



Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta a la COVID-19

Esta nota forma parte de la serie preparada por el Departamento de Finanzas Públicas para ayudar a los países miembros a abordar la emergencia de la COVID. Las opiniones expresadas en este documento son las del personal técnico del FMI y no representan necesariamente las del FMI, el Directorio Ejecutivo o la gerencia de la institución.

Consideraciones sobre el recorte de los salarios públicos para reordenar el gasto en tiempos de crisis¹

Los gobiernos de todo el mundo están experimentando grandes pérdidas de ingresos en un momento en que las necesidades de gasto se encuentran en un máximo sin precedentes, incluidas las relativas a medidas urgentes para prestar apoyo a hogares y empresas. La falta de espacio fiscal, especialmente en países que entraron en la crisis actual con amortiguadores fiscales y externos ya deficientes y una elevada deuda pública, implica que los países quizá tengan que recurrir a algún tipo de reajuste del gasto para facilitar su respuesta a urgentes necesidades de gasto. En este contexto, varios países ya han adoptado —o están considerando adoptar— recortes nominales de salarios para ciertos grupos de empleados públicos. El objetivo de esta nota no es evaluar la idoneidad de la estrategia, sino más bien ayudar a las autoridades que recurren a esta política como medida de emergencia temporal en la actual crisis de COVID-19 a tener en cuenta aspectos pertinentes de la medida planteada. Dichos aspectos incluyen i) la progresividad y cobertura de los recortes salariales nominales contemplados; ii) el impacto económico de los ahorros obtenidos mediante esos recortes y su relación con la necesidad de reordenamiento del gasto; y iii) la importancia de adherirse a normas de transparencia y rendición de cuentas. Por último, se explica la necesidad de una clara campaña de comunicación pública, con un mensaje coherente que describa, entre otras cosas, la necesidad de tomar tales medidas y la forma en que se procederá a su revocación.

Dirija sus preguntas y comentarios sobre esta nota a cdsupport-spending@imf.org.

La necesidad de adoptar medidas de emergencia en respuesta a la crisis de COVID-19 ha desencadenado una búsqueda de las medidas correctas y de la forma de financiarlas. Los gobiernos de todo el mundo enfrentan importantes necesidades de financiamiento para desplegar políticas de emergencia en diferentes sectores (incluido el sector sanitario, cuya misión es contener, mitigar y tratar la pandemia) y para brindar apoyo a hogares y empresas. Al mismo tiempo, los gobiernos están enfrentando una rápida caída de

¹ Preparada por Mercedes García-Escribano y Chadi Abdallah.

los ingresos tributarios. En algunos países, los altos niveles preexistentes de deuda pública y las restricciones vinculantes de endeudamiento limitan sus respuestas, lo que lleva a las autoridades a buscar financiamiento de emergencia, incluso mediante un reordenamiento del gasto con el fin de atender necesidades urgentes.

La reducción de la remuneración de los empleados públicos a menudo ha sido un aspecto importante de la respuesta de políticas durante anteriores episodios de crisis. En episodios anteriores de consolidación de la masa salarial del gobierno, los ajustes fiscales se han logrado principalmente ajustando los niveles salariales, no reduciendo el empleo (gráfico 1). La potencial contribución de un recorte de las remuneraciones para crear espacio fiscal se debe a varias razones:

- **La proporción relativamente importante de la masa salarial del gobierno en el gasto total:** La masa salarial del gobierno normalmente representa una gran proporción del gasto público total, y por eso a menudo es un aspecto clave de las estrategias de consolidación fiscal en respuesta a crisis económicas. En promedio, el gasto salarial absorbe alrededor de un quinto del gasto total, y oscila entre 24,5% en las economías avanzadas y alrededor de 27% en las economías emergentes y en desarrollo². Dicho esto, hay gran variación en el tamaño de la masa salarial entre los países, lo cual refleja diferencias en la remuneración y el tamaño de la fuerza de trabajo.
- **El margen para un proceso relativamente rápido tanto en su diseño como en su ejecución:** Esto es particularmente útil en el contexto actual, en el que el gobierno está procurando financiar inmediatas medidas de política como parte de su respuesta a una crisis. Por lo general, las reformas destinadas a reducir la masa salarial comprenden diferentes tipos de medidas —incluidas las focalizadas en la remuneración, el empleo y el marco institucional— que ayudan a realizar ajustes salariales profundos y sostenibles. La estrategia de reforma es específica de cada país. Por un lado, ajustar las remuneraciones quizá no sea una opción, como por ejemplo en el caso de países que han experimentado recientemente prolongados congelamientos de los salarios o donde la prima de los salarios públicos respecto a los privados es inicialmente pequeña, inexistente o negativa. Además, no todas las medidas de reforma salarial pueden brindar un alivio fiscal veloz. Por ejemplo, a diferencia de los ajustes de los niveles salariales, otras medidas como la amortización natural de puestos de trabajo y las medidas de gestión salarial (por ejemplo, remuneración vinculada al desempeño) podrían ayudar a lograr reducciones más sostenibles, pero su diseño e implementación tienden a llevar más tiempo y quizá requieran erogaciones anticipadas (por ejemplo, indemnización por despido).
- **El contexto de economía política relativamente menos polémico, en lo que se refiere a las medidas de empleo:** Si bien tanto los recortes de remuneraciones como la separación de empleados (por ejemplo, mediante la no renovación de contratos temporales) pueden aportar disminuciones a corto plazo del gasto salarial del gobierno, los primeros permiten retener el vínculo entre los empleados y el gobierno, lo cual es importante dado el carácter temporal del reordenamiento del gasto en el contexto de la crisis de COVID-19.
- **El hecho de que en muchos países existe una prima del salario público, que se amplía durante las desaceleraciones económicas:** A diferencia de los empleados del sector privado, los empleados públicos de muchos países gozan de mecanismos de protección del empleo y ganan alrededor de 10% más que sus pares del sector privado con aptitudes y cualificaciones similares (FMI, 2016)³. Esta prima salarial tiende a disminuir durante las fases expansivas, pero aumenta significativamente durante las contracciones

² Véanse más detalles en FMI (2016).

³ Según lo expuesto en FMI (2016), la prima salarial media del sector público se estima en 10,1%, con un rango que va desde 5,4% en las economías avanzadas, 11,7% en los mercados emergentes y hasta 12,8% en los países en desarrollo de bajo ingreso.

económicas ya que, a diferencia de los salarios privados, los salarios públicos no disminuyen (FMI, 2016)⁴. Desde esta perspectiva de equidad, los recortes nominales de salarios —especialmente en el contexto de la crisis actual— bien podrían obedecer a la necesidad de solidaridad social y de distribución de la carga en el corto plazo⁵.

Varios países están actualmente considerando introducir recortes salariales como parte del reordenamiento de sus gastos durante la crisis en curso. Paraguay ha anunciado recientemente que aplicará recortes salariales de 10% y 20% para los empleados públicos cuyos sueldos superen cinco y diez veces, respectivamente, el salario mínimo⁶. Uruguay también ha anunciado que los sueldos de los funcionarios públicos mejor remunerados se reducirán en hasta 20%, y que los ahorros se destinarán al recientemente creado Fondo Coronavirus⁷. San Marino anunció una reducción de las remuneraciones del sector público para ayudar a financiar las necesidades de gasto en el sector sanitario. Los gobiernos de Albania, Brasil y Rwanda también están considerando recortes⁸. Otros gobiernos, como el de Burkina Faso, han anunciado medidas que obligan a donar parte de los sueldos de algunos empleados para financiar la respuesta a la crisis, mientras que países como Belice y Costa Rica han suspendido todos los aumentos salariales progresivos previstos⁹. Durante crisis anteriores que exigieron una significativa consolidación fiscal, hubo países que también recurrieron a medidas salariales (FMI, 2016). Cabe citar, por ejemplo: a) los Países Bajos, en el contexto de las reformas de los años ochenta; b) Francia, Grecia, Irlanda y Portugal, entre otros, en el contexto de la Gran Recesión y crisis financiera de 2008–2009; y c) Honduras durante el período de consolidación fiscal de 2013–2015.

⁴ Según FMI (2016), los salarios públicos tienden a mostrar una rigidez a la baja durante los períodos de contracción económica pero son flexibles y aumentan en consonancia con los salarios privados durante las recuperaciones.

⁵ Con el mismo espíritu de solidaridad, Túnez ha creado recientemente un fondo solidario («Fond de Solidarité») para recibir donaciones de la población del país (incluidos los empleados del sector público) como una forma de distribuir la carga de la crisis.

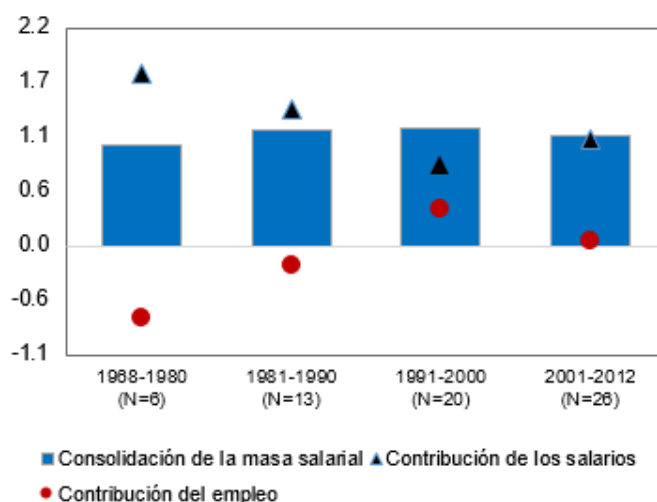
⁶ Véase <https://www.aa.com.tr/en/americas/paraguay-to-cut-public-sector-wages-over-covid-19/1785779>.

⁷ Véase Observatorio de políticas del FMI y <https://www.telesurenglish.net/news/Uruguay-lacalle-implements-economic-measures-facing-covid-19-20200327-0003.html>.

⁸ Véase Observatorio de políticas del FMI.

⁹ Véase Observatorio de políticas del FMI.

Gráfico 1. Contribución del empleo y los salarios a la consolidación de la masa salarial del gobierno (en porcentaje del PIB)



Fuente: FMI 2016.

Nota: Los episodios de consolidación de la masa salarial se definen como períodos de dos años en los que la relación entre masa salarial del gobierno/PIB disminuye en cada año y el descenso acumulado es de por lo menos 0,5% del PIB.

Si bien pueden ayudar a atender urgentes necesidades de gasto cuando el espacio fiscal es limitado, los recortes temporales de las remuneraciones deben ser formulados y ejecutados cuidadosamente para que generen los ahorros previstos, evitando consecuencias imprevistas. Los gobiernos que consideren adoptar tales medidas deben cerciorarse de que estén diseñadas para ser:

- **Progresivas (con reducciones que varíen según los niveles de remuneración):** Los salarios en el sector público —o, en términos más generales, la remuneración, que incluye bonificaciones numerosas— normalmente están comprimidos entre los diversos niveles cualificación en comparación con el sector privado, y quienes ocupan puestos más altos pueden enfrentar una prima salarial negativa en relación con el sector privado, pero la mayor estabilidad laboral de los empleados públicos exige que haya solidaridad con los empleados del sector privado que enfrentan pérdidas de empleo y recortes significativos de sus ingresos¹⁰. Las consideraciones de solidaridad y equidad apuntan a la necesidad de que los empleados públicos mejor remunerados asuman una mayor proporción de la carga. Los empleados públicos con sueldos más bajos podrían quedar totalmente protegidos de los recortes de la remuneración para evitar que involuntariamente se genere pobreza.
- **De cobertura focalizada (al excluir a los empleados de sectores prioritarios):** Es importante excluir del ajuste los sueldos de los empleados públicos en algunos sectores independientemente de su nivel de ingresos si, por ejemplo, se trata de empleados que forman parte, directa o indirectamente, de la respuesta a la crisis. Esto comprende a los empleados del sector sanitario (por ejemplo, médicos y enfermeros, trabajadores de servicios de emergencias, paramédicos, entre otros). En la mayoría de los países, el personal de intervención inmediata también incluye a bomberos, trabajadores sociales y personal de

¹⁰ Dado el carácter temporal de esta medida, retener personal cualificado es una consideración menos importante, en particular dadas las condiciones de estrechez laboral en el sector privado.

seguridad (incluida la policía)¹¹. Algunos empleados de otros sectores también podrían quedar excluidos de los recortes si se considera que participan en el suministro de servicios que son parte de la respuesta crítica a la crisis. Dependiendo del país, esto podría incluir a los trabajadores encargados de construir y poner en funcionamiento instalaciones sanitarias, trabajadores del sector de transporte de quienes depende que los medicamentos y equipos se canalicen a las instalaciones sanitarias, trabajadores del servicio de correos a cargo de entregar mercaderías que se consideran esenciales, y empleados públicos que se dedican directamente a garantizar una cadena de suministro de alimentos y medicamentos estable y en buen funcionamiento.

- **Temporales y coherentes con el marco jurídico e institucional subyacente (con claras estrategias de salida):** El respaldo político y público a los recortes de las remuneraciones puede reforzarse destacando su carácter temporal, incluso mediante garantías jurídicas a tal efecto, y evitando toda percepción de que la medida refleja un comportamiento oportunista por parte de las autoridades para poner en marcha una agenda de reformas de más largo plazo. Incluso si los recortes sean de carácter transitorio, es crucial asegurar que sean coherentes con el marco jurídico subyacente para evitar futuras obligaciones por concepto de atrasos en el pago de salarios¹². Los sueldos básicos y la mayoría de las demás prestaciones (por ejemplo, bonificaciones, sobresueldos y diversas asignaciones) suelen considerarse derechos de los funcionarios públicos y por lo tanto están profundamente arraigados en el estatuto de la administración pública. Asimismo, es importante garantizar que el marco institucional sea adecuado para implementar el ajuste salarial. Combinar el recorte de sueldos con un tope temporal a la masa salarial podría ayudar a lograr los ahorros fiscales esperados gracias al fortalecimiento del vínculo con la planificación fiscal y el proceso presupuestario¹³.

Para generar más respaldo a favor de los recortes salariales pueden ofrecerse garantías de que el espacio fiscal resultante ayudará a financiar un gasto público de importancia crítica. Para esto es necesaria una plena transparencia en cuanto a la forma en que se gastará el ahorro generado por las medidas. Los ahorros derivado de los recortes pueden destinarse a reforzar el financiamiento del incremento del gasto en salud¹⁴ que es necesario para facilitar la contención y mitigación y para desarrollar resiliencia frente al brote epidémico. También pueden ayudar a financiar una muy necesaria ampliación del gasto social —como programas de transferencias de efectivo a los hogares más afectados por el shock— o del seguro de desempleo (tanto en términos de cobertura como de generosidad de las prestaciones), según corresponda. Otras medidas de política de gastos que ayuden a mantener activas a las empresas y preserven el empleo en el sector privado —como subsidios salariales— también pueden ser eficaces y cabría considerarlas, dependiendo de las circunstancias propias de cada país.

Los recortes progresivos y temporales de la remuneración de algunos empleados públicos pueden tener un efecto positivo en la demanda agregada. Si bien las medidas de recorte salarial, según se analiza en esta nota, están destinadas sobre todo a abordar urgentes necesidades de financiamiento, también pueden contribuir a sostener la demanda agregada. Por ejemplo, dado que los ahorros generados por las medidas se destinarán a apoyar el ingreso de los hogares más afectados por la crisis de la COVID-19, esto puede dar lugar

¹¹ Como en muchos países los sectores de salud, seguridad y educación representan una gran proporción de los empleados públicos, los ahorros se reducirán cuando ciertos sectores queden excluidos de los recortes de las remuneraciones.

¹² Los marcos constitucionales de algunos países impiden a un poder del Estado imponer ajustes salariales a otro, en virtud del principio de separación de poderes.

¹³ En el pasado, algunos países han adoptado topes a la masa salarial o al número de empleados, como un mecanismo de gestión de crisis para compensar deficiencias institucionales más importantes (FMI, 2016).

¹⁴ Véase la nota conexas «Gestión de los efectos del coronavirus: Orientación sobre políticas de gasto en salud».

a un aumento de la demanda agregada a través del consumo privado, debido principalmente a la diferencia en la propensión marginal a consumir entre los que sufren recortes salariales y los beneficiarios de las prestaciones financiadas por los recortes. Es posible que estos últimos enfrenten restricciones de liquidez, y por lo tanto se prevé que gasten toda prestación que reciban. Esto se condice con los resultados de investigaciones que indican que el gasto público es más eficaz a la hora de estimular la demanda agregada de consumo cuando la proporción de hogares con problemas de liquidez en la economía es grande (Galí, J. López-Salido, J.D. y Vallés, J., 2007).

En general, una estrategia de comunicación pública clara, coherente y oportuna, así como la transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos, son cruciales para garantizar un amplio grado de confianza y respaldo de la sociedad durante la crisis, y para preparar eficazmente el camino hacia una estrategia de salida y el retiro de las medidas temporales de emergencia. En la actual coyuntura, dejar en claro que las medidas de apoyo para hacer frente a la crisis de la COVID-19 son temporales podría ayudar a gestionar mejor las expectativas (FMI, 2020). En adelante, la gestión de expectativas puede en efecto ser fundamental a la hora de diseñar políticas para salir de la crisis, dado que la capacidad de los gobiernos para mitigar el impacto de la crisis va disminuyendo. El impacto potencial de esta crisis bien podría ser demasiado amplio y persistente como para ser abordado con medidas temporales de política que están sujetas a las limitaciones fiscales cada vez más restrictivas a las que se enfrentan los países. Una estrategia de comunicación sólida, con mensajes coherentes en todos los niveles del gobierno, puede ser otra herramienta contundente de la que los gobiernos se pueden valer para fomentar un respaldo público amplio. Una estrategia de comunicaciones eficaz también debe garantizar que los mensajes transmitidos al público estén alineados con los intereses de los diferentes partes externas que sean cruciales para preservar el respaldo público (Worley, Pasquier y Canpolat, 2018; Abdallah *et al.*, 2019). Esto también puede servir para preparar el camino hacia la adopción de una estrategia de salida y el repliegue de las medidas temporales. Por último, la transparencia y la rendición pública de cuentas también son esenciales para seguir apuntalando un amplio respaldo público a favor de las medidas y para garantizar que estas logren los objetivos propuestos.

REFERENCIAS

- Abdallah, Chadi, Fernanda Brollo, Ayal Frank, y Delphine Prady, 2019, «[Colombia — Informe técnico: Reforma de los precios de la energía](#)», Informe de país No. 19/344 del FMI (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- De Bidegain, Ignatius, Paolo Dudine, Klaus Hellwig, Samir Jahan y Geneviève Verdier, 2020, «[Gestión de los efectos del coronavirus: Orientación sobre políticas de gasto en salud](#)», Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta a la COVID-19 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Fondo Monetario Internacional, 2020, «[Chapter 1: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic](#)» (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- _____, 2016, «[Managing Government Compensation and Employment - Institutions, Policies, and Reform Challenges](#)», Documento de política del FMI (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Galí, Jordi, J. David López-Salido y Javier Vallés, J., 2007, «Understanding the Effects of Government Spending on Consumption», *Journal of the European Economic Association*, Vol. 5, No. 1, págs. 227–70.
- Shang, Baoping, Brooks Evans, y Zhiyong An, 2020, «[Políticas de gasto en apoyo de las empresas y los hogares](#)», Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta a la COVID-19 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Worley, Heather B., Sara Munro Bryan Pasquier, y Ezgi Canpolat, 2018, «[Designing Communication Campaigns for Energy Subsidy Reform: Communication](#)», Energy Subsidy Reform Assessment Framework (ESRAF) Good Practice Note 10 (Washington: El Grupo del Banco Mundial).
- Claude Wendling, Virginia Alonso, Sandeep Saxena, Vincent Tang, y Concepción Verdugo, 2020, «[Guardar los recibos: Transparencia, rendición de cuentas y legitimidad en las respuestas de emergencia](#)», Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta a la COVID-19 (Washington: Fondo Monetario Internacional).