



COURTHEOUX, JEAN-PAUL: *La détermination des salaires dans le secteur public*. Annuaire international de la Fonction Publique 1975-1976, «Institut International d'Administration Publique», pp. 311-369.

Entre los elementos más importantes del régimen jurídico-legal a que están sometidos los funcionarios públicos figura el de sus retribuciones. Paradójicamente, no son abundantes los estudios e investigaciones serios que sirvan para situar el tema en sus verdaderas coordenadas y para enjuiciarlo con criterios de rigor científico ya que, por lo general, lo que suelen manejarse son trabajos parciales, sectoriales, incompletos que tan sólo enfocan aspectos concretos de las retribuciones públicas y nunca, o casi nunca, se deciden a una con-

templación globalizadora de las mismas.

Esta serie de razones justifican, unidas a otras con referencia más explícita a la situación de los funcionarios en nuestro país, el interés del trabajo de Jean-Paul Courtheoux que ahora vamos a comentar. El texto está inspirado, tras las correspondientes actualizaciones, en el informe presentado por el autor en julio de 1973 a la Conferencia Internacional sobre la determinación de los salarios, organizada por la Dirección de mano de obra, División de relaciones industriales, de la OCDE.

Antes de iniciar el trabajo el autor, con carácter previo, hace una observación que entendemos capital para la comprensión del complejo fenómeno de las retribuciones en el ámbito público. Para Jean-Paul Courtheoux, «más todavía que los salarios del sector privado, los salarios del sector público deben ser estudiados desde una perspectiva interdisciplinar». El principio es válido para toda la Función Pública, ya que hoy no basta una consideración puramente jurídica de la misma sino que hay que abrirse al examen de todas las implicaciones económicas, sociales, políticas, culturales de las burocracias estatales, con el fin de conseguir una visión realista y objetiva de su papel en el marco de la sociedad. Y el principio goza de una validez aún mayor cuando lo aplicamos al campo, más acotado y definido, de las retribuciones de los empleados públicos en cuya fijación y cuantía inciden de modo muy directo los más diversos condicionantes y los más dispares planteamientos. Por eso, dice el autor que los salarios del sector público «reclaman conjuntamente un estudio jurídico a causa de su contexto reglamentario, una presentación estadística relacionada con sus aspectos cuantitativos, un análisis económico en la medida que suponen una renta para el organismo empleador, o también un instrumento de política económica para el Estado; reclaman, en fin, observaciones psicológicas en razón de su importancia dentro del proceso de integración de los funcionarios en un cierto tipo de sociedad».

I. Elementos jurídicos y datos estadísticos

A. DEFINICIÓN E IMPORTANCIA DEL SECTOR PÚBLICO

Lo primero que hay que hacer es, de un lado, tratar de *definir* lo que se entiende por sector público y, de otro, calibrar la importancia y el alcance del mismo. Ambas cuestiones se relacionan estrechamente entre sí ya que, en la sociedad liberal, el Estado se abstenía de actuar en la vida económica; y, por lo mismo, el sector público restringido al mínimo indispensable ha de ser definido conectándolo con la Administración Pública. Por el contrario, en las naciones de «capitalismo tardío» o en las sociedades de «economía socializada», al intervenir de modo creciente el Estado en las estructuras y mecanismos económicos, el sector público rebasa a la Administración Pública propiamente dicha para incluir un considerable número de las llamadas empresas nacionales.

Definir la *Administración Pública* puede llevarse a efecto ateniéndose a las funciones que cumple; y así, por ejemplo, F. Gazier dice que tales funciones son el mantenimiento del orden social, la gestión de los servicios públicos y la acción en favor del desarrollo. Pero también cabe definirla fijándose en las condiciones de trabajo de su personal, señalando que es una institución que abarca el personal del Estado sometido a un estatuto general, los empleados sometidos a un estatuto particular, los asalariados con-

tratados y el personal de las colectividades distintas del Estado.

Más difícil es definir lo que sea una *empresa pública*, ya que ésta «no se corresponde en efecto ni con una función ni con un estatuto determinado». Su identificación suele hacerse bien desde un plano económico en razón a las funciones divergentes que asumen (gestión de industrias-clave, de monopolios con fundamento económico o fiscal, etc.); o bien desde un plano jurídico según el cual una empresa pública es la que cuenta con capital perteneciente en su totalidad o en parte al Estado, la que aparece dotada de «personalidad jurídica» y la que está sometida en mayor o menor medida al control de aquél.

En realidad, no se debería insistir en esta división del sector público en Administración y empresas nacionales si no fuera porque, en el tema que nos ocupa de los salarios, dicha división se patentiza de modo ostensible y evidente. Efectivamente, por lo que se refiere al menos a las naciones más avanzadas, los sueldos que se perciben en la Función Pública son menores que los que se cobran en las empresas públicas lo que, por supuesto, no quiere decir que los de éstas sean iguales a los que están vigentes en el sector privado. En cualquier caso, para Jean-Paul Courtheoux este desajuste salarial en las dos áreas que componen el sector público, Administración y empresas públicas, debe tenerse siempre muy presente al analizar el problema que nos ocupa y extraer las correspondientes conclusiones.

A la hora de determinar la *importancia* del sector público, en lo que afecta a la *Función Pública* propiamente dicha, según el autor, en los países no socialistas los funcionarios civiles, militares y de los entes locales representan un porcentaje que viene a ser alrededor del 10 por 100 de la población activa y que, pese al auge de la informática y de la racionalización de las tareas, tiende por lo general a incrementarse. En el caso concreto de Francia, a la vez que está demostrada la validez del porcentaje citado, resulta que los sueldos de los funcionarios suponen nada menos que el 7 por 100 de la renta nacional (y que pasa al 10 por 100 si se adicionan pensiones y retiros) o el 13 por 100 de la masa total de los salarios; representando esta carga el 80 por 100 de los gastos civiles de funcionamiento y alrededor de un tercio del conjunto de los gastos presupuestarios (y que se convierte en una cuarta parte si sólo se computan las remuneraciones del personal en activo).

Si ahora pasamos a sopesar la importancia de las *empresas públicas*, las evaluaciones, al igual que sucedió a la hora de definir las, son más complejas y dificultosas, por cuanto que los criterios que se manejan son muy variados y de costosa homologación entre sí, tales como el de los efectivos de personal que dichas empresas emplean, su cifra de negocios, el valor añadido o la formación bruta o neta de capital fijo, etc. A este respecto, el autor ofrece un cuadro estadístico en el que se mide la participación de las em-

presas públicas en la economía nacional de Francia, Italia, Alemania, Holanda, Bélgica y Luxemburgo, utilizando como criterios de evaluación el del porcentaje de efectivos, el de cifras de negocios, el de inversiones y el de índice medio de participación en las actividades económicas nacionales. En dicho cuadro aparece Francia en primer lugar, puesto que la actividad de sus empresas nacionales representa el 18 por 100 de la totalidad de la actividad económica nacional, siguiéndole Italia con el 15,9 por 100, Alemania con el 12,9 por 100, Holanda con el 12,6 por 100, Bélgica con el 8,7 por 100 y Luxemburgo con el 8,1 por 100.

Junto a esta presentación diríamos estática de la actuación de las empresas públicas, habría que situar, para mejor penetrar en su significación socioeconómica, la versión dinámica, en el sentido de investigar su evolución y su trayectoria a lo largo de un período determinado de tiempo. Aunque esta averiguación no es fácil no sólo con carácter general, sino incluso con referencia a cada país, en base a «la evolución de la parte respectiva de las diversas actividades económicas en la actividad global, se puede observar, simultáneamente, que la importancia de las empresas públicas en el interior de los diferentes sectores permanece relativamente estable (con excepción de los transportes) y que la participación de las empresas públicas en el conjunto de la economía nacional tiende a disminuir, pasando el porcentaje en la producción de un 13 por 100

nace quince años a un 10 por 100 en la actualidad».

Según nos atengamos a la primera o a la segunda proposición, la conclusión será diferente. Por ello, para una interpretación correcta y más exacta, cabría precisar con carácter definitivo lo siguiente: estabilidad de la importancia del sector público en ramas de actividad cuya importancia relativa va en descenso, y disminución de la importancia del sector público en la economía nacional a pesar de una relativa estabilidad de su participación en la mayor parte de las ramas afectadas.

B. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SALARIOS EN EL SECTOR PÚBLICO

Un paso más en la exposición del sector público es el análisis del régimen jurídico de los salarios. En lo que concierne, en primer lugar, a la *Función Pública* «el régimen de los salarios está vinculado a la concepción que caracteriza el sistema administrativo» y, en este sentido, se deben diferenciar los sistemas de estructura abierta de los de estructura cerrada. En los primeros, según afirma Gazier, la Administración viene a ser «como una vasta empresa reclutando y gestionando el personal en las mismas condiciones que todas las demás empresas industriales, comerciales o agrícolas de la nación»; y, en consecuencia, el sueldo de los asalariados del Estado se fija en atención a las condiciones del mercado de trabajo para los puestos de trabajo ofrecidos y para las diversas

cualificaciones requeridas para cubrirlos. Por el contrario, en los sistemas de Función Pública de *estructura cerrada*, caso de los países occidentales de Europa y entre ellos España, el sueldo aparece condicionado esencialmente por dos nociones extrañas a los sistemas precedentes, como son el estatuto y la carrera administrativa. En cuanto al estatuto, su existencia conlleva que el funcionario no sea considerado un asalariado más ni esté sometido al Derecho común; y por lo que se refiere a la carrera significa, en expresión literal de Jean-Paul Courtheoux, «que la entrada en la Administración no es sólo el reclutamiento para ocupar un empleo determinado, sino que también es la promesa de una serie de empleos organizados y jerarquizados». Por tanto, los salarios de los empleados públicos ya no vendrán establecidos en armonía con el mercado de trabajo, sino en función de elementos tales como la formación recibida, la pertenencia a un cuerpo de funcionarios, la antigüedad, etc.

Conexionado muy directamente con la cuestión de los sueldos en la Función Pública está la de las *relaciones profesionales* en orden a aclarar el papel que, en la determinación de aquéllos, juegan los diversos sistemas de consulta y negociación. Como regla general, hasta fechas recientes los Gobiernos han sido muy reacios a aceptar cortapisas y limitaciones en el ejercicio de sus prerrogativas para decidir el *status* económico de sus empleados y servidores. Sin embargo, hoy se aprecia

una corriente inversa y son muchos los países en los que, en esta materia, se asiste a una disminución gradual del poder de decisión unilateral del Estado, debido a la presión creciente de los funcionarios para obtener capacidad de negociación y de concierto a la hora de diseñarse el cuadro de sus remuneraciones. Las soluciones arbitradas al respecto varían lógicamente de unos países europeos a otros; como también son diversas las que se han implantado para el reconocimiento del derecho de huelga en la Función Pública, aunque, «de todas formas, será cada vez más difícil prohibir la huelga a los funcionarios» y, cara al futuro; hay que pensar que será la naturaleza de las funciones, según sean o no indispensables para la marcha de cada país, y no el estatuto aplicable, el criterio que decidirá la concesión o no del derecho de huelga.

Por razones obvias, el régimen de los salarios en las *empresas públicas* se distancia del descrito para los funcionarios en mayor o menor medida según los países y sus respectivas legislaciones; e incluso en los casos de empresas en las que se gestionan servicios públicos o en las que sus asalariados reciben ventajas muy peculiares que no se dan en el sector privado, se mantiene «una cierta analogía» entre el régimen económico imperante en la Función Pública y el que se aplica a esta clase de empresas.

En todo caso, la *diversidad de regímenes* vigentes en las empresas públicas, según cada país, es un hecho palmario y de fácil com-

probación. El caso de los ferrocarriles es bien expresivo, ya que, mientras en unos países el personal ferroviario tiene en mayor o menor grado la condición de funcionario público, en otros su condición se aproxima más a la de los asalariados privados desde el momento mismo que las normas que se les aplican en materia de salarios, convenios, huelgas, conflictos, etc., son propias de las empresas incluidas en el sector privado. Y, en otros países, las condiciones laborales del personal ferroviario dependen de un estatuto particular pero, en la práctica, las decisiones que se adoptan son el resultado de negociaciones y consultas oficiosas entre la dirección de los ferrocarriles, los sindicatos interesados y el Estado.

En este aspecto, la experiencia de negociaciones salariales en las empresas públicas francesas, a través de la puesta en marcha de los *contratos de progreso*, se presenta sugestiva y original. «En efecto —dice el autor—, si los objetivos de progresión garantizada del nivel de vida y de participación en la expansión constituyen una particularidad de los contratos de progreso, éstos testimonian también, con carácter previo, la aparición de procedimientos inéditos y de procesos nuevos en materia de relaciones profesionales.»

C. ESTADO CONTABLE DE LOS SALARIOS EN EL SECTOR PÚBLICO

Conociendo la conformación del sector público en los distintos países, *a priori* pudiera parecer que

es tarea fácil trazar un *estado contable de los salarios* que se abonan al personal al servicio de entidades e instituciones estatales y paraestatales, en razón al carácter formal y reglamentario de sus retribuciones; y teniendo en cuenta que, a veces, «el papel motor de los salarios de ciertas empresas nacionales», junto al carácter notorio y conocido de los mismos, contribuyen a la difusión de los respectivos datos estadísticos. No sucede así ya que, «en sentido inverso, la complejidad de las remuneraciones en el sector público hace difícil toda medida de evolución y, especialmente, todo trabajo de comparación».

Un dato, pues, que no debe olvidarse es el de la *complejidad de las remuneraciones públicas*. Prescindiendo de variaciones o diferencias en la duración de la jornada, incluso sin contar distanciamientos jerárquicos, la remuneración de los asalariados del sector público se compone de diversos conceptos, de manera que, a la vista de documentos emanados de organizaciones internacionales o con arreglo a lo que manifiestan las obras de los autores expertos en Derecho administrativo, se pueden computar una amplia lista de primas, indemnizaciones, complementos en la terminología española, etc., que han de adicionarse al sueldo base para llegar a fijar la cuantía de la compensación económica que percibe cada empleado público.

Aun a riesgo de pecar de optimismo y de incurrir en una excesiva racionalización, las retribuciones complementarias se pue-

den agrupar en dos grandes partes: primero, las que responden al criterio de estimular a los interesados en el ejercicio de sus funciones; y segundo, las que sirven para compensarles de las cargas que asumen en el desempeño de las mismas. Las remuneraciones «estimulantes» se implantan para impulsar los esfuerzos de formación, de perfeccionamiento, de adaptación, mientras que las «compensadoras» se han establecido para hacer frente a los gastos, servidumbres, cargas y responsabilidades del trabajo a realizar. Y junto a estas dos clases más específicas, hay que situar ciertas remuneraciones ocasionales que se otorgan en atención a circunstancias muy determinadas, como pueden ser, por ejemplo, las que se conceden como primas de vacaciones o como primas de fin de año.

La heterogeneidad del sistema retributivo en el sector público, y del que es excelente muestra el vigente en nuestro país, no debe paralizar los propósitos de estudiar la evolución y la comparación de los salarios entre los diversos países. Concretamente, medir la *disparidad de las remuneraciones públi-*

cas es un intento que no conviene rechazar, para lo que se ha de contar con las estadísticas internacionales que distinguen entre remuneraciones brutas y remuneraciones netas, tal como se deduce, por ejemplo, de los datos inéditos reunidos anualmente por la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas. Para verificar los cálculos se han diferenciado tres categorías de funcionarios: los pertenecientes al nivel más bajo, nivel D, con título de enseñanza primaria y que constituyen la base 100 de los índices de disparidad; los situados en el nivel más elevado, nivel A, con formación de enseñanza superior; y los ubicados en el nivel intermedio y que forman la categoría inferior del nivel B, con una formación de enseñanza secundaria.

A la vista de los datos facilitados por la Oficina mencionada, partiendo de la situación de un funcionario casado y padre de dos hijos, se puede elaborar la siguiente tabla de disparidades jerárquicas de retribuciones brutas (en las que se incluyen las retribuciones complementarias y antes de verificar las deducciones por impuestos y cotizaciones sociales):

EJEMPLOS DE DISPARIDADES JERARQUICAS DE RETRIBUCIONES BRUTAS EN LA FUNCION PUBLICA, PARA UN FUNCIONARIO CASADO, PADRE DE DOS NIÑOS, EN 1971

PAISES	REMUNERACIONES BRUTAS MENSUALES (EN MONEDA NACIONAL)			INDICES DE DISPARIDAD (NIVEL 4 ó D = 100)		
	Niv. A ó 1 (Categoría sup.)	Niv. B ó 2 (Categoría inf.)	Niv. D ó 4 (Categoría inf.)	Niv. A ó 1 (Categoría sup.)	Niv. B ó 2 (Categoría inf.)	Niv. D ó 4 (Categoría inf.)
Alemania:						
Mínimo	—	1.666	1.059	—	157	100
Máximo	6.228	2.063	1.231	506	168	100
Bélgica:						
Mínimo	48.395	16.309	15.036	322	108	100
Máximo	65.842	25.475	17.870	368	143	100
Francia:						
Mínimo	1.935	1.373	1.008	192	136	100
Máximo	7.842	2.496	1.334	586	187	100
Italia:						
Mínimo	537.928	151.746	121.787	442	125	100
Países Bajos:						
Mínimo	4.127	1.115	791	522	141	100
Máximo	5.215	1.520	982	531	155	100

FUENTE: Oficina Estadística de las Comunidades Europeas, Dirección de Estadísticas Sociales, *Evolution des traitements publics entre le 30 juin 1970 et le 30 juin 1971*, Doc. n.º 2506/71, cf. Anexo IVb.

De la anterior tabla resulta que la estructura retributiva, para un abanico de funciones más o menos similares, puede variar notablemente de un país a otro aunque se trate de sociedades con un grado parecido de desarrollo. Mientras que la escala va de 1 a cerca de 6 en Francia, en Bélgica los límites se sitúan entre apenas 1 y 3,5. No obstante, para que los cálculos resulten más significativos, las remuneraciones brutas han de ser convertidas en remu-

neraciones netas descontando el importe de los impuestos y las cotizaciones sociales. Entonces, como advierte Jean-Paul Courtheoux, sería posible que las diferencias retributivas aparezcan menos amplias, tanto por lo que se refiere a las diversas categorías de funcionarios de un mismo país como por lo que afecta a la consideración de categorías pertenecientes a diversos países. De ahí que la tabla precedente haya de ser completada con la siguiente:

EJEMPLOS DE DISPARIDADES JERARQUICAS DE RETRIBUCIONES NETAS EN LA FUNCION PUBLICA, PARA UN FUNCIONARIO CASADO, PADRE DE DOS NIÑOS, EN 1971

PAISES	REMUNERACIONES NETAS MENSUALES (EN MONEDA NACIONAL)			INDICES DE DISPARIDAD (NIVEL 4 ó D = 100)		
	Niv. A ó 1 (Categoría sup.)	Niv. B ó 2 (Categoría inf.)	Niv. D ó 4 (Categoría inf.)	Niv. A ó 1 (Categoría sup.)	Niv. B ó 2 (Categoría inf.)	Niv. D ó 4 (Categoría inf.)
Alemania:						
Mínimo	—	1.487	985	—	151	100
Máximo	4.547	1.806	1.123	405	161	100
Bélgica:						
Mínimo	36.220	14.334	13.393	279	107	100
Máximo	46.033	21.157	15.527	296	136	100
Francia:						
Mínimo	1.875	1.372	1.008	186	136	100
Máximo	6.632	2.377	1.334	497	178	100
Italia:						
Mínimo	448.242	139.495	114.057	393	122	100
Países Bajos:						
Mínimo	2.610	981	745	350	132	100
Máximo	3.053	1.264	887	344	143	100

FUENTE: Oficina Estadística de las Comunidades Europeas, Dirección de Estadísticas Sociales, *Evolution des traitements publics entre le 30 juin 1970 et le 30 juin 1971*, Doc. n.º 2508/71, cf. Anexo IVb.

A nivel de remuneraciones netas, el abanico pasa de 1 a 6 a 1 a 5 en el supuesto de mayor apertura y de 1 a 3,5 a 1 a 3 para la estructura menos jerarquizada. Es interesante, sin embargo, constatar que no son las estructuras remunerativas más jerarquizadas las que soportan la más fuerte reducción del abanico por la incidencia de impuestos y cotizaciones sociales. La relación de índices de disparidad bruta sobre los de disparidad neta es, a este

respecto, muy significativa; y así Francia, que se coloca en primer lugar por el grado de apertura jerárquica, no ocupa más que el cuarto lugar por la reducción de disparidades después del abono de impuestos y cotizaciones sociales (relación de índices de disparidad de 118), mientras que Bélgica, con la estructura más jerarquizada, pasa a ocupar el segundo lugar por la reducción de disparidades (relación de índices de disparidad de 124):

RELACION DE INDICES DE DISPARIDAD (DISPARIDAD BRUTA/ DISPARIDAD NETA), PARA UN FUNCIONARIO CASADO, PADRE DE DOS HIJOS, EN 1971

PAISES	Nivel A ó 1 (Categoría sup.)	Nivel B ó 2 (Categoría inf.)	Nivel D ó 4 (Categoría inf.)
Alemania:			
Mínimo	—	104	100
Máximo	124	104	100
Bélgica:			
Mínimo	117	101	100
Máximo	124	105	100
Francia:			
Mínimo	103	100	100
Máximo	118	105	100
Italia:			
Mínimo	112	102	100
Países Bajos:			
Mínimo	149	107	100
Máximo	154	108	100

Aunque para formular conclusiones más válidas y reveladoras habría que contar con datos pertenecientes a varios años sucesivos, es interesante constatar que, en casi todos los países analizados, con la excepción de Italia, las remuneraciones a moneda constante han crecido más en los niveles inferiores que en los superiores. Por tanto, a juicio del autor, la tendencia actual parece ir en la línea de una cierta disminución del abanico jerárquico, al menos en el breve período de tiempo acotado para la investigación de los años 1970 y 1971. Y aún resulta más llamativa la comprobación de que

no han sido los casos de estructuras más jerarquizadas los que más han acertado o reducido la amplitud del abanico.

Sin duda, la trascendencia y significación de la evolución descrita con referencia a un año sólo se presentan muy limitadas. Con los datos disponibles, se puede establecer una comparación referida al año 1962, es decir, para un período de diez años, si bien el número de países investigados es menor. Efectivamente, las comparaciones entre 1962 y 1971 indican que las modificaciones en las relaciones comparadas de estructura,

según los países, no han sido muy destacadas. Y así, para las disparidades netas, Alemania, Países Bajos y Bélgica se sitúan en la

misma línea de abertura decreciente del abanico si confrontamos la siguiente tabla con las anteriores:

RELACION DE INDICES DE DISPARIDAD (DISPARIDAD BRUTA/ DISPARIDAD NETA), PARA UN FUNCIONARIO CASADO, PADRE DE DOS NIÑOS, EN 1962

PAISES	Nivel A ó 1	Nivel B ó 2	Nivel D ó 4
Alemania:			
— Mínimo	109	104	100
— Máximo	122	110	100
Bélgica:			
— Mínimo	107	102	100
— Máximo	114	108	100
Países Bajos:			
— Mínimo	105	104	100
— Máximo	126	109	100

En todo caso, cualquiera que sea el país contemplado, a la vista de las tablas transcritas, se advierte que la relación de los índices de disparidad bruta sobre los de disparidad neta para el nivel más alto de retribución se ha incrementado sensiblemente. Así, pues, la evolución a largo plazo parece confirmar las tendencias de reducción del abanico jerárquico que se han descubierto en un año respecto a otro.

Dentro de la función pública española, si se hiciera un estudio de esta naturaleza, seguramente se llegaría a iguales conclusiones, y, en efecto, de unos años para

acá las subidas de las retribuciones de los funcionarios se van efectuando en cuantía inversamente proporcional al nivel que los respectivos Cuerpos ocupan en el esquema burocrático español. En lo que concierne a Francia, los trabajos de M. Perrot sobre los sueldos de la Función Pública desde 1962 han venido a revelar el efecto de las medidas de reclasificación tomadas desde 1968 en favor de los funcionarios de las categorías B, C y D, y en las que los sueldos se han incrementado en mayor porcentaje que los de la categoría A, según se deduce del siguiente cuadro:

EVOLUCION COMPARADA DE LOS SUELDOS MEDIOS DE LAS CATEGORIAS A, B, C Y D EN FRANCIA DE 1962 A 1974 (1962 = 100)

	CATEGORIAS			
	A	B	C	D
Indice de los sueldos medios en 1974 sobre base 100 en 1962	216	226	244	251

FUENTE: PERROT, M.: *Les traitements de la fonction publique depuis 1962*, en *Economie et statistique*, INSEE, septiembre 1974.

Hasta ahora, las comparaciones retributivas se han verificado dentro del sector público, pero es evidente que la investigación se enriquecería si además la comparación se trasladara al sector privado. En este planteamiento nuevo, son interesantes las estadísticas reunidas por las «Organi-

zaciones coordinadas» y que testimonian, en las categorías del personal seleccionado, disparidades ciertamente menos espectaculares, pero al mismo tiempo bastante próximas a las que distancian a los altos funcionarios de los que se encuentran en peldaños inferiores. He aquí el siguiente cuadro:

EJEMPLOS DE DISPARIDAD JERARQUICA DE SALARIOS EN EL SECTOR PRIVADO PARA LOS OBREROS, EMPLEADOS Y TECNICOS EN 1971

PAISES	INDICE DE DISPARIDAD DE LOS SALARIOS MENSUALES EN MONEDA NACIONAL (PEON = 100)			
	OBREROS		EMPLEADOS Y TECNICOS	
	Peón Vigilante	Jefe de equipo Contraamaestre Jefe de almacén	Mecanógrafo Perforista	Jefe de programación Contable principal Jefe adjunto a la oficina de compra
Alemania	100	153	117	227
Bélgica	100	169	103	262
Francia	100	207	122	311
Italia	100	148	110	243
Países Bajos	100	162	118	317

FUENTE: Organizaciones coordinadas, encuestas sobre los salarios locales pagados al personal de las categorías B y C.

Por lo demás, es interesante subrayar que algunas de las observaciones precedentes han sido ratificadas por una encuesta internacional efectuada por el Centro de Estudios de rentas y de costes sobre *la jerarquía de los salarios* en seis países desarrollados (1). De esta encuesta se deduce que Francia, al igual que Italia y Gran Bretaña, figuran entre los países en los que el abanico de los salarios es más abierto, mientras que los Estados Unidos se caracterizan por una jerarquía menos acusada, y, asimismo, después del pago de los impuestos, la magnitud de las distancias aparece más marcada en Francia. Por su parte, el efecto de la reducción del abanico en virtud de los impuestos es más débil en Estados Unidos que en los principales países de Europa; por el contrario, dicho efecto es singularmente importante en Inglaterra y Países Bajos.

Las observaciones hechas en torno a la amplitud del abanico jerárquico de los salarios han de ser matizadas y atenuadas, al menos en lo manifestado en torno al sector público por varios motivos. En numerosos países desarrollados, a principios de siglo, las disparidades retributivas eran más intensas que en la actualidad, lo que quiere decir que los altos funcionarios han visto reducir, al paso de los años, sus ventajas de otros tiempos. También sucede que no sólo dichas disparidades, como se

acaba de decir, son hoy menos intensas que antes, sino que se nos presentan menos llamativas que las que se dan en numerosos países en vía de desarrollo, ya que, en la generalidad de los países de Africa, las diferencias de sueldos van de 1 a 14, y con extremos de 1 a 35 en Kenia y Ghana, y en Hispanoamérica las distancias son de 1 a 12 como término medio, mientras que en Asia son de 1 a 10 ó de 1 a 12, como regla general.

No conviene olvidar, en cualquier caso, que los estudios citados reflejan de un modo extremo la realidad de las retribuciones públicas, por lo que si se eliminaran simultáneamente los sueldos más elevados y los más reducidos las consiguientes disparidades disminuirían de modo ostensible. Así se ha podido afirmar que, en Francia, si marginamos los supuestos extremos, se descubre que «para un 97,5 por 100 de los agentes civiles y el 98,7 del personal militar, el desnivel de remuneración es de 1 a 4» (J. M. Pauti y P. Robert-Duvilliers).

También importa recordar que, en el seno de la función pública, otras formas de disparidad (según las regiones donde se presta servicio, según el sexo especialmente) son menores que en el campo privado. En Francia, si la diferencia salarial en la empresa privada entre la región parisiense y la provincia era en 1974, como promedio, del 16 por 100, sólo alcanzaba cerca del 4 por 100 entre los funcionarios (debido, sobre todo, a las diferencias en la indemnización por residencia). Y es que, como dice el autor con ra-

(1) Centro de Estudios de Rentas y de Costes, *La hiérarchie des salaires, un essai de comparaison internationale*, Documentos del CERC, núm. 12 (4.º trimestre, 1971), París, *La Documentation française*.

zón, «aún sin ser totalmente uniforme sobre el plano geográfico, el sistema de remuneraciones de la función pública es, sin embargo, bastante independiente del mercado local del empleo».

Por lo que toca a las diferencias en virtud del sexo, «son, para un mismo empleo, extremadamente raras en la función pública, y esta constatación cobra todo su valor en un país, como Francia, en el que las mujeres representan el 46 por 100 de los efectivos de la función pública».

Y aun en aquellos países en los que se considera principio esencial la uniformidad de sueldos para empleos similares, surgen con alguna frecuencia excepciones en favor de categorías específicas de funcionarios, como militares, policía, magistrados, funcionarios de aduanas y con misiones fiscales. Es bien sabido, por ejemplo, que en Francia los funcionarios con destinos del Ministerio de Hacienda reciben primas a las que no tienen derecho los demás funcionarios. Y, todavía más, sucede que, en el interior del sector público, hay distinción entre la función pública propiamente dicha y los organismos parapúblicos o las empresas nacionales, lo que ocasiona el éxodo recíproco a causa de los desniveles retributivos. El problema no ha pasado inadvertido, y así, en Francia, la Federación General de Funcionarios ha denunciado el deterioro progresivo de los sueldos funcionariales respecto a los de las empresas públicas; y, en Canadá, la Comisión Glassco, ha criticado que estas empresas queden fuera del control de la

Comisión de la Función Pública, recomendando que, en materia de personal, las políticas de los Ministerios y de dichas empresas se sometan a las mismas disposiciones.

Finalmente, hay que plantearse la cuestión de la *inferioridad de las remuneraciones públicas*, ya que, en no pocos países, los desniveles salariales en los sectores público y privado constituyen un problema candente y son la raíz de frecuentes reivindicaciones por parte de los funcionarios. Con excepción de algunos países en vía de desarrollo, o que han accedido recientemente a la independencia, en los que las retribuciones públicas siguen influidas por los sueldos que se abonaban en la época colonial, los desniveles están en contra del sector público, hasta el punto de que se ha llegado a sostener que en éste «los aumentos de salarios corresponden al crecimiento del coste de la vida y a un incremento del 1 o del 2 por 100 del poder de compra, de manera que, de año en año, los sueldos se van retrasando en relación a los del sector privado».

En Francia, las diferencias salariales en los dos sectores son indudables cualquiera que sea el puesto de trabajo que se contemple. Pero sería un error concluir sin más que, para una función dada, todo empleo público está peor pagado que uno privado. «De hecho—a juicio de Jean-Paul Courtheoux—lo que caracteriza al sector privado no es la existencia de un nivel superior de retribución, es sobre todo, frente a una estructura pública de remunera-

ción relativamente homogénea, una gran variedad de situaciones, singularmente según sectores.»

No hay que olvidar, para que las comparaciones sean más perfectas, que por el *juego del ascenso en razón a la antigüedad*, los empleados públicos incrementan sus retribuciones, a lo largo de su carrera, en un porcentaje que es tanto más elevado cuanto más elevada es la cualificación del funcionario. Y asimismo las diferencias salariales se pueden atenuar debido a que la jornada laboral, la intensidad del trabajo y otras circunstancias son más rigurosas en el sector privado que en el público. En sentido inverso, el hecho de que, a funciones idénticas, el nivel de cualificación o de diploma sea, como término medio, superior en la función pública, tiende lógicamente a agravar las disparidades.

De todas formas, según el autor, es indudable que en Francia la evolución de las rentas es o ha sido frecuentemente desfavorable a los sueldos del sector público, y singularmente, a largo plazo, los de los altos funcionarios han sido los más afectados por la depreciación.

Por supuesto, el caso de Francia no es único, ya que otros países, España entre ellos, sufren también el deterioro creciente de la retribución de los empleados públicos y que se experimenta con mayor rigor en épocas como la actual, sometida a un veloz proceso inflacionario. La devaluación de los salarios es, en ocasiones, tan fuerte que se ha de admitir que los funcionarios cultiven un segundo ofi-

cio o actividad, con lo que se resiente el grado de dedicación de quienes sirven al Estado.

Sin embargo, no hay que aceptar que una especie de fatalismo condene inexorablemente a los salarios públicos a ser inferiores a los privados. La prueba está en que hay países, entre los más desarrollados, que han conseguido romper las diferencias entre unos y otros. Son ejemplo Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, donde se han puesto en marcha mecanismos que permiten una sincronización retributiva en ambos sectores. Y, en el otro extremo, hay que situar algunos países africanos, en los que los asalariados, que no son cuadros, del sector público están igual o mejor pagados que sus homólogos del sector privado, mientras que la ventaja corresponde a éste cuando se trata de cuadros medios.

II. Mecanismos económicos y factores sociológicos

A) ALGUNOS ASPECTOS ECONÓMICOS DE LOS SALARIOS PÚBLICOS

Aparte de las connotaciones jurídicas, hasta ahora expuestas, de los salarios públicos, hay que examinar su vertiente económica y sociológica. Hasta cierto punto, el análisis de los *aspectos económicos* de aquéllos, aunque parezca paradójico, se presenta más complicado que el de los salarios privados. Sucede de esta manera porque si los salarios públicos, al igual que los privados, representan una renta para quien los percibe, para el

empleador, que es el Estado, suponen no sólo un gasto, como le ocurre al patrono privado, sino que se convierten en un instrumento de política económica.

Los salarios públicos, en cuanto *rentas individuales*, se enfrentan a una serie de problemas que es preciso referenciar, aunque sea sucintamente. En la cuestión clave del *empleo*, con excepción de los países en los que existe una función pública *de estructura abierta*, la mayor o menor estabilidad del empleo que tipifica una parte importante del sector público tiende, en un cierto modo, a limitar la tasa de los salarios. Dado que el funcionario se vincula de por vida al Estado, éste no puede, cuando llega el momento, reducir el número de empleados según la coyuntura económica; y si, por una razón o por otra, debe disminuir el coste de su personal o frenar su progresión, la única variable sobre la que puede incidir es sobre el sueldo medio de sus empleados. Además, en un sistema funcional «cerrado», los funcionarios, como contrapartida a la seguridad en el empleo y a las ventajas de la carrera administrativa, eventualmente habrán de aceptar una cierta limitación de su renta directa e inmediata. Por el contrario, es característico de algunos países desarrollados en que la renta del funcionario es similar a la del asalariado el que el Estado les pueda cesar, llegado el caso, cuando le plazca.

Además, desde un punto de vista dinámico, las condiciones del empleo influyen sobre los salarios y sobre su evolución. Efectiva-

mente, la estabilidad en el empleo proporciona a las reivindicaciones salariales un tono de fenómeno sociológico autónomo. Mientras que, en el sector privado, las reivindicaciones se intensifican en fases de alta coyuntura y de rendimiento elevado, en el sector público, tanto las reivindicaciones como los salarios son menos sensibles a la coyuntura. Más que sobre las retribuciones, la incidencia se produce en el número de candidatos a los puestos públicos: es bien sabido que los candidatos a ingresar en la Administración se incrementan cuando la coyuntura económica se resiente.

Con lo anterior queda reflejada una idea importante, como es la correlación que se da entre salarios, precios y empleo. En el sector privado, no hay duda de que el estado del mercado de trabajo influye sobre la tasa de las retribuciones. Pero en el sector público, como se acaba de demostrar, también se detecta idéntica influencia y, en efecto, los aspectos propios y singulares del empleo de naturaleza estatal o paraestatal sirven para explicar, en mayor o menor medida, el mecanismo y la tasa de los salarios de los empleados públicos.

Otra cuestión es la del *poder de compra* de los salarios públicos. Como recuerda el autor, «se trate, en efecto, de la función pública o de las empresas nacionales, los asalariados del sector público han obtenido, por lo general, en la mayoría de los países desarrollados, garantías para el mantenimiento de su renta real en caso de alzas de precios».

Como consecuencia del ajuste de los salarios al auge de los precios, se ha abocado a una reducción del abanico retributivo, ya que los aumentos concedidos han beneficiado más a los funcionarios de menores ingresos o han sido regresivos hasta un cierto nivel o incluso uniformes y aplicados indistintamente a todos los peldaños de la jerarquía.

La gravedad del problema se agudiza más en épocas como la presente, en las que una inflación «crónica y rampante» se deja sentir fuertemente; y de ahí que las cláusulas de revalorización de los salarios en función de la evolución de los precios se hayan convertido en sistemáticas. A este respecto, la experiencia de los «contratos de progreso» en Francia es muy aleccionadora, al haber obtenido los asalariados de las empresas nacionales una garantía del mantenimiento, o del incremento, del poder de compra a base de la implantación de diversas estrategias.

Una parcela a retener es la que toca la necesidad de que, en el sector público, se evite la *disparidad entre los salarios públicos y otras rentas*, en orden a conseguir un paralelismo entre la evolución de aquéllos y el movimiento de los salarios en el sector privado. Cuando la función pública es «abierta», el objetivo es más fácil de alcanzar, pero no sucede lo mismo cuando la concurrencia es menor. Como han escrito M. Long y L. Blanc, «pocos Estados han estimado necesario revisar los sueldos de manera constante, y aún menos de poner en marcha un organismo

para este fin: las medidas a tomar se retrasan hasta que un descontento creciente o la amenaza de una crisis inminente se convierten en presionantes».

La armonización salarial se torna más compleja en los países en los que, dentro del sector público, se ha de distinguir la función pública y las empresas nacionales. En Francia, pese a que se admite que los salarios de éstas deben equipararse a los del sector privado, un «décalage» claro persiste sin embargo.

Los esfuerzos que se hacen para lograr la armonización salarial son, en la actualidad, muy intensos. El caso de los organismos internacionales es bien significativo, ya que luchan por conseguir para sus funcionarios las mismas condiciones económicas que estén en vigor en la localidad donde trabajen.

Los salarios públicos, junto a su naturaleza de prestaciones individuales, ofrecen la de que, también, son *prestaciones colectivas* que se rodean, por lo mismo, de una problemática peculiar que interesa desbrozar.

Dentro de la relación entre *salarios públicos y productividad*, es preciso partir de la teoría económica clásica según la cual el nivel de los salarios en general depende de la productividad marginal de los asalariados. Sin embargo, posteriormente se ha demostrado que este análisis no es válido ni siquiera para el sector privado. El mercado de trabajo no es perfectamente concurrencial y, por otro lado, ni la conducta de los jefes de empresa ni de los trabajadores

es lo suficientemente racional ni está siempre inspirada por la idea de obtener las rentas más elevadas. En este sentido, el sector público y, dentro del mismo, la función pública sobre todo, actuaría asimismo de una manera autónoma y los funcionarios aparecerían motivados por razones que van más allá de la tasa salarial o del estado del mercado de trabajo. El rendimiento inmediato o el valor comercial del trabajo efectuado podrían, en ciertos casos, pasar a ser factores secundarios de la política salarial en el sector público, aunque en éste se hayan tomado algunas medidas para interesar a los empleados estatales en la productividad de sus tareas.

Una muestra de la tendencia intrínseca del sector público, y más que nada de los funcionarios, a organizarse con un sistema de remuneración autónoma, relativamente desligada de imperativos económicos, la tenemos en el sistema marxista. Teóricamente hablando, cabría imaginarse que, en dicho sistema, en que la empresa privada está abolida, las remuneraciones funcionariales siguieran las mismas pautas y lograrán idénticos niveles que en el resto de la economía. Sin embargo, la experiencia viene demostrando que no sucede así y que, más notoriamente, los funcionarios de las diversas Administraciones están mejor pagados que los de las empresas.

Una nueva relación a considerar es la que se da entre *salarios públicos* y *recursos presupuestarios*. Si en la mayoría de las empresas públicas los salarios pueden ser

financiados por la producción de bienes y servicios que se venden, en la función pública el sueldo de los funcionarios depende de los ingresos, más o menos aceptados, obtenidos por la implantación de impuestos sobre los recursos de la economía. «Es evidente—corroborra el autor—que los límites técnicos o psicológicos de la presión fiscal contienen en sí mismo los límites de los sueldos públicos.» No obstante, no hay que olvidar que la mejora de dichas retribuciones puede ser frenada, además de por el montante mismo de los recursos disponibles, por la rigidez de los procedimientos y de las negociaciones. Por ejemplo, la regla de la anualidad presupuestaria y los métodos de examen de los créditos presupuestarios son causa de demoras, por lo que los sindicatos se quejan de la lentitud de las negociaciones en las que el Estado toma parte.

Ciertamente, en la mayor parte de las naciones occidentales más avanzadas, en contra de lo que acontece en países subdesarrollados, el porcentaje de gastos comprometidos para el personal público es relativamente pequeño respecto al total, siendo por lo general de una quinta o una cuarta parte. Por ello, el incremento de los sueldos a los empleados públicos no repercute más que de una forma atenuada sobre el montante total del presupuesto. Sin embargo, en sentido inverso, el hecho de que, en la mayoría de las sociedades no socialistas los gastos de personal estén en concurrencia con otro tipo de gastos y prestaciones (equipamiento colectivo,

subvenciones, transferencias, etc.), supone para aquéllos una evidente limitación y entraña una reducción de las cantidades disponibles para incrementarlos en la medida deseada.

Un aspecto que hay que retener afecta a la conexión entre *salarios públicos y política económica*. Evidentemente, en momentos de inflación, de déficit presupuestario, de desequilibrio del comercio exterior, los poderes públicos se ven tentados a actuar sobre la regulación de los salarios. Lo que sucede es que, puesto que el Estado debe dar ejemplo e influir más sobre sus propios gastos que sobre los de las empresas privadas, la política de regulación de los salarios repercute muy particularmente sobre las retribuciones públicas, las cuales, además, en muy raras ocasiones, se ven beneficiadas de las medidas derogatorias de la limitación de las rentas, que, a veces, se consienten en favor de los salarios privados. Y, por supuesto, esta acción fiscalizadora y controladora del Estado se deja sentir más en las empresas públicas que en las privadas, ya que, tal es el caso de Francia, el «Estado patrón» se ha impuesto sobre el «Estado árbitro», y, aunque la autonomía de las empresas públicas se viene reconociendo, en realidad el Gobierno interviene muy directamente en su gestión.

B) OBSERVACIONES SOCIOLÓGICAS SOBRE LOS SALARIOS PÚBLICOS

No basta un mero examen de los salarios públicos desde la perspectiva económica, ya que en tor-

no a los mismos se pueden formular interesantes *observaciones sociológicas*, dado que, a juicio de Jean-Paul Courtheaux, «los salarios públicos aparecen como un elemento, entre otros, de un sistema complejo de integración en la sociedad de ciertas categorías profesionales, o incluso como el objeto de un conjunto combinado de motivaciones individuales». Y, además, se plantea la cuestión de hasta qué punto constituyen un fenómeno sociológico original y autónomo y de hasta qué punto, si dicha originalidad se da, va a subsistir en el futuro.

Contemplados los salarios públicos como *elementos de un sistema de integración social y objeto de un conjunto de motivaciones individuales*, se nos presentan inseparablemente vinculados a la idea de carrera administrativa en virtud de la cual el funcionario se inserta, durante un tiempo por lo general muy prolongado, en el esquema de una organización bastante rígida, dándose lugar al planteamiento de diversos problemas de organización y funcionamiento.

En los países en que la noción de carrera se reconoce y aplica, las cuestiones relacionadas con el reclutamiento, la estructura de las retribuciones, del ascenso, se tornan complejas; y así, para no fijarnos más que en las cuestiones ligadas a los salarios, hay que destacar la existencia de una escala jerárquica de sueldos y la aplicación de reglas uniformes de ascenso. Tanto dicha escala como la implantación de normas para el ascenso, se pueden hacer de diversas formas, y hay, en todo

caso, que conjugar diversos criterios en orden a conseguir que las mejoras retributivas, las promociones, los cambios de cuerpo, el valor de la antigüedad en el servicio, etc., contribuyan a la potenciación de la respectiva organización y al mejor adiestramiento profesional de sus empleados.

En cuanto a los salarios públicos, como *fenómeno sociológico, original y autónomo*, no hay duda que tal autonomía existe, ya que, según el autor, «los funcionarios, sobre todo en los niveles elevados de la jerarquía, aceptan recibir sueldos cuyo nivel es inferior al que se obtendría en el sector privado, con igual cualificación». Quiere decirse, pues, que sus sueldos no proceden del juego del mercado de trabajo, sino que son consecuencia de la actuación de una determinada organización social. Desde luego, la originalidad de los salarios públicos tiende a hacerse más determinante a medida que, en la mayoría de los países, crece su importancia relativa respecto al conjunto de las rentas. Pero, al mismo tiempo, hay que preguntarse si esta elevación cuantitativa de los salarios públicos no está compensada por una especie de regresión cualitativa que se plasma en una reducción de sus caracteres peculiares.

La realidad es que asistimos, y España no es una excepción, a la generalidad del fenómeno, a una extensión al sector privado de ciertas ventajas que, años atrás, eran patrimonio exclusivo del sector público. Y, desde un punto de vista simétricamente inverso, algunas ventajas propias de los asa-

lariados privados se han trasladado a los agentes del Estado y otras instituciones públicas. El ejemplo lo tenemos en la libertad sindical hasta el extremo de que, en algunos países, los sindicatos de funcionarios son más agresivos que los de los asalariados; y también podemos advertir el hecho de que la autoridad del Estado sobre sus servidores cede terreno en favor de unas actitudes más democráticas por medio de las cuales el funcionario se ve asociado a los procesos que conducen a la determinación de sus condiciones de trabajo y de empleo.

La evolución en este orden de cosas es, pues, bien sensible. Y no se excluye la posibilidad de que, junto a una aproximación creciente entre el sector público y el privado, se produzca el acercamiento entre los sistemas de Función Pública de unos países y otros, a nivel internacional, sobre todo cuando dichos sistemas sean de los denominados *de estructura abierta*.

III. Perspectivas y orientaciones

El proceso evolutivo de los salarios públicos, acabado de sugerir, se manifiesta en nuevas tendencias que ahora interesa describir.

A. LAS CONDICIONES PROFESIONALES DE UNA DETERMINACIÓN RACIONAL DE LOS SALARIOS PÚBLICOS

En primer término hay que referirse a las *condiciones profesionales para una determinación racional de los salarios públicos*. No es exagerado, ni tan siquiera ori-

ginal, pretender que dicha determinación en función de la actividad realizada debe ser objeto de sensibles mejoras. Tanto los expertos como los informes oficiales coinciden en criticar los sistemas actuales retributivos y en proponer reformas sustanciales.

Las *críticas de los sistemas clásicos* se han acentuado en los últimos tiempos, sobre todo en lo que se refiere a la rigidez de las organizaciones y la excesiva división de carreras y cuerpos que provoca, como indica el autor con referencia a Inglaterra y Alemania, «una movilidad insuficiente de los funcionarios y una falta de flexibilidad y de rapidez en la adaptación de la Administración a sus tareas». El Informe Fulton sobre el *Civil Service* denuncia los defectos citados y sus propuestas reformadoras sirven no sólo para la Función Pública inglesa, sino que adquieren valor general aplicable a la de otros países.

La propuesta de reformas pasa, en primer lugar, por la *evaluación de las tareas*, tal como el mismo Informe Fulton defiende al sugerir que la jerarquización de los puestos de trabajo y, por consiguiente, de los salarios se fundamente, ante todo, en una «evaluación de las tareas». De esta forma, para cada puesto se debería poder nombrar a la persona juzgada como más apta, sin reserva de puestos para un individuo o grupo determinado. Al mismo tiempo se haría ascender al individuo que lo mereciera, incluso prescindiendo de su antigüedad, y el salario adjudicado a cada puesto habría de ser establecido comparándolo con el vigente

en el mercado de trabajo para responsabilidades idénticas o similares.

Por este camino se implantaría un sistema jerárquico unificado desde su base hasta la cima. Y la elección de cada sujeto adecuado no se haría por su pertenencia a un grupo o clase, sino a partir de una reevaluación permanente de las tareas y de las aptitudes exigidas. Y, en consecuencia, el acento no debería ponerse sobre la antigüedad de los aspirantes, que sólo sería tenida en cuenta «en la medida en que sea el signo de una preciosa experiencia», sino sobre los resultados obtenidos o esperados. Y, por lo mismo, los salarios serían fijados en función del trabajo cumplido y no del lugar que se ocupa en la jerarquía.

Prescindiendo de las experiencias de varios países, lo oportuno sería elaborar en todos ellos una estructura retributiva fundada sobre la apreciación objetiva de los trabajos llevados a cabo, sobre el nivel de aptitudes, formación, conocimiento y experiencias necesarias, sobre el grado de responsabilidades requeridas, etc. En este sentido, diversos Estados han implantado ya *medidas de valoración condicional de los salarios públicos*, consistentes en impulsar los sistemas de incentivos que se puedan poner en práctica. Dada la naturaleza de los trabajos a efectuar, tales sistemas son de más fácil aplicación en las empresas públicas que en la Función Pública. Por ejemplo, en los ferrocarriles de Canadá los salarios de los agentes de ruta se calculan no sólo en razón al tiempo ocupado, sino tam-

bién en base a la distancia recorrida, el número de vagones, la elección de recorrido, etc. Y, de manera más general, la concesión de primas a la producción, al rendimiento, a la productividad, está muy extendida en las empresas públicas de ferrocarriles, pudiendo dichas primas llegar a suponer del 15 al 40 por 100 de la remuneración, según las funciones y los países.

En el seno de la Función Pública también es posible interesar a los funcionarios en los resultados de su actividad, aunque ello resulte más difícil debido a la naturaleza de las tareas que llevan a cabo. Así, en diversos países, los sueldos de los funcionarios de aduanas, de hacienda, de servicios judiciales se completan con un porcentaje sobre el montante de los impuestos pagados o de los préstamos concedidos, sobre el valor de las mercancías fiscalizadas, sobre el número de procesos verbales iniciados o de multas hechas efectivas. España no es excepción a esta regla y en algunos Ministerios (Hacienda, Gobernación, en los servicios de correos y telecomunicación) el sistema citado funciona a través de los llamados incentivos que, según el Decreto de 13 de abril de 1972, «remunerarán un rendimiento superior al normal en el trabajo y se establecerán cuando la naturaleza del servicio permita señalar primas a la productividad».

De modo más general, la valoración condicional de los sueldos puede ser obtenida no sólo por buscar un interés directo en los resultados del trabajo encomenda-

do, sino también, más inmediatamente, por un conjunto de primas de cualificación, de tecnicidad, de formación, por indemnizaciones por poseer conocimientos especiales, por primas de investigación, de modernización, de sugerencias, por primas de mérito, por ayudas de perfeccionamiento, de modernización, de reestructuración, por aumentos de salarios en atención a acciones excepcionales, por recompensas honoríficas, e incluso, en ciertos países, se aplican sistemas de estímulos negativos para sancionar a los funcionarios que no dan un nivel adecuado de rendimiento.

Lo cierto, en todo caso, es que los sistemas descritos de incentivos no se implantan sin ciertas dificultades. Unas veces se les desvía de su finalidad inicial y se les utiliza para compensar la escasez de los sueldos de los funcionarios, repartiéndose las primas, indemnizaciones y complementos de forma uniforme. Otras veces, cuando no sucede así, surgen los problemas porque una distribución justa de estas retribuciones complementarias exige un trabajo minucioso y largo, lo que determinaría que, ante la necesidad de establecer controles y otro tipo de acciones para «medir» el trabajo realizado, se incrementaría en exceso el precio del servicio respectivo.

Y desde un punto de vista menos técnico y más sociológico se ha observado que estos sistemas de incentivos sólo triunfan cuando se llega a una cuasi perfección en su implantación y en su gestión. Se requiere un clima de relaciones humanas basadas en una

confianza recíproca porque, en caso contrario, si no se logra la apariencia de una justicia indiscutible que sólo existe en un clima moral muy elevado, los efectos perjudiciales pueden llegar a ser mayores que los positivos. Y en cuanto a la Función Pública, sobre todo, sociológicamente hablando, puede surgir el conflicto entre la oportunidad de potenciar la eficacia de las Administraciones y la necesidad de poner a los funcionarios al abrigo de presiones, de combinaciones, de fenómenos de politización y de «clientelismo». Por eso no ha faltado la opinión de los que sostienen que «la antigüedad y la permanencia en el servicio cumplido en una función constituyen el único y mejor antídoto contra el favoritismo político y las combinaciones que entraña el ascenso por mérito».

Sin embargo, por encima de estas dificultades y de estos inconvenientes, como dice Jean-Paul Courtheoux, «es bien evidente que un incremento de salarios sólo puede ser financiado en la medida en que el rendimiento aumente». En otras palabras, el incremento de la productividad es el factor determinante por excelencia y el más propicio para obtener una mejora de salarios. Sin aumento de producción, el alza de las rentas corre el peligro de ser puramente nominal y de desatar las presiones inflacionistas. A menos que se llegara a realizar una redistribución general de los recursos de un país y cuyos efectos, por lo demás, serían bastante limitados, la mejora de los salarios, especialmente los públicos, no puede ser

más que condicional, es decir, consecuente con la realización de determinadas condiciones de eficacia y rentabilidad que impone la lógica misma de todo el proceso económico.

Junto a todos los intentos de acomodar los salarios públicos a la eficacia derivada de los servicios y al buen comportamiento de los funcionarios hay que denunciar todavía la *persistencia de incitaciones perversas* que obstaculizan la citada acomodación. Es lo que sucede cuando, por culpa de las rigideces burocráticas, en lugar de premiar se penaliza a los funcionarios que proponen iniciativas y que quieren romper con la rutina y a los que, en lugar de proteger, se les margina por considerarles individuos molestos que crean problemas enojosos e innecesarios.

El funcionario que no se ve respaldado en sus propósitos reformadores se acaba refugiando en conseguir para sí la seguridad en su puesto, absteniéndose de intervenir espontáneamente en los casos difíciles y alejando hacia otros las posibles responsabilidades que recaigan sobre él. Pero el punto culminante de la «perversidad» se alcanza cuando el asalariado se ve incitado no sólo a reducir su actividad sino a orientarla hacia otras tareas, otros quehaceres, otras funciones distintas de la principal que tiene atribuida, con lo que al desánimo se ha venido a unir, en este caso, una especie de desviación. Es lo que pasa con el personal docente que, debido a que su actividad propiamente de enseñanza es menos rentable que la

investigadora o la de asesoramiento y consulta, se le está induciendo a que abandone la enseñanza para dedicarse a otras tareas más espectaculares, más brillantes y, sobre todo, más rentables económicamente hablando.

B. LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DE UNA DETERMINACIÓN RACIONAL DE LOS SALARIOS PÚBLICOS

Para completar la visión de los salarios públicos, junto al análisis puramente funcional o profesional que se acaba de realizar, hay que colocar el análisis socioeconómico ya que, hasta la fecha, por lo general, las *condiciones socioeconómicas para una determinación racional de los salarios públicos* no han sido suficientemente consideradas.

Al respecto, tres cuestiones conviene desarrollar. En primer término, hay que señalar los *peligros de una política empírica de determinación a posteriori de los salarios del sector público*; política seguida, con frecuencia, cuando aquéllos se han fijado según las circunstancias, en función de la coyuntura económica o en razón a las luchas sociales. Esta actitud es peligrosa y siempre negativa, porque la imprevisión siempre ha causado fluctuaciones de rentas generadoras de descontentos, de agitación y de conflictos; y precisamente esperar la aparición de éstos para reconsiderar los problemas contribuye a agravar, y no a atenuar, las distorsiones, fuente de malestar social.

Para obviar estos inconvenientes hay necesidad de una *progra-*

mación racional de los salarios públicos, tanto en su vertiente económica como social. No hay que olvidar que los sueldos representan una parte muy importante de las cargas de las instituciones públicas, por lo que se impone una previsión económica, a medio y largo plazo, que esté por encima de la previsión a corto plazo que recogen los presupuestos estatales. Además interesaría realizar una prospectiva social para compatibilizar intereses en apariencia contradictorios como son las aspiraciones de los empleados públicos para aumentar sus sueldos, las limitaciones presupuestarias y contables del Estado y las empresas públicas, y la necesidad de una utilización eficiente de los factores de producción y sobre todo del factor trabajo. En este sentido los «contratos de progreso» han marcado una pauta interesante, ya que, por medio de ellos, se ha conseguido asegurar la participación en los beneficios de la expansión económica a los asalariados de las empresas públicas en Francia.

No obstante, estos contratos no llegan a plantear el problema de la utilización de los *salarios públicos, elementos de referencia y factor de intervención en materia económica*. Quiere decirse que estos salarios, en cuanto son regulados por normas uniformes y bien especificadas, deberían llegar a ser, dice el autor, «para el conjunto de las rentas un elemento de referencia homogénea y bien definido». Hasta cierto punto podrían llegar a convertirse en modelo y en *norma* incluso para el sector privado y, por esta vía, los sala-

rios públicos, al buscar una cierta igualdad entre todas las rentas tanto públicas como privadas, tenderían a reducir las disparidades económicas y sociales. En definitiva, hay que pensar que los salarios públicos, en este planteamiento global que se viene haciendo de los mismos, no han de limitarse a ser un mero instrumento de «política de rentas» que busca ante todo el equilibrio económico; por el contrario, con una mira más ambiciosa y prometedora, deben servir para llevar adelante una política de reparto y redistribución en la que se conjuguen armoniosamente los objetivos de regulación económica con las preocupaciones de igualdad y solidaridad social.

* * *

Si hubiera que formular, a modo de síntesis final, una conclusión del trabajo recensionado se podría afirmar que, tras su lectura, se llega a la convicción de que el tema de las retribuciones públicas no puede ser enfocado con una mentalidad simplista que arrastraría a la idea de que su solución radica en una pura subida de los sueldos de los empleados públicos. Esta es una perspectiva demasiado superficial y, por lo mismo, falsa y equívoca. Jean-Paul Courtheoux demuestra que, en el problema salarial de los hombres que sirven a la comunidad a través de los despachos burocráticos o de las empresas nacionales, convergen una heterogénea serie de factores económicos, sociales, culturales, financieros y hasta políticos, y cuya multiplicidad y si-

multaneidad dificulta sobre manera, en las sociedades modernas, el tratamiento de los empleados públicos en lo tocante a su *status* económico.

De ahí, precisamente, que cada vez vaya resultando más ardua la tarea de actualizar los salarios públicos y de que el Estado, antes de decidirse a ello, contraste previamente los pros y los contras de su actuación. Y de ahí también, como actitud contraria, que los empleados públicos se vean en la necesidad de asegurarse unos medios legales de defensa, llámense sindicatos, organizaciones profesionales, etc., a través de los cuales puedan dialogar con el Estado y presionarle para que haga realidades las aspiraciones de los que trabajan en sus cuadros.

En esta dialéctica entre un patrono, el Estado, que se resiste en lo posible a incrementar sus gastos de personal, y unos asalariados, los empleados públicos, que no se resignan a una degradación creciente de sus retribuciones y a una inferioridad de las mismas con relación a los trabajadores del ámbito privado, se resuelve la tensión que, en todas las Funciones Públicas y en todas las empresas nacionales de Occidente, se está produciendo en nuestros días. La solución no puede venir de una subida indiscriminada y aleatoria de las rentas públicas que ignore todas las manifestaciones y ecos a que da lugar cada subida retributiva en el sector público. El Estado tiene derecho a proceder con cautela y a sopesar anticipadamente las influencias que su conducta ocasiona en la sociedad, aunque, en

ningún caso, ha de olvidar que su condición de gran patrono le coacciona a desenvolverse con ejemplaridad y a no renunciar al cumplimiento de sus compromisos sociales hacia los que son sus empleados y servidores. No puede, pues, moverse en este terreno de las compensaciones económicas a sus obreros y funcionarios con ligereza o con impremeditación, pero tampoco debe dar muestras de una mentalidad cerrada, inmovilista y cicatera que distorsione negativamente su imagen ante los ciudadanos.

La presión social apunta hacia las metas que acabamos de describir. Hoy, ante la aproximación creciente entre el régimen del sector público y del sector privado en lo que a sus respectivos contingentes de personal se refiere, ante la equiparación entre la normativa

de unas Funciones Públicas y otras, ante el acercamiento del personal de las empresas nacionales y de las empresas plenamente privadas, cada vez se hace menos tolerable que el Estado se constituya en un patrono injusto y transgresor de las normas que él mismo impone a los demás patronos. En este sentido, aunque los ciudadanos reclamen, con razón, de los poderes públicos una escrupulosidad indudable en el manejo de los recursos que tienen a su disposición, también se muestran propicios a que esos mismos poderes públicos reaccionen con justicia, con ejemplaridad, con equilibrio, ante las demandas que les formulen sus empleados para mejorar su estatuto y para perfeccionar el marco legal que les ampara.

VICENTE MARÍA GONZÁLEZ-HABA