

Reajuste Empleados Públicos 2011: ¿En Pedir no Hay Engaño?

Las mejoras en las condiciones de remuneraciones y contractuales de los empleados públicos deberían pasar por mejores índices de eficiencia en la gestión y por condiciones de mayor flexibilidad en el empleo, que no existen actualmente. No sólo hay carencia de un proceso de calificación confiable, sino que en la práctica, tanto en términos de remuneraciones como de estabilidad laboral, los funcionarios públicos están en una clara posición de privilegio respecto al resto de los trabajadores chilenos.

Se ha iniciado ya el proceso de discusión sobre el reajuste salarial que recibirán los empleados del sector público a fines de año. Normalmente el proceso parte con una distancia importante entre la oferta del Gobierno y la demanda de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), aunque esta vez la brecha es más significativa que en ocasiones anteriores.

El Gobierno ofreció en días recientes un reajuste de 4%, mientras que la ANEF solicitó un 9,8% de aumento¹, a lo que se suman una serie de peticiones anexas. Las justificaciones para este aumento son cuestionables; primero, se plantea que lo peor de la crisis internacional ya pasó y que el mundo desarrollado se recuperaría en 2012, por lo que el crecimiento de Chile el próximo año no se vería afectado. Se descarta totalmente la posibilidad de pérdida de empleos producto de la situación externa, lo que denota un problema serio de falta de realismo. La propuesta establece también

niveles de sueldos mínimos por estamento, que significan reajustes mayores al señalado para un porcentaje importante de funcionarios, de acuerdo al Cuadro Nº 1.

Se suman a lo anterior diversos bonos y la incorporación de un bono de locomoción de \$ 120.000 para todos los trabajadores. Entre las peticiones se plantea también el reemplazo del sistema previsional de capitalización individual por un sistema de reparto solidario.

La oposición, en una postura con claros tintes populistas, le ha dado pleno respaldo al petitorio de la ANEF, probablemente con la intención de que,

abultando los gastos de personal del Gobierno, se reafirme la opción de una reforma tributaria.

Cuadro Nº 1
PROPUESTA DE LA ANEF

Estamento	Ingreso Mínimo Propuesto
Auxiliares	\$ 280.000
Administrativos	\$ 305.000
Técnicos	\$ 330.000
Profesionales	\$ 630.000

Fuente: ANEF.

Para analizar tanto la oferta del Gobierno como la demanda de la ANEF, es importante primero tener claros los siguientes antecedentes:

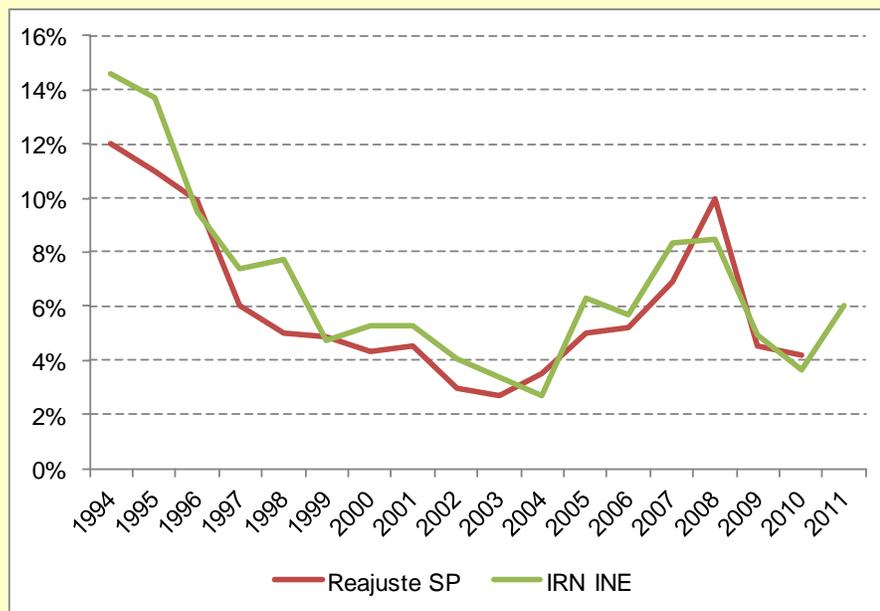
- Los empleados públicos del Gobierno Central (sin considerar al personal de municipalidades, de las fuerzas armadas y de empresas del Estado) suman algo más 200 mil², por lo que el comportamiento de sus remuneraciones es un antecedente de importancia en las negociaciones del sector privado.
- El gasto en remuneraciones del Gobierno representa cerca de un 23% del gasto público total, por lo que la incidencia del ajuste de remuneraciones tiene un impacto macroeconómico importante. Existe bastante consenso de que una expansión fiscal mayor al crecimiento del PIB afecta en forma negativa la competitividad de la economía, por lo que debe tenerse claro que el reajuste de los empleados públicos termina por perjudicar a los sectores transables, y con ello, al empleo en estos sectores.
- El comportamiento de las remuneraciones en una economía social de mercado debe tener relación con el aumento de la productividad laboral, ya que en caso contrario son los propios trabajadores quienes terminan por verse afectados en forma negativa, a través de una menor creación de puestos de trabajo. En el sector privado esta relación es mucho más fácil de medir, ya que se observa en los resultados de las empresas. En el sector público es más difícil, por cuanto no existen cuentas de resultados de gestión. Esto puede llevar a que los criterios para la fijación de remuneraciones caigan en el campo político, lo que suele ser dañino para la productividad global de la economía. Es muy importante avanzar en mediciones de la calidad de la gestión en el sector público, de tal forma de mejorar la actual estructura de incentivos. Este proceso es parte de la llamada Reforma del Estado, cuyo objetivo central es lograr que la gestión pública contribuya en mejor forma al desarrollo económico nacional. Sin embargo, no existen aún medidores de gestión de funcionarios públicos

que permitan ligar el comportamiento de las remuneraciones a la productividad. A pesar de se realizan en el aparato público procesos de evaluación de desempeño, veremos más adelante que no están cumpliendo en lo absoluto su función.

Debe tenerse en cuenta también que, aunque existieran indicadores confiables de gestión, el propio Estatuto Administrativo es una barrera casi infranqueable para ligar remuneraciones a productividad, ya que esto podría ir en contra de la llamada carrera funcionaria.

La determinación del reajuste salarial se hace entonces normalmente en base a criterios macroeconómicos, como inflación esperada y comportamiento de la productividad agregada, lo que lleva en la práctica a que exista una correlación elevada entre el reajuste a los empleados públicos y el comportamiento del índice de remuneraciones del INE, como se muestra en el Gráfico Nº 1.

Gráfico Nº 1
REAJUSTE SECTOR PÚBLICO E ÍNDICE DE
REMUNERACIONES NOMINALES



Fuente: INE.

El aumento solicitado por la ANEF, de 9,8%, se justificaría, dentro de la lógica del petitorio presentado, en un aumento del PIB de 6,5% y una inflación de 3,3%. Nuevamente, al igual como ocurrió con la petición de reajuste de salario mínimo, se confunde el aumento de productividad laboral con el aumento del PIB, lo que constituye un grave error conceptual. El crecimiento del PIB se origina en tres elementos, aumento

del stock de capital, aumento de la ocupación y aumento de la llamada productividad total de factores. El crecimiento estimado para este año y el próximo se origina principalmente en el crecimiento de la inversión, en segundo lugar en el aumento de la ocupación, y sólo en una medida muy menor en el aumento de la productividad de factores. A modo de referencia, el comité de PIB tendencial estimó un aumento de la productividad de factores de 0,3% en 2011 y de 0,4% en 2012. Por lo tanto, serían cifras de ese orden las que se debe utilizar como factor de productividad en el reajuste solicitado³.

Si a esto se suma una expectativa inflacionaria para 2012 en torno a 3%, se tiene que el reajuste debería ser como máximo de un 4%, menos de la mitad de la cifra solicitada por la ANEF, y en línea con la propuesta del Gobierno. Sobre la inflación a utilizar, si la pasada o la esperada, no ha existido en años anteriores un criterio uniforme, ya que algunos años, en consideración a inflaciones bastante más elevadas a lo que se esperaba, se ha tomado, con un argumento razonable, la inflación pasada en la solicitud de reajuste. En esta oportunidad la distinción no es relevante, ya que la inflación estimada para el año en curso es muy similar a la proyectada para el próximo año⁴.

Aunque “en pedir no hay engaño”, es evidente que estas solicitudes son inviábiles. No sólo porque atentan gravemente en contra de la necesaria disciplina fiscal, sino también porque no tienen fundamento microeconómico. No es efectivo que los empleados del sector público estén en una situación desmejorada respecto del resto de los trabajadores chilenos, sino por el contrario, tanto en términos de remuneraciones como de estabilidad laboral se encuentran notoriamente mejor.

Como se mencionó anteriormente, un punto muy relevante en las discusiones salariales se refiere a que idealmente las remuneraciones deben ligarse al desempeño de los trabajadores, de tal forma de introducir una correcta estructura de incentivos. Las mediciones de desempeño pasan a ser entonces un aspecto normal en la relación trabajador-empendedor, y sería deseable que también ocurriera de esa forma en el sector público. Con ese objetivo en mente, se estableció en 1998 un reglamento de calificaciones del personal (planta y contrata), sistema que se aplica entonces hace varios años en el sector público. Conocidos los resultados de este proceso, es evidente que el sistema no funciona y debe ser modificado, ya que no es actualmente una herramienta útil para el establecimiento de remuneraciones, como sí ocurre en el sector privado.

El sistema de calificación incluye cuatro listas: Lista 1 de Distinción, Lista 2 Buena, Lista 3 Condicional, y Lista 4 de Eliminación, que queda a cargo del Jefe Superior. Un aspecto del reglamento que parece bastante cuestionable es el que se refiere a la hoja de vida de los funcionarios. Esta

hoja de vida individual queda a disposición del funcionario cada vez que lo requiera, y las anotaciones negativas pueden ser objetadas por él mediante un proceso formal. Es muy probable que en la práctica esto conduzca a la inexistencia de anotaciones negativas, a no ser que sean casos de extrema gravedad e inobjetable, lo que lleva a una hoja de vida sesgada hacia lo positivo, y de poca validez al momento de calificar.

El mal funcionamiento del sistema de calificaciones queda absolutamente de manifiesto si se revisa la historia de estos procesos de calificaciones, que resultan en que cerca de un 98% de los empleados son clasificados en Lista 1, mientras que un 0,01% es clasificado en Lista 4. La conclusión es obvia: el sistema de calificación es en la práctica una pérdida de tiempo, y debe ser modificado. Evidentemente no aporta nada como un criterio relevante para determinar reajustes remuneracionales.

Cuadro Nº 2

EVOLUCIÓN DE CALIFICACIONES DE EMPLEADOS PÚBLICOS

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totales
Lista 1	53.965	58.281	58.556	60.124	61.360	67.266	68.979	428.531
%	97,7	98,1	98,5	98,7	98,5	98,5	97,1	98,1
Lista 2	1.221	1.084	857	722	923	959	1.989	7.755
%	2,2	1,8	1,4	1,2	1,5	1,4	2,8	1,8
Lista 3	61	55	46	38	42	47	80	369
%	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Lista 4	6	2	6	5	0	5	16	40
%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,01
Total	55.253	59.422	59.465	60.889	62.325	68.277	71.064	436.695

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio Civil.

En términos de modificaciones contractuales, la ANEF reitera la incorporación a planta de los 114 mil funcionarios que hoy se desempeñan a contrata, en un plan progresivo. También solicita que los trabajadores a honorarios que hayan permanecido durante 12 meses con jornada completa deben incorporarse a las dotaciones como empleados a contrata. De los 203 mil funcionarios públicos, más de la mitad trabaja a contrata, con contratos que se renuevan en forma casi automática.

Esta discriminación, para empleados que muchas veces llevan igual número de años en sus funciones, es efectivamente deseable de eliminar. Sin embargo, su eliminación pasa necesariamente por una modificación del Estatuto Administrativo, ya que en la práctica los funcionarios de planta gozan de inamovilidad, y no es factible pensar en un necesario proceso de reforma del Estado con tal grado de rigidez laboral. En la práctica, la existencia de empleos a contrata (bastante inflexibles también), y a honorarios se origina en que el proceso de desarrollo económico exige

necesariamente modificaciones en la estructura administrativa, y este ha sido el único camino disponible para ir realizando modificaciones, con el costo de que en el proceso se han ido generando importantes ineficiencias⁵.

Otro punto muy importante en la discusión es la comparación entre los niveles de remuneraciones del sector público y privado, las que parecen indicar que en general los empleados públicos están en una posición ventajosa respecto al resto, no sólo por los mayores grados de inamovilidad, sino también por niveles de renta. El Cuadro Nº 3, obtenido a partir de información de Gobierno Transparente, muestra que los sueldos del sector público no son bajos, considerando también que se deben sumar bonos y otros beneficios que no forman parte de la remuneración bruta mensual.

Cuadro Nº 3
INGRESOS BRUTOS PROMEDIOS DE EMPLEADOS PÚBLICOS (\$)

Planta y Contrata	Remuneraciones mensuales (Promedio ponderado)
Directivo	2.518.897
Profesional	1.754.277
Administrativo	713.011
Técnico	891.390
Auxiliar	522.525
TOTAL	1.372.108

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Gobierno Transparente.

Por otra parte, si se comparan niveles de remuneraciones del sector público y privado en base a la encuesta CASEN 2009, controlando por edad, sexo, nivel educacional y duración de jornada, se obtiene que en el sector público los niveles de remuneraciones son un 10% más altos que en el sector privado. Es más, si se hace esta misma comparación para encuestas anteriores, se puede ver que esta brecha ha ido aumentando en el tiempo. Es efectivo que un Estado eficiente pasa por funcionarios motivados y remunerados en forma competitiva, pero eso será posible en la medida que, al igual como ocurre en el sector privado, se acepten condiciones de mayor flexibilidad laboral. Es muy difícil establecer políticas de incentivos bajo las actuales condiciones de inamovilidad laboral.

Conclusión

Considerando la situación macroeconómica actual, tanto en términos de inflación como de productividad laboral, la propuesta del Gobierno de

reajuste a los funcionarios públicos de 4% parece muy razonable. La petición de la ANEF de 9,8% más una serie de beneficios adicionales, está fuera de un rango razonable.

Las mejoras en las condiciones de remuneraciones y contractuales de los empleados públicos deberían pasar por mejores índices de eficiencia en la gestión y por condiciones de mayor flexibilidad en el empleo, que no existen actualmente. No sólo hay carencia de un proceso de calificación confiable, sino que en la práctica, tanto en términos de remuneraciones como de estabilidad laboral, los funcionarios públicos están en una clara posición de privilegio respecto al resto de los trabajadores chilenos.

Aunque en “pedir no hay engaño” al menos se puede afirmar que el petitorio de la ANEF adolece de una falta de realismo muy significativa.

¹ El año pasado la ANEF solicitó un reajuste de 8,9%

² Sesenta y cinco mil están afiliados a la ANEF.

³ En rigor, el factor de productividad del trabajo es inferior, ya que ese número representa la Productividad Total de Factores (PTF), y por tanto incluye también al capital.

⁴ Es importante señalar, en todo caso, que es preferible utilizar un factor de inflación esperada, para evitar la inercia inflacionaria.

⁵ Las cifras de licencias médicas en el sector público vs. el privado son un buen ejemplo de estas ineficiencias.