

REAJUSTE DEL SECTOR PÚBLICO: SE REPITE LA HISTORIA

- Este año, la negociación del reajuste del sector público se desarrolló en un contexto particularmente complejo. A las dificultades propias de la negociación entre el Gobierno y la Mesa del Sector Público, se le sumó el difícil contexto de la pandemia y su impacto tanto en la economía, como en las finanzas públicas. Estas últimas se han visto extremadamente exigidas por la caída sustancial de los ingresos y por las mayores necesidades de gasto público destinado a apoyar y reactivar al sector privado. Otros países de la región así lo han entendido, permitiendo reajustes del sector público escasos o nulos.
- A pesar de las acaloradas discusiones registradas en el Congreso y de la gran presión ejercida por los distintos gremios que representan a los trabajadores del sector público, finalmente la reciente aprobación del reajuste se dio en condiciones que en algo respetaban el espíritu de sobriedad buscado por la autoridad fiscal.

Como todo fin de año, acaba de concluirse el proceso de negociación y aprobación del reajuste de remuneraciones del sector público (RRSP) para el próximo año. Este proceso consiste en una negociación inicial entre el Gobierno y la Mesa del Sector Público (MSP¹), liderada en gran medida por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Luego de ésta, haya o no acuerdo entre las partes, el Gobierno envía un proyecto de ley al Congreso para ser sancionado, el cual, una vez aprobado comienza a regir desde diciembre de ese mismo año hasta noviembre del próximo. De la negociación entre la MSP y el Gobierno, llama la atención que en los últimos 12 años alcanzar un acuerdo con los gremios no ha sido la normalidad (sólo en 2012 y 2018), y este año no fue la excepción.

CONTEXTO DE LA ACTUAL NEGOCIACIÓN

La negociación realizada este año se enmarca en un contexto de excepcionalidad, donde la economía, principalmente el sector privado, se ha visto fuertemente afectada producto de las restricciones de la pandemia. Una estimación de la magnitud del impacto se puede obtener a partir del ajuste a la baja de la proyección del crecimiento de la actividad del 2020 entre diciembre del 2019 y diciembre del

¹ Compuesta por 16 gremios.

2020: 7 puntos porcentuales². En este nuevo escenario, la pandemia ha tenido efectos negativos significativos en los ingresos de los hogares producto de su impacto sobre el empleo y las remuneraciones. En particular, se estima que los ingresos autónomos de los hogares (aquellos provenientes del trabajo y otras fuentes, a excepción de las transferencias u otras medidas de liquidez) caerían 5,7% en el 2020³. Este enorme shock en la actividad económica se traducirá en una caída importante de los ingresos fiscales, junto con la necesidad de financiar cuantiosas medidas de apoyo y reactivación del sector privado, aumentando así la competencia entre los distintos usos de los escasos recursos públicos.

Un punto de partida para dimensionar el impacto fiscal de un RRSP, es tener presente que el gasto en personal⁴ representa más de un cuarto del gasto público (2019), ubicándose en segundo lugar después del gasto en subsidios y donaciones (36,1%). Un análisis de más largo plazo muestra que desde 1990 a la fecha este gasto ha crecido en promedio 6,8% real, mientras que el gasto total lo ha hecho en 6,1%, aumentando así sostenidamente su participación.

Ahora bien, hay que aclarar que el RRSP pactado aprobado no es el único elemento relevante que afecta el gasto público. En particular, 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 público⁵. Así, entre septiembre del 2019 y septiembre del 2020 los empleados del Gobierno Central, excluyendo salud y los servicios locales de educación, aumentaron 2,3% (+4.524 cargos).
- 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- 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%. Al respecto, llama la atención que la discusión pública se centra,

² Proyecciones contenidas en los IPoM's de diciembre del 2019 y 2020 del Banco Central de Chile.

³ Para mayor análisis ver Recuadro III.1, IPoM de diciembre del 2020. Banco Central de Chile.

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

⁵ 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).

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 adicionalmente nuevos proyectos de ley tendientes a mejorar remuneraciones o beneficios monetarios sectoriales que reciben empleados públicos específicos. Un estudio de la Dipres⁶ 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 del personal civil del Gobierno Central (Q) para el respectivo año (coeficiente de correlación 0,85), se observa desde el 2003 que la combinación de ambos elementos se ubica sistemáticamente bajo las variaciones efectivas del gasto en personal. Al respecto, dicho informe presenta como posible explicación que el gasto 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.

Además de la importante señal que se envía al sector privado en materia de reajuste de remuneraciones, el financiamiento del RRSP representa este año un gran esfuerzo para las finanzas públicas, al desviar los cada vez más escasos recursos públicos desde programas sociales y medidas de reactivación. Esta dimensión toma enorme relevancia ya que se requiere financiar la enorme agenda social comprometida para el próximo año producto de la pandemia, y así lo han entendido otros países de la región, como se verá más adelante.

EVOLUCIÓN DE LA NEGOCIACIÓN DEL REAJUSTE EN 2020

El petitorio que la MSP presentó al Gobierno consideraba principalmente dos elementos: i) darle la importancia necesaria al sector de salud, ii) un aumento de 4% para las remuneraciones bajas (inferior a los \$ 3 mill.) y uno de 3% para las altas. Por otro lado, la oferta inicial del Gobierno consideraba un reajuste de 2,5% para aquellas remuneraciones inferiores a \$1,5 mill., y de 0,8% para las superiores.

Posteriormente, durante la negociación el Gobierno aumentó la oferta a un reajuste de 2,7% nominal para quienes perciban hasta \$ 1,5 mill., pero mantuvo el incremento de 0,8% para el resto. Al igual que en veces anteriores, en esta negociación también se ofrecieron otros beneficios adicionales, como aguinaldo de Navidad, de Fiestas Patrias, bono de escolaridad y de vacaciones. Las partes no llegaron a acuerdo sobre incluir un bono de término de conflicto.

⁶ Rodríguez, J., J. Chamorro y A. Vega. "Principales Tendencias del Gasto Fiscal en el Período 2001-2015". Serie de Estudios de Finanzas Públicas. Dipres.

Luego de un poco más de una semana de negociaciones, y sin acuerdo entre las partes, el Gobierno ingresó el proyecto de ley al Congreso con la última oferta rechazada por la MSP. De acuerdo con el informe financiero del proyecto, contemplando reajuste y diversas modificaciones, el costo fiscal total era de US\$ 1.400 mill. aprox., de los cuales sólo un 52% corresponden únicamente al reajuste salarial, mientras que el 48% restante se destina a una serie de beneficios monetarios adicionales. En la discusión de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados se rechazó el reajuste de 2,7% para las rentas de hasta \$1,5 millón.

Posterior a eso, el proyecto experimentó varias modificaciones. En primer término, el Ministerio de Hacienda logró un acuerdo con los funcionarios de salud (7 gremios de la salud) respecto a la entrega de un bono Covid por \$ 200.000. Adicionalmente, mantuvo el reajuste salarial en 2,7% pero elevó el tramo beneficiado hasta \$ 2 mill. También considera un bono por término de conflicto, así como el bono de vacaciones. Con todo, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto, sin embargo, rechazó el plan de teletrabajo, el traspaso de 4 mil cupos de honorarios a contrata y el retiro de funcionarios mayores de 75 años. Posteriormente, en el debate en el Senado, también se modificó la cobertura del bono Covid para los funcionarios de la salud, y se logró reincorporar la norma que establece un límite de 4 mil honorarios que pueden ser traspasados a contrata; y también se logró reincorporar la norma que buscaba facilitar el teletrabajo en algunas instituciones públicas. También se logró incluir la creación de un mecanismo de incentivo al retiro de los funcionarios mayores de 75 años, aunque con cambios respecto de la propuesta original. Finalmente, en tercer trámite, el 29 de diciembre, fue aprobado y despachado el proyecto de ley, con un costo final de aproximadamente US\$ 1.600 millones, cerca de US\$200 millones adicionales al costo inicial⁷.

CONTEXTO INTERNACIONAL

El reajuste finalmente aprobado por el Congreso (2,7% para las rentas inferiores a \$2 millones, y de 0,8% para las superiores) implica que para aquellos trabajadores de menores ingresos su poder adquisitivo se mantendrá inalterado respecto de este año, mientras que para aquellos de mayores ingresos experimentarían una reducción en torno a 2%. En perspectiva internacional, al comparar el reajuste logrado en Chile respecto de los procesos llevados a cabo en otros países de la región, se observa que la pérdida de poder adquisitivo no sólo es generalizada, sino de mayor magnitud que en nuestro caso.

⁷ El mayor costo se explica por el incremento en el tope de remuneraciones consideradas como bajas (de U1,5 a \$2 millones) y por el incremento en el bono de vacaciones del sector activo, la incorporación del bono especial de emergencia sanitaria COVID-19 y el bono especial de acuerdo.

HABRÁ UNA CAÍDA GENERALIZADA DEL PODER ADQUISITIVO DE LAS REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA

Tabla N° 1. Reajuste de remuneraciones del sector público en América Latina

País	IPC 2021 (porcentaje)	Reajuste nominal (porcentaje)	Reajuste real (porcentaje)
Argentina	47,7	7,0	-27,6
Bélice	0,7	0,0	-0,7
Brasil	3,6	0,0	-3,5
Colombia	2,9	0,0	-2,8
Costa Rica	2,1	0,0	-2,1
Ecuador	0,7	0,0	-0,7
Paraguay (5 veces) (2)	2,6	-10,0	-12,3
Paraguay (10 veces) (2)	2,6	-20,0	-22,0
Perú	2,0	0,0	-2,0
Uruguay	7,3	5,0	-2,1
Chile (menor a \$2 mill.) (1)	2,8	2,7	-0,1
Chile (mayor a \$2 mill.) (1)	2,8	0,8	-1,9

(1) Inflación obtenida del Banco Central. (2) En este caso se aplicarán recortes salariales de 10% y 20% a aquellos cuyos sueldos superen cinco y diez veces, respectivamente, el salario mínimo.

Fuente: LyD en base a información del Banco Central (IPoM diciembre del 2020), Consensus Forecasts (CF) (diciembre del 2020) y el Mercurio.

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.

Tanto en la negociación como en la discusión parlamentaria, pareciera que los acuerdos alcanzados de los distintos reajustes del sector público obedecen más a presiones de sectores interesados, que enarbolan tener derechos adquiridos en la materia, y no a verdaderas mejoras en el desempeño de los funcionarios del sector público.

Por tanto, con miras a implementar un sistema de reajuste salarial más adecuado, es necesario avanzar en mejoras importantes al 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 mejoras en este punto se podría avanzar en objetivar el reajuste anual evitando el desgaste político y económico de estas negociaciones. Su discusión debe realizarse en base a consideraciones técnicas, no políticas.