

**PROBLEMAS
DE RETRIBUCION
DE LOS
FUNCIONARIOS PUBLICOS**

35.087.4

Por MIGUEL SIGUAN SOLER

La retribución de los funcionarios es un problema de gran importancia para las relaciones humanas entre los miembros de cualquier organización. Estos problemas sólo pueden resolverse con una política de retribución que integre los distintos elementos que deben ser tenidos en cuenta y que evite diferencias injustificadas.

I. INTRODUCCION

En cualquier organización la retribución del trabajo ha de atender simultáneamente a diferentes aspectos.

RETRIBUCIÓN Y NIVEL DE VIDA

La retribución, incluso en su nivel inferior, ha de permitir satisfacer las necesidades mínimas del individuo en su familia.

Por necesidades mínimas hay que entender no la mera subsistencia, sino los correspondientes a nuestra situación cultural. En este aspecto la retribución atiende sólo a las necesidades del individuo y es independiente del trabajo realizado.

RETRIBUCIÓN Y TAREA

Pero la retribución ha de estar, además, en relación con el puesto ocupado y la tarea encomendada. En este sentido la retribución tiene en cuenta las aptitudes y conocimientos que exige el trabajo, así como sus dificultades y responsabilidad. Y lo tiene en cuenta no tanto absolutamente como en comparación con lo que reciben los otros puestos de trabajo en la organización.

RETRIBUCIÓN Y EFICACIA

La retribución debe tener en cuenta no sólo la tarea asignada al individuo, sino el entusiasmo con que la cumple y la eficacia que ella alcanza.

PLAN DE RETRIBUCIÓN

Más importante todavía que atender a cada uno de los tres aspectos anteriores es tratar de armonizarlos entre sí en un plan conjunto. Este plan, base de una política de retribución, deberá prever:

- a) La retribución mínima básica.
- b) La escala de retribuciones por puestos y la fórmula para situar una tarea determinada en esta escala.
- c) El margen de estímulo por la eficacia en cada peldaño de la escala.

Por otra parte, un plan así establecido sería impracticable si no tuviese además en cuenta la situación interna de la organización—sus posibilidades económicas—y la situación externa—mercado de trabajo.

Trataremos de examinar los problemas que en estos diferentes aspectos plantea la retribución en nuestra Administración pública.

II. RETRIBUCION Y NIVEL DE VIDA

Que la Administración paga poco a sus servidores es un hecho tradicionalmente admitido y desgraciadamente cierto. Basta recordar un detalle significativo: la Administración misma, que a través de alguno de sus órganos—reglamentaciones laborales del Ministerio de Trabajo—establece salarios mínimos para las empresas privadas, tolera en su seno retribuciones inferiores. Es una anomalía evidente que excusa los comentarios.

La anomalía repercute sobre todo el sistema, ya que todos los escalones de retribución se articulan sobre el escalón inferior.

De hecho, la Administración establece en muchos casos salarios-hora inferiores a los que recibiría un individuo con conocimientos y responsabilidades parecidas en una empresa privada.

En relación con este hecho conviene tener en cuenta que si hasta ahora para muchas categorías de trabajo la empresa privada no ha entrado en competencia con la Administración en el mercado de trabajo, la situación está variando muy sensiblemente.

La retribución escasa de muchos miembros de la Administración produce un fenómeno de la mayor importancia. Hay funcionarios que creyéndose mal pagados se consideran justificados con un rendimiento

escaso y hay jefes que participando de la misma creencia no se sienten moralmente seguros para exigir mayor rendimiento. Así puede llegarse al absurdo, real en algunos casos, de que pagando la Administración salarios inferiores por hora teórica trabajada pague de hecho salarios superiores por hora efectiva.

Una agravación del mismo problema lo constituye el que el funcionario practique otra actividad retribuida para completar su presupuesto. En teoría esto ocurre en las horas fuera de servicio, pero en la práctica abundan las interferencias en todos los niveles. Al llegar aquí, el problema deja de ser económico para convertirse en moral y, por tanto, no bastan para resolverlo medidas económicas—así unos aumentos legales—, sino que exige remedios morales. Pero con ello nos alejamos del tema de este capítulo para entrar en el de los problemas humanos de una organización.

En este mismo apartado de la retribución en relación con el nivel de vida podemos aludir todavía a cuestiones de un orden distinto.

En una época en que el poder adquisitivo de la moneda tiende a disminuir, un sueldo estabilizado significa a la larga un descenso en el nivel de vida que sólo puede compensarse por una elevación de los sueldos. En todos los países, por diferentes razones, entre otras por no poder apoyarse en agrupaciones profesionales, estos aumentos acostumbra a tardar más para los empleados públicos que para los obreros y empleados de la empresa privada. Un intento de compensar este desfase lo constituyen las escalas móviles de salarios—con aumentos automáticos al superar los índices del coste de vida ciertos valores.

El mismo problema se presenta con caracteres más acusados por su debilidad intrínseca en las clases pasivas. Si en algún caso la escala móvil parece justificada e incluso un deber de justicia es en éste.

III. RETRIBUCION Y TAREA DESEMPEÑADA

Por supuesto, en la Administración, tareas distintas reciben retribuciones distintas, pero sería ilusorio afirmar que los sueldos se han fijado de acuerdo con los conocimientos precisos, la importancia y la responsabilidad de cada puesto. Si en las pequeñas empresas privadas se producen ya graves disparidades y contradicciones, huelga decir lo que podrá ocurrir en una organización tan vasta como la Administración

pública, donde generalmente la determinación del sueldo para un nuevo cargo no va precedido de un estudio a fondo de las retribuciones en puestos equivalentes en otros sectores de la Administración.

De hecho ocurre, casi como regla general, que puestos de trabajo equivalentes, pero enclavados en Ministerios u organismos estatales distintos, reciben retribuciones totalmente diversas. Puede hablarse de una anarquía en la política de retribución o mejor de una falta de política.

Las empresas privadas y también las Administraciones públicas de ciertos países tienden a enfocar estos problemas, basándose en el análisis y valoración de tareas.

Para valorar un conjunto de tareas empieza por establecerse una tabla de puntuación, en la que figuran los factores que se van a considerar (por ejemplo, instrucción necesaria para desempeñarla, experiencia, esfuerzo físico, esfuerzo mental, iniciativa, responsabilidad, riesgos, etc.), dividido a su vez cada factor en varios grados (normalmente cinco). Por el grado que requiere la tarea considerada en cada factor se le atribuye determinado número de puntos, que sumados constituyen la puntuación global de la tarea. Sobre la base de esta puntuación se clasifican las tareas y se establece la escala de retribución.

Con este sistema es relativamente fácil ante una tarea nueva—o una tarea cuya retribución se discute— analizar y decidir qué lugar le corresponde en la escala general de retribución.

Poner en marcha un programa de análisis y valoración de tareas en una organización extensa no es nada fácil; sin embargo, es la única posibilidad de llegar a un sistema coherente, y algún día será necesario iniciarlo en la Administración española.

IV. RETRIBUCION Y RENDIMIENTO

En la empresa privada son frecuentes las retribuciones—primas, etcétera—en relación con la actividad desplegada en el trabajo y la eficacia conseguida. Estas retribuciones se aplican al personal directamente productivo, pero puede aplicarse también a otros sectores, incluso administrativos, si se ha determinado el rendimiento normal—por persona o por unidad—y se puede comparar periódicamente con el rendimiento efectivo alcanzado.

En principio nada se opone a que en la Administración pública se apliquen tales sistemas. En la práctica es difícil hacerlo, excepto en algunos casos muy concretos—trabajos altamente repetitivos, trabajos con máquinas semiautomáticas—, e incluso haciéndolo, no puede constituir una solución general.

Nos queda, por tanto, como forma normal de apreciar el rendimiento individual, la valoración personal hecha por el jefe. Podríamos así imaginar un sistema de gratificaciones ligadas a la eficacia y orientadas por los jefes de servicio, aun admitiendo que en la práctica tropezaría con muchas dificultades. De hecho, la forma natural de aprovechar las valoraciones dadas por los jefes es teniéndolos en cuenta en la carrera y el progreso del funcionario calificado. En una organización con fuerte movilidad interna el verdadero estímulo económico a la competencia y la eficacia es que estén ligadas directamente con el ascenso.

La escasa movilidad ascensional de nuestra Administración—resultado de la multiplicidad de servicios y cuerpos estancos—, así como la escasa influencia de la valoración del superior sobre el progreso del subordinado, explican al escaso estímulo que ofrece la eficacia.

V. OTRAS FORMAS DE RETRIBUCION

La Administración española admite otra forma de gratificaciones o incrementos de la retribución conocidas por diversos nombres (derechos obvenacionales, Cajas especiales, etc.), pero con un rasgo común: que se nutren de unas cantidades percibidas del público y sin pasar por la Hacienda central son distribuidas directamente entre los miembros de un grupo (unidad de trabajo o cuerpo especial). Tales percepciones y distribuciones, de naturaleza jurídica vaga, tienen, sin embargo, una reglamentación muy precisa, e incluso una intervención oficial.

En principio podrían interpretarse estas gratificaciones como un premio a la eficacia, ya que de algún modo están en relación con el volumen de trabajo desarrollado. Pero basta un momento de atención para convencernos de que éste es un aspecto menos importante. De hecho han nacido como una forma tolerada de compensar la insuficiencia de las retribuciones. En cada caso concreto su existencia y su

volumen dependen de la «fuerza de presión» del grupo en cuestión y de la importancia económica de los asuntos cuya gestión administra. Así se establecen diferencias irritantes, e incluso sangrantes, entre los diferentes grupos de la Administración pública, diferencias que de ningún modo se corresponden con una política general de retribución e incluso llegan a hacerla imposible. Por otra parte, en el interior del grupo estas gratificaciones se distribuyen automáticamente en función de ciertos baremos, con lo que se elimina el último argumento para considerarlas como estímulo.

Si las consideraciones anteriores no fuesen suficientes, podemos añadir una última observación: supongamos un funcionario, recaudador de contribuciones, por ejemplo, cuyos ingresos de este tipo fuesen muy superiores al importe de su sueldo. No había inconveniente en imaginar que estuviese dispuesto a seguir ejerciendo su función sin cobrar sueldo, motivado sólo por la gratificación, e incluso, llevando el ejemplo a la exageración, que estuviese dispuesto a pagar determinada cantidad por seguir ocupando su puesto. No es una suposición absurda, es simplemente la situación de hecho anterior al Estado y la Administración moderna, cuando los cargos de recaudador se sacaban a subasta.

Y justamente la Administración pública moderna se constituyó luchando contra esta tendencia y para sustituir esta situación. Los «derechos» de que venimos hablando pueden entenderse sólo como una supervivencia, hecha ya absurda de un pasado terminado. Su desaparición sería un signo de buena salud administrativa, mientras su proliferación acabaría por ahogar toda la máquina administrativa.

VI. REFORMA EN LA RETRIBUCION Y REFORMA EN EL ESPIRITU

La teoría liberal económica nos acostumbró a considerar las relaciones laborales exclusivamente como un contrato económico entre el trabajador y la empresa o la organización contratante.

En el mismo supuesto las reivindicaciones sociales se han planteado aparentemente sólo como reivindicaciones económicas. Pero el supuesto es totalmente falso. La integración del hombre en el trabajo y en la organización en la que trabaja es algo mucho más complejo que una relación económica.

La satisfacción en el trabajo y el espíritu de colaboración, por citar sólo un dato elemental, dependen de muchos factores más que de la cantidad de dinero recibida. Todo lo que hoy llamamos teoría de las relaciones humanas en el trabajo parte del estudio de esta complejidad de factores.

Contra lo que a veces se afirma, no bastaría, por tanto, con reducir el número de los funcionarios y aumentar notablemente la retribución de los restantes para que automáticamente aumentase la eficacia de la Administración. No es nada seguro que sólo por ello el que tuviese otro empleo lo abandonase, y que el que está resentido porque un compañero que quizá hace menos cobra más, dejase de estarlo. La mejora de la retribución de los funcionarios sólo puede ser efectiva, si se establece en el cuadro de una política conjunta y coherente de retribución, y ésta, a su vez, sólo es posible en una estructura orgánica más flexible y más capaz de satisfacer las aspiraciones de los individuos que la constituyen, en un clima de responsabilidad pública.

Como cada vez que abordamos un problema concreto de reforma llegamos a la conclusión de que su solución sólo es posible en un plan de conjunto y con la colaboración de todos.

