

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 esta década. Este año finalmente se acercaron las posiciones, a pesar de las desmedidas demandas presentadas por la ANEF inicialmente.
- Esta negociación considera, además del reajuste propiamente tal, un sinnúmero de otros beneficios para los trabajadores del sector, los cuales han representado en años anteriores, cerca de la mitad del costo fiscal.
- Desde hace ya un tiempo que se observa que el sector público ha tenido reajustes salariales muy por sobre el que han experimentado otros sectores de la economía. Reajustes por sobre la inflación esperada requerirían de mejoras en productividad laboral del sector y la implementación de indicadores objetivos y adecuados para medirla.

Como todo fin de año, se realizó la negociación del reajuste de remuneraciones del sector público (RRSP) entre el Gobierno y la Mesa del Sector Público (MSP) liderada en gran medida por la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales ANEFⁱ. Producto de esta negociación, haya o no acuerdo entre las partes, el Gobierno envía un proyecto de ley al Congreso para fijar el reajusteⁱⁱ, el cual comienza a regir desde diciembre de ese mismo año hasta noviembre del próximo.

Además de la importante señal que se envía al sector privado en materia de reajuste de remuneraciones, hay que destacar el gran esfuerzo que para las finanzas públicas implica el financiamiento del RRSP, sacrificando en el camino proyectos alternativos relevantes de bienes públicos que proveer a la sociedad. Para dimensionar el impacto fiscal de un RRSP, es necesario tener presente que el gasto en personalⁱⁱⁱ representa el 20% del gasto total del Gobierno Central, ubicándose en segundo lugar después del gasto en subsidios y donaciones, y que los reajustes realizados en esta década han tenido un costo promedio equivalente al 3% del gasto total (Tabla N° 1).

Ahora bien, reconociendo que el reajuste salarial pactado en estas negociaciones es importante para el crecimiento del subtítulo gasto en personal -y finalmente del gasto total- del Gobierno Central, éste no es el único elemento relevante que lo afecta. En términos generales, hay tres elementos a considerar.

- i) En primer lugar, y en términos generales, el incremento de los puestos de trabajo a nivel de Gobierno Central^{iv} afecta claramente la masa salarial del sector público^v.
- 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 veces^{vi}- 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 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, dejando de lado todo análisis de los innumerables beneficios adicionales considerados, que, por ejemplo en el año 2017 pasaron a representar casi el 60% del total de recursos involucrados en la negociación.

- 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 específicos^{vii}.

Con todo, aun cuando el crecimiento del gasto en personal (subtítulo 21) del Gobierno Central muestra una elevada -coeficiente de correlación estimado por la Dipres^{viii} de 0,85-, pero no completa relación con el porcentaje de reajuste de las remuneraciones del sector público aprobado y las contrataciones nuevas de este sector, desde el 2003 que el gasto en este subtítulo crece a tasas superiores a la combinación del reajuste pactado de salarios y de las nuevas contrataciones.

REAJUSTE DEL SECTOR PÚBLICO: EL PRINCIPAL PROYECTO 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
2011	5,0%	3,0%	1,9%	1.750	58%	42%	3,1%
2012	5,0%	1,8%	3,2%	1.850	58%	42%	3,3%
2013	5,0%	4,4%	0,6%	1.750	57%	43%	3,4%
2014	6,0%	4,3%	1,6%	2.000	57%	43%	3,9%
2015	4,1%	3,8%	0,3%	1.550	57%	43%	2,8%
2016	3,2%	2,2%	1,0%	900	87%	13%	1,4%
2017	2,5%	2,6%	-0,1%	1.600	42%	58%	2,4%
2018 (2)	8,0%	3,0%	4,9%	3.500	64%	36%	5,0%
2018 (3)	3,5%	3,0%	0,5%	1.800	55%	45%	2,6%
promedio 2011-2017	4,4%	3,2%	1,2%	1.629	60%	40%	2,9%

Fuente: LyD en base a la información disponible al cierre de esta edición.

(1) Aproximación estimada con el TCN promedio del año siguiente. (2) Demanda original presentada por la MSP, que considera un reajuste de 8% nominal. (3) Acuerdo alcanzado por el Gobierno y la MSP, que considera un reajuste de 3,5%.

REAJUSTE SECTOR PÚBLICO 2018

En el contexto de la negociación de este año, la MSP presentó sostenidamente exigencias desmedidas de reajuste de remuneraciones del sector público: lo inicialmente solicitado fue de 8% nominal, el cual se redujo sucesivamente a 7,5% y 6%, llegando finalmente a un acuerdo con la autoridad en un reajuste de remuneraciones de 3,5% (Gráfico N° 1)^{ix}. Hay que destacar que, en esta década, la mayor parte de las veces no se ha llegado a acuerdo en la negociación, reflejando su elevada dificultad. La demanda inicial (de 8% nominal) no sólo consideraba un reajuste de salarios, sino que también una serie de importantes y múltiples beneficios adicionales, las que en su conjunto implicaban un mayor gasto por US\$ 3.500 millones. El 64% del costo total correspondía al reajuste de remuneraciones propiamente tal, mientras que el 36% restante correspondía al incremento de beneficios adicionales.

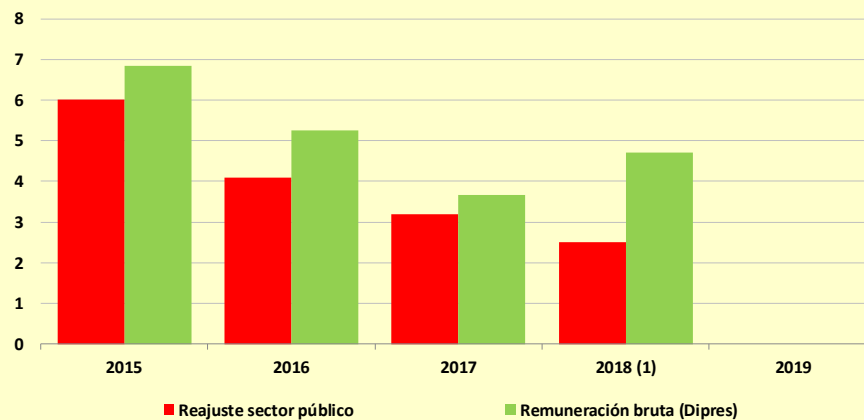
Finalmente, el acuerdo alcanzado de 3,5% tendría un costo aproximado de US\$ 1.800, en donde el 55% de los recursos fiscales utilizados serían destinados al incremento de las remuneraciones mientras el 45% restante iría a los beneficios adicionales. Hay que destacar que un reajuste superior a 3,5% no cuenta con

ningún fundamento en mejora de productividad y que éste es el mayor registrado desde el 2015.

En la comparación con otras fuentes alternativas de medición de salarios del sector público, hay que tener presente las diferencias metodológicas que presentan los distintos indicadores, lo que impide una comparación directa. En particular, el índice de remuneraciones del sector público estimado por el INE^x tiene diferencias metodológicas importantes con las remuneraciones brutas promedio estimadas por la Dipres^{xi}, por lo cual sus evoluciones no son comparables. Ahora, si se compara el reajuste anual de las remuneraciones del sector público aprobado cada año con el crecimiento de las remuneraciones brutas estimadas por la Dipres, se observa que efectivamente el reajuste anualmente pactado es inferior al crecimiento de las remuneraciones efectivamente pagadas (Gráfico N° 1).

FUERTE INCREMENTO DEL GASTO EN REMUNERACIONES MÁS ALLA DEL REAJUSTE NEGOCIADO ANUALMENTE EN SECTOR PÚBLICO

Gráfico N° 1: Variación nominal distintas medidas de remuneración del sector público (porcentaje)



Fuente: Dipres.

(1) Para la remuneración bruta (Dipres) se considera la variación del primer semestre del 2018 respecto del mismo período en 2017.

Más allá de los sucesivos ajustes a la baja en las peticiones de la MSP a lo largo de la negociación, los reajustes solicitados fueron a todas luces excesivos 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 3,0% 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 superior a 3,5% no habría tenido sustento económico alguno en la medida que no cambie la eficiencia del sector público, y que se mantenga la imposibilidad de medirla.

- ii) En 2017, estimaciones del INE muestran que las remuneraciones del sector público crecieron sostenidamente por sobre las del sector privado (en torno a +3% promedio). En 2018, en tanto, se observa un incremento menor que el sector privado (en torno a -1,4% promedio), posiblemente debido a que, en la negociación del 2017, el mayor esfuerzo fiscal (58% de los US\$ 1.600 millones de costo) se destinó a los otros beneficios monetarios, y no a la remuneración, a la cual sólo se le destinó el 42% de los gastos fiscales. Estos aumentos no están capturados en el índice de remuneraciones del INE.
- iii) El impacto en las finanzas públicas de la primera petición de este año (8%), era tan elevado (US\$ 3.500 millones), que llegó a ser equivalente al financiamiento en régimen de la reforma de pensiones, para el cual se han levantado innumerables voces desde la oposición mencionando que no cuenta con financiamiento. Este esfuerzo es especialmente relevante en un momento en el que a los distintos actores se les ha solicitado algún aporte a la austeridad fiscal.
- iv) Todas las demandas de la MSP generaban un costo fiscal muy superior a los costos de todas las negociaciones registradas en esta década.
- v) Como ya se ha planteado con anterioridad, en la negociación, además del reajuste salarial se negocian una serie no menor de beneficios monetarios adicionales, los cuales representan en promedio en torno al 40% del costo fiscal de estas medidas y que claramente van en beneficio directo de los empleados del sector público.
- vi) Hay estimaciones que reflejan la existencia de premios por trabajar en el sector público, reflejados en remuneraciones superiores a las equivalentes del sector privado^{xii}. Aumentos excesivos sólo incrementarían esta brecha a favor del sector.

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- corresponden al proyecto más importante en términos de recursos presupuestarios de ese año.

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 objetivar el reajuste anual evitando el desgaste político y económico de estas negociaciones.

ⁱ Compuesta por 15 gremios y la CUT.

ⁱⁱ Desde el 2010, seis de las nueve negociaciones terminaron sin acuerdo entre las partes.

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

^{iv} Para mayor discusión respecto de la evolución de los puestos de trabajo en el sector público, ver el Tema Público N°1378-1, del 23 de noviembre de 2018.

^v 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).

^{vi} A modo de ejemplo, el proyecto de reajuste negociado el 2017 contenía los siguientes beneficios adicionales al reajuste de remuneraciones y subvenciones: aguinaldo de navidad sector activo; aguinaldo de navidad sector pasivo; bono de desempeño laboral para los asistentes de la educación; asignación por función crítica para Subsecretaría de Derechos Humanos; asignación especial para el personal del Servicio Médico Legal; bono especial establecido en el artículo 68; aguinaldo de fiestas patrias sector activo; aguinaldo 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); incremento de ingreso mínimo (Ley N°19.429); 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; ampliación de cobertura del beneficio de alimentación para funcionarios del SNSS; 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).

^{vii} 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 2017, llegaron a cerca de 15.

^{viii} Rodríguez, J., J. Chamorro y A. Vega. “Principales Tendencias del Gasto Fiscal en el Período 2001-2015”. Serie de Estudios de Finanzas Públicas. Dipres.

^{ix} Cabe hacer presente que estos procesos de negociación muchas veces también obedecen a lógicas propias al interior de los grupos que están negociando. En unas semanas más, habrá elecciones para la mesa directiva de la ANEF, lo cual, sin duda, también tiñe el proceso de negociación con el Gobierno.

^x El sector considerado es Administración Pública, que considera las actividades generales de administración del Estado (las funciones ejecutiva, legislativa, de administración financiera, etc., a todos los niveles de la administración pública) y la supervisión en el ámbito de la vida social y económica. También comprende actividades de relaciones exteriores, de defensa y de mantenimiento del orden público y de seguridad.

^{xi} Datos obtenidos del documento: “Informe Trimestral de los recursos Humanos del Sector Público”. Junio del 2018. Dipres. Incluye ingresos que revisten un carácter permanente y asignaciones variables sobre la base de desempeño.

^{xii} Para mayor análisis ver: i) Libertad y Desarrollo (2015). Tema Público 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 de 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.