



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Análisis de las diferencias salariales entre el sector público
y el sector privado en España

Analysis of wage differences between the public and
private sectors in Spain

Autor/es

Alejandro Fernández Moya

Director/es

Javier Carrasco Arnal

Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo

2020

ÍNDICE

1. Resumen.....	3
2. Introducción	4
3. Apartado metodológico	5
4. Presentación de la investigación	7
5. Desarrollo de la investigación.....	7
5.1 Marco teórico y estudios anteriores.	7
5.2 Datos	12
6. Conclusiones.....	17
7. Bibliografía.....	19

1. Resumen / Abstract

Las diferencias salariales entre el sector público y el sector privado han sido objeto común de análisis y discusión durante los últimos tiempos tanto para investigadores como para estudiantes indecisos a la hora de determinar su trayectoria profesional. A través de este trabajo se pretende verificar y poner de manifiesto la desigualdad salarial existente a favor del sector público y los empleados públicos. Para ello se desarrolla un estudio exploratorio y descriptivo, en base a revisión bibliográfica. Igualmente en su realización se extraen datos a través de la Encuesta de Estructura Salarial con los que tener una aproximación a las diferencias existentes a favor de las empresas públicas y con lo que poder establecer unas causas que expliquen dichos resultados. Por último, se analiza el impacto de estas diferencias en la economía española en relación a la situación actual y las posibles consecuencias.

Palabras clave: Desigualdad salarial, causas, empleados públicos, empresas públicas, impacto en la economía.

The salary differences between the public and private sectors have been a common object of analysis and discussion in recent times for both researchers and students who are undecided about their career paths. This work aims to verify and highlight the existing wage inequality in favour of the public sector and public employees. For this purpose an exploratory and descriptive study is developed, based on a bibliographic review. Similarly, data is extracted through the Wage Structure Survey to provide an approximation of the existing differences in favour of public companies and to establish the causes that explain these results. Finally, the impact of these differences on the Spanish economy in relation to the current situation and the possible consequences is analyzed.

Key Words: Wage inequality, causes, public employees, public companies, economic impact.

2. Introducción

El tema objeto de estudio ha sido elegido en base al recurrente debate presente en la sociedad y especialmente entre los estudiantes a la hora de discernir sobre en qué sector adentrarse y encontrar mayores beneficios laborales a la hora de comenzar una trayectoria profesional. Este estudio hace concretamente hincapié en la vertiente salarial en ambos sectores.

El estudio de las diferencias salariales entre los trabajadores del sector público con respecto al sector privado y el análisis de su origen ha recibido una elevada atención en los últimos tiempos. Los motivos encontrados que explican cómo los trabajadores del sector público pueden ser remunerados de forma significativamente diferente a los del sector privado son diversos. Entre ellos se han destacado factores como el poder predominante del sector público en la provisión de servicios públicos que puede generar rentas para los empleados públicos; la presencia de diferencias salariales compensatorias de elementos no pecuniarios o el mayor índice de afiliación sindical presente en los empleados públicos que se deriva en un mayor poder de negociación con respecto a los empleados privados.

En los diversos estudios que han tratado esta cuestión, entre las particularidades encontradas se puede resaltar la existencia de una prima salarial en favor del sector público cuando se comparan grupos de trabajadores con características productivas similares, siendo más elevada para mujeres y empleados con menor cualificación además de añadir un menor índice de desigualdad salarial en el sector público en comparación con el sector privado. El objetivo de este trabajo es examinar las diferencias salariales entre los asalariados del sector público y del sector privado para España, cuyo análisis y tratamiento no ha sido extenso en anteriores estudios de investigación.

El tema de trabajo adaptado concretamente al caso español permite una amplia fuente de análisis por diferentes motivos. En primer lugar, para corroborar y contrastar la existencia de la citada diferencia salarial entre los sectores público y privado comparativamente en un plano internacional, encontrándose esta diferencia por encima de la media de la Unión Europea. En segundo, porque en España, en concordancia con muchos países europeos, se está produciendo un proceso de reestructuración fiscal en el que la adaptación de los salarios de los empleados públicos forma parte de una de las líneas principales de actuación. Finalmente, cabe destacar también que España presenta una tasa de temporalidad muy alta en el conjunto de los sectores público y privado (así, según datos de Eurostat, en el período examinado en la investigación, España presentaba la mayor tasa de temporalidad europea en el sector público, 24,5% y la segunda mayor del sector privado, 25,1%, situándose muy por encima del promedio de la Unión Europea, -13,9% en ambos casos-).

Esta condición se explica –en palabras del Consejo Económico y Social-, inicialmente como resultado de una brecha de costes de rescisión muy elevada entre contratos indefinidos y temporales y de un tejido productivo y empresarial orientado hacia producciones de un contenido tecnológico limitado y escaso; a lo que se deben añadir posteriormente otros elementos significativos como pueden ser las restricciones presupuestarias o las insuficiencias estructurales en la financiación de las administraciones.

3. Apartado metodológico

Para el tipo de investigación el presente trabajo será de tipo exploratorio y descriptivo, en base a revisión bibliográfica.

La investigación se desarrolla a partir de diversas metodologías de descomposición y sobre la base de la Encuesta de Estructura Salarial, beneficiándose para ello del uso de la encuesta que presenta una mayor cobertura del sector público, la correspondiente a 2010.

Un rasgo adicional destacable de esta fuente de información es que incluye microdatos emparejados empresa-trabajador, un tipo de datos que ha facilitado un análisis más profundo y pormenorizado en todo lo relacionado con el impacto de la determinación de los salarios, pero cuyo empleo en el análisis de las diferencias salariales entre el sector público y privado ha sido muy reducido hasta el momento.

Así, entre otras circunstancias, los mismos permiten examinar apropiadamente la contribución a dichas diferencias de las características de los establecimientos, atributos que habitualmente no son tenidos en cuenta suficientemente en este tipo de análisis.

La base de datos utilizada es la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL). Esta se construye a partir de los registros administrativos de la Seguridad Social, de los que se extrae una muestra representativa equivalente al 4 % de la población registrada (es decir, alrededor de 1,1 millones de individuos), que se sigue cada año desde 2015. La muestra se complementa con información salarial procedente de registros fiscales.

La muestra incluye trabajadores asalariados del Régimen General de la Seguridad Social con edades comprendidas entre los 25 y los 54 años de los que se dispone información salarial de sus registros fiscales. La variable principal del análisis es el salario real por hora trabajada y se construye combinando la información salarial individual procedente de los registros fiscales con la información sobre días de trabajo anuales de cada individuo según los registros de la Seguridad Social y la información sobre horas de trabajo procedente de la EPA.

La revisión se basa en el estudio documental orientado a obtener informaciones puntuales. Se han utilizado obras y artículos de autores dedicados a la materia para contextualizar el estudio y facilitar la comprensión de los datos.

En primer lugar se llevó a cabo una búsqueda en Google académico de documentos y guías de relatos y testimonios publicados por diferentes sociedades y asociaciones profesionales tanto en España como en el contexto internacional sobre recomendaciones de cribado visual. Esta búsqueda se hizo tanto en español como en inglés. Posteriormente, se realizó una búsqueda de revisiones bibliográficas de la literatura científica sin límite de fecha, e incluyendo artículos tanto en inglés como en español. Para la búsqueda de estudios originales se consultó las bases de datos Cindoc, mediante ecuaciones de búsqueda.

Asimismo, se ha realizado una búsqueda sistemática en bases de datos electrónicas en español e inglés, desde marzo de 2020 hasta mayo de 2020, entre ellas citar:

- Google Académico.
- Scielo
- ALCORZE

- Cindoc
- Pubmed
- TESEO

De estas bases de datos se han seleccionado varios documentos que se encontraban a texto completo, con distintas palabras claves mencionadas.

Estas se han utilizado en primer lugar para descartar todos aquellos artículos que en su título no incluyeran la palabra clave, también se han utilizado en algún momento para delimitar la búsqueda únicamente a uno de los dos tipos de tratamiento.

En segundo lugar se han servido para buscar a la vez artículos que únicamente hablaran del tema a desarrollar. Por último también han servido para conseguir mayor especificidad y sensibilidad en la búsqueda.

A partir de examinar distintos estudios publicados y referidos de forma directa o transversal al tema que ocupa el trabajo y teniendo en cuenta el momento en que realizaron, se intenta dar una correcta explicación en donde sean fácilmente reconocibles las características necesarias que puedan permitir conocer sus perfiles, motivaciones, etc. A la vez que se hace eco de los métodos más adecuados para resolver el problema.

Con dicha búsqueda se ha localizado y recuperado textos relacionados directamente con los objetivos planteados de nuestra investigación y/o que contenían algún aspecto que aclaraba, ampliaba y concretaba contenidos de los diversos epígrafes del presente estudio.

Estrategia de recogida de información. Para la realización del trabajo se realiza en primer lugar una revisión bibliográfica sobre la temática.

Para ello se utiliza bibliografía en formato de libro o electrónico, artículos científicos, de revistas, páginas especializadas en internet... posteriormente se realizará una recogida de datos.

Los criterios de inclusión han sido:

- Artículos de comparación.
- Artículos publicados y estudios hechos en inglés.
- En cuanto al diseño de los artículos, se han incluido las revisiones bibliográficas, meta-análisis y revisiones.

Los criterios de exclusión han sido:

- Artículos sin relación directa.

4. Presentación de la investigación

El objetivo general es analizar las diferencias salariales de los trabajadores del sector privado y sector público en los últimos años con énfasis al caso de las empresas públicas y de manera específica el impacto global de esta situación en la economía española.

La hipótesis que se trata de contrastar es si realmente el sector público y concretamente las empresas públicas remuneran de forma más generosa a sus trabajadores o bien ese mayor pago se debe a que los trabajadores de las empresas públicas poseen distintas características, es decir, tienen más experiencia, antigüedad, estudios, etc.

5. Desarrollo de la investigación

Uno de los objetivos que se plantean es analizar las diferencias salariales entre las empresas de propiedad pública y las privadas. De acuerdo con la Encuesta de Estructura Salarial que se maneja la diferencia salario-hora por trabajador en cada tipo de empresa es considerable a favor de la empresa pública.

Ya existen en España trabajos que han abordado esta cuestión, por lo que en este trabajo se trata de hacer varias aportaciones interesantes al tema de las diferencias salariales +públicas/privadas.

Como consecuencia, es de esperar que las diferencias lógicas en cuanto a reglas o procedimientos de contratación, promoción de sus trabajadores, estructura financiera, etc. no estén tan presentes en este caso. En segundo lugar, la base de datos que se utiliza (Encuesta de Estructura Salarial) permite tener en cuenta las características de las empresas no exclusivamente las del individuo lo que supone una ganancia comparativa respecto al resto de los trabajos realizados en España que únicamente toman en consideración características del trabajador. Esto va a permitir disponer tanto de factores del lado de la demanda de trabajo (características de las empresas) como de factores del lado de la oferta (características del individuo).

5.1 Marco teórico y estudios anteriores.

Una empresa pública es aquella en la que los poderes públicos pueden ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen (Directiva 2006/111/CE y Ley 4/2007 que la incorpora al ordenamiento español). En el ámbito de la Administración del Estado, se consideran empresas públicas las entidades públicas empresariales, las entidades de derecho público cuyos ingresos provengan, al menos en un 50% de operaciones realizadas en el mercado, y las sociedades mercantiles estatales. (Artículo 166.1 de la Ley 33/2003). El artículo 128.2 CE reconoce la iniciativa pública en la actividad económica.

Por otro lado, en palabras de Retortillo Baquer, S. 1998. (*Revista de Administración Pública*) la definición doctrinal apunta a que se trata de una organización de medios personales y materiales, normalmente dotada de personalidad jurídica que realiza una actividad económica sin ser necesario, por el contrario, el ánimo de lucro, bastando la no gratuidad de la actividad económica. Está controlada por una Administración y con accidentalidad de la forma jurídica que la empresa pública pueda adoptar (personificación pública, forma de sociedad mercantil) y en cualquier caso, al corresponder la titularidad o el control a la Administración, en determinados aspectos, especialmente organizativos, rigen las normas de Derecho Público.

Por el contrario, una empresa privada es una organización con fines de lucro que es propiedad de inversionistas particulares. Así, el socio mayoritario no necesariamente es una persona, sino que también puede ser otra compañía, siempre y cuando esta no pertenezca al Estado. Se puede hablar de empresa privada en el sentido que no cotiza en la bolsa de valores. De esa forma, no está obligada a compartir su información financiera con potenciales inversionistas, es decir, con la sociedad en general. Se trata de una organización con fines de lucro que desarrolla una actividad económica con el objetivo de obtener ganancias que puede pasar a ser una empresa pública en caso de ser estatizada y puede conformarse a partir de la privatización de una empresa pública o cuando se rompe el monopolio que posee el Estado en un mercado. Por último, está obligada a pagar impuestos al gobierno y garantizar para sus trabajadores todos los beneficios que establece la ley. (Westreicher,G. Empresa privada. *Economipedia*)

Existen numerosas razones por las que las diferencias salariales entre ambos tipos de empresas pueden producirse. Estas diferencias pueden venir del lado de la demanda o del lado de la oferta.

Del lado de la oferta la explicación de diferencias salariales se basan en la teoría del capital humano propuesta por Becker. Cuanto mayor sea el capital humano de un trabajador, es decir su experiencia y educación, mayor será su productividad y consecuentemente su salario.

Del lado de la demanda las diferencias salariales se han explicado en la literatura acudiendo a los distintos criterios de dirección que tiene la empresa pública y la privada, ya que esta última tiene más incentivos a reducir costes y obtener beneficios y está sometida a las estrictas condiciones del mercado, mientras que las públicas siguen criterios tanto políticos y de bienestar social como económicos. Esta circunstancia unida a que en ocasiones estas empresas proporcionan bienes con elasticidades de demanda muy baja podría explicar mayores salarios. Otra razón posible que se ha apuntado en algunos trabajos es el distinto comportamiento que pueden tener los sindicatos en ambos sectores. En el caso español, por ejemplo, las empresas públicas generalmente tienen un tamaño más grande por lo que disponen de comités de empresa que negocian convenios de empresa. Como ejemplo de empresas públicas se pueden señalar las siguientes:

- Entidad pública empresarial ENAIRE (ENAIRE)
- Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF)
- Agencia EFE (EFE)
- Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI)
- Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT)

Los salarios en los sectores público y privado pueden ser distintos por múltiples razones. La educación, la habilidad o la experiencia de los trabajadores de uno y otro sector no tienen por qué ser iguales. Asimismo, otros elementos, relacionados, por ejemplo, con el hecho de que el sector público es el proveedor único de algunos servicios o con que algunas entidades públicas persiguen fines distintos de la maximización del beneficio, pueden causar también diferencias.

En España, como en otros países, el salario medio en el sector público es más elevado que en el sector privado. Con información para el período de 2005-2012, por ejemplo, la diferencia se puede cifrar en un 36

%. De acuerdo con la Encuesta de Población Activa (EPA), en el año 2012 la población ocupada española que recibió su salario del sector público representó algo más del 15 % del total. Comparados con el 85 % restante, sin embargo, estos trabajadores presentan importantes características diferenciales en términos, por ejemplo, de nivel educativo o de experiencia. Si nos ceñimos a la actualidad el salario medio bruto en el sector público es de 2654,4 euros por 1772 euros en el sector privado. En este trabajo se resumen los resultados de administrativos de la Seguridad Social para estudiar con detalle las diferencias entre los salarios de los sectores público y privado. La principal dificultad de este tipo de análisis radica en que, si bien bastantes de las características fundamentales de los empleados son directamente observables (el nivel educativo o la experiencia antes citados), otras —como, por ejemplo, la habilidad o la motivación— no lo son y es necesario recurrir a técnicas econométricas para estimarlas.

Pero los salarios públicos y privados pueden diferir también debido a otros factores; relacionados por ejemplo con la naturaleza monopolística del sector público en la provisión de servicios, con la mayor presencia sindical en este sector o con el hecho de que muchas entidades públicas no persiguen una maximización de beneficios sino otros fines.

Las diferencias salariales, por otra parte, pueden afectar no solo a la media de la distribución, sino también a otras características relevantes, como la dispersión. Así, por ejemplo, la evidencia disponible revela dos aspectos relevantes en este sentido. Por un lado, la brecha entre los salarios más altos y los más bajos es menor en el sector público que en el privado (es decir, la distribución de los salarios es menos dispersa o está más comprimida en el sector público). Por otro, las diferencias salariales entre los dos sectores son mayores para los trabajadores de salarios bajos.

En este trabajo se considera como empleado público cualquier asalariado del Régimen General perteneciente a alguno de los siguientes colectivos: ministerios; organismos autónomos y entes públicos de la Administración Central, Autonómica y Local, consejos, tribunales, entidades de Seguridad Social, Parlamentos; fundaciones y empresas públicas de la Administración Central, Autonómica y Local, sociedades participadas mayoritariamente por la Administración, banca pública; Administración Local (incluidos consorcios y mancomunidades); Administración Autonómica (incluyendo universidades); centros de salud o de servicios sociales.

Conviene precisar y profundizar en la definición de estos trabajadores. Mientras el funcionario es un empleado público que ha superado unas oposiciones para alcanzar un puesto fijo, existen otros empleados públicos con contratos laborales sin una plaza fija. Este último grupo se asemejará a la empresa privada en cuanto a condiciones laborales, aunque trabajen para organismos públicos o empresas públicas, como son el caso que se analiza también en este estudio además de los funcionarios.

De esta manera según la definición legal, son empleados públicos quienes realizan funciones retribuidas por las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales. Estos se clasifican en funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral (fijo, indefinido o temporal) y personal eventual.

Son funcionarios de carrera los que, a través de un nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regida por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son designados como tales para la realización de funciones propias de funcionarios de carrera.

El personal laboral es aquel que a través de un contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, lleva a cabo servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. Dependiendo de la duración podrá ser fijo, indefinido o temporal.

El personal eventual es el que, a través de un nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido en función a los créditos presupuestarios consignados para este fin. (*Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público* BOE núm. 261 de 31/10/2015).

Los estudios desarrollados sobre este tema en España se han centrado en las diferencias salariales del sector público y privado (esto incluiría no sólo empresas sino organismos oficiales, administraciones públicas, etc.) y en función de los resultados obtenidos en ellos se ha encontrado una prima salarial a favor de los trabajadores del sector público. Sin embargo, entre la doctrina se encuentran versiones contrapuestas. Así, por un lado algunos autores afirman que esas diferencias se deben tanto a la composición del empleo como a diferencias de remuneración para una misma dotación de capital humano mientras que otros recogen que si se tiene en cuenta el sesgo de selección puede concluirse que existe una mayor remuneración a las características en el sector privado que en el público.

En este trabajo se pretende tener en cuenta tanto factores de demanda como de oferta examinando en qué medida las diferencias salariales observadas entre la empresa pública y privada se pueden explicar por las características individuales del trabajador, por las características de la empresa o mercado, o incluso por las características no observables.

El análisis que se realiza en esta investigación reúne dos vertientes de la literatura empírica sobre diferencias salariales. Por un lado, la que desde hace décadas analiza las diferencias salariales entre el sector privado y el público. Por otro, la relativamente más reciente que aborda el estudio de las diferencias salariales en función del tipo de contrato.

Numerosos estudios han analizado las diferencias salariales entre el sector público y el sector privado de forma amplia, tanto en el tiempo como en términos geográficos. En dichos estudios se estimaba una ecuación de salarios minceriana con una variable ficticia representativa del sector público y se constataba la existencia de una prima salarial favorable al sector público. Pese a sus limitaciones este mismo proceso metodológico ha sido incorporado en diversos trabajos posteriores sobre el tema y estos estudios coinciden en estimar, prácticamente en su totalidad, una prima salarial positiva para los trabajadores del sector público, mayor en su conjunto para las mujeres y en aquellos países con un índice de desarrollo menor. Siguiendo la metodología de Oaxaca y Blinder (Oaxaca, 1973 y Blinder, 1973), una línea de desarrollo y análisis alternativa basó posteriormente sus análisis en la descomposición de la diferencia salarial observada entre sectores en los efectos atribuibles a las diferencias en características y en los rendimientos de tales características (siendo este último componente el que refleja la prima salarial pagada por el sector público en relación con trabajadores con las mismas características productivas en el sector privado).

Como resultado de estas investigaciones se evidencian que las diferencias en características explican frecuentemente la mayor parte de las diferencias salariales observadas entre el sector público y el privado, confirmando la existencia de una prima salarial positiva favorable en el sector público, siendo esta más elevada para las mujeres. La existencia de un previsible sesgo de selección que se explica por el hecho de

que en el sector público se elige trabajar por algunas características inobservables diferentes a los empleados del sector privado, ha conducido a estimar modelos de regresión endógena.

Los resultados extraídos de estos estudios no son sin embargo semejantes, puesto que en algunos países la prima salarial se amplía al controlar el sesgo de selección mientras que en otros se reduce, además de tener una magnitud del efecto de selección diferente. Este suceso puede estar relacionado con la dificultad de contar en las bases de datos variables que formen restricciones de exclusión válidas y que permitan subsanar adecuadamente dicho sesgo de selección.

Para superar tal dificultad, ciertos estudios presentan evidencia a partir de bases de datos longitudinales que permiten controlar mediante efectos fijos las características de los trabajadores invariantes a lo largo del tiempo y, además, permiten trabajar con la submuestra de trabajadores que cambian de sector. La evidencia encontrada de los mismos es que la magnitud de las primas salariales a favor del sector público con respecto al privado se reduce considerablemente en relación con las obtenidas mediante datos de sección cruzada, hasta el punto de desaparecer por completo en algunos casos.

El resultado de una menor dispersión salarial en el sector público se traduce por otro lado en que, por su parte, el análisis medio de las diferencias salariales ofrece una visión no finalizada de los distintos procesos de determinación salarial entre el sector público y el privado. Este hecho ha llevado a diversos autores a examinar las diferencias salariales entre sectores a lo largo de la distribución salarial mediante técnicas de descomposición de diferencias entre distribuciones salariales. Sus resultados son altamente semejantes, confirmándose que, en general, el papel de las características varía en distintos puntos de la distribución salarial, de forma que la prima salarial en favor del sector público es mayor en la parte izquierda de la distribución y se va reduciendo a medida que se avanza hacia cuantiles superiores, de modo que a partir de un cierto momento suele volverse negativa.

Finalmente, algunas investigaciones más recientes resaltan la necesidad de analizar las diferencias salariales especialmente para aquellos trabajadores que sean estrictamente comparables (es decir, para aquellos con características observables tanto en el sector privado como en el público). Dichos estudios desarrollan este análisis sobre la base de la metodología propuesta por Ñopo (2008), la cual permite establecer el soporte común entre sectores y su impacto sobre la descomposición de sus diferencias salariales, y en ciertos casos se confirma que el número de individuos completamente comparables entre un sector y otro es muy reducido.

Frente a la amplia literatura de ámbito internacional, los estudios e investigaciones existentes para el caso español con respecto a las diferencias salariales entre ambos sectores son comparativamente más escasos y con mayor antigüedad. Así, algunos autores establecen modelos de regresión endógena para diversos años situados entre 1990 y 2001, mientras que otros llevan a cabo comparaciones salariales con otros países europeos (como por ejemplo puede ser con la European Structure of Earnings Survey, la cual está formada por el equivalente a la Encuesta de Estructura Salarial española para todos los países de la Unión Europea).

Estos autores coinciden en extraer una prima salarial positiva y elevada, siendo siempre superior en las mujeres, obteniendo resultados similares igualmente a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales. Al segregar la muestra según nivel de cualificación, se obtiene, una prima salarial negativa para los empleados públicos de mayor cualificación ubicados en la parte alta de la distribución salarial.

La segunda línea de trabajo es la referida a las diferencias salariales según tipo de contrato. Los trabajos sobre el tema se iniciaron a principios de los años noventa y se han desarrollado con más intensidad en el pasado reciente, centrándose especialmente en ciertos países, principalmente europeos, caracterizados por una gran importancia de la contratación temporal. La metodología más utilizada consiste en la estimación de ecuaciones salariales que incorporan una variable ficticia para controlar el tipo de contrato y el resultado habitual es la existencia de un agravio salarial para los trabajadores temporales en todas las economías.

Con relación a los trabajadores temporales se han desarrollado más recientemente análisis comparativos comprobando que internacionalmente la penalización salarial es heterogénea, teniendo un carácter intermedio en el caso concreto de España. Por su parte, otros trabajos que controlan la selección de los individuos entre tipos de contrato obtienen que la penalización salarial experimenta variaciones para los trabajadores temporales cuando se controla por la misma, si bien el sentido de la misma varía entre estudios.

Por último, también en este ámbito se han desarrollado análisis para el conjunto de la distribución, extrayendo que este agravio salarial para los trabajadores temporales suele más importante en la parte baja de la distribución. Por lo significativo y la relevancia de la temporalidad en el mercado de trabajo español, éste es uno de los países donde más se ha estudiado las diferencias salariales por tipo de contrato. Así, algunos autores coinciden en identificar una penalización salarial para los trabajadores temporales, mediante la estimación de ecuaciones salariales con variables ficticias por tipo de contrato. A través de un ejercicio de descomposición, otros autores extraen, a su vez, que gran parte del diferencial observado se explica por las mejores características de los trabajadores permanentes. Por otro lado, otras investigaciones establecen modelos de regresión endógena tratando de corregir el sesgo de selección y sus resultados constatan que los trabajadores temporales no constituyen una muestra aleatoria, estimándose en el caso una discriminación casi nula.

Paralelamente, un estudio de la Comisión Europea ("*Labour Market Wage Developments in Europe*") que analiza las diferencias salariales entre ambos sectores muestra una comparativa entre 22 países para los que se elimina el llamado "efecto composición". Esto significa eliminar del análisis características como la antigüedad o la cualificación profesional, que provocan una mayor dispersión salarial. Como resultado, excluido el efecto composición y contando con las características del mercado de trabajo se obtiene que España asciende desde el séptimo puesto hasta el tercero, lo que puede restar peso a la explicación exclusiva de la cualificación y experiencia. (Sánchez,C. 2018. *El Confidencial*).

5.2 Datos

La fuente de información de la que provienen los microdatos utilizados en la investigación es la ola de la Encuesta de Estructura Salarial (desde ahora, EES). La EES es una encuesta elaborada por el Instituto Nacional de Estadística conforme a una metodología armonizada para todos los países de la Unión Europea. Se trata de una encuesta que cubre a los empleados por cuenta ajena de alta en la Seguridad Social durante todo el mes de octubre del año de referencia y cuyo diseño corresponde a un muestreo en dos etapas de asalariados a partir de las cuentas de cotización en la Seguridad Social.

En España el 15 % de los empleados trabajan en el sector público (véase cuadro 1). La proporción del empleo público es mayor para las mujeres (20 %), prácticamente el doble que para los hombres (11 %).

El cuadro 2 muestra las diferencias salariales medias brutas entre los sectores públicos y privado, esto es, sin tener en cuenta las diferencias en las características de los trabajadores. Los datos indican que los salarios-hora en el período de 2015-2018 fueron en promedio un 36 % mayor en el sector público que en el sector privado. Sin embargo, este cuadro muestra también que los empleados del sector público tienen, en promedio, más edad, más cualificación y mayor antigüedad en sus puestos de trabajo, y trabajan a tiempo completo con mayor frecuencia. Estas características diferenciales apuntarían, en principio, a unos salarios más elevados.

PORCENTAJE DE EMPLEADOS PÚBLICOS (%)

CUADRO 1

	Todos	Hombres	Mujeres
Total	15,16	10,82	20,36
Alta cualificación	34,82	23,06	46,93
Media cualificación	16,98	16,57	17,24
Baja cualificación	7,16	5,29	10,95
Contrato permanente	12,12	10,26	14,43
Contrato temporal	21,17	11,99	31,51

NOTAS: Muestra total (2005-2012). Alta cualificación: grupos 1-3; media cualificación: grupos 4-7; baja cualificación: grupos 8-10. Puntos porcentuales.

DIFERENCIAS SALARIALES SIN AJUSTAR ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL SECTOR PRIVADO Y ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS

CUADRO 2

	Diferencias salariales medias sin ajustar (a)					
	Todos	Hombres	Mujeres			
Diferencia salarial por hora	0,36	0,35	0,40			
	Sector público			Sector privado		
	Todos	Hombres	Mujeres	Todos	Hombres	Mujeres
Edad	40,45	40,76	40,26	37,20	37,63	36,63
Alta cualificación	38,21	32,96	41,56	12,78	13,35	12,01
Media cualificación	38,75	37,81	39,35	33,86	23,11	48,31
Baja cualificación	23,03	29,22	19,09	53,35	63,54	39,68
Antigüedad	4,75	5,6	4,22	4,0	4,33	3,58
Temporalidad	46,85	36,11	53,7	31,17	32,16	29,84
Tiempo parcial	5,48	2,7	7,25	15,48	4,66	30,02
Horas de trabajo anuales	2.193	2.322	2.104	2.161	2.334	1.889
Salario anual (b)	25,90	29,17	23,82	19,39	22,41	15,32
Salario-hora	11,81	12,56	11,32	8,97	9,60	8,11

Fuente:

GARCÍA, J., HERNÁNDEZ, P.J., AND LÓPEZ, A. (2017) 'Diferencias salariales entre sector público y sector privado en España', *Papeles de Economía*, nº 102.

Estas diferencias salariales entre sectores pueden verse recogidas en algunas profesiones como pueden ser el caso de la enseñanza en España, concretamente a modo de ejemplo para los profesores de primaria y formación profesional.

Previamente, hay que recordar que este salario depende de la comunidad de que se trate, el tipo de enseñanza que se imparta o la experiencia, pudiendo la retribución aumentar en el sector público a través de los sexenios, mientras que en la enseñanza privada se aplica mediante trienios. A continuación se muestran algunos datos salariales para un maestro de primaria en Aragón en la enseñanza pública y para otro en la enseñanza concertada:

Según datos oficiales, un profesor de primaria de la escuela pública en Aragón tiene un sueldo base para 2019 de 1017,79 euros a los que sumando otras retribuciones básicas y complementarias puede superar aproximadamente los 2000 euros mensuales. (CSIF. Retribuciones docentes 2019).

Por otro lado un profesor de primaria de la escuela concertada tiene un salario aproximado de 1.583,89 euros con trienio 37,87 euros; 1 enero-30 junio y 1586, 89 euros con trienio 37,96 euros; 1 julio-31 diciembre. (FSIE VI convenio concertada 2019).

Un segundo bloque de profesionales a analizar entre ambos sectores puede ser el de los administrativos y más concretamente los auxiliares administrativos. En la Administración Pública el salario se aplica dependiendo de las funciones básicas de su puesto, teniendo en cuenta la existencia del nivel y categoría profesional correspondientes y pudiendo variar sustancialmente por diferentes complementos. En el sector privado los salarios dependerán de los diferentes convenios existentes y las decisiones de empresa. A continuación los datos salariales de ambos sectores:

Según datos oficiales, el Cuerpo de Auxiliares del Estado es enmarcado en la categoría C2, cuyos profesionales para 2020 perciben 9092,76 euros brutos anuales, cifra que añadiendo los complementos de destino puede llegar a un máximo de 23811,10 euros. (*Real Decreto-Ley 2/2020 de 21 de enero de 2020, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público BOE 22/1/2020*).

Por otro lado, en el sector privado según datos oficiales del convenio estatal de 2017 perciben un salario de hasta 12330,63 euros brutos anuales. (*Resolución de 13 de febrero de 2017, de la Dirección General de Empleo, por la que se registra y publica el VII Convenio colectivo de ámbito estatal de gestorías administrativas BOE núm. 46 de 23/2/2017*).

Por último, el de los enfermeros es otro colectivo donde quedan visibles las diferencias entre el sector público y el privado. Del mismo modo que ocurre para los maestros el salario varía en función de varios factores como el puesto a desempeñar, la experiencia o la comunidad autónoma en que se trate. Para Aragón, en base a las tablas de retribuciones del Servicio Aragonés de Salud, el salario público puede oscilar entre los 23000 y los 32000 euros brutos anuales mientras que un enfermero de la sanidad privada puede alcanzar los 16000 euros brutos anuales, en base al Convenio Colectivo de Hospitalización y Asistencia Privada de Aragón.

Uno de los rasgos más relevantes de la muestra es que, por lo tanto, incluye microdatos emparejados empresa-trabajador (esto es, observaciones para varios asalariados en cada establecimiento). La EES consiste en secciones cruzadas independientes que se elaboran con periodicidad cuatrienal, existiendo en la actualidad cuatro olas disponibles, correspondientes a los años 1995, 2002, 2006, 2010 y 2014.

Su cobertura ha ido creciendo con el transcurso del tiempo y, a efectos de esta investigación, cabe destacar que en la de 2010 se incluyó por primera vez la rama de actividad correspondiente a la sección O de la clasificación CNAE-2009, Administración Pública y defensa y Seguridad Social obligatoria (con lo que dicha ola cubre en última instancia los establecimientos de cualquier tamaño adscritos al Régimen general de la Seguridad Social cuya actividad económica está encuadrada en las secciones B a S de la clasificación sectorial CNAE-2009).

Esta rama de actividad constituye una parte muy relevante del sector público, ya que los individuos pertenecientes al sector público ubicados en otras ramas de actividad son exclusivamente aquellos que están empleados en empresas de control público. En consecuencia, la ola de 2010 de la encuesta presenta una cobertura del sector público amplia y mayor que la de las olas previas, motivo por el que el análisis empírico se circunscribe a la misma. De cara a la delimitación de los sectores público y privado, se han considerado como trabajadores del sector público aquéllos que en la variable dicotómica “Propiedad o control de la empresa” están en la categoría correspondiente a público (por contraposición a privado). Esto incluye a todos los individuos empleados en la rama de actividad Administración Pública y defensa y Seguridad Social obligatoria, así como a los que están empleados en empresas públicas en secciones de actividad diferentes de aquélla.

La fuente de datos proporciona información muy detallada sobre los salarios y las características de los trabajadores (sexo, edad, educación y nacionalidad); de sus puestos de trabajo (ocupación, antigüedad, tipo de contrato, tipo de jornada y realización de tareas de supervisión) y empresas (sector de actividad, tamaño, tipo de convenio colectivo y región). La información salarial incluye los distintos componentes que conforman el salario y abarca distintas referencias temporales.

El concepto salarial utilizado en el análisis empírico es el salario bruto por hora, calculado a partir del salario mensual correspondiente a octubre, dividido por el número de horas trabajadas en dicho mes. Los salarios están expresados en términos brutos y en su cálculo se incorpora cualquier tipo de pago por parte de las empresas, incluyendo comisiones, pluses por trabajo nocturnos y en fines de semana, así como el pago de horas extraordinarias. De cara al análisis empírico se han filtrado aquellos individuos con nacionalidad diferente de la española; con edad menor a 16 años o superior a 65 y con salarios por hora inferiores a dos euros y medio o superiores a doscientos euros.

La muestra final de la ola de 2010 de la EES tiene un tamaño de 157.774 observaciones, 89.953 correspondientes a hombres (71.428 con contrato indefinido y 18.525 con contrato temporal) y 67.821 a mujeres (52.239 indefinidas y 15.582 temporales). De las mismas, 23.416 (un 14,8% del total) corresponden al sector público, dividiéndose entre 10.067 para los hombres (11,2%) y 13.349 para las mujeres (19,7%).

La EES recoge datos sobre salarios de trabajadores asalariados, con gran cantidad de variables relacionadas con el trabajador y con el establecimiento o empresa donde trabaja. Se excluye de la encuesta a trabajadores que presten sus servicios en centros o empresas con menos de 10 trabajadores, así como desde el punto de vista sectorial los que trabajen en el sector primario, la Administración Pública, Defensa y Seguridad Social obligatoria, personal doméstico y organismos territoriales.

Las variables recogidas en la encuesta hacen referencia tanto a características individuales (edad, experiencia, ocupación, educación, sexo, y tipo de contrato) como a características de la empresa (tamaño, sector o rama de actividad, mercado en el que opera, comunidad autónoma, y convenio colectivo). La variable dependiente se ha definido como el salario por hora. La media de esta variable resulta muy distinta si se trata de una empresa pública (15,6 euros salario hora por trabajador) o privada. Precisamente el objetivo de este trabajo consiste en determinar a qué podemos achacar dichas diferencias: a las características de los trabajadores, de las empresas o bien a características inobservables atribuibles a las distintas condiciones de pago de empresas públicas y privadas por el hecho de tener distinto tipo de propiedad.

Existen varios aspectos destacables de interés al observar los resultados. En primer lugar, en cuanto a las características individuales se detecta que los trabajadores de empresas públicas tienden a conservar más

su puesto de trabajo, siendo su antigüedad en el puesto considerablemente mayor que en las privadas (10,7 años frente a 7).

El nivel de estudios de los trabajadores en las empresas públicas es mayor que las privadas, siendo el porcentaje de licenciados sensiblemente superior en las primeras (44,8% frente a 14,7%) y el porcentaje de trabajadores con estudios menores con convenios de empresa es mayor que en el resto. Además se observan algunas diferencias en el tipo de contratos, quizá lo más llamativo es que los contratos de fomento de empleo prácticamente no existen en las empresas públicas mientras que en las privadas constituyen un 16%. El porcentaje de contratos fijos es algo mayor en las empresas públicas.

En segundo lugar, en cuanto a características de las empresas la muestra de la EES se ha realizado en un 42,9 % en empresas de gran tamaño, un 23% de tamaño medio (entre 50 y 200 trabajadores) y un 33,8% en pequeñas empresas (entre 10 y 49 trabajadores). Como era de esperar, las empresas públicas son en su mayoría de gran tamaño (77,5%) mientras que la muestra de las empresas privadas está más distribuida entre los tres estratos.

En cuanto al mercado dónde opera la empresa, las empresas públicas se centran más en un mercado local (77,2%), y las privadas en mercados locales y nacionales (45,4% y 45,7% respectivamente).

El análisis sectorial de la muestra se encuentra limitado en las empresas públicas que únicamente se sitúan en energía, gas y agua (EE), hostelería (HH), transporte (II), intermediación financiera (JJ), actividades inmobiliarias y servicios empresariales (KK), educación (MM), actividad sanitaria y servicios sociales (NN) y otras actividades (OO).

Para concluir el análisis es preciso tratar de analizar igualmente el peso y las implicaciones que pueden tener estas diferencias en la economía española. Desde una perspectiva del gasto público, el peso del sector público se ha incrementado sustancialmente en los últimos años. Así, ha pasado de un 38,5 % sobre el PIB en 2005 a estar cerca o incluso sobrepasar la cifra del 50% para este año 2020, superando incluso el récord de 2012 (48,7%), según las estimaciones de Eurostat. De esta manera, España puede superar por primera vez en peso económico al sector privado y va camino de tener el sector público más sobredimensionado de la historia.

Debido a que los niveles de déficit público y deuda sean cada vez mayores y puedan limitar gravemente medidas que aumenten el gasto e impulsen la actividad, se tiene una alta dependencia de las decisiones del Banco Central Europeo para que compre deuda y pueda aliviar la situación financiera de las empresas. Más si cabe, en este momento de incertidumbre que afecta a todos pero especialmente a trabajadores del sector privado, que ven en serio peligro la viabilidad de negocios y muchos asisten a expedientes de regulación temporal de empleo.

Esta situación de desajuste está provocando una situación socio laboral complicada en España. La debilidad de la economía está fomentando en los últimos años la desigualdad salarial entre ambos sectores, que se puede ver todavía más agudizada en estos momentos.

La compleja estructura laboral de España se traduce en que el 35% de la población sostiene el pago de todos los sueldos y subsidios públicos, contando con mayor población inactiva que ocupados en el sector privado (asalariados y autónomos). De esta forma, los empleados que perciben un sueldo público superan

al número de trabajadores por cuenta propia, según la Encuesta de Población Activa y el Instituto Nacional de Estadística.

Como se ha comentado anteriormente, en palabras de *El economista* España tiene un sector público sobredimensionado; esto quiere decir que a pesar de contar con más de un 15% de empleados públicos y estar en número por debajo de otros países desarrollados, estos suponen un gasto en remuneración mayor que la media de la Eurozona, siendo el salario de una parte importante de medios y altos cargos públicos españoles superior a algunos homólogos europeos.

6. Conclusiones

El presente estudio ha pretendido demostrar y analizar las diferencias salariales existentes favorables al sector público sobre el sector privado en España en los últimos años y de igual forma en las empresas públicas sobre las privadas.

Inicialmente, se han extraído una serie de causas que refrendan esta hipótesis. Esta brecha salarial observada se ha debido por un lado a las características del individuo, como a la educación y la experiencia.

En función de los datos oficiales recogidos se ha observado como es mayor el porcentaje de trabajadores con alta cualificación en el sector público mientras que con baja cualificación en el sector privado al igual que sucede con la experiencia, con unas horas trabajadas anuales sin grandes diferencias entre ambos sectores. Pese a la alta temporalidad en ambos sectores, se ha constatado una mayor calidad en el empleo público debido al tipo de contrato, con mayor empleo a tiempo parcial en el sector privado.

Por otro lado puede deberse a las características de la demanda y de la empresa. Según la investigación, la empresa privada se expone de mayor manera a las rigideces del mercado, con más incentivos para reducir costes y obtener beneficios mientras que las públicas siguen criterios tanto económicos como políticos y de bienestar social en la provisión de servicios y pueden ofrecer compensaciones salariales no presentes en el sector privado.

Derivado del tipo empresa se ha encontrado otro motivo de desigualdad como es el poder sindical. La empresa pública suele ofrecer una mayor tasa de afiliación sindical lo que se deriva en mayor capacidad de negociación que en la empresa privada.

La investigación empírica analizada también ha demostrado una brecha salarial existente entre los salarios más bajos y los más altos menor en el sector público (menor dispersión) y mayores diferencias salariales entre los dos sectores para los trabajadores de salarios más bajos. Asimismo, en el sector público se observa una prima salarial mayor para las mujeres y los individuos con baja cualificación.

Esta serie de causas expuestas que explican una mejor remuneración pública han podido observarse en tres ejemplos de profesiones comparadas de ambos sectores, maestro de primaria, auxiliar administrativo y enfermería. Se ha podido observar para el caso del maestro de primaria de educación pública una clara diferencia salarial con respecto a su homólogo concertado de la misma manera que en el colectivo de la enfermería.

Por otro lado a través del análisis basado en la Encuesta de Estructural Salarial, se han observado las diferencias recogidas anteriormente para las empresas públicas y privadas. Algunas diferencias significativas se encuentran en el tamaño de la empresa, el nivel de estudios y en el salario hora por trabajador, ambos sensiblemente mayores para la empresa pública. También se recoge con menor

diferencia mayor número de contratos fijos en la empresa pública y mayor contratos de fomento del empleo en la empresa privada, de lo que se puede suponer que en esta última el empleo es más débil o de menor calidad.

En cuanto a la conclusión de lo referente a la economía cabe señalar que el peso del gasto público sobre la economía es cada vez mayor. Pese a que España cuenta con una cifra relativamente discreta del 15% de empleados públicos, el gasto que suponen es considerablemente más alto que en países del entorno. Esto está suponiendo un déficit y endeudamiento de record lo que supone poner en serio peligro multitud de trabajos de un sector privado que se ve obligado a sostener al sector público. Esta desigualdad entre sectores se agudiza con la crisis actual, creando una gran dependencia de ayudas europeas para la sostenibilidad del sistema.

Para finalizar y a modo de reflexión, es necesario poner de manifiesto la importancia de la vertiente salarial en la diferencia entre ambos sectores. En este trabajo se ha constatado la clara desigualdad existente a favor del sector público y la apetencia que puede generar convertirse en empleado público por encima de uno privado. Sin embargo, la situación actual de incertidumbre sigue alimentando las dudas para ambos sectores. Mientras el sector privado se enfrenta a ERTES o cierre de negocios el sector público puede enfrentarse próximamente a fuertes reducciones de salarios. En todo caso y en vista de lo analizado en este proyecto la actualidad demanda un serio debate acerca de la trayectoria profesional que deba ser elegida por cada estudiante al finalizar sus estudios.

7. Bibliografía

- ALBERT, C. AND MORENO G. (2011) 'Diferencias salariales entre el sector público y privado español: un modelo de switching', *Estadística Española*, vol. 40, nº 143, pp. 167-193.
- BEGOÑA, C. AND SÁNCHEZ- SÁNCHEZ N. (2002) 'Diferencias salariales entre empresas públicas y privadas. El caso español', *Fundación de las cajas de ahorros*.
- BROWN, S y SESSIONS, J. (2005) 'Employee Attitudes, Earnings and Fixed-Term Contracts: International Evidence', *Review of World Economics*, 141 (2), pp. 296-317.
- DEPALO, A., (2014) 'Public-private wage differentials in euro-area countries: Evidence from quantile decomposition analysis', *Empirical Economics*, 47 pp. 1-31.
- GARCÍA, J., HERNÁNDEZ, P.J., Y LÓPEZ, A. (2017) 'Diferencias salariales entre sector público y sector privado en España', *Papeles de Economía*, nº 102.
- GARCÍA-PÉREZ, J.I. Y JIMENO, J.F., (2015), 'Sector público y el sector privado en España'. Paidós. Madrid.
- HOSPIDO, L., Y E. MORAL-BENITO (2014). 'Sector público vs Sector privado. ¿Brecha salarial?' Ed. Pirámides. Madrid.
- NIEVES,V. 2017. '¿Hay muchos empleados públicos en España?' *El economista*.
- RAMOS, R., E. SANROMÁ Y H. SIMÓN (2013). Diferencias salariales entre sector público y privado según tipo de contrato: evidencia para España, Mineo.
- RETORTILLO BAQUER, S. (1998). *Revista de Administración Pública*.
- SÁNCHEZ, C. (2018). 'Los empleados públicos ganan un 51 % más que los privados, y no es por la cualificación'. *El Confidencial*.
- UGIDOS.A (1997). 'Gender wage discrimination in the Spanish labor market'. *Revista española de Economía*, vol 14, nº1, pp 1-19.
- WESTREICHER,G. 'Empresa privada'. *Economipedia*.

