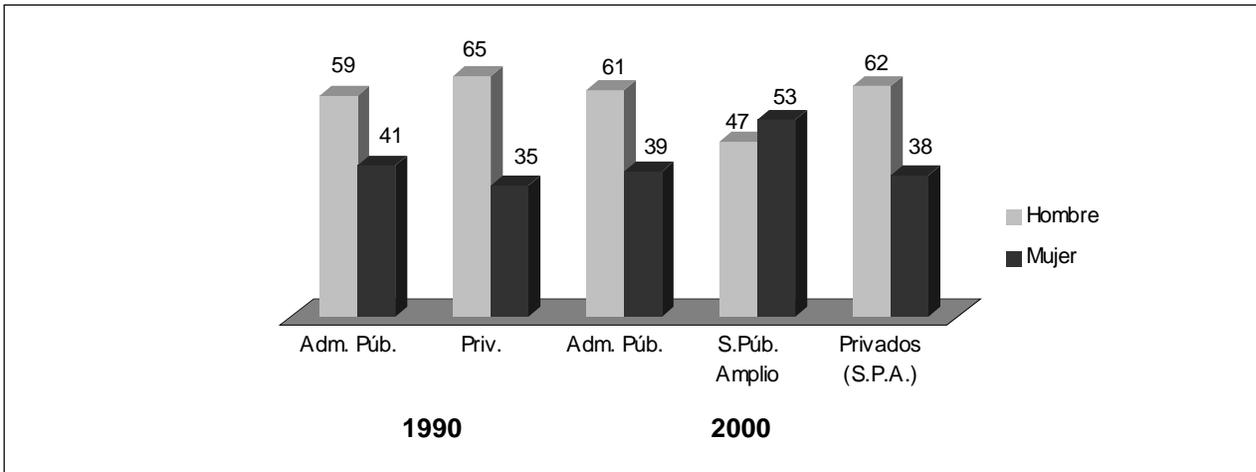
CUADRO 4: CANTIDAD DE PERSONAS Y PORCENTAJE EN EL SECTOR PÚBLICO EN 1990 Y 2000

Sector Público	PORCENTAJE AÑO 1990		PORCENTAJE AÑO 2000	
	Sin filtros	Con filtros	Sin filtros	Con filtros
Administración pública	2,8%	2,3%	3,9%	3,2%
Sector público amplio			8,2%	10%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LAS ENCUESTAS CASEN 1990 Y 2000.

En el año 2000 se reconocieron 424.810 personas que se desempeñaban como empleados del *sector público amplio*. Si se toma en cuenta que sólo un 27% de los empleados de este sector pertenece a la administración pública, se puede deducir que en 2000 son las municipalidades las que aportan el mayor número de trabajadores al sector público. En este punto, hay que indicar que el porcentaje de este sector en Chile en dicho año era relativamente bajo en comparación con los demás países latinoamericanos, que en promedio presentaban un 14% (Panniza, 2001).

Respecto del género de los ocupados, a partir del gráfico núm. 1 se puede afirmar que desde 1990 hasta 2000 no se han generado cambios en la estructura según género en el *sector privado* y en la *administración pública*. Ambos presentan un claro predominio masculino en sus trabajadores. Por el contrario, en 2000, el *sector público amplio* exhibe una mayoría femenina, lo que denota una diferencia de distribuciones por género dependiendo del sector que se analice.

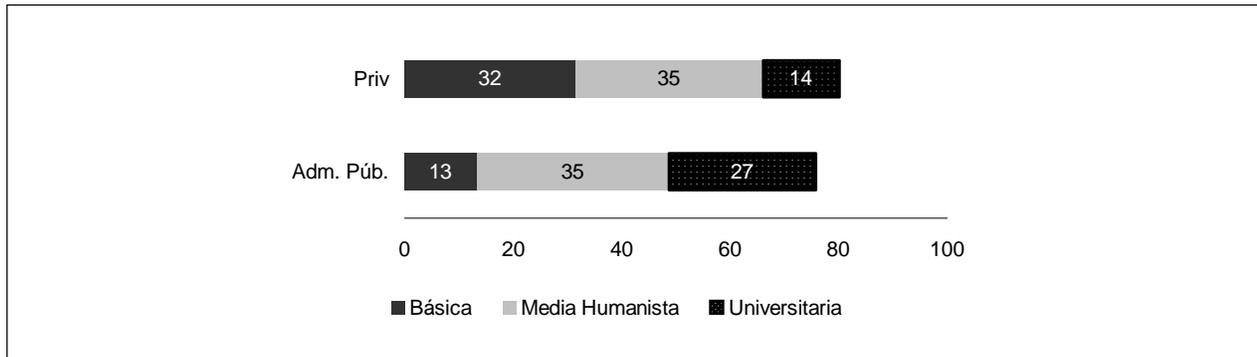
GRÁFICO 1: GÉNERO DE LOS OCUPADOS, 1990 Y 2000

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LAS ENCUESTAS CASEN 1990 Y 2000.

En el estado civil tampoco hay cambios mayores a través del tiempo. Al iniciar y terminar la década, en el *sector público y privado* hay un predominio de trabajadores casados (alrededor del 55%) y en segunda instancia, de empleados solteros (25%).

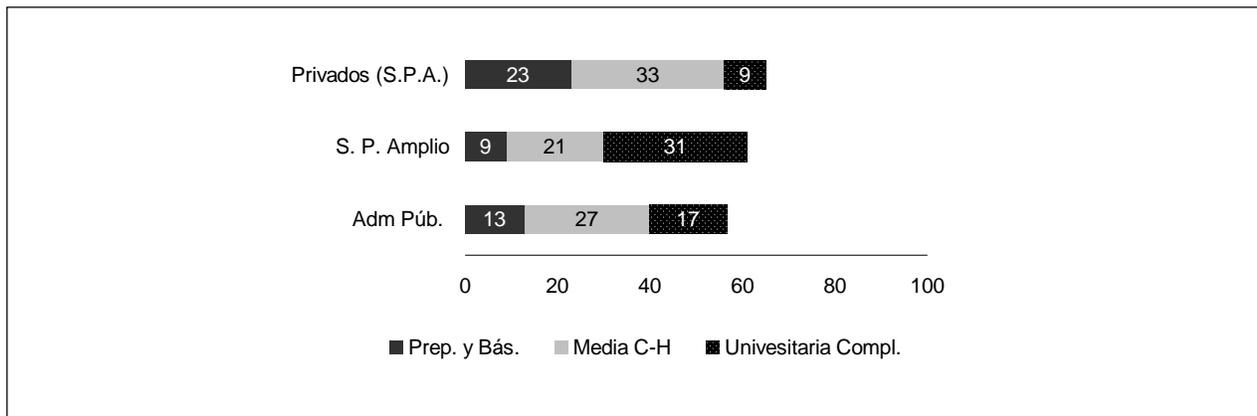
A continuación, se muestran los tres porcentajes de mayor importancia respecto del tipo de estudio de los empleados en ambos sectores. Se constata que los empleados públicos presentan mayores niveles de estudio en comparación con *los privados*. Éstos últimos, en 1990 y en 2000, presentan, principalmente, educación media científico-humanista y básica; mientras que los pertenecientes a la *administración pública* muestran educación universitaria y media científico-humanista. Asimismo, un alto porcentaje de empleados del *sector público amplio* finalizó sus estudios universitarios.

GRÁFICO 2: TIPO DE ESTUDIO DE LOS OCUPADOS 1990



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA ENCUESTA CASEN 1990.

GRÁFICO 3: TIPO DE ESTUDIO DE LOS OCUPADOS 2000

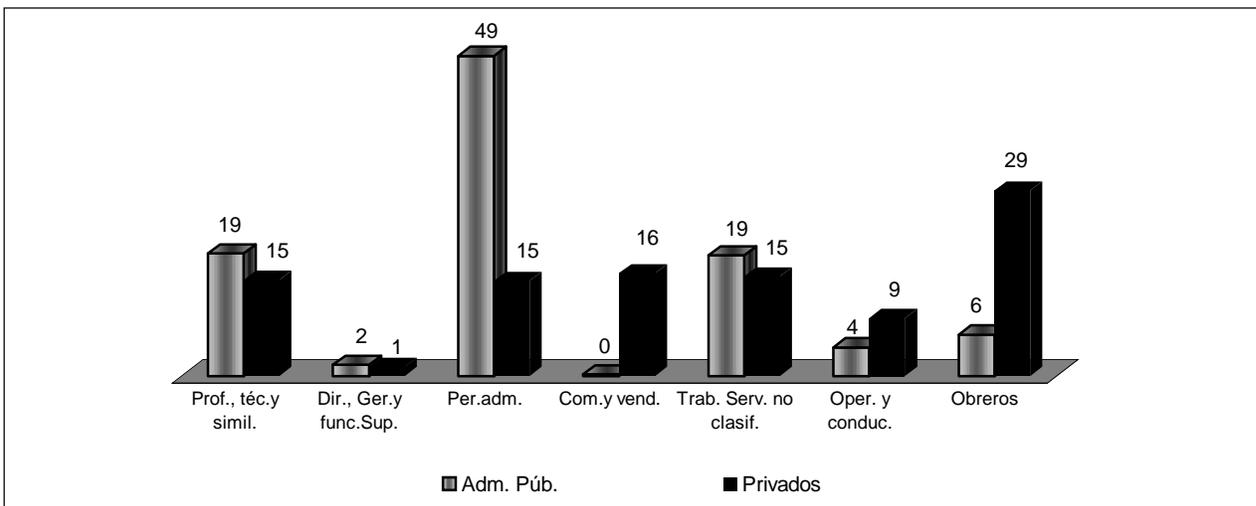


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA ENCUESTA CASEN 2000.

Existe bastante continuidad en el tiempo respecto del tipo de ocupaciones que desempeñan los empleados de ambos sectores. Tanto en 1990 como en 2000, la mayoría de los *trabajadores públicos* se concentra en ciertas categorías de oficio como personal administrativo o de oficina, profesionales y técnicos. Por el contrario, los empleados *privados* se distribuyen en distintas clasificaciones ocupacionales, pero se concentran en actividades que denotan menor calificación como obreros y operarios.

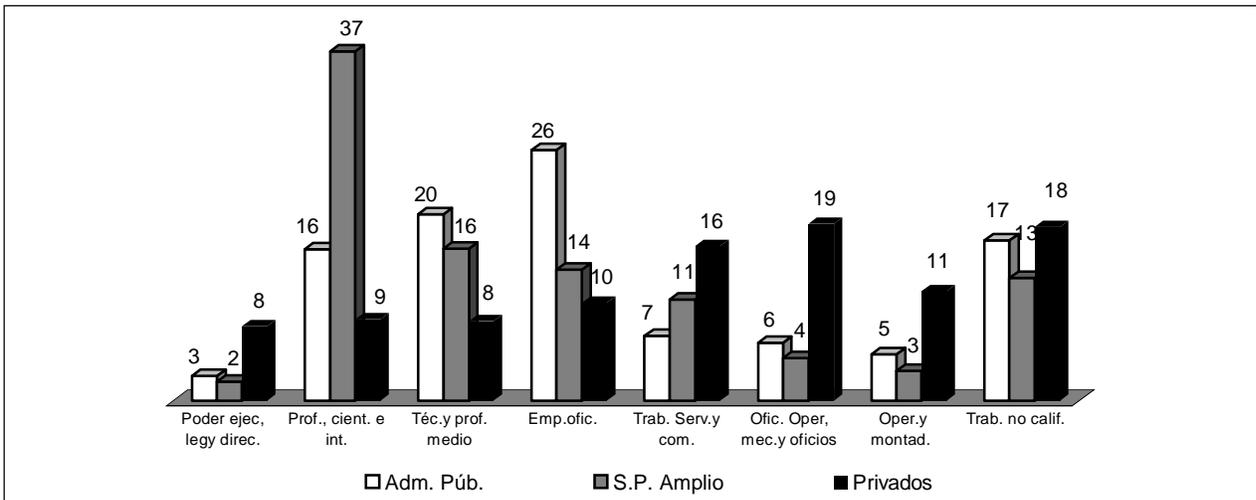
Mientras en 1990 había un mayor porcentaje de directivos en la *administración pública*, en 2000 la situación se revierte. En contraste con lo anterior, se ha generado un aumento de personas en la categoría «directivo» del *sector privado* a través de los años. Por último, ha habido una disminución de profesionales en el sector privado y han aumentado en el público.

GRÁFICO 4: OFICIO DE LOS OCUPADOS 1990



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA ENCUESTA CASEN 1990.

GRÁFICO 5: OCUPACIÓN PRINCIPAL DE LOS OCUPADOS 2000



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA ENCUESTA CASEN 2000.

En cuanto a la categoría ocupacional de los individuos, tanto al inicio como al término de la década, la mayoría de los trabajadores labora como empleado: los funcionarios públicos casi en su totalidad, mientras que más del 65% de los privados se ubica en esa categoría y en segunda instancia, en «trabajador por cuenta propia».

Por último, tanto en 1990 como en 2000, la mayoría de los *empleados del sector* público se ubica en la rama «servicios comunales, sociales y personales», mientras que los *trabajadores del sector privado* se sitúan básicamente en tres: «servicios comunales y sociales», «comercio» e «industria manufacturera». En síntesis, mientras los públicos se concentran en una sola categoría, los privados se distribuyen en diferentes ramas de actividad.

Características de los Ingresos

A continuación, se presenta información sobre los ingresos y las características de capital humano de los ocupados, según el sector donde trabajan y su ocupación principal.

El tipo de ingreso seleccionado es el de la «ocupación principal», pues justamente es el salario que se pretende comparar. Éste se corrigió según el número de horas trabajadas en el mes para así poder cotejar en forma fidedigna.

En el caso de la comparación entre trabajadores públicos y privados en 1990 (ver cuadro 5), el análisis indica que el salario mensual de la ocupación principal es mayor para el sector público. No ocurre lo mismo en el caso del salario por hora. Asimismo, el coeficiente de variación es mucho más alto en el caso de los trabajadores privados, lo que indica una mayor dispersión de la variable. Por tanto, para la administración pública los salarios por hora en promedio son menores, pero más homogéneos. En cambio, en el sector privado los salarios por hora promedio son más altos, pero dispersos.

Se aprecia que los empleados públicos tienen en promedio más años de estudio que los demás trabajadores, pero aproximadamente la misma experiencia potencial promedio. También se observa que los trabajadores públicos y privados poseen el mismo promedio de edad. Por último, los trabajadores privados trabajan, en promedio, una cantidad de horas al mes y a la semana superior a los públicos.

En síntesis, es posible afirmar que los funcionarios de la administración pública en promedio son más educados, pero reciben un menor salario por hora.

CUADRO 5: ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VS. SECTOR PRIVADO EN 1990

Variables	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA			PRIVADOS		
	Media	Std. Dev.	C.V.	Media	Std. Dev.	C.V.
Edad	37	11	29,7	37	12	32,4
Años de estudio	12	4	33,3	10	4	40
Experiencia potencial	19	12	63,1	20	14	70
Ingreso Ocupación Principal	91.761	97.080	105,7	87.673	154.876	176,6
Ingreso Ocupación Principal/Hora	496	530	106,8	519	1.210	233,1
Horas trabajadas al mes	190	37	19,4	195	64	32,8
Horas trabajadas a la semana	48	9	18,7	49	16	32,6

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA ENCUESTA CASEN 1990.

CUADRO 6: ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SECTOR PÚBLICO AMPLIO VS. SECTOR PRIVADO EN 2000

Variables	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA			SECTOR PÚBLICO AMPLIO			PRIVADOS (S.P.A.)		
	Media	Std. Dev.	C.V.	Media	Std. Dev.	C.V.	Media	Std. Dev.	C.V.
Edad	39	11	28,2	41	11	26,8	39	12	30,7
Años de estudio	12	4	33,3	13	4	30,7	11	4	36,3
Experiencia potencial	21	13	61,9	22	12	54,5	22	14	63,6
Ingreso Ocupación Principal	275.414	269.152	97,7	272.381	269.974	99,1	296.794	541.039	182,2
Ingreso Ocupación Principal/Hora	1.530	1.735	113,3	1.597	1.696	106,1	1.713	3.465	202,2
Horas trabajadas al mes	189	47	24,8	181	47	25,9	192	63	32,8
Horas trabajadas a la semana	47	12	25,5	45	12	26,6	48	16	33,3

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA ENCUESTA CASEN 2000.

A partir del cuadro 6, se observa que el ingreso de la ocupación principal -tanto por hora como mensual promedio del año 2000- es mayor para los trabajadores privados respecto de la administración pública y del sector público amplio. Asimismo, el coeficiente de variación es bastante mayor en el caso de los privados, por lo que sus ingresos, aunque en promedio son más altos, también son más variables.

El sector público amplio y la administración pública presentan un nivel educacional mayor que su contraparte. La edad promedio de los empleados del sector público amplio es mayor que los demás trabajadores y es la misma en el caso de la administración pública y los privados. La experiencia potencial es similar en los tres casos y las horas promedio trabajadas a la semana y al mes son mayores en el sector privado.

En resumen, en 1990 y en 2000 los empleados públicos (administración pública y sector público amplio) presentan un mayor nivel educativo que los demás trabajadores, pero su ingreso de la ocupación principal por hora es menor. El sector público presenta un promedio de edad mayor, mientras que en el sector privado se trabaja más horas.

A continuación se repite el mismo análisis para la categoría «profesionales». En el cuadro 7 se muestran los resultados alcanzados para 1990 en Chile.

CUADRO 7: ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS PROFESIONALES ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VS. SECTOR PRIVADO

EN 1990

Variables	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA			SECTOR PRIVADO		
	Media	Std. Dev.	C.V.	Media	Std. Dev.	C.V.
Edad	37	12	32,4	36	11	30,5
Años de estudio	16	2	12,5	15	3	20
Experiencia potencial	14	12	85,7	15	11	73,3
Ingreso Ocupación Principal	159.091	112.287	70,5	129.759	169.503	130,6
Ingreso Ocupación Principal/Hora	876	578	65,9	821	1.202	146,4
Horas trabajadas al mes	181	32	17,6	173	52	30
Horas trabajadas a la semana	45	8	17,7	43	13	30,2

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA ENCUESTA CASEN 1990.

Los profesionales de la administración pública muestran un ingreso por hora y mensual promedio mayor al del resto de los trabajadores. Estos ingresos presentan una variación mayor en los trabajadores privados; es decir, los últimos perciben un ingreso menor y disperso en comparación con los del sector público.

Los años de estudio promedio de los funcionarios públicos son levemente mayores en comparación con su contraparte, al igual que su edad promedio. Sin embargo, la experiencia potencial es ligeramente mayor en el caso de los profesionales privados. Por último, las horas promedio trabajadas tanto mensuales como semanales son mayores en el caso de los empleados de la administración pública.

En 1990 se observa una correspondencia positiva entre años de estudio, cantidad de horas trabajadas e ingreso promedio recibido por los profesionales de ambos sectores.

Respecto de la situación de los profesionales en 2000, los resultados se muestran en el cuadro 8:

CUADRO 8: ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS PROFESIONALES ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SECTOR PÚBLICO AMPLIO VS. SECTOR PRIVADO EN 2000

Variables	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA			SECTOR PÚBLICO AMPLIO			PRIVADOS (S.P.A.)		
	Media	Std. Dev.	C.V.	Media	Std. Dev.	C.V.	Media	Std. Dev.	C.V.
Edad	39	10	25,6	42	10	23,8	40	11	27,5
Años de estudio	16	2	12,5	16	2	12,5	17	2	11,7
Experiencia potencial	17	10	58,8	20	11	55	17	11	64,7
Ingreso Ocupación Principal	555.929	363.895	65,4	398.612	334.015	83,7	874.511	1.191.075	136,1
Ingreso Ocupación Principal/Hora	3.088	2.113	68,4	2.452	2.090	85,2	5.088	6.901	135,6
Horas trabajadas al mes	185	40	21,6	166	44	26,5	178	51	28,6
Horas trabajadas a la semana	46	10	21,7	41	11	26,8	44	13	29,5

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA ENCUESTA CASEN 2000.

En este año, los profesionales del sector público amplio perciben el ingreso por hora más bajo en comparación con los demás trabajadores. Le siguen los individuos pertenecientes a la administración pública. Por último, los profesionales del sector privado son los que reciben el mayor ingreso por hora promedio. Además, hay un coeficiente de variación bastante más alto en los profesionales privados en comparación con los otros. Esta misma situación se repite en el caso de la variable «ingreso mensual de la ocupación principal».

Los profesionales privados muestran una cantidad mayor de años de estudio en comparación con los del sector público. La suma promedio de años de estudio para la administración pública y el sector público amplio es la misma. Asimismo, la experiencia potencial es mayor en los profesionales del sector público amplio y la misma para los individuos pertenecientes al sector privado y la administración pública.

El sector público amplio muestra un promedio de edad mayor que el de la administración pública y los profesionales privados. Por último, los empleados de la administración pública trabajan en promedio una cantidad de horas mayor al resto de los trabajadores, y son los profesionales del sector público amplio los que laboran una menor cantidad de horas promedio al mes y a la semana.

En síntesis tanto la administración pública como el sector público amplio presentan el mismo promedio de años de estudio, pero los primeros perciben un mayor ingreso promedio por hora. Los profesionales del sector privado muestran un mayor ingreso promedio y años de estudio en comparación con su contraparte, lo que podría reflejar una correspondencia entre cantidad promedio de años de estudio e ingresos recibidos.

Por tanto, se ha producido un cambio entre 1990 y 2000 para los profesionales de uno y otro sector. Mientras que al inicio de la década los profesionales de la administración pública percibían un ingreso por hora promedio mayor al de su contraparte, al final de la década presentan un ingreso promedio menor, aunque mayor al del sector público amplio. Esto último podría indicar que los trabajadores municipales son los que tienen menores ingresos. En tanto, los profesionales privados han aumentado sus años de estudio promedio, mientras que los pertenecientes a la administración pública los han mantenido. Por último, se observa que los profesionales de la administración

pública continúan trabajando una mayor cantidad de horas promedio, tanto mensual como semanalmente, en comparación con el sector privado.

La situación actual «de desmedro» de los profesionales públicos, desde el punto de vista del ingreso, puede traducirse en bajos incentivos para trabajar en este sector y la concomitante captura de recursos humanos menos motivados o productivos.

Lo analizado hasta el momento muestra el escenario general de los trabajadores públicos y privados. Sin embargo, para determinar si las diferencias salariales son positivas o negativas para los empleados de uno u otro sector, es necesario comparar a personas similares respecto de sus características de capital humano como el trabajo que realizan. Ese análisis se efectúa a continuación.

3. DETERMINANTES DEL INGRESO DE LA OCUPACIÓN PRINCIPAL POR HORA

Para comparar los ingresos laborales de distintos trabajadores es necesario tomar en cuenta sus características individuales y las particularidades de los trabajos que desempeñan. Para realizarlo, se estima una ecuación de ingresos tipo Mincer¹² para la muestra completa de individuos seleccionados en las encuestas de 1990 y 2000. En esta ecuación se diferencia entre individuos pertenecientes a los sectores público y privado.

La variable dependiente utilizada es el logaritmo natural del ingreso por hora de la ocupación principal de los encuestados. Las variables explicativas empleadas son los años de educación, la experiencia potencial y su cuadrado, y las *dummies* que controlan por diferencias que se pueden atribuir al género, estado civil y ocupación principal del ocupado, entre otros.

Antes de proceder con los resultados, hay que señalar que en el sector público existe un sinnúmero de asignaciones, bonos y sobresueldos que nutren la remuneración final de los empleados, pero que no se tomaron en cuenta en la medición de las diferencias salariales a raíz del diseño de las encuestas utilizadas.

¹² Para saber específicamente la Ecuación de Mincer, ver Mizala y Romaguera (2000).

A partir de la ecuación ya mencionada, se obtuvo que los individuos pertenecientes a la *administración pública* en **1990** percibían un diferencial negativo. Específicamente, recibían un 6% menos de ingreso que los demás trabajadores con similares características.

En el cuadro 9 se observan las diferencias de los perfiles de ingresos entre empleados de la administración pública y *privados*, a partir de una serie de variables de capital humano. Los resultados permiten analizar si hay diferencias en los retornos a los distintos factores que determinan los ingresos de los empleados de uno y otro sector.

En primer lugar, se aprecia que el retorno a la educación es mayor en el caso de los funcionarios de la administración pública al igual que la experiencia potencial (levemente mayor). Lo anterior puede significar que en 1990 el sector privado tenía un perfil de ingresos más plano que el sector público. Por su parte, la experiencia potencial al cuadrado es muy similar y negativa para ambos sectores, lo que significaría que tanto para el sector público como para el privado, el ingreso promedio por hora aumenta hasta cierto punto, y luego decrece en forma pausada y leve.

Respecto de las mujeres, se observa que en ambos sectores obtienen sueldos menores a los de los hombres. No obstante, las mujeres que pertenecen al sector público obtienen un menor «castigo» en comparación con las trabajadoras del sector privado. Lo anterior se explica por la escala única de sueldos en la administración pública, que asigna cierta cantidad de sueldo según el cargo a desempeñar, sin tomar en cuenta si el trabajador es hombre o mujer. Situación que no se produce en el sector privado.

Respecto del estado civil se observa que los solteros en ambos sectores perciben ingresos menores a los casados, viudos y anulados. Empero, la diferencia de ingresos entre solteros y los demás, dentro del sector público, es menor a la del sector privado.

En relación con la ocupación principal de los empleados de la administración pública, se advierte que la mayoría de las ocupaciones recibe menores ingresos en comparación con los profesionales. La excepción se da en el caso de los directores, gerentes y funcionarios superiores, que perciben aproximadamente el mismo sueldo promedio por hora que los profesionales, y para los comerciantes y vendedores que reciben un ingreso mayor.

En el caso del sector privado se observa una situación similar: todas las ocupaciones recaudan un menor ingreso que los profesionales, con la excepción de los directores, gerentes y funcionarios superiores, que obtienen un ingreso claramente superior.

CUADRO 9: DETERMINANTES DEL INGRESO POR HORA DE LA OCUPACIÓN PRINCIPAL EN 1990

Variables	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA			PRIVADOS		
	Coefic.	T	Sig.	Coefic.	T	Sig.
Constante	4,494	276,8	0,00	4,843	1.627,9	0,00
Años de estudio	0,112	135,1	0,00	0,085	600	0,00
Experiencia potencial	0,031	49,5	0,00	0,026	233	0,00
Experiencia al cuadrado	-0,0002	-18,8	0,00	-0,0002	-116	0,00
Mujer	-0,211	-44,4	0,00	-0,266	-280	0,00
Soltero	-0,133	-25,5	0,00	-0,164	-150	0,00
Directivos, gerentes y superiores	-0,009	-0,56	0,569*	0,961	263	0,00
Administrativos	-0,371	-60,1	0,00	-0,104	-66,5	0,00
Comerciantes	0,266	6,22	0,00	-0,220	-135	0,00
Trabajadores de servicios no calificados	-0,634	-69,6	0,00	-0,608	-347	0,00
Operadores y conductores	-0,626	-51,8	0,00	-0,332	-169	0,00
Obreros	-0,662	-59,5	0,00	-0,392	-246	0,00
Trabajadores no calificados	-0,393	-10,9	0,00	-0,261	-33,5	0,00
R cuadrado ajustado	0,48			0,32		
F	5.965,5		0,00	130.410,3		0,00
N	76.266			3.298.242		

* RESPECTO DE LAS OCUPACIONES PRINCIPALES, LA VARIABLE EXCLUIDA ES PROFESIONALES, INTELLECTUALES Y CIENTÍFICOS.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA ENCUESTA CASEN 1990.

En 2000, los empleados pertenecientes a la administración pública perciben un 5% menos de ingreso promedio por hora que su contraparte privada. En el cuadro 10 se aprecian las diferencias en los perfiles de ingreso de ambos sectores.

CUADRO 10: DETERMINANTES DEL INGRESO POR HORA DE LA OCUPACIÓN PRINCIPAL EN 2000

Variables	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA			PRIVADOS (ADM. PÚB.)		
	Coefic.	T	Sig.	Coefic.	T	Sig.
Constante	6,651	582,8	0,00	6,389	2.255,2	0,00
Años de estudio	0,072	125,9	0,00	0,086	657,4	0,00
Experiencia potencial	0,005	15,6	0,00	0,016	181,2	0,00
Experiencia al cuadrado	0,00004	6,46	0,00	-0,00009	-58,0	0,00
Mujer	-0,119	-37,0	0,00	-0,234	-309,6	0,00
Soltero	-0,179	-47,6	0,00	-0,127	-140,0	0,00
Poderes Ejecutivo y Legislativo y directivos	0,163	17,8	0,00	-0,026	-15,5	0,00
Técnicos y profesionales medios	-0,484	-99,3	0,00	-0,337	-213,7	0,00
Empleado oficina	-0,629	-130,2	0,00	-0,690	-439,1	0,00
Trabajadores servicios y comercio	-0,673	-98,8	0,00	-0,834	-549,2	0,00
Oficiales, operarios y oficios	-0,965	-130,0	0,00	-0,748	-477,2	0,00
Operadores y montadores	-0,837	-106,7	0,00	-0,806	-479,9	0,00
Trabajadores no calificados	-1,042	-160,8	0,00	-0,946	-581,4	0,00
Ocupaciones no especificadas	-0,832	-50,7	0,00	-0,582	-67,9	0,00
Empleados empresas estatales				0,026	12,8	0,00
R cuadrado ajustado	0,53			0,41		
F	11.854,0		0,00	205.315,9		0,00
N	136.897			4.084.081		

* RESPECTO DE LAS OCUPACIONES PRINCIPALES, LA VARIABLE EXCLUIDA ES PROFESIONALES, INTELLECTUALES Y CIENTÍFICOS.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA ENCUESTA CASEN 2000.

En primer lugar, el retorno a la educación es más alto en el caso de los trabajadores privados, lo que puede significar que el sector público tiene un perfil de ingresos más plano que el resto de los trabajadores. El retorno a la experiencia potencial es levemente superior en el caso del sector privado. Asimismo, la experiencia al cuadrado es bastante baja para ambos grupos, y es negativa para el sector privado y positiva para los

funcionarios públicos. Ello se traduce en que los ingresos de los funcionarios públicos son ascendentes en forma continua a través de los años, aunque después de determinado tiempo de trabajo aumentan de manera más moderada. Por el contrario, los ingresos de los trabajadores privados en un principio aumentan con mayor fuerza que los ingresos de los empleados públicos, pero llegado cierto punto comienzan a descender suavemente.

Respecto del género, en el sector público las mujeres perciben menos ingresos promedio que los hombres. Esta misma situación se produce en el sector privado, pero con una intensidad mayor. Es decir, la brecha salarial según género es mayor en el sector privado.

El estado civil es más importante como determinante del ingreso por hora en el caso del sector público: los solteros ganan un 17% menos que los casados, mientras que los demás trabajadores perciben un 12% menos.

En relación con la ocupación principal, los funcionarios públicos que se desempeñan como miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo o directores de instituciones ganan un 16% más que los profesionales. Las demás ocupaciones reciben un ingreso promedio menor a quienes se desempeñan como profesionales, científicos o intelectuales en la administración pública de 2000.

En el caso del sector privado, los individuos pertenecientes a las distintas ocupaciones ganan menos que los profesionales, excepto los empleados de empresas estatales que perciben un 2% más.

En síntesis, es posible afirmar que tanto al iniciar como al terminar la década, la administración pública percibió un ingreso por hora promedio menor que su contraparte privada. Frente a esto, hay que señalar algunas distinciones: en 1990 los empleados del sector público recibían un mayor retorno a la educación como a la experiencia potencial, pero su experiencia al cuadrado era negativa. Por el contrario, en 2000 el perfil de ingresos de la administración pública es más plano al percibir menores retornos por educación y experiencia potencial, aunque sus ingresos aumentan a través de los años, ya que presentan una experiencia al cuadrado positiva.

En el sector privado, el perfil de ingresos se mantiene a través de la década: en 2000 hay el mismo retorno por años de estudio que en 1990 y tanto su experiencia potencial como al cuadrado desciende sólo en una pequeña proporción.

Tanto en 1990 como en 2000, los trabajadores solteros obtienen un sueldo menor que su contraparte en uno y otro sector, pero la penalización, en un principio, es mayor en el caso privado, mientras que en 2000 lo era en el sector público. Por último, tanto al inicio como al término de la década, los directores y gerentes perciben un sueldo mayor que los profesionales públicos; mientras que en el sector privado en 1990 perciben un salario mayor los directores y gerentes y en 2000 sólo perciben un sueldo superior los empleados de empresas estatales.

Respecto de las diferencias salariales en 2000 entre el *sector público amplio* y el *sector privado*, se encontró que los empleados públicos perciben un ingreso menor que los empleados del sector privado. Específicamente, reciben un 22% menos de ingreso promedio por hora que los demás trabajadores.

En el cuadro 11 se aprecian algunas diferencias importantes en los perfiles de ingreso de los dos grupos. Por un lado, el retorno a la educación es menor en el sector público amplio en comparación con el privado. Asimismo, la experiencia potencial es levemente mayor en el caso de los trabajadores del sector privado. En el caso de la experiencia al cuadrado, ésta es ligeramente superior y positiva en los funcionarios públicos y es negativa para los trabajadores privados. Ello indica que los salarios del sector público aumentan constantemente a través del tiempo, primero en forma menos rápida que su contraparte y luego siguen creciendo de manera tenue.

Por el contrario, en el sector privado los salarios son ascendentes hasta cierto punto, después de lo cual dejan de crecer y disminuyen suavemente.

Respecto de las mujeres, en uno y otro sector perciben menores ingresos que los hombres; sin embargo, este castigo es menor para las trabajadoras públicas y se explica por la misma razón ya formulada: en el sector público hay escalas de sueldos que determinan el salario según el cargo y no el género de la persona.

El estado civil es más importante como determinante del ingreso en el caso de los trabajadores privados, puesto que los solteros ganan un 13% menos que los casados, mientras que en el sector público amplio perciben un 8% menos que su contraparte.

En cuanto a la ocupación principal, se observa que en el sector público amplio todas las ocupaciones perciben menores ingresos en comparación con los profesionales, a excepción de los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo y directivos, quienes reciben un salario bastante más alto. En el caso de los trabajadores del sector privado, se observa que todas las ocupaciones, sin excepción, reciben ingresos menores a los profesionales. Sólo los empleados de empresas estatales logran acercarse, en cierta medida, al ingreso promedio de los profesionales privados.

CUADRO 11: DETERMINANTES DEL INGRESO POR HORA DE OCUPACIÓN PRINCIPAL, AÑO 2000

Variables	SECTOR PÚBLICO AMPLIO			PRIVADOS (S. P. AMPLIO)		
	Coefic.	T	Sig.	Coefic.	T	Sig.
Constante	6.359	936,4	0,00	6.482	2.157,3	0,00
Años de estudio	0,076	216,6	0,00	0,088	642,9	0,00
Experiencia potencial	0,004	21,8	0,00	0,018	194,2	0,00
Experiencia al cuadrado	0,00007	16,6	0,00	-0,0001	-71,8	0,00
Mujer	-0,158	-95,2	0,00	-0,226	-282,0	0,00
Soltero	-0,084	-42,0	0,00	-0,133	-139,2	0,00
Poderes Ejecutivo y Legislativo y directivos	0,231	42,1	0,00	-0,163	-87,2	0,00
Técnicos y profesionales medios	-0,350	-141,1	0,00	-0,425	-239,3	0,00
Empleado oficina	-0,440	-161,4	0,00	-0,816	-466,9	0,00
Trabajadores servicios y comercio	-0,630	-196,2	0,00	-0,963	-566,5	0,00
Oficiales, operarios y oficios	-0,761	-168,3	0,00	-0,876	-506,5	0,00
Operadores y montadores	-0,611	-124,3	0,00	-0,937	-510,5	0,00
Trabajadores no calificados	-0,797	-222,7	0,00	-1,075	-596,3	0,00
Ocupaciones no especificadas	-0,531	-33,1	0,00	-0,872	-83,3	0,00
Empleados empresas estatales				-0,028	-14,0	0,00
R cuadrado ajustado	0,53			0,41		
F	36.974,9		0,00	191.469,7		0,00
N	424.464			3.796.514		

NOTA: RESPECTO DE LAS OCUPACIONES PRINCIPALES, LA VARIABLE EXCLUIDA ES PROFESIONALES, INTELLECTUALES Y CIENTÍFICOS.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA ENCUESTA CASEN 2000.

Tanto en 1990 como en 2000 el sector público, ya sea la administración pública o el sector público amplio, percibe menores ingresos promedio por hora que el sector privado. Sin embargo, esta diferencia es mayor cuando se analiza el sector público amplio en 2000, lo que podría reflejar que comparativamente son los integrantes de las municipalidades los más desfavorecidos en sus salarios.

4. DESCOMPOSICIÓN DE LAS DIFERENCIAS DE INGRESOS ENTRE EMPLEADOS DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO

Es importante descomponer las diferencias de ingresos entre trabajadores de uno y otro sector para establecer qué porción puede obedecer a diferencias en las características de las personas y cuáles se atribuyen a los retornos de dichas características. Para esto se utiliza la metodología de descomposición de Oaxaca sugerida por el autor del mismo nombre (1973). La descomposición puede ser descrita como:

$$\ln (W_{pu}/hr) - \ln (W_{pr}/hr) = B_{pr} (X_{pu} - X_{pr}) + (B_{pu} - B_{pr})X_{pu}^{13}$$

La parte izquierda de esta fórmula se refiere a la diferencia entre los ingresos por hora de la ocupación principal de los trabajadores públicos y privados, predicha por el modelo de regresión. El primer término del lado derecho de la ecuación se refiere a la diferencia de ingresos explicada por la diferencia en las características de los empleados públicos y los privados (escolaridad, experiencia, etc.), ponderada por los coeficientes estimados para los individuos que son trabajadores privados en la ecuación de salario. El segundo término da cuenta de la parte explicada por diferencias en las tasas de retorno entre empleados públicos y privados para cada uno de los factores escogidos.

Esta ecuación se puede descomponer aún más y diferenciar mayores aspectos, como se observa en la siguiente fórmula:

$$\ln (W_{pu}/hr) - \ln (W_{pr}/hr) = B^P_{pr} (X^P_{pu} - X^P_{pr}) + B^j_{pr} (X^j_{pu} - X^j_{pr}) + (B_{pu} - B_{pr})X_{pu}^{14}$$

¹³ **Pu** se refiere a funcionarios públicos. **Pr** se refiere a trabajadores del sector privado.

¹⁴ **P** se refiere a características personales y **j** a características del trabajo.

El primer término del lado derecho de la ecuación se refiere a la parte explicada por la diferencia en las características personales de los trabajadores de uno y otro sector (años de educación, experiencia, género, etc.), ponderada por los coeficientes estimados para los individuos que no son funcionarios públicos en la ecuación de salario.

El segundo término indica la parte que se explica por la diferencia en las características del trabajo donde laboran las personas pertenecientes el sector público y privado (ocupación principal), ponderado por los coeficientes estimados para las personas que trabajan en el sector privado en la ecuación de salario. Por tanto, se distingue entre factores relacionados con las características personales de las personas y con las características del trabajo. El tercer término es el mismo que se explicó en la primera ecuación.

Para el **año 1990** se encontraron los siguientes resultados:

$$0,163 = 0,143 + 0,083 - 0,064$$

Los resultados indican que la diferencia estimada es igual a 16% a favor de los funcionarios públicos. Esto se explica, principalmente, por la diferencia en sus características personales como años de educación, experiencia, etc. Si recordamos el apartado de estadísticas descriptivas, los funcionarios públicos son más educados que su contraparte: poseen, en promedio, mayor cantidad de años de estudio y laboran en ocupaciones que exigen un nivel mayor de escolaridad, lo que sustentaría el resultado encontrado.

Las características que se atribuyen al trabajo también inciden en este mayor ingreso promedio, aunque en bastante menor grado que las cualidades personales. El resultado que se refiere a los retornos de los factores (-0,064) reduce la diferencia de ingresos e indica que los privados reciben una mayor compensación por sus características personales que los trabajadores públicos.

Entonces, el diferencial de ingresos promedio a favor de los funcionarios públicos se puede atribuir a disparidades en las características personales y de trabajo entre los

empleados de uno y otro sector, y no se debe a los retornos de esas características. De hecho, estos retornos reducen el diferencial a favor de los trabajadores públicos.

Es necesario aclarar que esta situación es consistente con los resultados encontrados en las regresiones mostradas en la sección anterior. Si bien la regresión señala que los funcionarios públicos perciben un 5% menos en promedio que los trabajadores privados con las mismas características (años de estudio, experiencia, género, etc.) para el año 1990; la descomposición de Oaxaca indica que los trabajadores públicos en promedio reciben mayor ingreso que la demás población en su conjunto debido a sus características personales (ser más educados). Asimismo, la descomposición señala que los retornos a las características de los trabajadores son negativos para el sector público, cuestión que explica en las regresiones el menor ingreso de estos trabajadores al compararlos con trabajadores equivalentes.

Respecto de las diferencias entre las personas pertenecientes a la administración pública y al sector privado del **año 2000**, se observan los siguientes resultados:

$$0,102 = 0,089 + 0,068 - 0,054$$

Esto indica una diferencia de ingreso por hora a favor de los empleados de la administración pública (10%), aunque con menos fuerza que en 1990. El resultado se explica por las diferencias en las características personales y de trabajo de los funcionarios públicos casi en la misma medida, aunque es un poco más alta la incidencia de características como «años de estudio» y «experiencia». El último término de la ecuación muestra que la diferencia de ingresos entre los empleados de la administración pública y el sector privado, atribuido a las diferencias en los retornos a las características de estas personas, es negativo para los primeros. Es decir, las mismas características tienen una discriminación negativa en el caso de los funcionarios públicos.

Al comparar los años 1990 y 2000, el diferencial negativo para los trabajadores públicos disminuye levemente desde 6,4% a 5,4%.

Entonces, la diferencia de ingresos a favor de los trabajadores de la administración pública se debe a las diferencias entre las características personales y de trabajo entre los empleados de uno y otro sector. No es producto de la diferencia a los retornos de dichos factores.

En el año 2000, los resultados concernientes a los trabajadores del sector público «amplio» y del sector privado son los que se muestran a continuación:

$$0,188 = 0,173 + 0,262 - 0,248$$

Estos números indican que los trabajadores del sector público amplio ganan más que los del sector privado (+18%), lo que se explica básicamente por las características personales y del trabajo: tienen mayor nivel de educación y se emplean en ocupaciones de más alta calificación, en lugar de oficios de baja instrucción como los empleados privados.

Respecto de las diferencias de ingreso que obedecen a la diferencia de retornos a las características de las personas, se observa que éstos son bastante menores para el sector público. Es decir, los funcionarios públicos reciben un premio menor por las mismas características que los trabajadores del sector privado.

El diferencial negativo para los trabajadores públicos aumenta significativamente cuando consideramos esta definición más amplia de sector público, y alcanza un 24%.

En síntesis, gran parte de la diferencia de ingresos a favor de los empleados públicos se atribuye a diferencias en las características de los funcionarios públicos y trabajadores privados, y no por diferencias en los retornos a dichas características. Éstas últimas, más bien, reducen el diferencial positivo de ingresos para los trabajadores públicos.

V. CONCLUSIONES

Usualmente se escuchan comentarios respecto que los trabajadores del sector público están mal pagados en comparación con el sector privado, sobre todo en países emergentes como el nuestro, lo cual podría tener un impacto negativo sobre la motivación y permanencia de los funcionarios públicos, así como en aquellas personas que tienen la posibilidad de escoger al sector público como lugar de trabajo

El objetivo primordial de este estudio fue advertir, justamente, la existencia de diferencias salariales entre el sector público y privado. El análisis empírico se realizó a partir de las encuestas Casen de 1990 y 2000 y se utilizó la estimación de ingresos promedio, el modelo de capital humano (Ecuación de Mincer) y la descomposición de ingresos de Oaxaca.

A partir de la estimación de ingresos promedios se constató que tanto al inicio como al término de la década de los '90, los empleados públicos (administración pública y sector público amplio) perciben un ingreso de la ocupación principal por hora menor, a pesar de tener mayor nivel educativo. También se observó que los empleados públicos poseen un promedio de edad mayor y se concentran prioritariamente en ciertas categorías de oficio como personal administrativo, profesionales y técnicos. Además, integran a un mayor número de mujeres, en el caso del sector público amplio, y trabajan una menor cantidad de horas promedio que su contraparte.

A partir del modelo de capital humano, se confirmó que en 1990 y 2000 los funcionarios públicos perciben un ingreso promedio menor al de los trabajadores del sector privado. Esta diferencia es aún mayor en el caso de los empleados pertenecientes al sector público amplio (22%), en comparación con los integrantes de la administración pública (5%), lo que reflejaría que son los integrantes de las municipalidades quienes se ven más desfavorecidos en sus salarios.

De este análisis econométrico también se desprendió que el perfil de ingresos de los empleados públicos es diferente al de los trabajadores privados en 1990 y en 2000. Respecto de la administración pública y el sector privado, es posible señalar que al inicio de la década los funcionarios públicos recibían un mayor retorno a la educación y a la experiencia potencial. Por el contrario, en 2000 el perfil de ingresos de la administración pública es más plano: perciben menores retornos por educación y

experiencia potencial. En el caso del sector público amplio, observado sólo en el año 2000, es claro que su situación desmedrada se debe a que los retornos a sus características como años de estudio y experiencia son menores que los del sector privado.

Es relevante destacar que las mujeres en el sector público obtienen un menor «castigo» en ingresos en comparación con las trabajadoras del sector privado. Esta situación se puede explicar por la estructura de ingresos del sector público; es decir, la existencia de una escala única de sueldos que asigna cierta cantidad de dinero según el cargo a desempeñar, sin tomar en cuenta si el trabajador es hombre o mujer. Por tanto, es posible afirmar que hay menor inequidad de género en este sector.

A partir de la descomposición de Oaxaca, se observó que las características de los trabajadores reciben menores retornos en el caso del sector público. Es decir, los años de estudio, experiencia, entre otros, tienen una discriminación negativa en los funcionarios públicos, por lo que obtienen un premio menor por ellas en comparación con el resto del mercado laboral.

Por último, a partir del análisis de la literatura internacional sobre diferencias salariales, fue posible constatar que los funcionarios públicos perciben un ingreso promedio mayor que su contraparte privada, a excepción de Turquía y Alemania (este último específicamente en el caso de los hombres). Por tanto, los resultados encontrados para Chile no se adhieren a la tendencia internacional, a pesar de haber utilizado la misma metodología (Ecuación de Mincer) y hacer comparaciones con países desarrollados y emergentes.

De acuerdo con lo anterior, es importante rescatar que el caso de Turquía se asemeja bastante al de Chile. Los hombres en la administración pública reciben menores ingresos que los privados, mientras que los de empresas estatales perciben sueldos más altos que el sector privado. En ambos países hay un menor retorno a la educación en comparación con el sector privado, e incluso penalidades para los trabajadores más instruidos.

A partir de la situación descrita, se puede concluir que, desde el punto de vista del ingreso, hay una situación de desmedro de los empleados públicos chilenos, que

efectivamente podría traducirse en bajos incentivos para ingresar al sector y la concomitante captura de recursos humanos menos motivados o productivos. De esta manera, los comentarios con frecuencia escuchados en los mismos funcionarios y en otros actores son coherentes con los resultados estadísticos hallados en este estudio.

Una posible solución podría ser el aumento de sueldos para los empleados públicos. Sin embargo, como también se desprende de esta investigación, si se pretende mejorar la calidad del sector, dicho incremento debe estar precedido por una reforma al sistema normativo. Es decir, hay que producir cambios en el sistema de remuneraciones, la evaluación de desempeño, el desarrollo de carrera, entre otros aspectos, para que se genere una transformación real y positiva en el funcionamiento del sector.

En tal sentido, es importante recordar que hoy se sigue utilizando el sistema de sueldos elaborado en 1973, creado con fines específicos como la contención de gastos en una época singular de nuestro proceso histórico; pero que no tiene correspondencia con la situación actual que vive el país. Si bien este sistema se ha flexibilizado, todavía afecta a un relevante número de funcionarios.

También se constató que el sistema normativo del sector público, especialmente el de remuneraciones, genera incentivos para que los trabajadores no laboren necesariamente en forma productiva. El actual sistema, al pagar de igual forma a personas que ejercen la misma función, no diferencia entre funcionarios más o menos eficientes-efectivos. Es decir, fijar el sueldo por ley, sumado a la estabilidad del empleo en este sector, genera una situación donde las personas están seguras de obtener sus ingresos más allá de la calidad de su trabajo. Lo anterior se traduce en una significativa protección al funcionario que trabaja sin mayor esfuerzo y un enorme desincentivo para aquellos competentes y con ánimo de progresar.

A partir de lo anterior es posible afirmar que se requiere un sistema que genere los incentivos adecuados, que apoye a los trabajadores más capaces y que pueda expulsar a los menos laboriosos. No hay que olvidar que los funcionarios públicos trabajan por el óptimo social de todo un país.

Siguiendo con la normativa pública, también fue posible verificar que ésta genera pocas posibilidades de movilidad, ascenso o promoción para sus trabajadores. La posibilidad de desarrollar una carrera puede ser independiente del desempeño laboral del individuo, ya que, en general, se evalúa de igual forma a funcionarios competentes y deficientes. Por tanto, con la actual normativa es probable que exista, por un lado, baja atracción de profesionales meritorios y, por otro, un «autodesplazamiento» de los empleados con buen desempeño, ya que no pueden movilizarse de acuerdo con sus competencias en los distintos cargos e instituciones públicas.

En definitiva, la rigidez observada en el sector público genera incentivos poco adecuados para conseguir el gran fin del Estado: generar un óptimo social. Por eso es urgente reformar su normativa para que ésta diferencie entre trabajadores, evalúe el real desempeño de los funcionarios, genere posibilidades de promoción según su productividad y, de esta forma, aumentar los sueldos. Son condiciones fundamentales porque si se pretende progresar como país, competir internacionalmente y disminuir la pobreza, el sector público debe contar con los mejores recursos humanos de Chile.

También hay que señalar la importancia de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales como actor clave para emprender los cambios descritos. Muchas veces, esta organización está en desacuerdo con los cambios normativos postulados por el gobierno, ya que los catalogan como perjudiciales para su estabilidad laboral. No obstante, la ANEF tampoco ha propuesto otras alternativas. Con todo, para impulsar una real modernización es necesario el acuerdo con esta organización. Hay que convencer a este actor que el Estado trabaja a favor de la sociedad y no sólo de sus trabajadores. En este sentido, sería provechoso negociar un aumento de sueldos vs. ciertos cambios normativos, con el fin de mejorar el funcionamiento del sector.

Respecto del aumento de sueldos que se postula y vinculado con la respectiva reforma normativa, es necesario tener sumo cuidado porque el tema remunerativo de los empleados es muy significativo dentro del gasto público. Por tanto, variaciones en este ítem podrían afectar macroeconómicamente al país. En tal sentido, sería de gran relevancia desarrollar futuras investigaciones en esta materia para observar la magnitud del posible aumento

de sueldos; los cargos u oficios específicos que requieren un real incremento de ingresos y las innovaciones específicas a la normativa pública.

De igual forma, es importante indicar que los sueldos públicos tampoco deben ser demasiados altos ni exactamente iguales a los del sector privado, porque cuando se decide trabajar en el Estado se escoge servir a la sociedad antes que lucrarse. No hay que perder de vista que las personas que trabajan en el Estado deben tener vocación social, aunque no necesariamente ligada a un partido político o a una ideología.

En síntesis, este estudio entrega datos duros sobre el déficit salarial del sector público. Asimismo, señala que para generar un proceso consistente de modernización estatal -con la correspondiente alza de productividad-, se requieren incentivos monetarios y legales para atraer a recursos humanos más calificados. Es necesario generar políticas de recursos humanos que incentiven mayor competencia, productividad y rendimiento, y sueldos acordes, para poder contar en Chile con una mejor gestión pública.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AMARANTE, V. (2001). *Diferencias salariales entre trabajadores del sector público y privado*. Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo, Dirección del Trabajo, vol. 2 núm. 1. Montevideo, Uruguay.
- ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPLEADOS FISCALES, ANEF (2001). «La ANEF y la propuesta del Gobierno de Modernización y Rediseño del Estado», en *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, año 1, núm. 1. Marzo de 2002. Santiago de Chile.
- BALES, S. y M. RAMA (2000). *Are public sector workers underpaid?* Estudio para el proyecto sobre la disminución de eficiencia del sector público. Banco Mundial.
- BENITO, A. (1997). *Public sector wage differentials in Great Britain*. The University of Warwick, Warwick Economic Research Papers 485, s/l.
- BINDER, J, A. SALME y V. VÁSQUEZ (1998). «El Mercado del trabajo en el sector público chileno». Trabajo realizado para el curso «Economía Laboral», Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- DUSTMANN, C. y A. VAN SOEST (1997). *Wage structures in the private and public sectors in West Germany*, Fiscal Studies, vol. 18, núm. 3. Alemania.
- HARTOG, J. y J. TRACY (1998). «Public and private sector wages in Netherlands», en *European Economics review*, vol. 37, núm. 1.
- LASSIBILLE, G. (1996). «Wage gaps between the public and private sectors in Spain», en *Economics of Education Review*, vol. 17, núm. 1.1998. Reino Unido.
- MARSHALL, J. y P. ROMAGUERA (1981). *La evolución del empleo público en Chile, 1970-1978*. Notas técnicas núm. 26, Cieplan. Santiago de Chile.
- MIZALA, A. y P. ROMAGUERA (2000). *Remuneraciones y los profesores en Chile*. Serie Económica núm. 93, Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- MUELLER, J. (1998). «Public-private wage differentials in Canada: evidence from quantile regressions», en *Economics Letters*, vol. 60, núm. 2. Toronto, Canadá.
- OAXACA, R. (1973). «Male-female wage differentials in urban labor markets», en *International Economic Review*, vol. 14, núm. 3.
- PANNIZA, U. (2001). «Public sector wages and bureaucratic quality: evidence form Latin America», en *Revista de Economía Aplicada para Latinoamérica y El Caribe*.

- RAINERI, A. (1998). «Creencias y cambio organizacional en los sectores público y privado», en *Revista de Estudios Públicos*, núm. 70. Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile.
- RIVAS, F. y M. ROSSO (2000). *Discriminación salarial en Uruguay, 1990-1997*. Departamento de Economía de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Mimeo.
- SMITH, S. (1978). *Public/private wage differentials in Metropolitan Areas*. Estados Unidos, s/l.
- SORIANO, H. (2001). «Modernización de la gestión pública: el caso de Fonasa». Estudio de Caso para Magister en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- TANSEL, A. (1999). «Public-private employment choice, wage differentials and gender in Turkey». Center discussion paper, núm. 797, Yale University. Connecticut, Estados Unidos.
- VELÁSQUEZ, M. (1998). *Evolución del empleo público en Chile: 1974-1985*. Programa de Economía del Trabajo, Academia de Humanismo Cristiano.

Documentos legales

- DL. núm. 249, Escala Única de Sueldos.
- Ley núm. 18.834, Estatuto Administrativo.
- DFL. núm. 1, Código del Trabajo de Chile. Ministerio del Trabajo y Previsión Social (1994).

Sitios web

- National Bureau Economic Research (<http://www.nber.org/papers>).
- Inter American Development Bank (<http://www.iadb.org>).
- Centro de Estudios Públicos (<http://www.cep.cl>)
- Asociación Nacional de Empleados Fiscales (<http://www.anef.cl>).
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (<http://www.dipres.cl>).
- Instituto Nacional de Estadísticas, Ministerio de Economía (<http://www.ine.cl>).
- Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, Ministerio Secretaría General de la Presidencia (<http://www.modernizacion.cl>).

VII. ESTUDIOS DE CASO

PUBLICADOS EN 1996

Estudio de Caso N° 1
LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.

César Pastore Britos.

Estudio de Caso N° 2
AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).

Fernando Correa Alsina.

Estudio de Caso N° 3
EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.

Walter Orellana Rocha.

Estudio de Caso N° 4
EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

Ramón Borges Méndez.

Estudio de Caso N° 5
INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.

Patricia Noda Vide.

Estudio de Caso N° 6
EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.

María Lila Iwasaki.

Estudio de Caso N° 7
LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?

Cristián Saieh Mena.

Estudio de Caso N° 8
DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.

Sandra Lerda y Francisco Sabatini.

Estudio de Caso N° 9
CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.

Soledad Ubilla.

Estudio de Caso N° 10
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.

Cecilia Montero y Carlos Vignolo.

Estudio de Caso N° 11
CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.

Claudio Orrego Larraín.

PUBLICADOS EN 1997

Estudio de Caso N° 12
MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.

Fernando Díaz Mujica.

Estudio de Caso N° 13
GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.

Liliana Cannobbio Flores.

Estudio de Caso N° 14
LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.

Luis Gonzalo Urcullo Cossío.

Estudio de Caso N° 15
GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.

Alejandra Faúndez Meléndez.

Estudio de Caso N° 16
ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.

Julio Waldo López Aparicio.

Estudio de Caso N° 17
LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUTORIANO.

Luis Esteban Lucero Villarreal.

Estudio de Caso N° 18
LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.

Marvin Francisco Discua Singh.

PUBLICADOS EN 1998

Estudio de Caso N° 19

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Juan Carlos Cortázar Velarde.

Estudio de Caso N° 20

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

Claudio Rodolfo Rammsy García.

Estudio de Caso N° 21

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

Michel-Ange Pantal.

Estudio de Caso N° 22

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL, (ISAPRES).

Cecilia Má, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.

Estudio de Caso N° 23

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

Juan Enrique Vargas Viancos.

Estudio de Caso N° 24

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

David Mieres Valladares.

Estudio de Caso N° 25

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

Alejandro Esteban Rodríguez.

Estudio de Caso N° 26

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

Georgina Paniagua Ramírez.

Estudio de Caso N° 27

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

Sixto Carrasco Vielma.

Estudio de Caso N° 28

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.

Estudio de Caso N° 29

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

José Antonio Terán Carreón.

Estudio de Caso N° 30

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

Ana María Güémez Perera.

Estudio de Caso N° 31

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

Claudia Muñoz Salazar.

PUBLICADOS EN 1999

Estudio de Caso N° 32

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

Nelson Shack Yalta.

Estudio de Caso N° 33

PROGRAMA CHILE - BARRIO ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

María Gabriela Rubilar Donoso.

Estudio de Caso N° 34

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ

Cecilia Má Cárdenas.

Estudio de Caso N° 35

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS

Ricardo Cordero Vargas.

PUBLICADOS EN 2000**Estudio de Caso N° 36**

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Luzmarí Martínez Reyes.

Estudio de Caso N° 37

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ 1995 - 1997

Pablo Franky Méndez.

Estudio de Caso N° 38

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990 - 1997)

Urby Pantoja Vásquez.

Estudio de Caso N° 39

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

Irma Miryam Monasterolo.

Estudio de Caso N° 40

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN

César Chanamé Zapata.

Estudio de Caso N° 41

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA

Teresa Reinaga Joffré.

Estudio de Caso N° 42

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE (1983 - 1989)

Justo Tovar Mendoza.

Estudio de Caso N° 43

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981 - 1989 Y 1990 - 1998

Julio Castro Sepúlveda.

Estudio de Caso N° 44

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO

Danae de los Ríos Escobar.

Estudio de Caso N° 45

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA

Jorge Menéndez Gallegos.

Estudio de Caso N° 46

ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA

Jorge Ríos Cueto.

Estudio de Caso N° 47

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA

Edgar Rojas Calderón.

Estudio de Caso N° 48

ANÁLISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

Irma Lorena Dueñas Pacheco.

Estudio de Caso N° 49

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA

Tatiana Genuzio Patzi.

Estudio de Caso N° 50

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE

Roberto Godoy Fuentes.

Estudio de Caso N° 51

GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL

John Vela Guimet.

Estudio de Caso N° 52

EL CRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

Juan Salamanca Velázquez.

PUBLICADOS EN 2001

Estudio de Caso N° 53
EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE DE NICARAGUA
Raquel del Carmen Aguirre.

Estudio de Caso N° 54
LA GESTIÓN ESTRATÉGICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ
Humberto Rosso Morales.

Estudio de Caso N° 55
EDUCACIÓN SUPERIOR EN NICARAGUA: ¿EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL ESTADO?
Emilio Porta Pallais.

Estudio de Caso N° 56
SEGURO DE DESEMPLEO EN CHILE
Juan Pablo Severin Concha.

Estudio de Caso N° 57
FORMACIÓN DOCENTE
CENTROS REGIONALES DE FORMACIÓN DE PROFESORES (CERP)
Juan Eduardo Serra Medaglia

Estudio de Caso N° 58
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. EL CASO CHILENO (1994 - 2000)
Alvaro Vicente Ramírez Alujas

Estudio de Caso N° 59
CONTENCIÓN DE COSTOS EN MEDICAMENTOS
LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y EL CASO CHILENO
Lucas Godoy Garraza

Estudio de Caso N° 60
LA REFORMA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA DE 1998: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNABILIDAD
Fernando Pachano Ordóñez

PUBLICADOS EN 2002

Estudio de Caso N° 61
EL ENFOQUE DE GÉNERO DENTRO DEL PROGRAMA DE REFORMA DEL SERVICIO CIVIL NICARAGÜENSE: ANÁLISIS DEL AMBIENTE INSTITUCIONAL
María Andrea Salazar Mejía

Estudio de Caso N° 62
REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA: EVALUACIÓN DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN
Cinthya Arguedas Gourzong

Estudio de Caso N° 63
LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO MÁS ALLÁ DE LO ESTATAL: EL CASO DEL FONDO DE RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DEL EJE CAFETERO, FOREC, EN COLOMBIA
Jorge Iván Cuervo Restrepo

Estudio de Caso N° 64
INSERCIÓN LABORAL JUVENIL: ANÁLISIS DE VARIABLES RELEVANTES Y PERSPECTIVAS DE POLÍTICA
Sergio Antonio Ibáñez Schuda

Estudio de Caso N° 65
LA DEMANDA POR JUSTICIA UN PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA
Rafael Mery Nieto

Estudio de Caso N° 66
ANÁLISIS DE IMPACTO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN LA ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE EN EL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS DE CHILE
Carlos René Martínez Calderón

Estudio de Caso N° 67
ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR GÉNERO Y ANÁLISIS DE LA CONCENTRACIÓN DEL EMPLEO FEMENINO EN EL SECTOR TERCIARIO
Paula Ximena Quintana Meléndez

Estudio de Caso N° 68
RENDIMIENTO ESCOLAR EN CHILE EN ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS: ¿QUÉ NOS MUESTRA LA NUEVA EVIDENCIA?
Claudia Marcela Peña Barría

Estudio de Caso N° 69
DETERMINACIÓN DE LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LOS RESULTADOS ESCOLARES DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL PERÚ
José Carlos Chávez Cuentas

PUBLICADOS EN 2003

Estudio de Caso N° 70
COSTA RICA: IMPORTANCIA Y PERSPECTIVAS DEL
TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON CHILE
Leonardo José Salas Quirós.