

## PERJUICIOS DE SALARIOS MENOS COMPETITIVOS EN EL SERVICIO CIVIL<sup>1</sup>



Desde el periodo de campaña electoral, el actual Presidente de la República Pedro Castillo ha señalado, en múltiples ocasiones, que en su gestión implementará medidas para terminar con las “planillas doradas” de funcionarios en el Estado. Recientemente, este planteamiento se ha materializado a través del anuncio de la reducción de las remuneraciones de los congresistas, ministros y altos funcionarios del sector público a la mitad. Esta propuesta, además de posiblemente traer consecuencias vinculadas a una mayor corrupción y menor calidad en los servicios públicos, representa una interrupción de los esfuerzos que han venido desarrollándose para modernizar la gestión pública a través de un servicio civil cada vez más profesional y meritocrático.

### Antecedentes

Durante los últimos quince años, las remuneraciones de los cargos directivos del Estado han estado expuestas a la falta de continuidad en la ejecución de políticas salariales que faciliten la retención y atracción de talento al sector público.

Entre el 2006 y 2011, durante el segundo gobierno de Alan García, se redujeron los sueldos de los ministros de Estado de S/ 42,000 a S/ 15,600 con la finalidad de implementar medidas de austeridad en el gasto público. El recorte remunerativo fue también aplicado para el caso de congresistas, presidentes regionales, alcaldes, consejeros regionales y regidores. Más adelante, durante el gobierno de Ollanta Humala se revirtió parcialmente esta medida a través del aumento de los sueldos de los ministros a S/ 30,000, nivel salarial que se ha mantenido hasta la actualidad.

Recientemente, en el año 2020, se redujeron de manera temporal las remuneraciones de altos funcionarios públicos durante los meses de junio, julio y agosto, con el objetivo de orientar recursos hacia la ejecución de acciones de mitigación para frenar la propagación del COVID-19. Aquellos funcionarios con sueldos entre S/ 15,000 y S/ 20,000 tendrían una reducción del 10% de su salario, mientras que en el caso del personal con una remuneración por encima de S/ 20,000 el descuento fue del 15%.

Es necesario resaltar que los altos funcionarios del sector público no sólo comprenden a ministros, congresistas, gobernadores regionales o alcaldes, sino también a servidores públicos que laboran en el Estado bajo los esquemas de contratación que brindan el Fondo de Apoyo Gerencial (FAG), y el régimen de Personal Altamente Calificado (PAC). Es una práctica usual en la gestión de recursos humanos en entidades públicas que los gabinetes de asesores y los directores generales de los ministerios, así como los gerentes o directores sectoriales de los gobiernos regionales o municipalidades, se encuentren contratados bajo estas modalidades que ofrecen remuneraciones que van desde los S/ 8,000 hasta los S/ 25,000.



## ¿Son competitivos los salarios del sector público en el Perú?

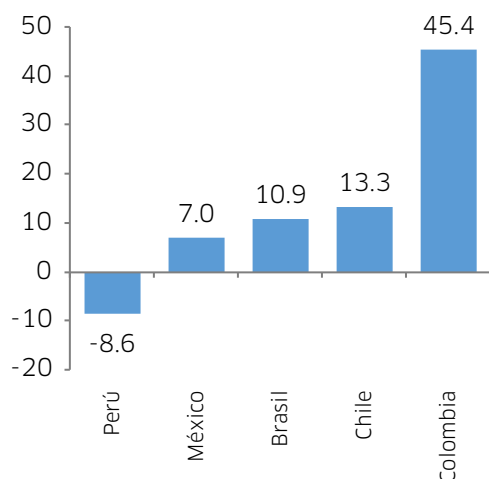
La propuesta de reducir las remuneraciones para cargos directivos en el sector público asume implícitamente que estos deben estar dispuestos a ganar salarios menores a los que podrían recibir en el sector privado, ya que su principal motivación tendría que estar asociada al servicio del país. Si bien este supuesto puede ser razonable, diferencias muy significativas entre los sueldos del sector público y privado podrían ir en contra de la atracción de personal calificado para desempeñar funciones clave al interior de la burocracia gubernamental. En efecto, la evidencia a nivel internacional apunta a que en realidad la mayoría de los países cuentan con un servicio civil que ofrece una mayor competitividad salarial que en el sector privado.

Según cifras recopiladas por el Banco Mundial con datos al 2015 - sobre la base de un análisis de encuestas de hogares en 72 países - los trabajadores del sector público a nivel global reciben un beneficio salarial de 9% en comparación con los empleados asalariados en el sector privado que poseen características demográficas y niveles de calificación similares.

Esta figura se replica en el caso de algunos países de América Latina como Brasil, Chile y Colombia, donde - en promedio - los trabajadores reciben un 23% de salario adicional si deciden participar en el mercado laboral a través de entidades del sector público en vez de asumir cargos con niveles de responsabilidad equivalentes en el sector privado. Por el contrario, el sector público en el Perú impone una penalidad salarial de 8% a aquellos trabajadores que optan por desempeñarse como funcionarios del Estado. Más aún, la brecha remunerativa es mayor para el caso de cargos que demandan un alto grado de instrucción profesional como gerentes o personal de alta dirección, donde las pérdidas salariales llegan hasta el 52% del sueldo que se podría percibir como trabajadores similares en empresas privadas.

### Prima salarial del sector público según países, 2015\*

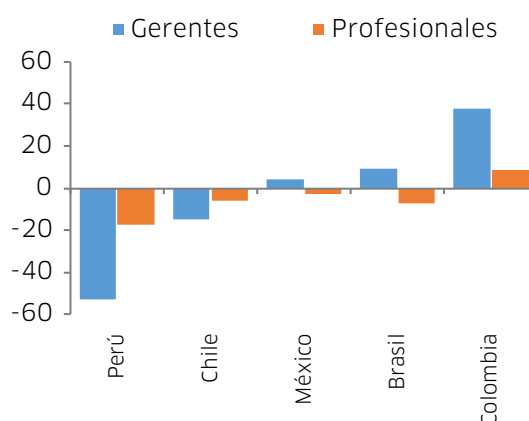
(porcentaje del salario)



Fuente: Banco Mundial

### Prima salarial del sector público y ocupaciones, 2015\*

(porcentaje del salario)



\*/ Los datos para México son del 2012, último registro disponible.

De esta manera, el recorte de sueldos de altos funcionarios del sector público planteado por el Presidente Castillo podría volver incluso menos atractivas estas plazas para el personal con las mejores calificaciones y, por el contrario, ocasionar una fuga de talentos desde entidades gubernamentales hacia empresas del sector privado.

En esa línea, de acuerdo con Jorge Toyama, socio del estudio Vinatea & Toyama, reducir los salarios de los ministros a la mitad no resulta competitivo con las remuneraciones que ofrecen los organismos internacionales o el sector privado a las personas con perfiles para ocupar estos cargos. Una potencial consecuencia de la reducción de los salarios ministeriales sería una escala remunerativa menos competitiva para funcionarios de menor jerarquía, lo cual generaría desincentivos para retener y atraer a personal técnico calificado en el sector público.

## Mayor corrupción y peores servicios públicos

El Centro de Recursos Anti-Corrupción (2009) revela que en el caso de países en vías de desarrollo una de las consecuencias que trae consigo la persistencia de salarios para funcionarios de entidades gubernamentales en niveles bajos es la reducción en la eficiencia y productividad en la provisión de servicios básicos, además de crear incentivos y oportunidades para la corrupción y el uso inadecuado de los recursos públicos.

La lógica detrás de esta conclusión es que los servidores públicos mal remunerados encuentran diferentes estrategias – basadas en su mayoría en el clientelismo y la creación de situaciones favorables a conflictos de interés – para compensar sus bajos salarios, en línea con lo sugerido ya previamente por los trabajos de Becker y Stigler (1974) y también de Akerlof y Yellen (1994). Además, con sueldos poco competitivos frente al sector privado, es limitada la capacidad que podría llegar tener el servicio civil para atraer y retener a recursos humanos con altos niveles de calificación, motivación y ética profesional, lo cual perjudicaría a la calidad en la provisión de servicios públicos (Gindling y otros, 2020).

En el caso peruano, una medida como el recorte de salarios de los altos funcionarios del sector público podría acentuar los problemas que exhibe en materia de corrupción y la calidad de los servicios básicos que brinda el Estado.

Según estimaciones de Shack y otros (2020), en el 2019 el perjuicio económico generado por la corrupción y la inconducta funcional ascendió a cerca de S/ 23 mil millones, lo cual representa aproximadamente a 3% del PBI y al 15% del presupuesto público ejecutado durante ese periodo. Al desagregar este cálculo a nivel subnacional, los autores encuentran que las pérdidas por corrupción han sido mayores – en promedio – en aquellas regiones que presentan un menor nivel de desarrollo económico y social.



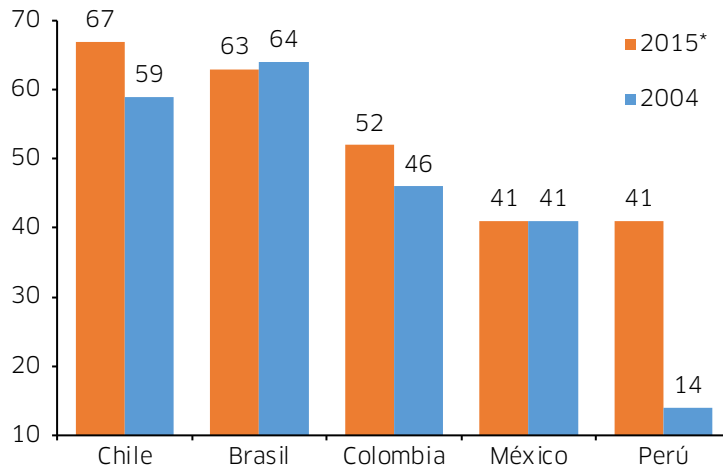
## Contrarreforma del servicio civil

La reducción salarial del personal de alta dirección del sector público también iría en contra de los avances que ha mostrado el servicio civil en el Perú desde la década de los 2000.

En efecto, de acuerdo con el Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) elaborado por el BID, el puntaje obtenido por Perú pasó de 15 a 41 puntos entre el 2004 y 2015, uno de los mayores crecimientos registrados entre los países de América Latina analizados. No obstante, los niveles alcanzados aún sitúan al servicio civil peruano en un grado de desarrollo medio – entre 40 y 59 puntos en el IDSC – según la clasificación del BID, por debajo de otros países como Chile y Brasil, que son calificados como sistemas profesionales para la gestión de servidores públicos – con puntajes que oscilan entre 60 y 100 puntos.

## Índice de Desarrollo del Servicio Civil por países, 2004 - 2015\*

(puntaje del 0 al 100, donde mayores valores indican un mejor desempeño)



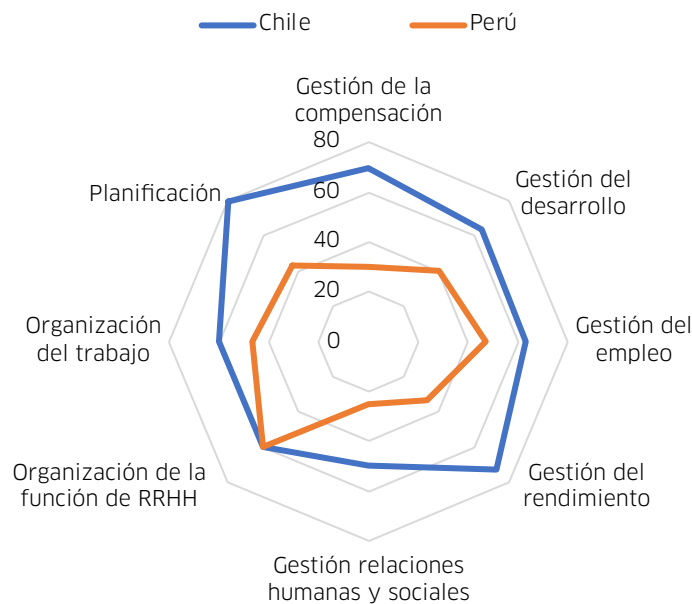
Fuente: BID

\*/ Último dato disponible para cada país.

Al comparar el desempeño del Perú respecto de Chile en los criterios de análisis del IDSC, se encuentra que uno los aspectos de mayor rezago es la gestión de las compensaciones de los servidores públicos. En este subsistema, a pesar de los recientes avances, el Perú alcanza un puntaje que refleja un bajo nivel de desarrollo, afectado en la práctica, tal como señala Iacoviello (2015), por una baja competitividad salarial y la ausencia de una coherencia estratégica en la determinación de las remuneraciones de los funcionarios públicos.

## Perú y Chile: Subsistemas del Índice de Desarrollo del Servicio Civil\*

(puntaje del 0 al 100, donde mayores valores indican un mejor desempeño)



Fuente: BID

\*/ Últimos datos disponibles para Chile (2013) y Perú (2015).

De acuerdo con Cortázar y otros (2014), la consistencia y continuidad de adecuadas políticas salariales es un gran punto diferencial en los servicios civiles a lo largo de América Latina. Los autores señalan que los sistemas más sólidos encuentran soporte en cuatro pilares: i) voluntad política, para posicionar y abordar el tema en la agenda del Poder Ejecutivo y Legislativo; ii) visión estratégica de la escala salarial del sector público, con metas y una secuencialidad basada en méritos, iii) herramientas técnicas para gestionar incentivos por resultados, y iv) alta coordinación entre la entidad rectora de los recursos humanos y la autoridad presupuestal.

En Perú los avances en este aspecto se han materializado a través de la introducción de esquemas de incentivos salariales basados en resultados de gestión como lo ocurrido con el Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP), que inició en el 2009 y es actualmente liderado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). Los gerentes que forman parte de este programa son constantemente evaluados para que sus remuneraciones se encuentren basadas en criterios de productividad y generación de valor que aportan a la institución donde son asignados. Algunos resultados que exhibe la incorporación de funcionarios mejor remunerados a diferentes gobiernos subnacionales ha sido el incremento de más de 90% - en promedio - en la ejecución del presupuesto asignado a inversión pública (SERVIR, 2014)<sup>2</sup>.

El Gobierno entrante, en lugar de plantear medidas que reducirían el atractivo del sector público a través de una escala remunerativa poco competitiva, podría impulsar políticas que permitan solucionar los problemas de fondo en la gestión de compensaciones del servicio civil peruano. Videnza Consultores, por ejemplo, propone la actualización del reglamento de compensaciones de la Ley SERVIR - Decreto Supremo N° 138-2014-EF -, con la finalidad que sea adecuado a los perfiles de puesto desarrollados considerando las escalas vigentes y las experiencias en el CGP. Asimismo, sugiere la aprobación de una normativa simplificada para un acceso más rápido a la nueva carrera pública promovida en el marco de la Ley SERVIR.

La efectividad de un Estado para cumplir con las expectativas de la ciudadanía, solo será posible si el sector público es capaz de atraer con remuneraciones competitivas a servidores motivados y con la capacidad para implementar políticas y servicios de forma óptima.

## Bibliografía

Akerlof, G., & Yellen, A. (1994). Gang behavior, law enforcement, and community. En H. Aaron, T. Mann, & T. Taylor, *Values in Public Policy*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Anti-Corruption Resource Centre. (2009). *Low salaries, the culture of per diems and corruption*. Transparency International.

Becker, G., & Stigler, G. (1974). "Law enforcement, malfeasance, and the compensation of enforcers. *Journal of Legal Studies*, 2, 1-19.

Gindling, T., Hasnain, Z., Newhouse, D., & Shi, R. (2020). Are public sector workers in developing countries overpaid? Evidence from a new global dataset. *World Development*, 104737.

Lacovello, M. (2015). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú*. Washington, D.C.: BID.

Lacovello, M., & Strazza, L. (2014). Diagnóstico del servicio civil en América Latina. En J. Cortázar Velarde, M. Lafuente, & M. Sanginés, *Al Servicio del Ciudadano - Una Década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)* (págs. 13-58). Washington, D.C.: BID.

SERVIR. (2014). *Nuevos Gerentes para un Nuevo Estado: el Cuerpo de Gerentes Públicos como Modelo de Dirección Pública en el Perú*. Lima: SERVIR.

Shack, N., Pérez, J., & Portugal, L. (2020). *Cálculo del Tamaño de la Corrupción y la Inconducta Funcional en el Perú: Una Aproximación Exploratoria*. Lima, Perú: Contraloría General de la República del Perú.

1. Elaborado por Teodoro Crisólogo, Fernando Gonzáles y Rodrigo Chang.

2. Este análisis incluyó a los Gobiernos Regional de La Libertad, Junín, Apurímac, Cajamarca, Ica, San Martín, así como las municipalidades de Espinar, Sachaca y Tiabaya.