

REAJUSTE DEL SECTOR PÚBLICO: IRREALISTAS PRETENSIONES DE LA MESA NEGOCIADORA

- La negociación del reajuste del sector público es un proceso complejo, lo que ha llevado a tener una baja tasa de acuerdo entre la autoridad fiscal y la Mesa del Sector Público en la última década. Este año, en un contexto de crisis social y estallido de violencia -que implica importantes necesidades de recursos públicos para financiar tanto la agenda social como la de reconstrucción- se le impone una dificultad mayor.
- Esta negociación considera, además del reajuste propiamente tal, un sinnúmero de otros beneficios para los trabajadores del sector, los cuales en años anteriores han representado cerca de la mitad del costo fiscal. Hoy lo solicitado por los gremios del sector público implica un gasto de cerca de US\$ 3.500 millones, lo que supera largamente los recursos necesarios para las reformas sociales en discusión, estimados en cerca de US\$ 1.100 millones.
- A diferencia de la gran mayoría de los trabajadores del país, los que se desempeñan en el sector público son los únicos que gozan de inamovilidad y sus trabajos están en gran medida garantizados. En este escenario, el Estado debe destinar recursos para paliar los efectos sociales del estallido de violencia que estamos viviendo y no se debe dejar capturar por grupos de interés que hoy son los únicos que tienen asegurada su fuente de trabajo.

Como todo fin de año, está en curso la negociación del reajuste de remuneraciones del sector público (RRSP) entre el Gobierno y la Mesa del Sector Público (MSP¹), liderada en gran medida por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Finalizada la negociación, haya o no acuerdo entre las partes, el Gobierno envía un proyecto de ley al Congreso para determinar el reajuste, el cual, una vez aprobado comienza a regir desde diciembre de ese mismo año hasta noviembre del próximo. En el contexto de esta mesa, llama la atención que en los últimos 11 años en 5 ocasiones no se ha llegado a acuerdo en la MSP (2008, 2009, 2010, 2015 y 2016), en 4 los acuerdos han sido parciales² (2011, 2013, 2014 y 2017) y sólo en 2 ocasiones los acuerdos han sido totales³ (2012 y 2018).

¹ Compuesta por 16 gremios.

² Acuerdo parcial con los gremios.

³ Acuerdo con la totalidad de los gremios.

Además de la importante señal que se envía al sector privado en materia de reajuste de remuneraciones, el financiamiento del RRSP representa un gran esfuerzo para las finanzas públicas, al desviar los ya escasos recursos públicos desde proyectos sociales altamente rentables. Esta dimensión toma actualmente mayor relevancia ya que se requiere financiar la agenda social y la de reconstrucción anunciadas producto del conflicto social y estallido de violencia de las últimas semanas.

Un diagnóstico adecuado del RRSP requiere de un análisis de diversas dimensiones.

GASTO EN PERSONAL EN EL GOBIERNO CENTRAL TOTAL

Un punto de partida para dimensionar el impacto fiscal de un RRSP, es tener presente que el gasto en personal⁴ representó el 20% del gasto total del Gobierno Central Total en 2018, ubicándose en segundo lugar después del gasto en subsidios y donaciones (35,3%). Un análisis de más largo plazo muestra que desde 1990, año en que el gasto en personal representaba 16,9% del gasto total, este gasto en personal ha ido ganando importancia en el gasto público total al crecer más que éste.

Así, mientras el gasto total aumentó 5,8% real promedio entre 1990 y 2018, el gasto en personal lo hizo en 6,6% promedio. El gasto en personal, junto con subsidios y donaciones (7,8% prom.) y transferencias de capital (13,2% prom.), son las partidas que han impulsado el crecimiento del gasto público en todo este período. Se observa, además, que el mayor dinamismo en esta partida se ha dado tanto en la década de los 90 como en la década actual.

REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO

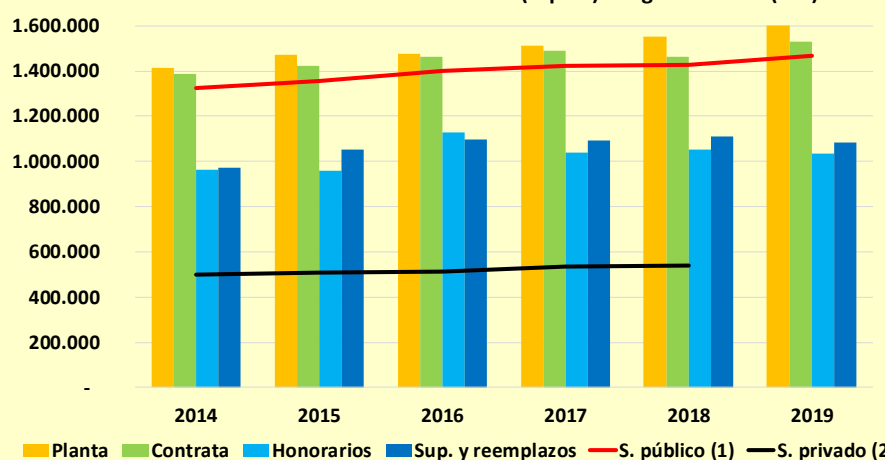
Con la información existente, no se puede realizar una comparación directa de remuneraciones entre el sector público y privado ya que las remuneraciones brutas promedio del sector público estimadas por la Dirección de Presupuestos⁵ (Dipres) presentan diferencias metodológicas con fuentes alternativas. Sin embargo, hay evidentes indicios de que las remuneraciones pagadas en el sector público superan largamente al promedio de remuneraciones del sector privado (Gráfico N° 1).

⁴ Sólo considera el gasto en personal del subtítulo 21 (personal) y no el del subtítulo 24 (transferencias corrientes).

⁵ Informe Trimestral de los Recursos Humanos del Sector Público. Septiembre de 2019, Dipres.

HAY SEÑALES DE QUE EL SECTOR PÚBLICO GANA SUSTANCIALMENTE MÁS QUE EL SECTOR PRIVADO

Gráfico N° 1. Remuneración bruta mensual (Dipres) e Ingreso medio (INE)



(1) Para el personal de la dotación efectiva y para suplentes y reemplazos, se utiliza la Renta Bruta Básica de Escala que percibe cada funcionario por el cargo que desempeña. Incluye los ingresos que revisten un carácter permanente y asignaciones variables sobre la base del desempeño, como la Asignación de Modernización en sus tres componentes (base, institucional y colectivo). No incluye asignaciones variables como Asignación de Antigüedad, Asignación Familiar y Horas Extraordinarias, entre otras. No incluye asignaciones relacionadas con aspectos geográficos de la función, tales como Asignación de Zona, Asignación de Zonas Extremas. Tampoco incluye Viáticos.

(2) Ingresos a partir de la Encuesta Suplementaria de Ingresos. El ingreso medio se define como los ingresos de la ocupación: total de ingresos provenientes de la actividad principal actual, que se recibieron en el mes de referencia de la encuesta.

Fuente: LyD en base a información de Dipres y del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

REAJUSTE SECTOR PÚBLICO 2019

Ahora bien, reconociendo que el RRSP pactado en estas negociaciones es importante para el crecimiento del gasto en personal y, en consecuencia, del gasto público total, éste no es el único elemento relevante que afecta el gasto público. En términos generales, hay tres elementos a considerar.

- i) En primer lugar, el incremento de los puestos de trabajo a nivel de Gobierno Central afecta claramente la masa salarial del sector público⁶. Así, entre

⁶ Por masa salarial se entiende el gasto total en personal (P*Q), que considera tanto la cantidad de puestos de trabajo (Q) como el salario pagado (P).

septiembre del 2018 y septiembre del 2019 los puestos de trabajo aumentaron 4,6% en el gobierno central.

- ii) En segundo lugar, en estas negociaciones de RRSP se acuerdan dos elementos relevantes:
 - a. el reajuste a las remuneraciones y subvenciones propiamente tal del sector público;
 - b. el nivel o reajuste de una serie -muy larga algunas veces⁷- de asignaciones, beneficios y demás retribuciones en dinero para el personal del sector público. En términos de costo para el erario fiscal, ambos elementos han sido relevantes, ya que históricamente el reajuste salarial ha representado en promedio cerca del 60% del costo fiscal total de esta negociación, mientras que los beneficios y asignaciones adicionales han representado alrededor del 40% (Tabla N° 1). Al respecto, llama la atención que la discusión pública se centra, transversalmente, sólo en el componente del reajuste del salario propiamente tal, sin considerar el análisis de los innumerables beneficios adicionales.
- iii) Finalmente, en el transcurso de cada año se pueden aprobar en forma adicional nuevos proyectos de ley tendientes a mejorar remuneraciones o beneficios monetarios sectoriales que reciben empleados públicos específicos⁸.

Un estudio de la Dipres⁹ considera que, aun cuando el crecimiento del gasto total en personal se explica en gran parte por la combinación del reajuste efectivamente aprobado (RRSP) y por el incremento personal civil del Gobierno Central (Q) para el respectivo año (coeficiente de correlación 0,85), se observa desde el 2003 que la

⁷ A modo de ejemplo, el proyecto de reajuste negociado el 2018 contenía los siguientes beneficios adicionales al reajuste de remuneraciones y subvenciones: aguinaldo de navidad sector activo; aguinaldo de navidad sector pasivo; aporte universidades estatales; bono de desempeño laboral para los asistentes de la educación; bono especial; aguinaldo de fiestas patrias sector activo; aguinaldo de fiestas patrias sector pasivo; bono de escolaridad normal; bono de escolaridad adicional; aporte a bienestar; bono de vacaciones sector activo; bono de invierno sector pasivo; bonificación extraordinaria enfermera-matrona (Ley N° 19.536); extensión de vigencia de bono anual para personal de zonas extremas (art.44 Ley N° 20.883); asignación por desempeño en condiciones difíciles para los asistentes de la educación; indemnización centros de reparación especializada Sename; incremento asignación zona comuna Hualaihué; incremento de bonificación de zona extrema de Chiloé (artículos 54, 55 y 66); extensión del bono para personal de la Región de Atacama (Ley N° 20.924); actualización de valores del bono de asistentes de la educación (art. 59, Ley N° 20.883); asignación especial para personal médico del SML; y facultad para Ministerio de Desarrollo Social para facilitar datos a Dipres.

⁸ Entre 2006 y 2009 se aprobaron cerca de 10 proyectos que afectaban algunos beneficios de trabajadores del sector público; entre 2010 y 2013 aumentaron a 12, y entre 2014 y 2018, llegaron a cerca de 17.

⁹ Rodríguez, J., J. Chamorro y A. Vega. "Principales Tendencias del Gasto Fiscal en el Período 2001-2015". Serie de Estudios de Finanzas Públicas. Dipres.

combinación del RRSP y de personal se ubica sistemáticamente bajo las variaciones efectivas del gasto en personal total. Al respecto, dicho informe presenta como posible explicación que el gasto total en personal considera, además del RRSP de fin de cada año y las contrataciones, las mejoras salariales sectoriales adicionales obtenidas a lo largo del año.

En el contexto de la negociación del RRSP de este año, la MSP presentó un reajuste de 7% nominal. Hay que destacar que en la última década sólo dos veces se ha llegado a acuerdo total en la negociación, reflejando su elevada dificultad. La demanda de 7% nominal no sólo considera el reajuste de salarios, sino que también una serie de importantes y múltiples beneficios adicionales. Según estimaciones propias, esta petición podría implicar un mayor gasto público de aproximadamente US\$ 3.500 millones (5,2% del gasto total¹⁰), si se usa como supuesto el promedio histórico de 58% como porcentaje que ocupa el reajuste dentro del costo total de la negociación, mientras que el 42% restante correspondería al incremento de beneficios adicionales. Los recursos solicitados superan largamente, por ejemplo, lo que hoy se está discutiendo en materia de reforma a las pensiones e ingreso mínimo garantizado, que representan un gasto anual de US\$ 1.100 aprox.

REAJUSTE DEL SECTOR PÚBLICO ES SÓLO UNO DE LOS COMPONENTES QUE INVOLUCRA RECURSOS PÚBLICOS

Tabla N° 1: Costo total reajuste de remuneraciones sector público y otros beneficios

Año en que se negocia el reajuste	Reajuste nominal remuner.	Variación anual IPC año siguiente	Reajuste real remuner.	Costo total aprox. (1) (mill. US\$)	Costo fiscal reajuste remuner. y subvenciones	Costo fiscal otros beneficios	Porcentaje del gasto fiscal total (3)
2011	5,0%	3,0%	1,9%	1.657	58%	42%	3,1%
2012	5,0%	1,8%	3,2%	1.843	58%	42%	3,3%
2013	5,0%	4,4%	0,6%	1.766	57%	43%	3,4%
2014	6,0%	4,3%	1,6%	1.972	57%	43%	3,9%
2015	4,1%	3,8%	0,3%	1.534	57%	43%	2,8%
2016	3,2%	2,2%	1,0%	874	87%	13%	1,4%
2017	2,5%	2,4%	0,1%	1.580	42%	58%	2,4%
2018	3,5%	2,2%	1,3%	1.604	50%	50%	2,7%
2019 (2)	7,0%	2,6%	4,3%	3.536	58%	42%	5,2%
promedio 2011-2018	4,3%	3,0%	1,2%	1.604	58%	42%	2,9%

(1) Aproximación estimada con el TCN promedio del año siguiente. (2) Demanda original presentada por la MSP, que considera un reajuste de 7% nominal. (3) El gasto considerado corresponde al anunciado el 05.11.2019 por el Ministro de Hacienda.

Fuente: LyD con información disponible al cierre de esta edición.

¹⁰ El gasto considerado corresponde al anunciado el 05.11.2019 por el Ministro de Hacienda.

REAJUSTE EXCESIVO

Con todo, el reajuste solicitado es a todas luces excesivo por las siguientes consideraciones.

- i) Un adecuado reajuste de remuneraciones de cualquier sector productivo debe tomar en cuenta dos elementos: por un lado, la pérdida de valor adquisitivo producto de la inflación esperada -la cual se estima en 2,6% promedio para el próximo año-; y, por otro, el incremento en productividad laboral del respectivo sector. Dado que no hay estimaciones particulares de la evolución de la productividad laboral del sector público, una aproximación podría ser utilizar la productividad laboral de la economía como un todo. Estimaciones fijan este incremento entre -0,5 y 0,5% para los últimos años. Nada indica que se produzcan cambios sustantivos en este indicador en el corto plazo. Con todo, un reajuste nominal como el planteado no tendría sustento económico alguno en la medida que no cambie la eficiencia del sector público, y que se mantenga la imposibilidad de medirla.
- ii) En la negociación de las RRSP, el reajuste salarial es sólo una parte de los beneficios que se les otorga a los trabajadores del sector público. En 2018 se otorgaron otra serie de beneficios más allá del reajuste salarial por un monto equivalente. Es la combinación de ambos los que se deberían tomar en cuenta en el análisis.
- iii) Dado el importante impacto que tiene esta medida en las finanzas públicas, justo en momentos en que todos los sectores de la sociedad se están viendo afectados por el conflicto social y el estallido de violencia, y en que se busca financiar medidas sociales y de reconstrucción de una envergadura importante, es necesario mostrar responsabilidad con los recursos fiscales.
- iv) Hay estudios que reflejan la existencia de premios por trabajar en el sector público, reflejados en remuneraciones superiores a las equivalentes del sector privado¹¹. Aumentos excesivos sólo incrementarían esta brecha a favor del sector.

¹¹ Para mayor análisis ver: i) Libertad y Desarrollo (2015). Temas Públicos N° 1.234-2 del 27 de noviembre de 2015. Este estudio muestra, utilizando la Casen 2013, que hay un premio de 4% promedio en el ingreso laboral por trabajar en el sector público, controlando por edad, escolaridad, género y jornada; ii) Rodrigo Cerda (2016). Remuneraciones del sector público: ¿mayores que en el sector privado? Estudios Públicos, 142, otoño 2016. Este estudio estima, sobre la base de una muestra del orden de 215.000 funcionarios de planta y contrata del Gobierno Central para el 2015, que los asalariados del sector público tienen una mayor remuneración que en el sector privado, con una diferencia que alcanza a 32% después de controlar por distintas variables.

CONCLUSIÓN

Los recursos involucrados en cada reajuste del sector público -unido a la gran cantidad de beneficios y bonos adicionales que también se negocian en ese momento- lo convierten en uno de los proyectos más importantes en términos de recursos presupuestarios de cada año.

Con miras a implementar un sistema de reajuste salarial más adecuado, es necesario avanzar en mejoras importantes del sistema de evaluación de desempeño de los funcionarios, de forma que los reajustes reales reflejen de forma más directa y transparente el desempeño de los trabajadores. Con avances en este punto, se podría avanzar en objetivizar el reajuste anual evitando el desgaste político y económico de estas negociaciones. Su discusión debe realizarse en base a consideraciones técnicas, no políticas.

Finalmente, no se puede dejar de recordar que los próximos años serán probablemente de los más difíciles para nuestra economía, en cuanto a estancamiento en el crecimiento y menor creación de empleo. A diferencia de la inmensa mayoría de los trabajadores del país, los que se desempeñan en el sector público son los únicos que gozan de inamovilidad y sus trabajos están en gran medida garantizados. En este escenario, el Estado debe destinar recursos para paliar los efectos sociales del estallido de violencia que estamos viviendo y no se debe dejar capturar por grupos de interés que hoy son de los pocos que tienen asegurada su fuente de trabajo.