



FUNDACION BBV

# **POLITICAS SALARIALES Y DE EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO ESPAÑOL**

Guillem López i Casanovas  
Diciembre, 1993

**ECONOMIA PUBLICA**



# **POLITICAS SALARIALES Y DE EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO ESPAÑOL**

Guillem López i Casasnovas  
Diciembre, 1993

## **Centro de Estudios sobre Economía Pública**

Director: **D. José Manuel González Páramo**, catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal, de la Universidad Complutense de Madrid

© DOCUMENTA  
Centro de Publicaciones  
de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya

D.L.: BI-2670-93

## GUILLEM LOPEZ I CASASNOVAS

Nacido el 14 de Junio de 1955 en Ciutadella en Menorca. Licenciado en Ciencias Económicas (Premio Extraordinario, 1978) y Derecho (1979) por la Universidad de Barcelona, obtiene su doctorado en Economía Pública por la Universidad de York (Reino Unido, Ph. D. 1984). Ha sido Profesor Titular de Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona, *visiting scholar* en el Institute of Social and Economic Research (R.U.), Universidad de Sussex y en la Graduate School of Business de la Universidad de Stanford (Estados Unidos). Desde Junio de 1992 es Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

Autor de diversas publicaciones, su investigación se centra preferentemente en la mediación de la eficiencia en el sector público, la revisión del papel del sector público en general, y en el ámbito sanitario en particular, y la financiación de las Haciendas Territoriales.

Los Centros Permanentes de Reflexión de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya abordan, desde una perspectiva multidisciplinar, áreas específicas de actualidad. En cada una de estas áreas se incluyen proyectos de investigación propios, a partir de los cuales se desarrolla una actividad de encuentros periódicos, generalmente en la modalidad de seminarios y conferencias anuales.

Aspiran estos Centros a que la sociedad vea en ellos puntos de referencia de calidad, en los estudios y debates de los temas encuadrados dentro de cada área.

La Fundación Banco Bilbao Vizcaya pretende ofrecer, con el Centro de Estudios sobre Economía Pública, un punto de referencia en el estudio, la reflexión y el debate sobre la actividad del sector público español y las alternativas disponibles para mejorar el diseño de la política pública en sus aspectos fundamentales: fiscalidad, gasto y endeudamiento públicos, regulación económica, gestión pública y descentralización, etc.

## **ABSTRACT**

Este trabajo, concluido en el mes de marzo de 1993, pretende evaluar las estructuras de negociación salarial en el sector público español, así como las prácticas de gestión del personal y los problemas de incentivos y productividad. El contexto de referencia es la propia estructura del servicio civil de las administraciones públicas. Ello plantea problemas que van desde la naturaleza del marco legal y administrativo que lo rige, hasta los aspectos propios de la acción colectiva y política en las que está inmerso.

El fuerte componente administrativista sobre el que se sustentan los factores anteriores, obliga a un sobreesfuerzo de aproximación económica al estudio del ámbito institucional en el que se desarrollan las políticas de rentas y empleo en el sector público.

# INDICE

## POLITICAS SALARIALES Y DE EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO ESPAÑOL

Preámbulo .....	7
Resumen .....	8
I. EL CONTEXTO DE REFERENCIA DE LAS POLITICAS PUBLICAS DE EMPLEO	
I.1. El Marco Empírico .....	9
I.2. El Marco Institucional .....	11
I.3. Estructuras Organizativas .....	16
I.3.1. Estructuras de gestión de personal	19
I.3.2. Estructuras retributivas	21
I.3.3. La asignación de responsabilidades en la gestión de los recursos humanos	24
II. LAS MODELIZACIONES	
II.1. Modelos de determinación del proceso de decisiones en el Sector Público	26
II.2. Modelos de comparación intersectorial	26
II.2.1. Modelos positivos de determinación de salarios	27
II.2.2. Modelos de determinación del gasto salarial	30
II.3. Modelos que interrelacionan factores de «precio» y «cantidad» en las políticas de empleo público	32
II.4. Algunas bases para una modelización alternativa	34
II.4.1. Modelo de programación dinámica discreta: Promoción vs abandono	34
II.4.2. Modelo de relación de agencia con dos períodos: Promoción vs. permanencia	35
II.4.3. Política de promoción/contratación e incentivos a inversiones específicas	36
III. Conclusión	38
Bibliografía	40
Apéndice	43
Cuadros Apéndice	45



# POLITICAS SALARIALES Y DE EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO ESPAÑOL<sup>1</sup>

Guillem López i Casanovas  
Univ. Pompeu Fabra. Barcelona

## Preámbulo

Pese a que la política de personal representa la partida de gasto más importante de la actividad financiera del sector público, el análisis económico de las decisiones sobre incremento de plantillas y determinación de políticas salariales ha sido muy escaso en la literatura de la Hacienda Pública.

Ello se ha debido, quizás, a que se ha tendido a formular el problema del gasto en personal de un modo excesivamente agregado; esto es, se ha considerado la totalidad de los gastos salariales, en la mayoría de los casos, como una partida subyacente en el presupuesto (incrementalista) de gastos operativos, resultado, a su vez, de factores de coste y actividad abordados de manera independiente. En nuestro país, por ejemplo, sólo los incrementos salariales derivados de las modificaciones de puestos de trabajo (resoluciones adoptadas por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones, CECIR) parecen ser objeto de escrutinio. Ello, sin embargo, se produce más por consideraciones de control financiero del gasto que no de eficiencia, ya sea ésta en su

vertiente técnica (por ejemplo, a la vista de la interrelación entre remuneración y actividad para una misma categoría de empleo) o asignativa (composición de plantillas a la vista de su productividad y 'precios' relativos).

A lo anterior no resulta tampoco posiblemente ajena, la difícil separación que en el análisis de la actividad pública ofrecen los componentes «precio» y «cantidad» contenidos en toda partida de gasto; lo cual sin duda tiende a dificultar el *trade off*—implícito en toda política de personal—entre mejoras salariales y aumentos de plantilla, dentro de una misma envolvente de gasto.

La anterior observación remite, en último término, a la importancia genérica de analizar las políticas de rentas y empleo en el sector público, a la vista de la escasa atención que ha merecido este campo de investigación aplicada en Economía pública.

Diversos son los extremos que otorgan, a su vez, interés específico a dicho tratamiento.

Por un lado, a las dificultades empíricas asociadas a la medición de la productividad en el sector público—y de este modo, a la objetivación de la política salarial—, se añaden las características que tiene *de facto* la negociación colectiva en el sector público. Rasgos diferenciales de ello son un peso sindical relativo mayor en el sector público que en el sector privado, y una mayor sensibilidad social respecto de los resultados que se derivan de dicha negociación: ya sea por

<sup>1</sup> La presente investigación financiada por la Fundación BBV, se ha beneficiado de los comentarios de M.A. García Cestona, de la Univ. Autónoma de Barcelona, Juan Mauri de la Univ. de Barcelona y Alberto Torres, del Ministerio para las Administraciones Públicas. Así mismo, se desea agradecer a Julio Seage, Subdirector Gral. del Ministerio de Economía y Hacienda, la información suministrada, relativa a costes de personal.

el valor que tiene la señal del incremento acordado para los empleados públicos para el resto de sectores de la economía, ya sea por las consecuencias de las huelgas registradas en los servicios públicos en supuestos de desacuerdo en la negociación.

Por otro lado, las medidas de intervención propias de la gestión de personal requieren tratamientos específicos a la vista de la naturaleza de la actividad desarrollada. El contexto de referencia es, en este caso, la propia estructura del servicio civil de las administraciones públicas. Ello plantea problemas que van desde la naturaleza del marco legal y administrativo que lo rige, a los aspectos propios de la acción colectiva y política con la que se tiñe. Su consecuencia mediata es un conflicto latente de intereses en las burocracias que puede acabar generando un sesgo sistemático en todo esfuerzo de mejora de la eficiencia en el sector público. A su tratamiento no contribuye, finalmente tampoco, la naturaleza fiduciaria implícita en el ejercicio de las responsabilidades públicas, al limitar ésta el modo con el que los decisores pueden afrontar los anteriores problemas.

Todo ello dirige el foco de atención de este trabajo, de modo previo al análisis y definición de modelizaciones alternativas, al contenido que se otorga a las condiciones de trabajo en el sector público y a su negociación, régimen de personal (acceso, promoción, régimen disciplinario, etc.) y estructuras salariales (grados, complementos, antigüedad, diferencias entre servicios, etc.). El fuerte componente administrativista sobre el que se sustentan los factores anteriores obliga a un sobreesfuerzo de aproximación económica al estudio del ámbito institucional en el que se desarrollan las políticas de rentas y empleo en el sector público.

## Resumen

La presente investigación se ha de contemplar como preliminar a trabajos posteriores, dado el

alcance de las múltiples dimensiones que el tema tratado contiene. El objetivo del trabajo consiste, por tanto, en romper el carácter monolítico de la literatura administrativista al respecto, introduciendo al lector en áreas sustantivas de análisis económico. Para ello pretendemos en las páginas siguientes argumentar la relevancia económica de las opciones básicas en las decisiones relativas al gasto de personal en el sector público, así como la necesidad de endogeneizar dichas decisiones en modelos explicativos de comportamiento del Sector público.

Las grandes áreas de análisis consideradas son las siguientes:

(1)- cómo proceder a la fundamentación económica de las decisiones de incremento de plantillas respecto de un aumento de salarios relativos, en atención a los problemas de incentivos y efectos en la productividad que ambas opciones comportan;

(2)- cómo definir, en la práctica, una política de gestión de personal que se pueda asociar a niveles retributivos y categorías laborales menos rígidos, buscando una mayor polivalencia y flexibilidad en los puestos de trabajo ofertados en el sector público<sup>2</sup>;

(3)- cuál debiera de ser el nivel óptimo de descentralización en lo que se refiere a las estructuras de negociación salarial y a la autonomía que deban gozar las distintas unidades en el conjunto de las Administraciones Públicas, y el grado de diversidad aceptable para el propósito de conseguir una mayor flexibilidad en la gestión de personal.

Los puntos anteriores se argumentan todos ellos como elementos clave para la gestión pública. Para su tratamiento específico a la realidad del sector público español, el trabajo

<sup>2</sup> Es decir, determinando tasas marginales de sustitución técnica entre factores productivos variables.

pretende caracterizar las regulaciones existentes en el campo de la política salarial y de empleo, a efectos de poder evaluar el contexto que pueda ser más apropiado para la modelación de las cuestiones comentadas.

El trabajo se estructura en dos partes. La **primera parte** contiene las consideraciones económicas que, con un cierto grado de genera-

lidad, se derivan del estudio del marco institucional de referencia para la formulación de las políticas de empleo público. La **segunda parte** analiza los aspectos básicos para una modelación alternativa del análisis de la política de planificación de plantillas y determinación de salarios en el sector público, ofreciendo algunos modelos concretos que pueden ser aplicados para los objetivos aquí propuestos.

## I. EL CONTEXTO DE REFERENCIA DE LAS POLITICAS PUBLICAS DE EMPLEO

### I.1. El marco empírico

Como es sabido, la investigación empírica relativa al crecimiento de productividades en el sector público resulta coartada por la valoración que del output público realiza la Contabilidad Nacional, al basarla en el coste de los inputs utilizados en la actividad pública<sup>3</sup>. En efecto, en términos de contabilidad nacional, un nuevo input intermedio que aumente el coste del servicio supone automáticamente un aumento paralelo en el valor del output resultante. Mientras el valor añadido de una empresa privada se identifica con la suma de salarios, amortizaciones, intereses y beneficios, el valor añadido de la producción pública se iguala a la suma de salarios

y consumo de capital fijo. Por tanto, una empresa que eleva la retribución de sus trabajadores sin registrar incremento alguno de la productividad no variará su valor añadido, ya que el aumento salarial será contrareestado por una disminución de beneficios en idéntica cuantía. Si igual supuesto acontece en el sector público, el incremento se contabilizará como un aumento del valor añadido y de la producción.

Más concretamente, la valoración a precios constantes de los servicios de las Administraciones Públicas (Blades (1989)) se fundamenta en un sistema de indicador único - frente al sistema de doble deflación utilizado generalmente para los servicios privados. Dicho procedimiento consiste en extrapolar el valor añadido de un año base proyectando el crecimiento del empleo. Sólo Alemania, Bélgica, Luxemburgo e Italia realizan, dentro de la OCDE, una corrección suplementaria, de acuerdo con

**Cuadro I. TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL VALOR AÑADIDO A PRECIOS CONSTANTES (1964-81), COMPARADA CON EL CRECIMIENTO DEL PIB.**

	Total	Servicios	Administ. Púb.	Serv. Soc. Colectivos total	educac.	sanidad
España	1.01	0.98	0.96	1.47	0.71	1.98
Media OCDE	1.04	1.15	1.06	1.19	-	-
Coef. Valor Añad/Empleo OCDE	1.1	0.9	0.7	-	-	-

Fuente: Blades, (op. cit.).

<sup>3</sup> La naturaleza trabajo intensiva de la mayor parte de actividades públicas ha sido tradicionalmente identificada con la "enfermedad" de Baumol (Baumol, 1967). En el mundo de crecimiento descompensado de productividades, la política salarial se convierte en clave para el crecimiento compensado de dichas actividades.

**VARIACIONES DE LA PRODUCTIVIDAD EN ESPAÑA (1940-89)**  
(tasas anuales acumulativas)

	<i>Prod. aparente del trabajo</i>	<i>Producción total</i>
Industria	4.7	5.0
Servicios	2.2	4.5

Fuente: J. Alcaide (op. cit.)

un crecimiento estimado de la productividad en dicha extrapolación. Por lo tanto, y en general, únicamente en la medida en que se consideren variaciones en la composición del empleo público (en términos de su supuesta mayor cualificación) se estarían recogiendo, en todo o en parte, variaciones potenciales en la productividad. (El cuadro n.º 1 ofrece algunos datos empíricos acerca de la cuantificación de los servicios públicos).

Por lo tanto, y en resumen, pese a la importancia que reviste el empleo público dentro de los agregados económicos del país (véase Cuadro 2) y a la relevancia de las opciones de política de personal tal como hemos apuntado antes, los aspectos empíricos para su fundamentación y análisis no son de una gran ayuda.

El valor del output se identifica, en definitiva, con el coste de la actividad, ya venga éste

**Cuadro 2. DISTRIBUCION INSTITUCIONAL DE LA RENTA BRUTA DISPONIBLE (en % del total de cada año)**

	<i>Renta famil. disponible</i>	<i>Renta bruta disp. de socied. y empre.</i>	<i>Renta disp. de las Adm. Púb.</i>
1965	76.47	12.44	11.09
1980	74.53	12.20	13.27
1989	68.83	14.81	16.36

Fuente: J. Alcaide (1991)

## EVOLUCION DEL NUMERO DE EMPLEADOS PUBLICOS EN ESPAÑA

(en miles) <sup>4</sup>	1982	1986	1989	1991
Admón. del Estado	1,118.82	946.63	953.27	900.58
Admón. Autonóm.	44.48	326.90	514.27	565.46
Admón. Local	167.05	295.40	333.84	359.88
<b>TOTAL</b>	<b>1,1393.4</b>	<b>1,568.93</b>	<b>1,801.38</b>	<b>1,825.91</b>

Fuente: M.A.P. 1992.

referido a un efecto «precio» (o mayores retribuciones por persona empleada) o a un efecto «cantidad» (o aumentos de plantillas)<sup>5</sup>. Ello es así pese a que, desde el punto de vista microeconómico de la eficiencia en el gasto, las consecuencias de uno u otro efecto, como veremos más adelante, son muy diferentes.

### 1.2 El marco institucional

Tal como apuntábamos, el marco institucional de referencia contiene un importante componente administrativo que obliga a ser específico y generalista a la vez para su correcto análisis. Para ello definiremos primero el concepto de empleo público, para tratar después los aspectos relacionados a su acceso, retribución y movilidad.

Se considera de modo convencional 'empleo público' al asalariado o persona incorporada a la Administración pública (en cualquiera de sus ámbitos institucionales y territoriales), que realiza una actividad civil o militar —no como cargo

político— por la que recibe una retribución económica con cargo a fondos presupuestarios.

1.2.1 - En nuestro país, el **acceso** del personal al sector público se produce básicamente por dos vías: la del ingreso a la función pública y la contratación laboral. En realidad, la segunda vía se ha considerado históricamente como puntual<sup>6</sup> respecto de la contratación administrativa, y aunque su análisis permita algunas distinciones en relación al régimen general, su estudio no será aquí objeto de atención específica, excepto en lo que se refiere a sus efectos laterales respecto de la primera de las alternativas.

La primera de las vías consiste en la denominada «carrera civil». Como su nombre indica, se trata de una vía de acceso y promoción por grado o escalafón. El acceso se suele regir por el sistema de mérito<sup>7</sup>, determinándose el grado según la capacitación exigida y responsabilidad asumida en el desempeño de la actividad. Su ordenamiento se concreta en nuestro país en **cuerpos** o escalas (generales/ especiales),

<sup>4</sup> En el sector público económico (Empresas públicas e instituciones financieras públicas) se estima para el año 1991 un empleo aproximado de 310.000 personas.

<sup>5</sup> Como resultado de dicha convención toda variación en la nómina salarial se considera incremento de output público, aunque no medie cambio alguno en el ratio de actividad por persona empleada. Del mismo modo, variaciones en el coeficiente capital-trabajo que impliquen un descenso en el coste de los inputs se viene a

considerar un descenso del output público, pese a que dicho cambio se haya asociado un incremento de productividad.

<sup>6</sup> Por ejemplo, en lo que se refiere al personal al servicio en la actualidad de los Ministerios, el ratio entre personal laboral y funcionarial es de 1 a 3.

<sup>7</sup> Se exceptúan de este supuesto los cargos de responsabilidad política o de confianza, que no generan, sin embargo, estabilidad en el empleo más allá del mantenimiento de dicha confianza.

**grupos** (según titulación de acceso) y **niveles** (30 niveles, según destino o puesto de trabajo desempeñado). Por lo demás, se reconoce dentro de cada escalafón una retribución uniforme reglada, que varía con la antigüedad, y un componente discrecional limitado (complemento de productividad).

En el cuadro de derechos que otorga la función pública destaca la permanencia<sup>8</sup> y estabilidad en el status, que se mantiene excepto por sanción con separación del servicio —impuesta previa instrucción de expediente disciplinario—, y la inamovilidad de residencia, excepto por

traslado forzoso disciplinario o necesidad del servicio —en este último caso con carácter temporal.

El sistema anterior se acompaña de un deber genérico de «incompatibilidad» de puestos de trabajo dentro del sector público, excepto para funciones docentes o sanitarias, quedando el resto de actividades privadas sujetas a autorización previa. Un régimen disciplinario estricto, pero de interpretación a veces laxa, cierra el cuadro de derechos y obligaciones de lo que constituye, a grandes rasgos, la «función pública» dentro del ordenamiento español.

1.2.2- El cuadro adjunto recoge los rasgos principales del **sistema retributivo**.

## CUADRO SIMPLIFICADO DEL ESQUEMA RETRIBUTIVO

Componentes: 1- Retribuciones básicas:

\* salario de acuerdo con el grupo en el que se organizan cuerpos y escalas: Resultan idénticos dentro de las AA.PP. El salario de los funcionarios del grupo de mayor cualificación no puede exceder en todo caso el triple del de menor cualificación.

\* trienios

\* pagas extraordinarias

2- Retribuciones complementarias:

\* complemento de destino (según nivel del lugar desempeñado).

\* complemento específico (según condiciones particulares del puesto de trabajo, tales como dedicación, responsabilidad, dificultad, etc.).

\* complemento de productividad (según rendimiento, actividad extraordinaria, iniciativa del funcionario, etc.): Su cuantía viene limitada a un porcentaje sobre los costes de personal de cada programa y órgano de acuerdo con la ley de presupuestos, siendo el responsable de la gestión de cada programa de gasto quien determinará, de acuerdo con lo anterior, la cantidad individual que corresponde a cada funcionario.

\* gratificaciones por servicios extraordinarios (fuera de la jornada laboral, no pudiendo ser ni fijas ni periódicas).

3- Indemnizaciones (dietas, etc.) por razón del servicio.

Los techos salariales para la fijación de incrementos salariales se determinan en el articulado de la Ley de Presupuestos del año con carácter de mínimo individual para los complementos de carácter fijo y periódico, permitiendo de este modo su adecuación a la realidad de los puestos de trabajo, mientras que para los complementos que no posean las anteriores características, el incremento tiene carácter global.

Para el personal laboral, la cuantía total de gasto aprobada limita el incremento de la masa salarial, quedando su distribución pendiente del proceso de negociación colectiva<sup>9</sup>.

La Ley de presupuestos incluye, finalmente, la relación de puestos de trabajo presupuestados. Ello no implica necesariamente puestos cubiertos (la tasa de provisión de plazas se ha situado en los dos últimos años en torno al 70%).

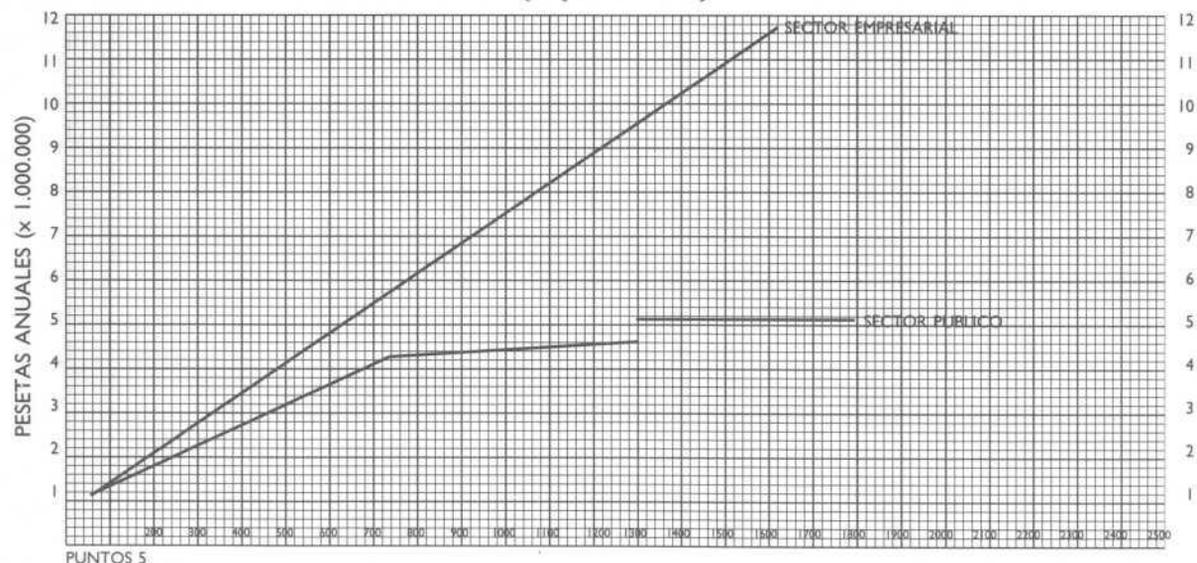
La similitud de las leyes de Función Pública

de las Comunidades Autónomas con la correspondiente ley del Estado, así como en los extremos relativos a la presupuestación (Ley General Presupuestaria), permite adoptar la anterior descripción como indicativa de la función pública española en su conjunto. (Para las matizaciones pertinentes, véase R. Parada, 1990 y Gutierrez Reñón, 1991).

1.2.3- El actual sistema de provisión de plazas está lejos de poder considerarse óptimo a la vista de la rigidez retributiva que acompaña al sistema cerrado y el reducido abanico salarial existente entre los distintos cuerpos. Se argumenta que ello tiende a dificultar la promoción de verdaderas carreras administrativas y es incapaz de evitar la constante huida de funcionarios de elevada cualificación al sector privado<sup>10</sup>. (El Gráfico 1 y el Cuadro 3 muestra la naturaleza del problema).

Gráfico 1

### MERCADO EMPRESARIAL Y MERCADO SECTOR PUBLICO (España 1987)



<sup>8</sup> De acuerdo con determinadas informaciones (ABC 28-1-92), la tasa de permanencia se situaba en los dos últimos años en un 87 % para los Ministerios y entorno al 80 % para las Comunidades Autónomas.

<sup>9</sup> Entre 1990 y 1993 estuvo vigente una cláusula de revisión salarial para todos los perceptores de rentas públicas (inclusive funciona-

rios), de acuerdo con las desviaciones registradas entre inflación real e inflación prevista.

<sup>10</sup> El caso de abogados del Estado, inspectores fiscales y de finanzas y de determinados grupos del colectivo universitario y sanitario son, para nuestro país, ilustrativos del extremo apuntado.

**Cuadro 3. RETRIBUCIONES EN LA ADMINISTRACION Y EN EL SECTOR EMPRESARIAL**

Puntos	Sector	Puesto	Retribución Cuartil Superior	Retribución Mediana	Retribución Cuartil Inferior	Diferencia con la empresa en porcentaje
110	Empresa . . . . .	Auxiliar Administrativo	1.686	1.447	1.292	-17,27
	Administración .	Auxiliar Administrativo	1.280	1.197	1.120	
215	Empresa . . . . .	Mando Intermedio	2.331	2.071	1.854	-16,85
	Administración .	Jefe de Negociado	1.826	1.722	1.631	
290	Empresa . . . . .	Técnico Superior (entrada)	2.893	2.593	2.332	-19,73
	Administración .	Titulado grupo A	2.227	2.081	1.962	
325	Empresa . . . . .	Jefaturas Intermedias	3.155	2.836	2.555	-20,71
	Administración .	Jefe de Sección	2.414	2.249	2.116	
485	Empresa . . . . .	Jefe de departamento	4.354	3.949	3.574	-23,66
	Administración .	Jefe de Servicio	3.270	3.015	2.823	
800	Empresa . . . . .	Director funcional	6.713	6.140	5.580	-31,17
	Administración .	Sudirector general	4.874	4.226	3.808	
1.000	Empresa . . . . .	Director general (empresa 500 millones)	8.423	7.574	6.835	-41,74
	Administración .	Director general de Comunidades	5.061	4.412	5.097	
1.500	Empresa . . . . .	Director general (empresa 5.000 millones)	11.997	10.781	9.698	-47,60
	Administración .	Director general de Administración Central		5.346		

Fuente: Gutiérrez y Labrador (1988)

Dicha insatisfacción se refleja también en los constantes intentos de reformar la Administración Pública. Para destacar los proyectos más recientes cabe citar los siguientes:

\* Proyecto 1984-85: Con dicha propuesta de reforma se pretende una mayor unificación de Cuerpos (en detrimento de lo que se podrían denominar «Cuerpos de élite»), a través de una política retributiva tendente a la igualación y una estricta normativa de incompatibilidades. La huida masiva de funcionarios al sector privado, en una etapa de creciente actividad económica privada, malogra dichas propuestas.

\* Proyecto 1986-90: Contra un esquema retributivo lineal –y en dirección, por tanto, contraria a la anterior– se formulan diferencias a través de la valoración detallada de puestos de trabajo. Es la etapa de la clasificación HAY<sup>11</sup> de puestos de trabajo. A partir del cómputo valorado de la plantilla adscrita y del volumen de recursos

<sup>11</sup> Dichas valoraciones pretenden recoger tres grandes conceptos: los conocimientos requeridos para realizar un trabajo, la dificultad de resolución de los problemas que con más frecuencia se presentan en dicho puesto y, finalmente, la naturaleza de las responsabilidades encomendadas al puesto. La medición por puntos recoge la distancia entre puestos.

movilizados se pretende otorgar, a nivel igual o superior a Directores Generales, cierta autonomía en la reubicación de puestos dentro de las correspondientes plantillas.

\* Proyecto 1991 -: A diferencia de la propuesta anterior, se trata ahora de basar la retribución no tanto en el puesto de trabajo como en el resultado del desempeño de éste, atendiendo a criterios gerenciales de rendimiento propios del sector privado. El cómo se deban de especificar dichos rendimientos, a la vista de las lagunas de información existentes sobre la actividad pública, plantea interrogantes sobre la viabilidad de la propuesta actual aún no resueltos.

Si en términos de sistema (componentes) remunerativos, la estrategia seguida dista de ser consistente. Más claro, sin embargo, resulta el tipo de **restricción presupuestaria** aplicada sobre los costes salariales.

En efecto, tal como señalan Oxley y Martin (1991), España se sitúa entre aquellos países que han enfatizado el control salarial del empleo público en mayor medida que el de dotaciones de plantillas. Dicho extremo se recoge en los cuadros adjuntos.

**Cuadro 4. CRECIMIENTO ANUAL DE LOS SALARIOS PUBLICOS**  
(tasas de crecimiento anuales medias en porcentaje).

ESPAÑA	En términos reales (según deflactor del consumo privado)	En términos relativos (respecto media salarial del sector privado)
1970-1974	-1.3	-6.8
1974-1979	2.7	-0.2
1979-1984	0.3	0.0
1984-1987	0.2	-0.7

Fuente: Elaboración propia, a partir de OCDE, Economic Outlook, n. 49.

**Cuadro 5. EMPLEO PUBLICO COMO PORCENTAJE DEL EMPLEO TOTAL**

	1970	1975	1979	1984	1990
España	5.5	7.8	10.0	12.8	13.7
OCDE promedio ponderado	13.5	15.2	15.3	15.6	15.6

Fuente: Elaboración propia, a partir de OCDE, Economic Outlook, n. 49.

El escaso o nulo crecimiento de las remuneraciones públicas<sup>12</sup> en términos reales (según deflactor del consumo privado) o más aún, en términos de los salarios medios del sector privado, acompañado de una política de fuerte aumento del empleo público —cuando en los países OCDE se estancaba su crecimiento— parece favorecer la hipótesis de un potencialmente previsible ‘catching up’ para la recuperación del poder salarial perdido. La aplicación de los incrementos que conlleve el aumento de retribuciones (elemento precio de la política de gasto) se habrá de referir, por lo demás, a plantillas de mayor dimensión (elemento cantidad), marcando, en consecuencia, un importante empuje potencial en el gasto corriente. La problemática que genera la necesidad de un mayor control del gasto público en escenarios de convergencia europea añade, en todo caso, interés a la redefinición necesaria de las políticas salariales y de empleo en el sector público.

La **restricción fiduciaria** que el anterior cuadro de derechos y obligaciones impone sobre la actividad pública tiene una doble misión. Por un lado, pretende limitar las políticas de trato de favor por parte de los empleados públicos y reducir los costes de influencia que de otro modo resultarían para la organización. Por otro lado, el ordenamiento pretende aislar a los empleados públicos de posibles decisiones políticas de discriminación positiva o negativa, ya sea en términos de retribución, ya sea de categoría de puesto de trabajo desempeñado.

<sup>12</sup> Tal como se recoge en el apéndice, el peso de las retribuciones públicas en el PIB está prácticamente estancado en el 6.1 % desde 1975, mientras que el porcentaje de empleo público en igual período casi se ha duplicado. Tres factores (y/o su combinación) influyen sin duda en ello: (i) el menor crecimiento relativo del empleo privado; (ii) el menor salario de los entrantes en el empleo público respecto de las medias registradas (la variación en el ratio mujeres/varones en el empleo público es a estos propósitos ilustrativo, ya que ha pasado de suponer el 0.39 en 1980 al 0.69 en 1991; del mismo modo, las modificaciones observadas en la CECIR respecto de la relación de puestos de trabajo suponen sistemáticamente niveles de dotaciones inferiores a las medias del empleo registrado); y (iii) el propio crecimiento del PIB, que entre 1975 y 1991 se ha multiplicado en términos nominales por 8.

La protección respecto al entorno político que la anterior fiducia comporta crea una relación de agencia especial entre administración y funcionario. En efecto, como apunta Stiglitz (1989), si bien los problemas de agencia aparecen tanto en las actividades del sector público como del sector privado, las restricciones de tutela y equidad resultan más importantes en la administración pública. Ello se debe a que dichas políticas limitan la discreción de los gestores públicos para inducir, por ejemplo, a que los agentes actúen de acuerdo con pautas de mayor eficiencia. Dichos problemas se agravan, además, por el aislamiento del mercado en el que se desarrolla la actividad pública, y de la presión de la competencia en el incentivo a buscar contratos óptimos.

Cabe destacar, sin embargo, que los aspectos organizativos y de contratación característicos del sector público —que se revisan bajo la óptica económica a continuación—, pese a que explican sin duda el contexto de partida en el que se mueve la actividad pública, no pueden considerarse variables exógenas o independientes de la gestión pública. Estos deben más bien contemplarse como una variable más de elección, al estar en sí mismos sujetos a políticas de reforma o cambio<sup>13</sup>.

### 1.3- Estructuras organizativas

El hecho de que la administración pública sea capaz de objetivar sus reglas de funcionamiento y se halle investida de la capacidad para utilizar la potestad de proscripción para asegurar su cumplimiento —aunque se deba someter para ello a fiscalización pública (principio de legalidad)— ha tendido a favorecer que su organización se fundamente en jerarquías.

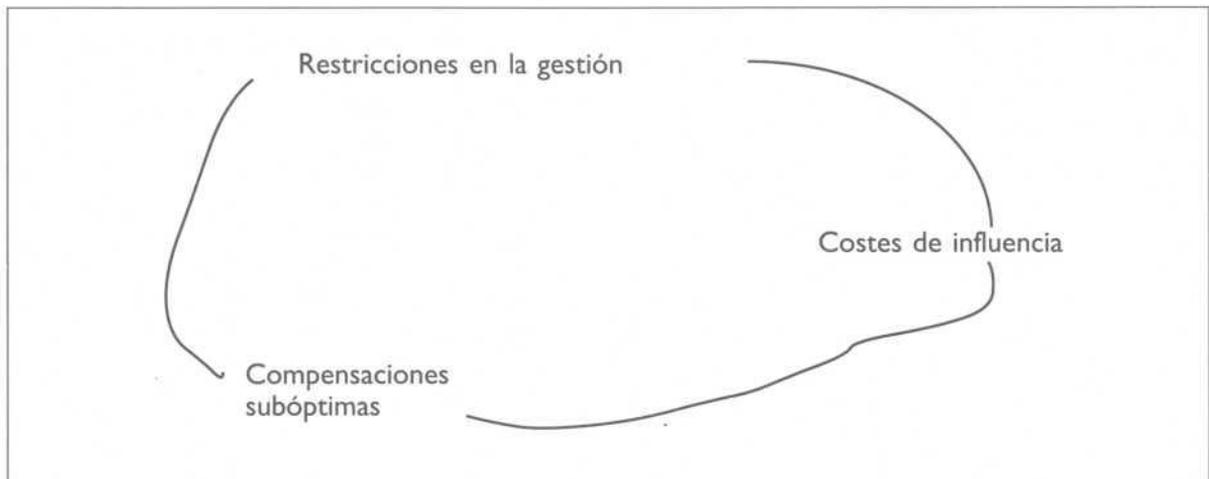
<sup>13</sup> Véase, en este sentido G. López Casasnovas, "La reforma de los sistemas de salud: la importancia de los aspectos organizativos" *Información Comercial Española*, Julio, 1992.

Las formas jerarquizadas de organización son intrínsecas en mayor o menor medida —es decir, con reglas más o menos formalizadas—, al concepto de empresa. Su rasgo principal consiste en que limitan el poder discrecional de ciertas decisiones de los agentes en el desarrollo de su actividad como resultado de la aplicación de las reglas.

Como señalan Milgrom y Roberts (1989), dicha estructura organizativa supone la existencia de una autoridad principal que hace posible un

grado elevado de coordinación de la actividad. Esto es así, aún a riesgo de que la utilización de esta autoridad pueda resultar, en determinadas circunstancias, inapropiada. Ello se debe a que dicha autoridad retiene un importante poder en intervenciones selectivas que se suelen considerar fundamentales en la vida de la organización, pudiendo los agentes actuar tan sólo de manera discrecional respecto de esferas particulares de decisión, previamente acotadas por las propias reglas.

## GRAFICO 2



Al evaluar, por tanto, las ventajas e inconvenientes de dicha forma de organización, los costes potenciales de las desviaciones en el ejercicio de dicho poder se han de comparar con los beneficios potenciales que en términos de mayor coordinación pueden derivarse de la concentración de determinados poderes de decisión. En este sentido, las estructuras jerarquizadas no tiene por qué suponer niveles de eficiencia inferiores a otras formas organizativas (Tirole, 1988), a no ser por el

hecho de que, al no requerir en su aplicación impersonal conocimiento descentralizado alguno, ello suponga una pérdida substantiva de información. Dicha observación remite, consecuentemente, el análisis de las estructuras organizativas al conjunto más amplio de sistemas administrativos aplicados en la organización —básicamente, a los sistemas de información/ planificación/ compensación y control—, a efectos de poder juzgar la bondad de las jerarquías como formas de diseño organizativo.

En efecto, de un análisis concreto de las organizaciones públicas no resulta difícil concluir que suele ser precisamente la mala resolución de los sistemas de **compensación e incentivos** establecidos en las organizaciones jerarquizadas la fuente más importante de problemas. En este sentido, sueldos y salarios no parecen solucionar los problemas de compatibilidad de incentivos entre las partes de una relación de agencia que se base en el establecimiento de reglas, cuando el seguimiento de su puesta en práctica resulta escaso o nulo.<sup>14</sup> De ahí la importancia que en las organizaciones jerarquizadas, y en el sector público en particular, tiene una especificación apropiada de los contratos de ocupación. En caso de contratos incompletos, presencia de cuestiones de reputación y compromiso, actividades de influencia, etc., dichos problemas pueden acabar suponiendo, de otro modo en la práctica, elevados costes de transacción (Milgrom, ob.cit) que superan los beneficios potenciales de la coordinación.

En contraposición a las estructuras jerarquizadas, cabe considerar el reconocimiento, en determinados **contratos de empleo**, de una relación de agencia más o menos perfecta. Ello favorece la incorporación de formas de participación del agente en el output o resultado de la actividad, debiendo de variar, en principio, su retribución de acuerdo con las características del esfuerzo requerido y de las habilidades del individuo. Se trata de identificar con ello, los contratos que generen una mayor probabilidad de que los resultados obtenidos con la actividad contratada se aproximen a los resultados esperados<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> La renuncia a la reivindicación de derechos por parte de los agentes respecto de los residuos potenciales surgidos de su actividad, elimina en buena medida las variaciones retributivas y abre la potencial búsqueda de rentas de influencia por parte de los empleados públicos en un horizonte de mayor largo plazo, fuera incluso de los términos definidos por el propio contrato. La neutralización de este último aspecto es consecuente con una especificación autocontenida de derechos y obligaciones ("estatutos"), a la vista de lo incompleto de los perfiles de tareas que de otro modo pueden resultar.

Teniendo en cuenta lo anterior, un contrato es óptimo a corto plazo cuando genera indiferencia en el agente entre su ocupación corriente y la mejor de sus alternativas y, para el principal, cuando el contrato consigue el objetivo deseado. La catalogación de puestos de trabajo en el sector público según status (grado de acceso) y antigüedad (experiencia) se puede analizar, consecuentemente, también desde esta otra perspectiva.

Conviene, por último, destacar la escasa literatura existente sobre contenidos alternativos del contrato de empleo y condiciones de contratación. Se pueden distinguir, a estos propósitos, los siguientes supuestos (véase V. Salas (1987)):

- a) Contratos con previsión de contingencias; esto es, con asignación de tareas y remuneración según estados previstos de la naturaleza.
- b) Contratos de 'compraventa', asignándose las tareas en el momento de la contratación; y, finalmente,
- c) Contratos con autoridad, determinándose las tareas de modo discrecional en los distintos estados posibles.

Mientras que éstos últimos son los más costosos para la organización, al requerir mayores fondos retributivos, los primeros se revelarían como pareto-superiores, aunque con la dificultad de requerir, a disposición de las partes, una mayor información (simétrica, verificable, etc.), lo cual obstaculiza, en la práctica, su utilización.

<sup>15</sup> Sin embargo, son diversos los factores que entran en distinto grado también, en la función de utilidad del individuo, afectando de este modo la relación entre probabilidad y resultado, y así el diseño de contratos óptimos. Entre estos factores cabe considerar la estabilidad en el empleo y la preferencia por determinadas condiciones de trabajo, además de la retribución. Ello puede imponer un sesgo en favor de individuos con elevada aversión al riesgo.

### 1.3.1- Estructuras de gestión de personal

Una de las cuestiones más discutidas en las políticas de personal en el sector público (OCDE, 1990b) es la relativa a la falta de **flexibilidad en su gestión**. Ello se debe, en la mayoría de los casos, a la definición de derechos y obligaciones asociados a los distintos puestos de trabajo catalogados, lo que viene a obstaculizar una

asignación más sensible de los recursos humanos disponibles. Este es un tema que preocupa a la mayoría de gobiernos<sup>16</sup> (véase OCDE, 1990a) y cuyo tratamiento ofrece distintas ópticas de análisis.

Desde un punto de vista de empresa, las políticas tendentes a flexibilizar la gestión de los recursos humanos intentan conectar los conte-

**Cuadro 6. PROS Y CONTRAS DE LOS CONTRATOS DE EMPLEO DE PERSONAL PÚBLICO DE BASE FUNCIONARIAL**

<i>Pros</i>	<i>Caracterización</i>	<i>Contras</i>
Incentiva la permanencia (la organización se conoce trabajando en ella)	Promoción interna	Dinámica negativista
	Antigüedad	No afrontar decisiones extremas (aversión al riesgo)
	Estabilidad	
Autoselecciona a los interesados	Status	
Obvia los problemas de observabilidad y medida Disminuye los costes de influencia	Salarios ligados a tareas y no a individuos	Incentivos perversos
Permite políticas de formación de capital humano		Abuso moral (con poderes de colusión)
Compromiso y fiducia presentes Resuelve la restricción de participación	Derechos adquiridos y no relegación	No resuelve la restricción de incentivo

<sup>16</sup> Quizás España puede considerarse una excepción, ya que en la definición de prioridades para los nuevos desarrollos en la gestión pública (OCDE, 1990b), el Ministerio para las Administraciones Públicas continúa considerando como instrumento esencial en la gestión de recursos humanos la clasificación estricta de puestos de trabajos. Dicha política ha sido rechazada, en favor de una mayor movilidad y obligada formación para el cambio, en países como Francia o Canadá.

<i>Orientación de las reformas</i>		
Incentivos anti-colusión	Menor peso de la antigüedad	
	Implantación de «torneos» –para la promoción interna (eliminando los rasgos comunes de incertidumbre) –para la retribución variable del «equipo» más que del individuo)	Problemas de medición Costes de influencia  Problema de garantizar igual compensación por prácticas diversas
Reconocimiento del activo «reputación» (y homogeneización de intereses)	Mayor rotación de tareas (premiando la flexibilidad)	Costes de coordinación inter e intra organización y de colusión
Evitar el efecto «racket» y la constitución de parcelas de poder		Costes de aprendizaje

Fuente: Elaboración propia

nidos del modelo nipón de organización de la producción y de la estructura del mercado de trabajo (con el énfasis puesto en la subcontratación a proveedores de partes integrantes del proceso productivo), con las ideas prevalentes de gestión estratégica más propias de países anglosajones.

Ninguno de los dos conceptos anteriores aparece suficientemente desarrollado en la práctica pública, reflejando los aspectos más administrativos que de gestión que informan el elevado nivel de centralización vigente.

Bajo esta óptica puede discutirse, para los propósitos anteriores, la opción **contratación laboral respecto de** la alternativa **funcionarial** en el acceso al empleo público.

El acceso **funcionarial** se determina, por regla general, a través del sistema de oposición. Este es un sistema que, a diferencia de la contratación laboral, traslada inicialmente al aspirante la to-

talidad del coste de la preparación para el desempeño de la actividad a la que se accede y, en este sentido, es un instrumento de autoselección importante de los solicitantes (a la vista de la tasa de descuento de éstos, el coste de oportunidad incurrido, etc.).

Con la oposición se accede a un colectivo (éste es el denominado sistema 'de carrera') que posee un estatuto **cerrado** en el que (i) predominan los ascensos basados en la antigüedad, (ii) se garantiza la estabilidad en el empleo y (iii) se genera un derecho de formación permanente a cargo de la organización.

Dicho sistema contrasta con los denominados **sistemas abiertos o "de empleo,**

(i) en los que la contratación se realiza a través de la libre concurrencia (concurso), (ii) asociándose a puestos y no a cuerpos, (iii) no generando derechos de promoción interna ni la obligación de formación por parte de la orga-

nización, y (iv) incorporando, en principio, grados de flexibilidad mayores por lo que atañe a la asignación secuencial de puestos de trabajo. El concurso se asocia mejor a casos en que las tecnologías entre organizaciones públicas y privadas son supuestamente intercambiables sin excesivos problemas, y existe información suficiente para objetivar baremos de decisión para su resolución de modo que incentive la no generación de procesos adversos de selección.

Sin embargo, la posible inestabilidad que los sistemas abiertos comporta, resulta difícil de conjugar con la necesidad de inversión<sup>17</sup> en activos específicos (no rentalizables por el individuo fuera de la organización) por parte de los empleados. Asimismo, las continuas entradas laterales que dicho sistema de empleo posibilita pueden minar los incentivos a la creación de una cultura de eficiencia en el trabajador, solidaria con los objetivos de la organización.

Algunos autores (Parada por ejemplo, ob. cit.) han querido justificar la superioridad de los sistemas de carrera apoyándose en las ventajas del modelo japonés. La identificación de sistema cerrado con eficiencia y organización 'a la japonesa' no es, sin embargo, completa. La antigüedad no es en este último sistema un componente de la retribución. Además, en la empresa japonesa, la promoción interna —si bien afecta a todos— lo hace a un ritmo muy desigual (suben más rápidamente los mejor preparados), y existe una valoración de los recursos disponibles que dista de poder ser considerada igualitaria.

La estrategia de contratación de personal en nuestro país resulta, en cualquier caso, poco clara. Tal como apunta E. Cabrillo (1991), las Administraciones Locales entre 1962 y 1973 parecen haber seguido una decidida política de contratación laboral, en lo que se refiere a nuevas contrataciones, en detrimento de la funcionarial. Dicha estrategia se rectifica en el

período 1976 y 1984, volviéndose a los porcentajes anteriores de contratación funcionarial, para acabar retornando desde 1984 hasta la actualidad a una creciente laboralización del empleo público.

Creemos no equivocarnos reconociendo que el replanteamiento de una mejor gestión del personal sin renunciar a la fiducia política que la funcionarización permite marcará, muy posiblemente, un nuevo cambio de orientación a favor, de nuevo, de la contratación administrativa (véase, en este sentido la variación de planteamientos que el último trabajo de Gutiérrez Reñón (1991) ofrece sobre dicha cuestión).

La razón que puede explicar esta última tendencia es la valoración de que en el contrato administrativo la posición de la parte contratada queda sometida más a una relación de imperio que de igualdad en la fuerza negociadora. De ello resultaría una mayor flexibilidad en caso de una aplicación más inteligente de la regulación administrativa y, en particular, de su régimen sancionador.

### 1.3.2- Estructuras retributivas

En relación al sistema retributivo asociado a los distintos modos de acceso al empleo público, cabe señalar los puntos siguientes.

Mientras que la contratación en sistema abierto no ve limitada de modo genérico las retribuciones afectas a los distintos puestos de trabajo que se demandan, en el sistema cerrado dichas retribuciones resultan mayormente regladas, permitiéndose diferencias, fuera de lo establecido por niveles y grupos, tan sólo en relación con los complementos de productividad.

Las limitaciones observadas para la aplicación de incentivos fuertes, al estilo de los ofrecidos por el mercado, caracteriza, en último término,

<sup>17</sup> Dicha cuestión se analiza en la última sección de la Segunda Parte.

a las estructuras retributivas en el sector público del siguiente modo:

- Se trata de estructuras retributivas multiniveles en las que
  - \* se remunera a factores (sueldos, salarios, perfiles de actividad y tiempo) en lugar de resultados;
  - \* la restricción de participación se determina en términos de cualificación en el momento de acceso a la función pública y cumplimiento de jornada laboral, y no de un mínimo de tareas efectuadas;
  - \* la restricción de incentivo se suele plantear tan sólo en términos de políticas de promoción –y no de relegación–; políticas por lo demás de difícil objetivación en relación a las coyunturas políticas;
  - \* las categorías se definen de modo cerrado según los requisitos de acceso y/o promoción;
  - \* la restricción fiduciaria y los problemas de información (contra la discrecionalidad, debido a la dificultad de objetivación) mantienen una dispersión limitada de retribuciones;
  - \* el factor seguridad en el trabajo aparece con un peso substancial, afectando el diferencial entre retribución pública y privada para categorías similares de actividad;
  - \* las anteriores estructuras se suelen acompañar de formas diversas de regulación para limitar prácticas privadas fuera del desempeño de las actividades públicas.

Bastantes aspectos apuntados en las consideraciones anteriores contrastan con las ten-

dencias más actuales en la gestión de personal en la empresa. Contrariamente, en ésta existe cierta tendencia a incentivar la retribución por equipos. En caso de individualizarse los incentivos, se determinan en mayor medida según habilidades y no según actividades, con un menor número de clasificaciones o niveles diferenciados de actividad –a efectos de que no se generen parcelas de competencia excluyentes, en búsqueda de una mayor complementariedad–, y se favorece una gestión fundada en políticas de subcontratación de actividades más que de empleo directo.

Para una política de discriminación retributiva basada en un complemento de discrecionalidad más importante, cabe considerar lo siguiente:

(i) El mantenimiento de estructuras igualitarias acostumbra a generar procesos fuertemente autoselectivos, en especial en el largo plazo y no siempre en la dirección deseada (el antiliderazgo y la aversión al riesgo siendo los rasgos más probables).

(ii) Las discriminaciones se deben dirigir en mayor medida a compensar el esfuerzo que la capacidad personal (debiéndose retribuir éste último factor en todo caso a través de un complemento distinto), ya que de otro modo el incentivo no estimula respuesta alguna, al no considerarse un elemento diferencial en relación a la variabilidad del esfuerzo.

(iii) Las compensaciones colectivas favorecen la monitorización interna entre los miembros del grupo. En este sentido, el coste disfuncional en la actividad del grupo que ello puede generar se ha de comparar con la mayor capacidad que el grupo tiene de detectar a los agentes improductivos.

(iv) La valoración de la distribución del incentivo la debería en principio de realizar el ‘principal’ del contrato, o aquél en su nombre con mayor estabilidad en la gestión administrativa; de otro modo, la probabilidad de un reparto igualitario aumenta al no compensarle al responsable de la distribución el valorar explícitamente

a sus subordinados en términos relativos; finalmente,

(v) cuanto mayor es la cuantía del complemento, mayor es el compromiso a realizar la tarea selectiva anterior, ya que justifica tomarse en serio el proceso evaluador.

En relación a los puntos anteriores, una de las observaciones que más reiteradamente aparece en la literatura sobre las políticas retributivas en el sector público se refiere a la menor **dispersión de salarios** existente en este sector respecto a la que se registra en el resto de la economía. Aunque este tipo de comparaciones se ha de tomar con mucha cautela (véase, en este sentido, Elliot y Murphy, 1987), diversas explicaciones han sido aducidas acerca de la anterior observación (Pfeffer y Langton, 1988).

Una *primera* es que la información pública a la que se somete la utilización de los recursos públicos suele ir en detrimento de una dispersión mayor de salarios. Esta constatación se corresponde con la formulada de modo similar desde la óptica de la psicología social (Leventhal y otros, 1972), cuando se identifica que estructuras retributivas «secretas» suelen asociarse con mayores índices de desigualdad.

Una *segunda* explicación se remite a la necesidad de evitar conflictos en estructuras cerradas y altamente interdependientes, como lo son las propias de la administración pública, al constituir la comparación salarial el elemento de motivación más elemental de motivación de los agentes en sus puestos de trabajo. En otras palabras, cuanto mayor es el nivel de comunicación e intercambio de información necesarios para el funcionamiento de la organización, más cabe esperar niveles de retribución similares (Deutsch, 1985).

Además, dado el interés político en minimizar conflictos en la esfera administrativa, a la ante-

rior tendencia a la uniformización se suele añadir un sesgo al alza en favor de las remuneraciones de los grupos menos favorecidos en la escala retributiva.

En tercer lugar, pese a que la definición de jerarquías aparece en el sector público en muchos casos bien establecida, la ubicación de los agentes en determinados puestos de responsabilidad es extremadamente volátil por motivos políticos, con lo que la dispersión salarial en las remuneraciones superiores disminuye. Ello puede resultar paradójico, pero responde a la observación de que «colegas» de procedencias similares tienen una mayor dificultad en explotar diferencias salariales basadas en influencias políticas reversibles. Este parecía también ser el caso en situaciones en las que se pretendía la participación de las distintas burocracias en tareas de gobierno interdependientes, al resultar necesario evitar comportamientos que pudieran llevar a la no colaboración.

*Finalmente*, en la medida en que la mayor parte de los sistemas de incentivación que se utilicen por la vía de vincular salarios con productividad en el sector público se refiera a la actividad de «equipos» en el seno de las organizaciones públicas, es más probable que produzca una homogeneización intra-grupo de las retribuciones, limitando la dispersión salarial que de otro modo se produciría en el caso de referirla a individuos.

La política sindical relativa a los anteriores extremos de diferenciación retributiva puede catalogarse como básicamente igualadora en la parte de protección de colectivos de menor renta, y centrada en cierto esfuerzo por generalizar los incrementos retributivos entre colectivos distintos, buscando en todo caso la indicación de sus niveles mínimos con los de la inflación. Ello ha llevado, por un lado, a la reducción del abanico de las retribuciones básicas entre colectivos (retribuciones que suponen en término medio en torno al 88% del total de la

remuneración<sup>18</sup>). Ello ha agravado el diferencial retributivo público/ privado para los colectivos de mayor cualificación profesional, y ha consolidado, a favor del empleo público, un menor diferencial para los colectivos de inferior capacitación (véase en este sentido la evidencia recogida en los cuadros del Apéndice sobre la composición de retribuciones y su evolución en el tiempo). Por otro lado, dicha estrategia parece haberse asentado en la reducción de ámbitos de negociación laboral, a efectos de concentrar la presión uniformizadora en menores instancias de negociación (véase al respecto J. Jimeno, 1991).

### 1.3.3- *La asignación de responsabilidades en la gestión de los recursos humanos*

En efecto, una cuestión que resulta clave, tanto para calibrar la mayor flexibilidad pretendida en la gestión como su diferencial salarial resultante, es la relativa al grado de descentralización que se da a la **estructura de la negociación colectiva**. Y ello al menos respecto de los siguientes extremos:

En *primer* lugar, el cumplimiento del principio de retribuciones afectas a los salarios prevalentes en el sector privado, que suele servir de guía a la negociación colectiva,<sup>19</sup> puede adquirir una dimensión diversa al asociarse, previsiblemente en distinta medida, a las condiciones de los mercados de trabajo locales.

<sup>18</sup> Se considera aquí que sólo el complemento de productividad y el específico (ya que el de destino se fija en términos porcentuales al sueldo) permiten dicha discriminación relativa.

<sup>19</sup> Este es de hecho el método de determinación salarial en Estados Unidos, Canadá, Francia y Japón, entre otros países. Por ejemplo, en el caso de EE.UU., la negociación sindical se centra exclusivamente en las condiciones de trabajo y promoción. La determinación salarial se establece a través de una muestra de empresas que, dado su tamaño, algunos consideran sesga al alza, en favor de los empleados públicos, la comparación referida.

En *segundo* lugar, resulta probable que de la descentralización de la negociación se derive una pérdida de uniformidad y una mayor dispersión salarial, jugando ésta como una variable más de política de personal dentro de las administraciones públicas.

En *tercer* lugar, más importante aún puede resultar la incidencia de las condiciones de provisión de plantillas en la coyuntura económica; por ejemplo en cuantía; la política de convocatoria de plazas (oportunidad en el tiempo, sensibilidad a las características de la demanda de los servicios públicos, estacionalidad, etc.) y al grado de cobertura de las plazas ofertadas (nuevas o vacantes), estabilidad de las asignaciones de empleo, rotación y, en su caso, a los distintos incentivos a la promoción/ relegación que se puedan producir).

El resultado final de las consideraciones expuestas, en lo que se refiere a la problemática de los incentivos en las organizaciones públicas, remite a la observación de que los niveles de compensación no suelen ajustarse a las distintas condiciones de trabajo, dada la existencia de actividades de influencia en la obtención de rentas irregulares. Ello obliga a establecer procesos de seguimiento y control, por lo que las cuestiones siguientes resultan relevantes:

- a) Cuantía y ubicación (central versus descentralizado) de la información disponible;
- b) capacidad potencial de absorción política de la utilidad/ desutilidad de los conflictos laborales;
- c) correlación entre motivación/ esfuerzo y productividad, y efecto que genera en la actividad.

Las anteriores consideraciones son más importantes cuanto menor resulta la homogeneidad de las actividades catalogadas con propósitos de remuneración, y menos correlacionadas éstas están con los atributos utilizados en los procedimientos de asignación de personal a puestos

de trabajo (dado que los salarios se asocian a las características de los agentes en el momento del acceso a la función, con sólo ajustes menores, en relación a cambios posteriores).

El evitar los costes de transacción, que como hemos visto son más probables cuanto mayor sea el número de autoridades que ejerzan discreción en materias distributivas dentro de la jerarquía organizativa, explica, finalmente, que el círculo de control se pretenda «cerrar» a través de una mayor regulación y centralización administrativa, en detrimento de una gestión más descentralizada de los recursos humanos (Milgrom, 1988).

Pese a la anterior valoración, parece existir, sin embargo, una amplia coincidencia en los sectores públicos occidentales acerca de la necesidad de políticas que hagan posible una mayor **descentralización de la gestión** (OCDE, Puma, ob. cit.). Con ello se pretende, precisamente, poder flexibilizar la gestión de personal, aún a riesgo de cierta pérdida de coordinación en las políticas de gestión de recursos. La permeabilidad de los límites organizativos de las instituciones públicas, ha de favorecer, en principio, las ventajas de la mayor flexibilidad pretendida. Este puede ser el caso, en particular, si el concepto de servicio público se impone a los intereses de la parcelación de los poderes administrativos que en el servicio confluyen. A la consecución de dicho objetivo ha de contribuir el carácter más «generalista» en la formación exigida en los

niveles superiores de personal (teniendo en cuenta la categoría profesional más que la habilidad), en contra del nivel «funcionalista» que predomina en los grados más bajos de especialización.

En todo caso, la obtención de una mayor flexibilidad en la gestión de los recursos humanos a través de una mayor descentralización de la gestión del personal genera un conjunto de interrogantes. Estos se plantean, básicamente, en términos de los mayores costes que la descentralización puede acarrear debido a la potencial pérdida de coordinación y control, y de los beneficios de una mayor racionalización de los recursos productivos que pueda generar al situar las decisiones más cerca de los destinatarios.

La correcta resolución de la anterior tensión ha de determinar, por tanto, la estructura descentralizada óptima para las políticas de personal de las administraciones públicas en cada uno de los ámbitos de actuación considerados.

Cabe señalar, en **resumen**, que el marco institucional en el que desarrollan su actividad las organizaciones públicas, no permite la implantación directa o automática de aquellas políticas que podrían considerarse en principio óptimas para la gestión de personal. Ello exige la correcta valoración de todos y cada uno de los extremos vistos a la hora de valorar la plausibilidad de los intentos de modelización de las políticas de personal en el sector público.

## II. LAS MODELIZACIONES

Tal como apuntábamos en la primera parte de este trabajo, a la descripción de la realidad de partida, fuertemente vinculada a aspectos institucionales administrativos, se pretendía contraponer distintos modelos de referencia en los que se enmarcaban las opciones básicas de la política de empleo.

Las **modelizaciones** —cuyo interés se revisa en esta segunda parte— se han centrado, generalmente, en los siguientes extremos:

1— Se ha tendido a modelizar los elementos diferenciadores de la política de empleo en el Sector Público respecto de la propia del sector privado; básicamente en lo que atañe a la inclusión de elementos ajenos a la maximización del beneficio en la función objetivo del decisor;

2— se ha buscado la concreción de los argumentos de motivación e incentivo en aquellos elementos diferenciadores de los contenidos de la remuneración total (salarial, en especie, mayor estabilidad en el empleo, políticas de promoción/ relegación, etc.) y por categorías ocupacionales (Borjas, 1980; Mitchell, 1988, entre otros) que resultan más específicos a la remuneración pública.

3— se ha procedido, finalmente, a valorar las estimaciones positivas y 'ad hoc' de explicación del comportamiento observado por políticos y sindicatos en la determinación de las políticas salariales y de empleo; básicamente en lo que se refiere a su relación con la coyuntura económica del país, su nivel de desarrollo, peso del sector público en la economía, grado de centralización del país, monopsonio versus peso de la negociación bilateral, etc.

Por lo que atañe en concreto a la planificación de plantillas, los estudios se moverán, como veremos con pocas excepciones, en el campo normativo, sin engarce específico con las políticas de productividad en el sector público.

### II.1 Modelos de determinación del proceso de decisiones en el sector público

La especificación de dichos modelos (véase Freeman, 1986 y Pearce, 1989) incorpora elementos de elección social particulares a la actividad pública.

Entre éstos cabe destacar los siguientes:

(i) la capacidad de los propios empleados públicos de inducir demanda acreditativa de necesidades de plantillas o asunción de determinados niveles de responsabilidad, utilizando para ello el proceso político e influencia electoral —trasladando hacia fuera en lugar de mover el empleo a lo largo de la curva de demanda derivada de la función de producción (Freeman, op.cit.)—;

(ii) una mayor utilización de los beneficios en especie y, en especial, de la provisión de puestos a niveles de retribución superiores a los que corresponden, en sentido estricto, a la cualificación de los candidatos ('grading drifts'), dado que ello permite una menor visualización de la discrecionalidad en la utilización de los sistemas retributivos respecto de las restricciones legales impuestas;

(iii) el mayor interés sindical que la negociación adquiere en el sector público, dada la tradicional mayor presencia de los sindicatos en las Administraciones Públicas, el peso que dicho sector de actividad representa en la economía y la capacidad de subministrar, consecuentemente, señales al resto de los sectores de la actividad sobre los objetivos de inflación, de acuerdo con los incrementos salariales negociados;

(iv) la influencia de la mayor escala de organización que ofrece el sector público para abrir mercados internos de promoción, lo cual garantiza una menor rotación e incentiva, de este modo, una mayor inversión de los agentes en formación específica a la organización.

## 11.2 Modelos de comparación intersectorial

Los modelos de comparación sectorial se basan en la estimación de la siguiente ecuación:

$$Y_i = \sum_{j=1}^n \beta_j X_{ij} + \beta_{n+1} d_i + e_i$$

respecto a una muestra de categorías inclusivas de empleo público y privado, y siendo  $Y_i$ , por ejemplo, una medida del logaritmo natural de retribuciones,  $X$  un vector de  $n$  características personales que se supone influyen en la remuneración y  $d$  una variable ficticia que recoge el efecto 'público' versus 'privado'.

En relación a dicho tipo de modelos cabe destacar que adolecen, por lo general, de una simplificación excesiva, al no cuantificar todos los aspectos relevantes para una comparación realista de retribuciones; básicamente, en lo que se refiere:

(i) a la especificación del perfil y categoría de personal que se compara, en lo que atañe a los niveles de formación y habilidad, y a la distribución de las ocupaciones específicas que se ofertan (Moulton, 1990);

(ii) a la valoración de las posibilidades alternativas de promoción que ambos sectores ofrecen y de las reglas que las determinan, y de los contenidos de trabajo y del grado de seguridad en el mantenimiento del empleo;

(iii) a las compensaciones monetarias, ajustadas por índices de responsabilidad, requeridos para las distintas ocupaciones, diferencias en los índices territoriales (de coste de vida y condiciones de demanda de empleo), y a las compensaciones en especie asociadas efectivamente a la actividad, así como las relativas a la inactividad (cobertura de desempleo, jubilación, etc);

(iv) a la necesidad de controlar por los sesgos propios del tamaño de la administración pública

como empleador y a la autoselección que pueda generar el acceso y retribución del sector público en relación con el sector privado.

Por tanto, la simple estimación del parámetro asociado a una variable ficticia que recogiera el efecto global no ajustado por las diferencias entre la retribución en el empleo público y en el privado, regresionada sobre una medida natural de retribuciones por empleo, podría resultar cuestionada en los términos anteriores.

Hechas las anteriores valoraciones, la literatura anglosajona parece inequívocamente constatar (i) una distribución sectorial de los salarios públicos con una varianza menor; (ii) una tendencia a salarios medios superiores más altos en el sector privado para niveles altos de renta, y en dirección contraria a la anterior para niveles bajos.

Esta dualidad aparece confirmarse también en para los países escandinavos (Pedersen y otros, 1991) y, a grandes rasgos, también en nuestro país (Gutiérrez Reñón, 1989). Vale la pena notar, en este punto, que variaciones en el diferencial de remuneración total del sector público versus privado, tal como señala Krueger (1990), pueden, como en el caso de EE.UU., asociarse a un aumento en la cualificación media de los solicitantes de empleo público, con lo que dicho efecto de selección debería ser considerado. El análisis efectuado por otros autores para el caso del subsector de defensa ratificaría también dicho resultado (Levin, 1988).

### 11.2.1- Modelos positivos de determinación de salarios.

Un esquema sencillo de modelización de la opción individual asociada a la oferta de empleo en el sector público podría formularse del modo siguiente:

Un individuo solicitará un empleo público si la utilidad esperada de solicitar dicho trabajo es mayor que su alternativa; esto es

$$U = U(W_i, B_i) \quad dU/dW > 0 \\ dU/dB > 0 \quad i = (g, p)$$

siendo **W** el valor descontado de la retribución del empleado en el sector **i**, **B** el vector de beneficios no salariales, **g** refiere al sector público y **p** al sector privado.

La decisión individual, en términos de alternativas perdidas, es la siguiente:

$$q U(W_g, B_g) + (1-q) U(W_p, B_p) - C_g - (1-q) C_p > \\ U(W_p, B_p) - C_p$$

lo cual implica que  $q(U(W_g, B_g) - U(W_p, B_p)) + C_p > C_g$

siendo **U<sub>g</sub>** la utilidad a lo largo del tiempo, **q** la probabilidad de ser seleccionado y **C** el coste en términos de utilidad de optar por la ocupación pública y la privada, respectivamente.

Sobre los extremos anteriores, las siguientes variables pueden modular el nivel alcanzado en salarios públicos (**W**):

- Un índice de presión fiscal, capaz de recoger en el tiempo o en el espacio la resistencia genérica del contribuyente a financiar niveles adicionales de gasto público.
- La composición del empleo (varones/mujeres) al afectar ello a los costes de oportunidad (**C**) respectivos.
- Peso de la afiliación sindical relativa y del número de huelgas registradas durante el período legislativo de referencia, al afectar ello de nuevo a (**C**).

- Participación que suponga ya el empleo público sobre el total de la población ocupada (dada la potencial capacidad de inducir demanda de servicios a través del proceso electoral), afectando con ello el valor de (**q**).

- Registro observado en el papel del sector público en política económica como empleador de último recurso o subsidiario de la economía (efecto sobre (**q**)).

- Una variable que pondera el puesto de trabajo (o la retribución ofertada), de manera inversamente proporcional a la rotación observada en el empleo (como aproximación primaria a (**B**)).

Tal como hemos ya comentado, los resultados suelen identificar para perfiles similares de empleo (formación previa, habilidad, edad, sexo, etc.), un diferencial positivo –favorable a los empleados públicos– en aquellas categorías de menor cualificación, y desfavorable para aquellas otras categorías de cualificación más alta. Sin embargo, la consideración de la renta neta disponible para el trabajador en el sector público, descontada a lo largo del ciclo vital, puede compensar, en cierta medida, el diferencial antes observado (van der Hoeck, 1989). Con ello, el análisis resulta generalmente poco concluyente<sup>20</sup>.

## II.2.1.a- Los modelos específicos de demanda de empleo en el sector público pueden agruparse entre I– aquellos que contienen unos niveles de empleo mínimos requeridos

<sup>20</sup> La visión convencional de la Economía del Trabajo indica, a este respecto, que la inelasticidad salarial de la demanda de trabajo y el monopolio natural de la mayor parte de servicios públicos esenciales son las razones fundamentales de las rigideces salariales observadas en el sector público. Una reciente estimación para el caso de EE.UU. ofrece los valores siguientes para la elasticidad de la demanda de trabajo con respecto al salario: Educación (-1.06), Hospitales (-0.30), Policía (-0.29), Bomberos (-0.53), Salud Pública (-0.12) y Bienestar (-0.32) (Véase Freeman, 1986).

(típicamente funciones de utilidad del empleador público Stone-Geary) y 2- los basados en sistemas diferenciales de demanda (modelos del tipo Rotterdam).

El primero de ellos reconoce que las decisiones en materia de personal se refieren, en realidad, a aumentos en el empleo por encima de los niveles ya comprometidos, siendo tan sólo el exceso de gastos de personal por encima de los anteriores niveles los relevantes para la decisión de si se contrata o no empleo adicional. Consecuentemente, se suele especificar la siguiente función:

$$\log (M_j^t / P - \beta_j M_j^{t-1} / P) = b_{0j} + b_{1j} \log w_j + b_{2j} \log ((B - \sum_{k=1}^n w_k \beta_k M_k^{t-1}) / P) + \sum_{r=1}^m C_{rj} \log SDR$$

$j = 1, 2, \dots, n$  siendo  $n$  las categorías de empleo;  $B$  la fracción mínima del empleo del último período en la categoría a emplear en el período actual;  $w_j$  el salario de la categoría  $j$ ;  $B/P$  = presupuesto sobre el total de empleo, y  $SD_j$  aquellas variables sociodemográficas supuestamente relacionadas con la demanda de la categoría  $j$ . Para la consistencia con la función de utilidad Stone-Geary se debe cumplir que  $b_{1j} = -1$  y  $b_{2j} = 1$  para toda  $j$ .

Por lo que se refiere al segundo de los modelos, su especificación se expresa en términos de cambio en el tiempo de los logaritmos naturales de las variables, siendo  $f_j$  la participación media de la categoría  $j$  en el presupuesto total de empleo, y  $\mu_j$  la participación presupuestaria marginal asignada a la categoría  $j$  ( $j = 1, \dots, n$ ). La especificación sería la siguiente:

$$f_j d \ln (M_j/P) = \sum_{k=1}^n \Pi_{jk} d \ln w_k + \mu_j ( \sum_{k=1}^n f_k d \ln (M_k/P) )$$

El último término de la ecuación aproxima el cambio en el presupuesto de gasto de personal en términos reales y en relación al número total de empleados.

Para satisfacer la restricción presupuestaria global,  $U_j$  debe sumar la unidad. A su vez, las condiciones de simetría y homogeneidad exigen, respectivamente, que  $\Pi_{jk} = \Pi_{kj}$  y que  $\sum_k \Pi_{jk} = 0$ .

En su vertiente positiva, la demanda del factor  $j$  se modelaría en términos, por ejemplo, de una función que incluyese argumentos tales como la retribución salarial total, en tasa ajustada por jornada y cualificación ( $W_j$ ), y un vector de variables sociodemográficas ( $Z$ ) que reflejen tanto la capacidad fiscal como la disponibilidad a contribuir a su financiación que muestren los ciudadanos de acuerdo con sus preferencias relativas por los servicios públicos para los que se demanda empleo.

II.2.1.b- La oferta de empleo público resultaría, a su vez, función de los salarios totales pagados ( $W$ ) y un vector de variables económicas ( $V$ ) que incluyera las retribuciones alternativas en el sector privado, aquellas otras preferencias no directamente pecuniarias de los solicitantes y las cualificaciones requeridas por el empleador.

La ecuación salarial resultante quedaría en este caso determinada por

$$W_i = F (Z_i, V_i, X_i, U_i)$$

$U_i$  reflejaría las condiciones de demanda y  $X_i$  recogería —en este supuesto, por ejemplo—, el peso sindical en la determinación salarial, tanto por lo que se refiere a la rigidez salarial como a las limitaciones en la sustituibilidad del trabajo por capital que pudieran afectar a la demanda.

Un último elemento sobre los contenidos de la contratación cabe referirlo a la 'seniority' (esto es, el status más o menos senior en el

contrato ofertado) seguida en la política de empleo; y, de este modo, a la antigüedad y condiciones de los empleados que acceden al empleo público.

En este sentido, si  $W_j$  refiere el salario de los más jóvenes y  $W_s$  el de los más 'seniors', supongamos, en primer lugar, que  $W_s = (1+s)W_j$ . Si los sindicatos consolidan dicho diferencial en aumentos sucesivos de salarios obtendríamos un incremento  $\Omega$  para  $j$  y un aumento  $\Omega m$  para  $s$ , siendo  $m > 1$ .

Bajo estas hipótesis, la respuesta postulada por parte del empleador sería la del aumento de la proporción  $\mu$  del empleo del tipo  $j$ . Si en el momento inicial la distribución fuese igualitaria, de ello resultaría  $\mu > 1/2$ .

Como consecuencia, el diferencial medio entre las dos categorías<sup>21</sup> sería:

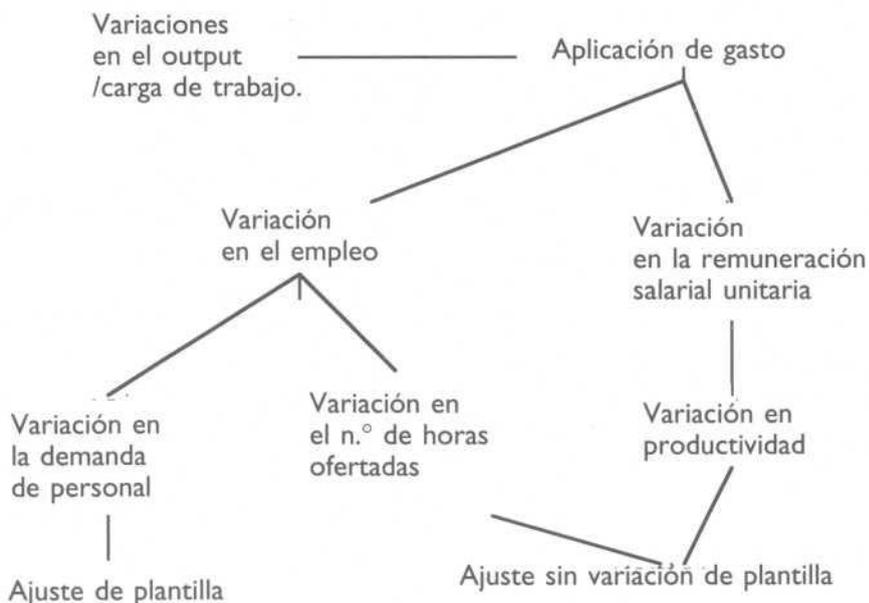
$$\frac{(W_j (1+\Omega)\mu + W_j (1+s) (1+\Omega m) (1-\mu))}{(W_j (1/2) + W_j (1+s) (1/2))} =$$

$$= \frac{((1+\Omega)\mu + (1+s) (1+\Omega m) (1-\mu))}{(1+s) (1/2)} < (1+\Omega),$$

$$\text{siempre que } (1+s) (1+\Omega m) (1-\mu) < 1 + (s/2) - \mu.$$

A la vista de las distintas observaciones efectuadas en la sección anterior, las grandes decisiones en materia de política de personal podrían resumirse como:

### GRAFICO 3 Decisiones en materia de política de personal



<sup>21</sup> Así, por ejemplo, si  $s = 1$  (inicialmente  $W_s = 2W_j$ ),  $\Omega = 0.1$  y  $m = 1.5$ ; en este caso, cualquier valor de  $\mu > 0.542$  producirá un diferencial en el salario medio, inferior al salario diferencial mínimo comparable.

## II.2.2- Modelos de determinación del gasto salarial

Un segundo tipo de modelos, no se centraría tanto en el componente 'precio' o 'cantidad' de la contratación como en los factores que determinan los niveles que alcanza la **presupuestación** total del gasto.

Dichos modelos suelen formularse desde el prisma de la elección colectiva. Bajo esta óptica (Leibenstein, 1984; Wildavsky, 1984, etc), el control social al que se tiende a someter cualquier desigualdad en los niveles de salarios en el sector público, hace que la negociación sindical se centre no tanto en el contenido de los convenios (la negociación de éstos es aún hoy un fenómeno inexistente en algunos países y relativamente reciente en otros<sup>22</sup>), como en la discusión de las partidas de gasto que para personal se fijan en el momento de su presupuestación. Ello remite el análisis al contexto incrementalista con el que se ha formulado, tradicionalmente, el proceso presupuestario en las administraciones públicas. Sin embargo, la naturaleza inductiva de este tipo de modelos (estimación sin teoría independiente de ésta), hace que limiten su capacidad de predicción a la propia realidad observada por ellos, con lo que resultan de menor utilidad.

$$B_t = \mu_0 + \mu_1 B_{t-1} + \mu_2 (B_{t-1} - B_{t-2}) + \sum_{k=1}^n \mu_k Z_k$$

(**B** como antes se refiere a presupuesto —en este caso de gasto en personal—, **t** al período de tiempo, **Z** un conjunto de variables exógenas explicativas, y  $\mu$  los parámetros de la estimación).

<sup>22</sup> En Estados Unidos, la negociación de convenios para los empleados federales se inicia en 1962 y se refiere no a los salarios sino tan sólo a las condiciones de trabajo. Pese a que el sector público americano es el sector con mayor índice de crecimiento de la sindicación, no todos los Estados reconocen el derecho a la negociación salarial, acompañado del derecho de huelga, a sus empleados. A principios de la década de los ochenta sólo ocho Estados tenían reconocidos estos derechos.

En otros casos, la presupuestación en materia de gastos de personal se modeliza a partir de cuadro macroeconómico del país, formulando esquemas semiautomáticos de crecimiento tales como su vinculación directa al incremento de productividades observadas (en el sector privado), métodos de actualización salarial preestablecidos, con tasas ajustadas a restricciones financieras globales  $r^*$  («cash limits»), etc. de modo que, por ejemplo,

$$\sum B_t = (1+r) \sum B_{t-1} \quad y \quad r \leq r^*.$$

Los modelos anteriores son de modo similar referibles a la determinación de salarios basada en un sistema de evaluación interna de puestos de trabajo.

Sin embargo, la realidad parece mostrar que los sistemas de homologación de puestos, dedicación y responsabilidades dentro del sector público, tienden a reducir en el tiempo el abanico de diferencias salariales que inicialmente se haya podido establecer. El sistema de «escalada salarial», por el que se reconocen como meta de negociación los incrementos retributivos correspondientes a la más elevada de las tasas ya registradas dentro del sector público, genera, por lo demás, una creciente igualdad de salarios entre las distintas agencias del sector público.

## II.3 Modelos que interrelacionan factores de «precio» y «cantidad» en las políticas de empleo público

Nótese con lo hasta ahora apuntado que, en general, las decisiones salariales se mantienen en los anteriores modelos de modo independiente de las decisiones relativas a las políticas de plantillas.

Las razones de lo anterior no resultan claras. Para aceptar la independencia de dichas políticas desde un punto de vista teórico, sería necesario

considerar que los coeficientes de sustitución técnica entre trabajo y capital son, en el sector público, mayormente fijos (funciones de producción Leontief), resultando la racionalización de plantillas –asignación de recursos a puestos de trabajo–, en cierto modo ajena al propio proceso de decisiones públicas.

La anterior hipótesis ha sido discutida por autores como Huckins (1989) desde un punto de vista empírico. En este sentido, la subcontratación al sector privado de algunas parcelas de la actividad pública, o su sustitución por otras alternativas de provisión igualmente públicas (cambios en el modo de organización, frecuencia de suministro, etc), se ofrecen como evidencia contraria.

En todo caso, de la revisión efectuada de la literatura existente en materia de políticas de personal en el sector público –y fuera de los

modelos de gasto agregado antes señalados–, únicamente dos tipos de modelos plantean una **integración**, ya sea total o parcial, de las decisiones públicas en materia de determinación salarial y de plantillas.

II.3.1- Un **primer tipo** de modelos considera, de modo explícito, un objetivo preestablecido en relación al tipo de personal (cantidad y cualificación) que se desea contratar. La oferta resulta, por tanto, dependiente del sueldo prefijado, a la vista de lo que se consideran condiciones de mercado. El cumplimiento de un nivel de producción determinado obliga a que se satisfaga correctamente la composición requerida en las variaciones de plantilla.

Este tipo de modelos se ha estimado en el sector militar (Deboer y Brorsen, 1989), de educación superior, y en el sector sanitario (López, 1985).

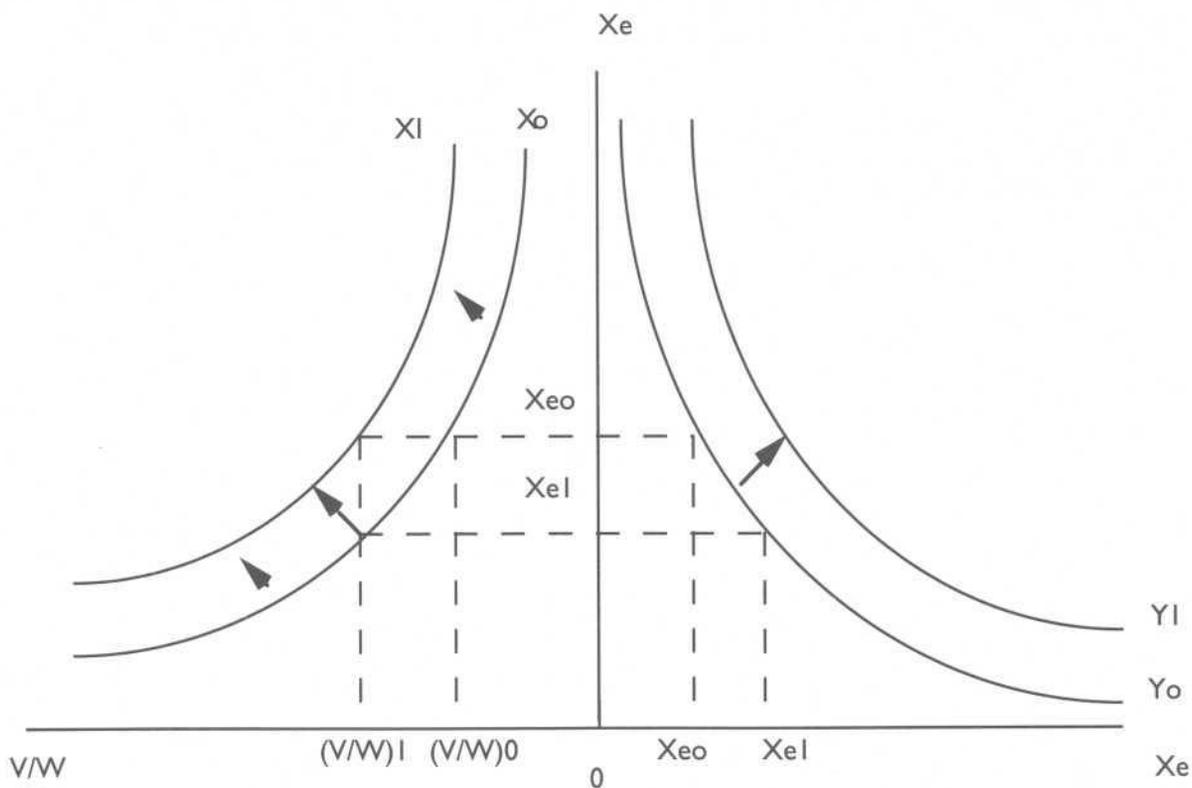
Formulados en términos simples :

$$\text{Max } U(W/X_e)$$

$$\text{st.: } Y = Y(X_e, X_0) \geq Y^*$$

$$\text{siendo } X_e = g(V/W)$$

GRAFICO 4



$V/W$ : salario real (en términos de coste de oportunidad)

$X$ : oferta del factor;  $X_e$ : oferta efectiva del factor; 0,1 estadios en el tiempo;  $Y$ : output

Dichos modelos incorporan una función de utilidad **U** para el agente que depende de la remuneración efectiva por esfuerzo ofertado (**W/Xe**) y una función de producción en que el output **Y** se consigue o bien variando el esfuerzo productivo **Xe** o el número de personal **Xo**. El análisis introduce como parámetro de comparación el coste de oportunidad del desempeño de una actividad pública (básicamente, la remuneración alternativa privada).

Cualquier diferencial o deterioro en la relación **V/W** vigente acabaría imponiendo, en este tipo de modelos, un ajuste en plantillas (por categoría y habida cuenta de la productividad relativa del personal). Su mantenimiento genera efectos en la productividad de los recursos empleados, presionando generalmente en favor de la contratación de personal en categorías laborales menos cualificadas, y un descenso relativo de la carga de trabajo por persona ocupada. El resultado de dicho proceso no refleja necesariamente una disminución en los niveles observados de gasto. (El apéndice proporciona cierta evidencia empírica de la operativa aquí comentada).

La racionalidad del modelo anterior se basa en la capacidad de los agentes de influenciar otras variables que inciden en el gasto, y que mejoran la retribución efectiva por carga de trabajo efectuada, en respuesta a cambios en las remuneraciones ofertadas. En el sector de defensa de los Estados Unidos, por ejemplo, errores en la estimación de los salarios «de reserva» o en los niveles de salario prevalentes en el sector privado para igual nivel de especialización, parecen haber llevado a la cobertura de plazas con niveles de cualificación menores a los pretendidos. De otro modo, ello forzaría, en ejercicios subsiguientes, a incrementos salariales superiores a los prevalentes y necesariamente referidos a colectivos más numerosos, aunque de idéntica escala de especialización, al tener que cubrir las necesidades insuficientemente cubiertas en las convocatorias precedentes.

11.3.2- Un **segundo tipo** de modelos que relacionan explícitamente las políticas de contratación de personal y de salarios se fundamenta en el análisis de las desviaciones en el factor de igualdad entre las productividades marginales estimadas para los distintos factores productivos (categorías de personal) y ratios correspondientes a sus costes relativos.

Las políticas salariales y de variación de plantillas en el margen pueden inferirse, consecuentemente, a partir de las desviaciones observadas. Esta aproximación, utilizada inicialmente por Feldstein (1967), y más recientemente por López y Wagstaff (1989) entre otros, requiere una cuantificación de outputs (intermedios) para la actividad pública y la especificación de funciones de producción plausibles a la vista del tipo de actividad analizada.

Formulado en términos sencillos, este tipo de modelos contienen los siguientes rasgos:

El output **Y** depende de un vector de inputs **Xi**: **Y = f(Xi)**

De su estimación se deriva el coeficiente de productividades marginales de dos factores productivos cualquiera:  $f_i(\cdot)/f_j(\cdot)$ ,

que se compara con el ratio de precios o costes relativos de dichos inputs: **Ci/Cj**.

Para el caso más simple de una función Cobb-Douglas<sup>23</sup>, de su estimación log lineal resulta posible derivar los valores de las elasticidades de los inputs **Bi**. Para esta función, el coeficiente de las elasticidades entre dos inputs cualesquiera (**Bi/Bj**) ha de igualar el nivel de gasto relativo de dichos inputs

$$[(Xi)(Ci)] / [(Xj)(Cj)]$$

<sup>23</sup> Para funciones más complejas, tales como la función de forma flexible "translog", el coeficiente de productividades marginales, que se deriva de la correspondiente estimación, se ha de comparar a los costes relativos de los inputs. En este caso, la elasticidad de cada uno de los inputs depende, a diferencia de lo observado en la función Cobb-Douglas, de la cantidad también utilizada de los otros inputs.

Cualquier desviación observada entre los dos cocientes indica la pauta de corrección apropiada, que se habrá de expresar en variaciones de  $C$ ,  $X$ , o en combinaciones de ambas.

La anterior aproximación requiere la estimación de la función de producción, a través de técnicas econométricas de distinta complejidad, que ha de permitir, en definitiva, el separar las cuestiones de productividad y de coste a la hora de considerar la eficiencia económica en el gasto.

La metodología presentada no resulta sin embargo, quizás, tan discutida por la naturaleza de los postulados que incorpora —en cualquier caso explícitos—, como por la dificultad de encontrar las medidas empíricas apropiadas para realizar dicho tipo de estimaciones en el sector público.

#### II.4 Algunas bases para una modelización alternativa

Los modelos que a continuación se introducen pretenden profundizar en la integración parcial de las cuestiones salariales y de definición de plantillas-, a la vez que tratan de tener en cuenta los rasgos que caracterizan al empleo en el sector público, favoreciendo de este modo un mayor estímulo a la eficiencia económica. Para ello se identifican los siguientes elementos:

##### II.4.1- Modelo de programación dinámica discreta: Promoción vs abandono.

El valor presente de los recursos presupuestarios a disposición de la política de contratación de personal en el período  $t$  se podría definir, en este tipo de modelos, como<sup>24</sup>:

$$B_t = S_t + \sum_{s=t}^{\infty} d^{s-t} b_s$$

siendo  $S_t$  los ingresos reconocidos (derechos adquiridos) en el período  $t$ ,  $b_s$  los ingresos ordinarios del período  $s$ , y  $d$  el factor de descuento. Dicha formulación implica la posibilidad de endeudamiento, en la medida que de la provisión del servicio cuyas necesidades de plantilla se cubren, pueda generarse un aumento futuro de recursos.

La productividad del trabajador  $i$  seguiría la secuencia siguiente:

$$A_t^i = a_t^i + d R_{t+1}^i A_{t+1}^i$$

siendo  $A_t^i$  el valor presente esperado de la aportación productiva del trabajador  $i$ ,  $a_t^i$  las características identificables del trabajador en el momento  $t$ , y  $R_{t+1}^i$  la probabilidad de permanencia en el puesto de trabajo encomendado. Para simplificar, se supone aquí la misma tasa de descuento tanto para las capacitaciones individuales como para los recursos financieros.

A su vez, la retribución esperada del trabajador resulta de:

$$W_t^i = w_t^i + d [ R_{t+1}^i w_{t+1}^i + (1 - R_{t+1}^i) ( V_{t+1}^i + P_{t+1}^i ) ]$$

siendo  $w_t^i$  el salario pagado al final del período  $t$ ;  $V_{t+1}^i$  la retribución en el empleo alternativo y  $P_{t+1}^i$  el valor de la compensación a recibir, en su caso, si el empleado no mantiene la ocupación presente.

El objetivo se define en términos de la selección óptima del personal ( $I$ ) a contratar:

$$\text{Max}_{I_t, I_{t+1}} \sum_{s=t}^{\infty} d^{s-t} \cdot \sum_{i \in I} E ( a_s^i )$$

<sup>24</sup> Modelo adaptado de H.L. Carmichael «Incentives in Academics: Why is there tenure» en Journal of Political Economy, 1988, vol 96 (3).

sujeta a las restricciones siguientes:

\*restricción de compatibilidad de incentivos:

$$w_s^i \geq v_s^i \quad \text{para todo}$$

$$E ( w^{i_{t-1}} ) ( \hat{a}^i = \tilde{a}^i ) \geq E ( w^{i_{t-1}} ) ( \hat{a}^i < \tilde{a}^i )$$

(siendo  $\tilde{a}^i$  la prueba de capacitación de acceso).

\*restricción financiera:

$$\sum_{s=t}^{\infty} d_{s-t} ( \sum_{i \in I} w_s^i + \sum_{j \in J} P_j^s ) \leq B_t$$

Como prueba Carmichael (1988), el modelo genera los incentivos apropiados para una selección óptima (promoción) del personal.

Cabe, sin embargo, notar que el bajo número de abandonos observados entre los empleados públicos resta plausibilidad quizás a este tipo de modelo, en determinados ámbitos al menos, del sector público.

11.4.2- *Modelo de relación de agencia con dos períodos*<sup>25</sup>: *Promoción vs. permanencia.*

En un contexto de múltiples agentes, todo agente maximiza el valor esperado de su utilidad, dependiente a su vez de su salario en el tiempo. Se consideran dos períodos como ilustración, pese a que la realidad pueda comportar tantos períodos como escalas se establezcan en la carrera administrativa:

$$\text{Max } EV = U^a(W_{11}) + R [ U^a(W_{22}) ] + (1-R) [ U^a(W_{12}) ]$$

siendo  $w_{ij}$  las compensaciones totales asociadas a los distintos status  $i$  correspondientes a las probabilidades  $R$  de promoción, o  $(1-R)$  de permanencia, en su caso, en el tiempo  $t$ .

<sup>25</sup> Dicho modelo se corresponde con el propuesto por J. Malcomson (1982) para jerarquías y mercados internos de trabajo.

Las condiciones vendrían dadas en términos de la restricción de participación del agente, del siguiente modo:

$$V \geq V_0$$

siendo  $V_0$  el coste de oportunidad o salario de reserva. Nótese, a estos efectos, que el nivel de utilidad del agente ha de ser igual o superior a un mínimo; esto es,

$$U^a \geq U^a_0$$

con  $U^a = U ( Z, M )$  o utilidad<sup>26</sup> del agente  $a$ , función del esfuerzo ofertado  $y$  de la remuneración percibida:  $U'_z < 0$   $U'_M > 0$ .

Para el principal  $p$ , su utilidad viene definida en términos del resultado y el desembolso de recursos para el pago de la retribución del agente.

Es decir,

$$U^p = U^p ( M, \Omega ) \quad U'_M < 0, \quad U'_\Omega > 0$$

siendo  $\Omega$  el resultado que deriva el principal  $p$  de la actividad del agente,  $M$  ( $M = M(\Omega)$ ), la compensación monetaria asociada al esquema de retribución, y  $D$  el vector de decisiones tomadas por el agente, función a su vez de  $M$  y  $Z$ , o nivel de actividad desarrollado ( $D = D ( Z, M )$ ). La restricción de participación del principal se cumple siempre que  $U^p \geq U^{p0}$

En este contexto, también denominado de «torneo» con dos posibles outputs, tal como demuestra Malcomson (1982), el modelo resulta óptimo para la motivación a la eficiencia en la actuación del agente. Para ello se requiere que sea posible definir un esfuerzo mínimo o actividad requerible al agente y un output mínimo ligado a dicha actividad.

<sup>26</sup> La función de utilidad se postula del tipo Von Neumann-Morgenstern, separable aditiva, continua y estrictamente cóncava – reflejo de la aversión relativa al riesgo del agente –, y que incluye el caso de linealidad.

Que se satisfaga o no la restricción de recursos que se impone dependerá, en último término, del modo en que se determinen las posibilidades de promoción. Estas se han de definir, en ambos supuestos, 'ex ante' (determinándose, por ejemplo, el número de plazas que en todo caso se van a cubrir, o estableciendo un criterio mínimo que garantice el acceso en todo caso de aquéllos que lo superen). En este sentido, por ejemplo, el valor de  $R$ , o probabilidad de promoción, puede expresarse en términos de una función de distribución que relacione el nivel de actividad con el nivel predeterminado  $X^*$  (ya sea en función de los valores medios de la actividad realizada y su desviación típica en la práctica observada, o en relación a valores previamente establecidos para dicha actividad).

Es decir,

$$R = F(X^* - Z).$$

Si  $X^*$  se define *ex ante*, la incertidumbre, en cuanto al número de personas que acabe accediendo a los puestos de promoción, es soportada por el principal, siendo alcanzable el equilibrio presupuestario sólo intertemporalmente, a través de variaciones secuenciales en la definición de  $X^*$ . Ello hace que una definición de  $R$  en términos del porcentaje, por ejemplo, sobre el total de puestos o vacantes existentes que se considera para promoción o acceso, pueda considerarse más plausible a la vista de la limitación de gasto que vincula. En todo caso, el elemento clave de la naturaleza de incentivos suministrados por este tipo de modelos radica en la determinación objetiva, y no utilizable de modo engañoso, de la señal  $X^*$  que el empleador ofrece.

Resulta posible además, sobre la formulación anterior, introducir nuevas variables que acerquen más el modelo a la realidad, tales como las relativas a la reputación o estima individuales en la función de utilidad del agente, o a través de la inclusión del factor tiempo como requisito mínimo para la mejora salarial, en atención a la

antigüedad observada en el desempeño del puesto de trabajo.

#### II.4.3- Política de promoción/ contratación e incentivos a inversiones específicas.

Frente a la política de 'torneos' con promoción exclusiva del primero (individuo o colectivo) del *ranking*, cabe considerar aquellos supuestos en los que la contratación puede ser más generosa —con ascensos /entrada de varios candidatos—, pese a que se pueda concentrar en aquellos agentes con niveles superiores de habilidad o capacidad (y así de productividad).

El argumento de este tipo de modelos formulados genéricamente para la contratación de proveedores (García-Cestona, 1991) pone de relieve que en presencia de múltiples períodos (estabilidad en el empleo) puede resultar óptimo desde el punto de vista de incentivos a la inversión en activos específicos a la organización por parte del trabajador, el aceptar costes de eficiencia a corto plazo para conseguir las mayores ventajas derivadas de la continuación de la relación en el largo plazo. Con ello, la promoción tan sólo del mejor (individuo o grupo) en cada período sería subóptimo a la vista de los intereses de la organización. Ello se debería a las siguientes razones. En primer lugar, con ello se evita el problema de la 'selección nula'. Cubriendo varias plazas los individuos observan mayores posibilidades, favoreciendo un mayor grado de participación. En segundo lugar, el principal se asegura de que existe, con probabilidad elevada, alguien capaz de hacer la tarea<sup>27</sup>. Finalmente, la presencia de múltiples agentes (heterogéneos) abre la posibilidad al principal para que pueda afectar los comportamientos individuales. Este es el punto que aquí se desea enfatizar.

<sup>27</sup> En el campo de la política de proveedores, el hecho que un mayor número aumente la probabilidad de que el principal sea bien servido se conoce como el «stock out issue». En la función pública se trata aquí de prestar un servicio.

La consideración del contrato de empleo como provisión de servicios, en presencia de asimetrías que impiden la definición de un perfil de trabajo que pueda caracterizarse como 'cuenta ajena', favorece este tipo de extensiones del modelo, dada la mayor estabilidad en el empleo público y la mayor dificultad observada a que los agentes, una vez en el empleo público, vayan asumiendo los costes de inversiones específicas a su actividad (estar al día, incentivos a la adopción de innovaciones, etc.).

El **modelo** contiene los **rasgos fundamentales** siguientes:

Asumiremos en razón de la sencillez que existe una sólo actividad y que los empleados públicos se caracterizan por su habilidad tal como resulta de una determinada distribución de probabilidades. Mayor habilidad implica, en este contexto unos costes para el trabajador, a la hora de realizar dicha actividad, menores.

El sistema de contratación propuesto es conocido por las partes y consiste en lo siguiente: Tras la contratación en el primer período, la promoción se determina sin restricción de capacidad, pudiendo elegir a un sólo trabajador o grupo (el mejor del *ranking* observado) o a más de uno, y por tanto no sólo el mejor de la distribución, sino también otro(s) con niveles inferiores de eficiencia. Lo que interesa a la organización es ahora valorar para el tercer período cuál de los sistemas cumplirá mejor los objetivos de eficiencia en la actividad de los agentes.

El modelo se resuelve hacia atrás, analizando primero el segundo de los períodos. La situación de partida se supone como sigue:

(i) La empresa ha podido igualar las habilidades efectivas (la inicial más la resultante de la inversión) de los trabajadores que han accedido al sistema, con lo que los trabajadores tienen una única distribución de capacidad. Esta supone una

'transferencia de tecnología', en el sentido que el trabajador que 'transfiere' recibe como recompensa una parte mayor de la producción del segundo período. Si deciden proceder a la inversión en activos específicos (**H**) –de otro modo **N**– tienen una probabilidad  $q(H)$  de que el coste sea alto (**h**), y de **q** en caso de no inversión, siendo, obviamente,  $q > q(H)$ . El término  $1 - q(H)$  referiría, por su parte, una probabilidad de coste bajo con inversión y de  $1 - q$  en caso de no inversión.

	<b>H</b>	<b>N</b>
Coste 'h'	$q(H)$	$q$
Coste 'l'	$1 - q(H)$	$1 - q$

– Si la promoción se centra en un sólo individuo o grupo, para que éste no proceda a la inversión en el segundo período se ha de cumplir que:

$$(q - q(H)) (h - l) < C(H);$$

esto es, la diferencia de beneficios del individuo entre invertir y no hacerlo (en un sistema de negociación que tenga como solución Nash de reparto de beneficios al 50%) ha de resultar inferior a los costes que asume con la inversión.

–Existiendo más de un trabajador, y remunerando el empleador sobre la base de los resultados observados (en nuestro caso idénticos a los costes obtenidos), la organización podría anunciar un sistema (tipo Bertrand) que ofreciera el siguiente acuerdo: 'si los trabajadores tienen costes distintos, toda la producción recaerá sobre quien tenga costes menores, pero el precio de retribución será el más alto de los dos. Si los dos (o más) trabajadores tienen el mismo coste, la producción se reparte y la remuneración es igual al coste'.

(ii) Los resultados para los empleados de invertir (**H**) o no invertir (**N**) son:

	1	H	N
2			
H		(a,a)	(b,c)
N		(c,b)	(d,d)

(iii) Supuestos posibles:

a) Los dos invierten (H,H):  $q(H) (1-q(H)) (h-l) - C(H)$

b) Sólo invierte uno (y es él mismo) (H,N):  $q(1-q(H)) (h-l) - C(H)$

c) Sólo invierte uno (y no es él) (N,H):  $q(H) (1-q) (h-l)$

d) Ninguno de los dos invierte (N,N):  $q(1-q) (h-l)$ .

Si  $d > b$  y  $c > a$  (esto es, no invirtiendo se asume un menor coste y por tanto un mayor resultado que haciéndolo –caso éste más probable cuando las ganancias son pequeñas), la estrategia dominante es no invertir (N).

(iv) El beneficio para la empresa de que ambos inviertan –siendo  $v$  el valor de la actividad realizada– es, por su parte:

$$E_a = v - (q(H) (2-q(H)) h + (1-q(H)) (h-l))$$

$$= v - h + (1-q(H) (1-q(H)) (h-l))$$

De modo similar, cuando ninguno de los dos invierten:

$$E_d = v - h + (1-q(H)) (1-q(H)) (h-l),$$

resultando  $E_d < E_c < E_a$ .

En palabras, la empresa prefiere que los empleados inviertan. Pero si se impone la condición de que tan sólo pequeñas mejoras resultan factibles, la estrategia ‘no inversión’ domina, no realizándose inversión alguna, por parte de los

trabajadores, en el segundo período. Más aún, si  $B(H,H)$  denota el beneficio social de que los dos empleados inviertan, se puede demostrar que  $B(H,H) < B(N,H) < B(N,N)$  y además que  $B(H) < B(N) < B(N,N)$ ; supuesto este último que confirma la situación en que para más de dos períodos, la promoción de más de una categoría de trabajadores es superior a la de una sola, y que no invertir es socialmente óptimo –con lo que se ratifica una de las características observadas en la función pública: la asunción de los costes de formación por parte de la organización, una vez accedido el trabajador al empleo público habiendo para ello asumido inicialmente los costes de formación necesarios para su acceso.

En resumen, como puede comprobarse, los modelos anteriores tienden a formular competencia interna en la provisión de puestos de trabajo, requieren la satisfacción de las restricciones de participación por parte del trabajador, y exigen generalmente un compromiso anunciado de modo previo acerca las condiciones de contratación, ya sea en los niveles de gasto que se vinculan, ya sea en la cuantía de puestos de trabajo que se está dispuesto a aceptar.

Dichos modelos introducen, por lo demás, a) los niveles de incentivos apropiados, en lo que atañe a la verdadera revelación de señales en el primero de los casos (o atributos para la asignación de contratos eficientes), b) para la motivación a una mayor eficiencia en la actividad en el segundo de los casos y c) para el tratamiento óptimo de los incentivos a la inversión específica por parte de los agentes en la organización en el último de ellos.

### III. CONCLUSION

La formulación de las políticas de personal en los términos de separación de la opción aumentos salariales versus incremento de plantillas anteriormente argumentada parece, desde esta óptica, claramente recomendable. Este es particularmente el caso, en un entorno en el que se pretende mayor descentralización organizativa y flexibilidad en la gestión de los recursos humanos.

Movilidad y flexibilidad se muestran, en este contexto, como requisitos que parece conveniente acompañen las condiciones de acceso al empleo público. Al sector público le corresponde, en todo caso, ofrecer las señales oportunas

en la promoción/relegación de personal y aplicar, en su caso, los programas de orientación o reciclaje que se puedan considerar apropiados para dichos propósitos.

La motivación personal es, para el objetivo anterior, la clave o motor de la flexibilidad pretendida. En este sentido, la gestión descentralizada puede favorecer dicha motivación en la medida que, dentro de una misma envolvente de gasto, reasigne de manera óptima la capacidad de fijar las opciones relativas a las políticas de «precio» y de «cantidad» en la administración de los recursos destinados a los gastos de personal en el sector público.

## BIBLIOGRAFIA

- AARON B., J.M. NAJITA y J.L. STERN** (eds) (1988) «Public Sector Bargaining» The Bureau of National Affairs, Washington D.C.
- ALCAIDE, J** (1990) «Política de rentas» *Información Comercial Española*, dic/89-Enero/90, pp 51-81.
- ALLEN S.G.** (1989) «Unions and job security in the Public Sector», *NBER, Reprint Series 1257*.
- ASCHAUER D.A.** (1989) «Is public expenditure productive?». *Journal of Monetary Economics*, 23, pp. 177-200.
- BELTRAN M.** (1991) «La productividad de la Administración española: Un análisis comparativo». Informe del Instituto de Estudios de Prospectiva, Secret. de Estado de Economía.
- BLADES D.** (1990) «Biens et services dans les pays de l'OCDE», *Revue Economique de l'OCDE*. Paris.
- BORJAS G.J.** (1980) «Wage Policy in the Federal Bureaucracy», American Enterprise Institute. Studies in Economic Policy, Washington.
- CABRILLO E.** (1990) «La gestión de los recursos humanos, presupuestación y Hacienda Local en España» I.E.F., monografía nº 97.
- CARMICHAEL H.L.** (1988) «Incentives in Academics: Why is there Tenure?». *Journal of Political Economy*, vol 96 (3).
- DeBOER L. y B. W. BRORSEN** «A Note on Congressional Pay Setting» *Public Finance Quarterly*, vol 17, (1).
- DEUTSCH, M.** (1985) «Distributive Justice: A Social Psychological Perspective» New Haven C.T. Yale Univ. Press.
- EHRENBERG R.G. y J.L. SCHWARZ** (1986) «Public Sector Labour Markets» en O. Ashenfelter y R. Layard «*Handbook of Labor Economics*», vol II, Elsevier publ.
- ELLIOT R.F. y P.D. MURPHY** (1987) «The relative pay of Public and Private Sector Employees, 1970-1984» *Cambridge Journal of Economics*, 11, 107-132.
- FELDSTEIN M.S.** (1967) «Efficiency in the National Health Service: An Econometric Approach». North Holland.
- FISK D.M.** (1984) «Public Sector Productivity and Relative Efficiency: The State of Art in the United States» en HANUSCH H. (ed) *Public Finance and the Quest for Efficiency*. Wayne State Univ. Press.
- FOGEL W. y D. LEWIN** (1974) «Wage Determination in the Public Sector», *Industrial and Labor Relations Review*, 27, (3).
- FREEMAN R.B.** (1986) «Unionism comes to the Public Sector». *Journal of Economic Literature*, vol 24, Marzo, pp 41-86.
- GARCIA CESTONA M.A.** (1991) «Optimal market structure. A dual sourcing approach» en *Essays on Theory of the firm Ph.D. (no public)*. Graduate School of Business. Stanford University.
- GARCIA CESTONA M.A.** (1992) «Banks and Corporate Finance: Impact on firms' survival». *Working Papers. Fundación BBV*, Madrid.
- GELB A. et al.** (1991) «Public Sector employment, rent seeking and economic growth» *The Economic Journal*, 101, sept.
- GUTIERREZ REÑON A.** (1990) «Función del cuerpo en un sistema de carrera» *R.V.A.P.* 26.
- GUTIERREZ REÑON A. et. al.** (1989) «La experiencia de la evaluación de puestos de trabajo en la Administración Pública» INAP. Madrid.
- GYOURKO J. y J. TRACY** (1988) «An analysis of public and private sector wages allowing for endogenous choices of both Government and Union status». *Journal of Labour Economics*, vol 6, 2.

- HELLER P.S. y A.TAIT (1985)** «Empleo y remuneración en el Sector público: Comparaciones internacionales» *Informes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*. Madrid.
- HUCKINS L.E. (1989)** «Capital Labor Substitution in Municipal Government» *Public Finance Quarterly*, vol 17, (4).
- JIMENO J.F.** «Negociación colectiva: Una mayor descentralización y sus consecuencias» *Economistas* n° 52 extra. Colegio de Madrid.
- KRAFT K. (1991)** «The incentive effects of dismissals, efficiency wages, piece-rates and profit-sharing» *The Review of Economics and Statistics*, jan.
- KREPS D.M. (1990)** *A Course in Microeconomic Theory*. Princeton. New York.
- KRUEGER A.B. (1988)** «The determinants of queues for federal jobs» *Industrial and Labour Relations Review*, vol 41, 4.
- LAZEAR E.P. (1989)** «Pay equity and industrial politics» *Journal of Political Economy* vol 97, 3 pp. 561-580.
- LAZEAR E.P. y H. ROSEN (1981)** «Rank-order Tournaments as Optimum Labor Contracts» *Journal of Political Economy*, 89 (pp 841-864).
- LEIBENSTEIN H. (1984)** «Motivations and constraints in the Supply-Cost of Government Services: A Game Theoretic Analysis» en H.HANUSCH (ed) *Public Finance and the Quest for Efficiency*. Wayne State Univ. Press.
- LEVENTHAL G.S. , J.W. MICHAELS y C. SANFORD (1972)** «Inequity and Interpersonal Conflict». *Journal of Personality and Social Psychology*, 2 (pp 88-102).
- LEVIN D. Y Otros (eds) (1988)** *Public Sector Relations*. Lexington Books, Massachusetts.
- LOPEZ CASASNOVAS G. (1984)** «A Budget-based Contract for Promoting Efficiency in the Hospital Sector» *Universidad de York* (mimeo).
- LOPEZ CASASNOVAS G. (1985)** «Gasto Público y Proceso Presupuestario». *Presupuesto y Gasto Público*, 25. I.E.F. Madrid.
- LOPEZ CASASNOVAS G. y A.R. WAGSTAFF (1989)** «Indicadores para la gestión del personal sanitario basados en criterios de eficiencia económica». *Ministerio de Sanidad y Consumo de España*, Madrid (mimeo).
- MALCOMSON J. M. (1982)** «Work Incentives, Hierarchy and Internal Labour Markets» *University of York Discussion Paper*, 78.
- MILGROM P. (1988)** «Employment Contracts, Influence Activities and Efficient Organization Design» *Journal of Political Economy*, 96 (1).
- MILGROM P. y J. ROBERTS (1989)** «An Economic Approach to Influence Activities in Organizations» *American Journal of Sociology* 94, (pp 154-179).
- MITCHELL D.J.B. (1988)** «Collective Bargaining and Compensation in the Public Sector», en AARON B. y otros , *Public Sector Bargaining*, op. cit.
- MOULTON B.R. (1990)** «A reexamination of the federal-private wage differential in the United States». *Journal of Labor Economics*, vol 8,2.
- OCDE (1990a)** «Flexible Personnel Management in the Public Service» OCDE. Public Management Series, París.
- OCDE (1990b)** «Public Management Developments» OCDE. Public Management Series, Survey 1990, París.
- OIT (1989)** «La remuneración global» en «El servicio público, sus empleados y trabajadores». *El Trabajo en el Mundo*. Ginebra.

- OXLEY H. y J.P. MARTIN (1991)** Controlling Government Spending and Deficits: Trends in the 1980s and Prospects for the 1990s. *OECD Economic Studies*, n° 17 Autumn. París.
- PARADA R. (1991)** *Derecho Administrativo Económico*, vol 2 El Empleo Público.
- PEARCE J.E. (1990)** «Tenure, Unions, and the Relationship between Employer Size and Wages». *Journal of Labour Economics*, vol. 8,2 pp 251-69.
- PEDERSEN P.J., et al. (1990)** «Wage differentials between the public and private sectors», *Journal of Public Economics* vol 41. 127-44.
- PESTON M. H. (1986)** «The elementary macroeconomic consequences of differing public and private sector wages», *Public Finance*, vol. 41, 2.
- PETERS B.G. (1991)** «La moral en la función pública: estudio comparado» *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, 3.
- PFEFFER J. y N. LANGTON (1988)** «Wage Inequality and the Organization of Work: The Case of the Academic Departments» *Administrative Science Quarterly*, 33 (pp 588-606).
- SALAS FUMAS V. (1987)** «Economía de la Empresa». Ed. Ariel, Barcelona.
- SANDIER S. (1989)** «Health Services utilization and physician income trends». *Health Care Financing Review*, Annual supplement
- STIGLITZ J.E. (1989)** *The Economic Role of the State*, Blackwell.
- TIROLE J. (1988)** *The Theory of Industrial Organization*, Cambridge, Mass. MIT Press.
- VAN DER HOEK M.P. (1989)** «Pay differentials between the private and the public sector in the Netherlands» *Public Finance Quarterly*, vol 17, (1).
- WILDAVSKY A. (1984)** *The politics of the budgetary process*. Boston, Mass.; Little, Brown.

## APENDICE:

### LA EVIDENCIA DISPONIBLE SOBRE LA OPCION 'PRECIO VERSUS CANTIDAD EN LA POLITICA DE EMPLEO PUBLICO'

La secuencia en la información que se adjunta en este Apéndice es la siguiente:

—El Cuadro 1 fija los datos básicos de referencia acerca de la variación de empleo y rentas en el Sector público en el contexto de los grandes países de la OCDE, de modo similar al cuadro 3 incluido en el propio texto. De dicha observación parece apuntarse que para el período 1950-1987, y excepto para Estados Unidos, las retribuciones en el sector público han perdido poder adquisitivo. Aún observando la retribución máxima registrada, dichas retribuciones han crecido por debajo del índice de precios al consumo y del crecimiento de los salarios no agrícolas, en países como Francia, Reino Unido, Alemania y Suecia. (Esta observación se discute para el caso español a partir de la información contenida en el Cuadro nº 2 de este Apéndice). En todo caso, para la mayoría de países de la OCDE, parece registrarse una relativa constancia en el peso de las retribuciones de los empleados públicos en términos de PIB para el periodo 1975-1985. España, tal como se analiza en el texto del presente trabajo, refiriendo para ello una serie de factores explicativos de carácter específico, no se sustrae a esta tendencia.

—El Cuadro 2 analiza la observación anterior referida a nuestro país para el período 1981-1991. Los datos utilizados hasta el año 1987 proceden del Sistema de Contabilidad Nacional de las Naciones Unidas (último año del que se dispone). Para los años posteriores se han actualizado dichos datos de acuerdo con las variaciones registradas en el gasto consolidado de personal de las Administraciones Públicas, deflactado por la variación observada en el empleo público total (tal como aparece en la Encuesta de Población Activa, hasta la fecha).

La inclusión de estos últimos datos, aunque tentativos —por lo que deben tomarse con cautela— parece confirmar el 'catching up' comentado en el trabajo en favor de las remuneraciones públicas, tanto respecto de la propia evolución de los salarios no agrícolas en el año 1989, como del propio IPC año 1987. Quizás la huelga de Diciembre de 1988 y la inclusión de cláusulas de revisión salarial automática —aunque con retraso—, respecto de la desviación sobre la inflación prevista para las rentas públicas (a partir de 1990), pueden explicar, al menos en parte, dicho efecto. El Cuadro 3 suministra la matriz de datos utilizados para el análisis, así como algunos gráficos que visualizan el fenómeno anterior.

—Los Cuadros 3, 4 y 5 ofrecen información sobre la composición de personal en el conjunto del Sector Público, y sobre los costes relativos asociados a sus distintas categorías. A su vez, cuando ello resulta posible, se ofrecen datos de la evolución registrada en el tiempo para ambos factores (composición de plantillas y salarios relativos).

En este sentido cabe destacar los siguientes extremos: Se observa, por un lado, el crecimiento relativo de los contratos laborales (en detrimento de las contrataciones funcionariales) al final de la década de los ochenta, de acuerdo con las ideas dominantes en el momento y ya comentadas en el texto; éste es el caso, en particular, del Sector Público estatal y de la Seguridad Social. Por otro lado, los datos del Cuadro 6 ofrecen la composición por grupos y niveles de las categoría de personal y los elementos que integran su masa salarial.

Puede destacarse, en este sentido, el descenso porcentual de la retribución básica sobre el conjunto de la retribución total en la medida que aumenta la cualificación, tanto en el grado como en el nivel del empleo público (del 75% para los niveles inferiores al 35% para los superiores). Son los complementos específicos la razón de dichas diferencias, vista la relativa constancia

que muestran los complementos de destino (en torno al 25% de la retribución total). Los complementos específicos, tal como se comenta en el texto, intentan compensar la dedicación, responsabilidad y dificultad asociada al desempeño del puesto de trabajo.

La comparación entre 1986 y 1990 se realiza por niveles (a 1 de Enero de 1986 y 1 de Enero de 1990). Destaca del análisis la falta de una pauta homogénea, tanto en lo que se refiere al escalado relativo por niveles para cada año (el abanico entre el nivel superior e inferior era de 4.2 para 1986 y de 4.7 para 1990), como a su crecimiento relativo —y en particular, tras deflactar por la variación registrada en el IPC. El deterioro salarial parece concentrarse, en todo caso, en los niveles superiores.

Los datos incluidos permiten, a su vez, un análisis específico por Ministerios, destacando aquí la mayor importancia relativa que adquieren los complementos específicos (dificultad y responsabilidad de los puestos desempeñados) en los Ministerios de Economía y Hacienda, Industria, Asuntos Exteriores, Justicia, Administraciones Públicas, Transportes y Asuntos con las Cortes.

Para el caso concreto de la Administración Civil del Estado se comparan composición y coste relativos por grados (titulación) y su variación entre 1986 y 1990. Destaca de su observación la variación registrada en las categorías intermedias B y D en detrimento de los estratos

superior e inferior, respectivamente, así como la ampliación relativa del abanico para A y B respecto de D y E (de 3.0 entre A y E para 1986 a 3.4 en 1990), pero no en A respecto de B y C, o en C respecto de D.

—Por último, el Gráfico I y cuadro adjunto al gráfico comparan las retribuciones públicas y privadas, una vez los puestos de trabajo se han valorado bajo la idéntica metodología que incorpora el sistema Hay.

Destaca del análisis la linealidad de la asociación entre puntos y retribución anual en el sector privado. Para el sector público se registran tres intervalos claramente diferenciados con una disminución sucesiva de diferencias intrasector público, que marcan una diferencia máxima intersectorial para las categorías de mayor puntuación. Estas se ubican a partir de las Jefaturas de Servicio y Subdirecciones Generales (más allá de los 700 puntos) Los efectos que ello puede provocar se comentan en el texto. Pese a que afecta a un número reducido de puestos, se trata de los cuadros directivos de las Administraciones Públicas.

El empuje que parecen registrar las remuneraciones públicas en estos últimos años obliga a que, sin embargo, las conclusiones que se derivan de los datos hasta aquí comentados, y en particular los relativos a años anteriores a 1988, se hayan de tomar con extrema precacución si de ellos se pretende inferir recomendaciones de política pública.

## CUADROS APENDICE

### APENDICE I

#### CUADRO A.1.1

#### RETRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACION CENTRAL COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO

	1975	1985	Variación porcentual
Austria . . . . .	4,2	4,1	-2,3
Bélgica . . . . .	7,9	7,7	-2,5
Dinamarca . . . . .	6,8	5,0	-26,5
Finlandia . . . . .	3,4	3,1	-8,8
Francia . . . . .	6,3	8,1	+28,6
Alemania . . . . .	3,1	2,6	-16,1
Grecia . . . . .	13,3	13,6	+2,2
Irlanda . . . . .	6,3	6,5	+3,2
Italia . . . . .	5,6	6,1	+8,9
Luxemburgo . . . . .	8,1	7,8	-3,7
Holanda . . . . .	5,6	5,0	-10,7
Noruega . . . . .	4,1	3,3	-19,5
España . . . . .	6,1	6,1	0,0
Suecia . . . . .	3,2	2,6	-18,8
Suiza . . . . .	1,3	1,3	0,0
Reino Unido . . . . .	6,2	5,2	-16,1
Promedio . . . . .	5,7	5,5	-5,1

Fuentes: Fondo Monetario Internacional, «Government Finance Statistics Yearbook» Washington, DC: Fondo Monetario Internacional, anual; Fondo Monetario Internacional, «International Financial Statistics». Washington, DC: Fondo Monetario Internacional, mensual.

CUADRO A.I.1 (cont.)

FLUCTUACIONES DE LAS RETRIBUCIONES EN EL SECTOR PÚBLICO  
(MAXIMAS RETRIBUCIONES) COMPARADAS CON LA ECONOMIA (VALORES  
INDICADOS)

	Retribuciones del sector público	Precios al consumo	Retribuciones no agrícolas
<i>Francia</i>			
1950 .....	100	100	100
1960 .....	187	185	196
1965 .....	220	228	228
1970 .....	250	281	364
1975 .....	416	427	716
1980 .....	675	702	1.370
1985 .....	909	1.110	2.378
1988 .....	1.088	1.211	2.591
<i>Alemania Occidental</i>			
1950 .....	100	100	100
1960 .....	147	135	164
1965 .....	185	161	266
1970 .....	237	220	381
1975 .....	334	262	611
1980 .....	425	410	838
1985 .....	489	509	1.024
1988 .....	502	519	1.111
<i>Suecia</i>			
1950 .....	100	100	100
1960 .....	127	161	145
1965 .....	181	195	271
1970 .....	206	242	417
1975 .....	289	352	602
1980 .....	566	580	1.223
1985 .....	828	892	1.808
1988 .....	874	1.013	1.944
<i>Reino Unido</i>			
1950 .....	100	100	100
1960 .....	134	147	139
1965 .....	178	174	243
1970 .....	201	218	358
1975 .....	378	408	733
1980 .....	745	798	1.480
1985 .....	1.089	1.129	2.206
1988 .....	1.242	1.328	2.413
<i>Estados Unidos</i>			
1950 .....	100	100	100
1960 .....	157	126	145
1965 .....	201	137	183
1970 .....	257	164	255
1975 .....	331	226	387
1980 .....	358	331	616
1985 .....	554	426	866
1987 .....	554	476	1.031

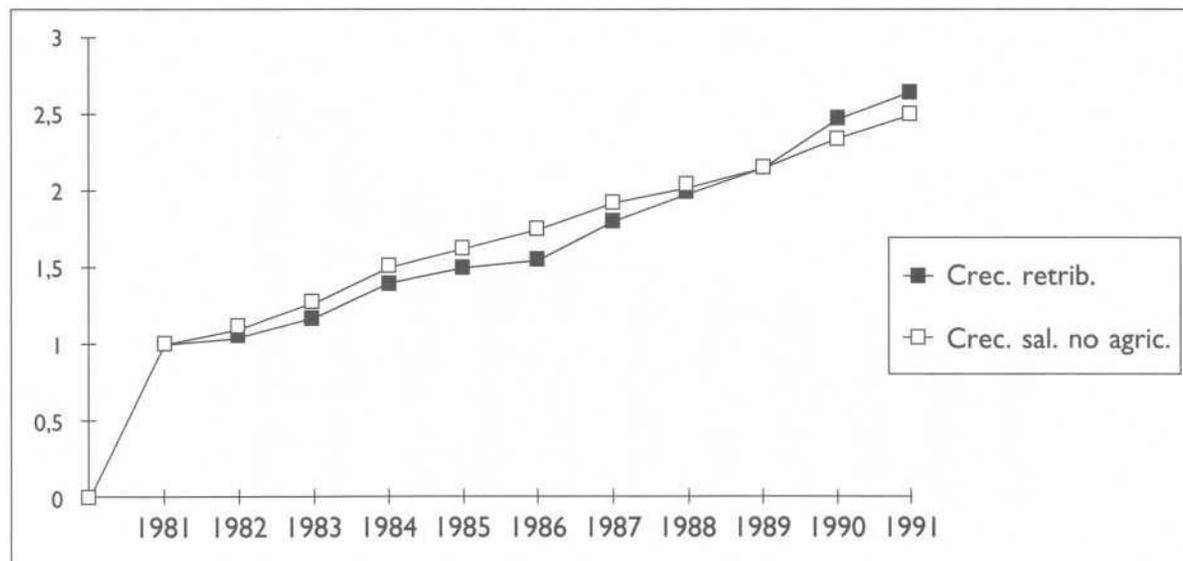
Fuentes: OIT, Year Book of Labour Statistics. Genève: OIT, anual; Ministère de la Fonction Publique et du Plan, «La Fonction Publique de l'Etat». Paris: La Documentation française, anual; Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt; anual; Statistiska Centralbyran. Extraído de B.G. Peters (ob. cit.).

**CUADRO A.1.2**  
**ALGUNOS INDICADORES SOBRE LA VARIACION DE EMPLEO Y RENTAS EN EL SECTOR PUBLICO**

	Crec. Empl. Público	Crec. total retrib. (1)	Crec. retrib. media/empl. agrícola	Crec. sal. no agrícolas	Ind. gral. Precios	Crec. cost. hora	Indicadores de malestar social			Dif./IPC	Dif./sal no agric.
							% huelgas	% trabaj. imp.	% días perd.		
1981	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00				0,00	0,00
1982	1,05	1,14	1,09	1,15	1,14	1,16				-0,05	-0,06
1983	1,12	1,35	1,21	1,33	1,28	1,33				-0,07	-0,12
1984	1,10	1,51	1,37	1,49	1,43	1,47				-0,05	-0,12
1985	1,14	1,70	1,49	1,64	1,55	1,60	0,17	0,04	0,05	-0,06	-0,15
1986	1,21	1,91	1,58	1,81	1,69	1,76	0,16	0,26	0,24	-0,11	-0,23
1987	1,15	2,13	1,85	1,96	1,78	1,88	0,21	0,28	0,31	0,07	-0,11
1988	1,18	2,39	2,03	2,09	1,86	1,96	0,21	0,08	0,25	0,17	-0,06
1989	1,28	2,88	2,26	2,25	1,99	2,05				0,27	0,01
1990	1,34	3,44	2,57	2,43	2,12	2,19				0,35	0,14
1991	1,36	3,79	2,79	2,59	2,24	2,33				0,55	0,21

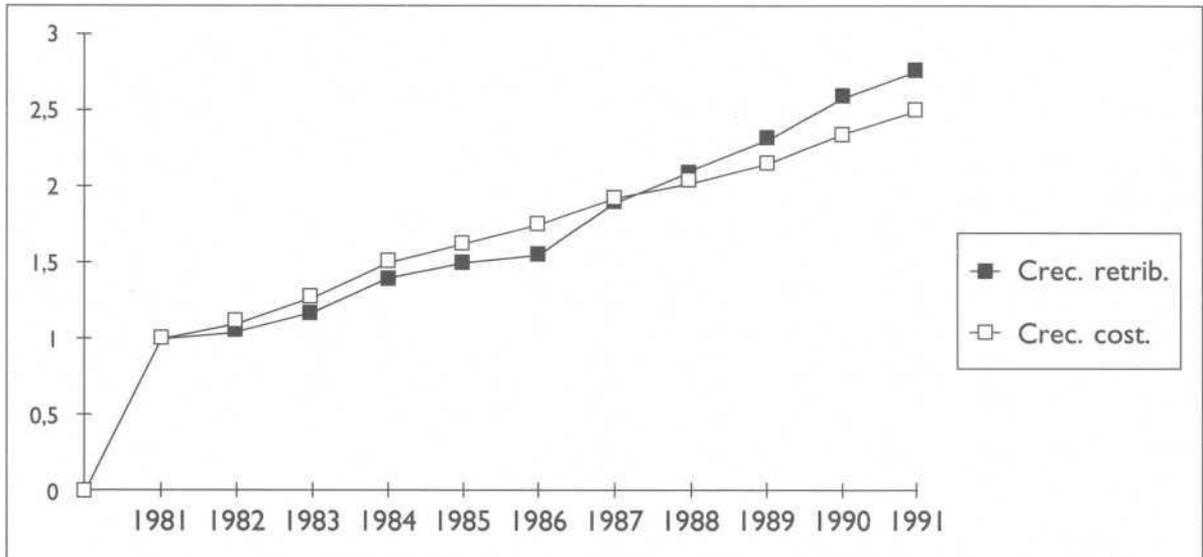
(1) Para 1988 y siguientes se ha proyectado el crecimiento de las retribuciones de personal de las AA.PP. y se ha deflactado por el crecimiento en el número total de asalariados en el sector público, destacándose tan sólo las variaciones registradas en el crecimiento.

**GRAFICO A 1.1**  
**VARIACIONES EN LA RETRIBUCION MEDIA EN LAS AA.PP. EN RELACION AL CRECIMIENTO DE LOS SALARIOS NO AGRICOLAS**



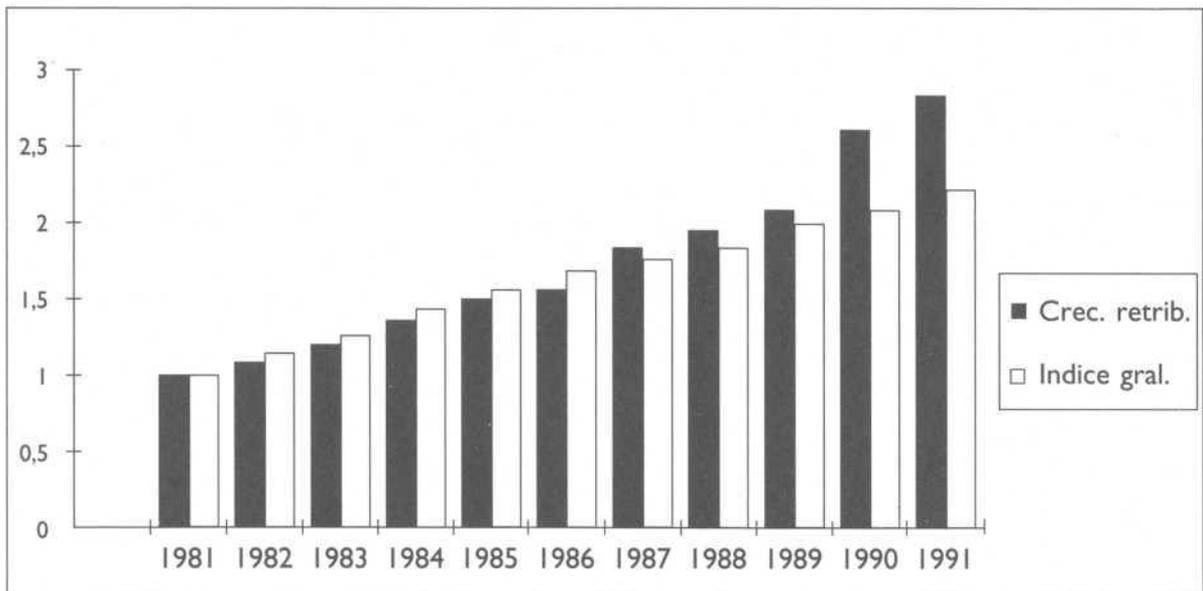
**GRAFICO A 1.2**

**VARIACIONES EN LA RETRIBUCION MEDIA EN LAS AA.PP. EN RELACION AL COSTE DE LA INDUSTRIA POR HORA**



**GRAFICO A 1.3**

**CRECIMIENTO DE LAS RETRIBUCIONES MEDIAS EN RELACION AL IPC**



**CUADRO A.1.2 (cont.)**

AÑO	Asalariados sector público			% Var. anual	Indice	Ratio MV	Valor Añadido Serv. AA.PP.		Compensación salar. empleats		Retrib. media Crec 1981 por empleado = 1	
	V	M	TOTAL				prec. corr.	prec. const.	mil mill. ptas. corr.	mil mill. ptas. corr.		
1978												
1979												
1980							1565,3	1565,3	1488,2			
1981	1126,4	441,4	1567,8		100,00	0,39	1836,8	1615,5	1747,2	1,00	1,11442786	1,00
1982	1178,1	468,4	1646,5	5,02	105,02	0,40	2105,6	1683,1	2000,1	1,14	1,21475858	1,09
1983	1242,7	513,1	1755,8	6,64	111,99	0,41	2491,5	1744,4	2364,9	1,35	1,34690739	1,21
1984	1184,9	535,9	1720,8	-1,99	109,76	0,45	2782,5	1798,5	2634,4	1,51	1,53091585	1,37
1985	1226,6	562,1	1788,7	3,95	114,09	0,46	3144,1	1874,1	2975,1	1,70	1,663275	1,49
1986	1261,1	635,3	1896,4	6,02	120,96	0,50	3533,5	1950,6	3339,1	1,91	1,76075722	1,58
1987	1184,4	622,8	1807,2	-4,70	115,27	0,53	3932,1	2047,3	3719,5	2,13	2,05815626	1,85
1988	1184,3	662,6	1846,9	2,20	117,80	0,56						
1989	1248,5	751,2	1999,7	8,27	127,55	0,60						
1990	1290,3	815,8	2106,1	5,32	134,33	0,63						
1991	1266,7	868,4	2135,1	1,38	136,18	0,69						

Fuente: Elaboración propia de CECIR (1992) y datos INE.

**CUADRO A.1.2 (cont.)**

AÑO	Algunas comparaciones sal. no agric.	Crec. 1981 = 1	Ind. Grat. Precio Crec.	IPC 1981=1	Costes indust/hora	n.º huelgas Serv. colect. social y personales (1)	Trabajadores implicados	Días perdidos	n.º huelgas totales generales	Trabajadores implicados	Días perd.	n.º huelgas	Ratio de 1 sobre 2 Trabaj. impl.	Días perd.	
1978	194	0,57	74,8	0,65	318	0,57									
1979	239	0,70	86,6	0,76	381	0,68									
1980	282	0,83	100	0,87	469	0,84									
1981	340	1,00	114,6	1,00	557	1,00									
1982	392	1,15	131,1	1,14	648	1,16									
1983	452	1,33	147,1	1,28	742	1,33									
1984	508	1,49	163,6	1,43	821	1,47									
1985	558	1,64	178	1,55	892	1,60	189	54,9	150,3	1092	1511,2	3223,5	0,17	0,04	0,05
1986	616	1,81	193,4	1,69	979	1,76	145	221,5	539,2	914	857,9	2279,4	0,16	0,26	0,24
1987	667	1,96	203,9	1,78	1046	1,88	298	527,3	1489,9	1497	1881,2	5025	0,20	0,28	0,30
1988			213,7	1,86			242	513	2853	1193	6692,2	11641,1	0,20	0,08	0,25

Fuente: Elaboración propia a partir de INE.

CUADRO A.1.3

EVOLUCION DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACION CIVIL DEL ESTADO,  
ATENDIENDO A LAS CATEGORIAS LABORALES. AÑOS 1989/88

CATEGORIAS	1989	1988	Variación absoluta	Tasa variación
Altos Cargos .....	408	399	9	2,3
Personal Eventual .....	300	272	28	10,3
Funcionarios .....	455.386	435.660	19.726	4,5
Otro Personal .....	6.191	10.182	-3.991	-39,2
Contratados Laborales .....	106.381	104.035	2.346	2,3
<b>TOTAL .....</b>	<b>568.666</b>	<b>550.548</b>	<b>18.118</b>	<b>3,3</b>

EVOLUCION DEL EMPLEO EN LA SEGURIDAD SOCIAL, ATENDIENDO A LAS  
CATEGORIAS LABORALES. AÑOS 1989/88

CATEGORIAS	1989	1988	Variación absoluta	Tasa variación
Altos Cargos .....	5	5	-	-
Funcionarios .....	30.046	31.923	-1.877	-5,9
Personal Estatutario .....	126.550	121.293	5.257	4,3
Contratados Laborales .....	57.607	42.452	15.155	35,7
<b>TOTAL .....</b>	<b>214.208</b>	<b>195.673</b>	<b>18.535</b>	<b>9,5</b>

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado -IGAE- (1990)

**CUADRO A.1.3 (cont.)**

**CATEGORIAS LABORALES DEL PERSONAL AL SERVICIO DEL SECTOR  
PUBLICO ESTATAL. AÑOS 1989/1988**

CATEGORIAS	1989		1988		Variación	
	Efectivos	%	Efectivos	%	Efectivos	%
Altos Cargos .....	433	—	424	—	9	2,1
Personal Eventual Gabinetes ...	311	—	279	—	32	11,5
Funcionarios Civiles .....	493.279	36,8	475.973	36,4	17.306	3,6
Funcionarios Militares .....	122.035	9,1	125.091	9,6	-3.056	-2,4
Total Funcionarios .....	615.314	45,9	601.064	46,0	14.250	2,4
Otro Personal .....	6.191	0,5	10.231	0,8	-4.040	-39,5
Personal Laboral .....	200.622	15,0	179.371	13,7	21.251	11,8
Personal Estatutario .....	126.550	9,4	121.293	9,2	5.527	4,3
Personal Sociedad. Estatales ....	360.464	26,9	365.653	28,0	-5.189	-1,4
Personal Otros Entes Públicos .	30.938	2,3	29.347	2,3	1.591	5,4
<b>TOTAL .....</b>	<b>1.340.823</b>	<b>100,0</b>	<b>1.307.662</b>	<b>100,0</b>	<b>33.161</b>	<b>2,5</b>

**PERSONAL DE LA ADMINISTRACION CIVIL DEL ESTADO CLASIFICADO POR  
CATEGORIAS LABORALES. AÑO 1989.**

CATEGORIAS	Efectivos	%
ALTOS CARGOS .....	408	0,1
Personal Eventual de Gabinetes .....	300	—
Funcionarios .....	455.386	80,1
Grupo A .....	68.623	12,1
Grupo B .....	118.909	21,0
Grupo C .....	58.044	10,2
Grupo D .....	195.320	34,3
Grupo E .....	14.490	2,5
Otro Personal .....	6.191	1,1
Contratados Laborales .....	106.381	18,7
Fijos .....	86.243	15,2
Eventuales .....	19.527	3,4
-De ellos con cargo a inversiones .....	611	0,1
<b>TOTAL .....</b>	<b>568.666</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (1990)

#### CUADRO A.1.4

### COSTE MEDIO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS ESTATALES CLASIFICADO POR CATEGORIAS LABORALES. (1989)

	Número Perceptores	Liquidación Presupuesto <sup>(1)</sup>	Retribución Media <sup>(1)</sup>
Altos Cargos .....	433	2.621,1	6,1
Personal Eventual Gabinetes .....	311	1.128,7	3,6
Funcionarios y Personal Estatutario .....	741.864	1.655.709,1	2,2
Otro Personal .....	6.191	11.057,5	1,8
Contratados Laborales .....	200.622	248.550,5	1,2
<b>COSTE MEDIO DIRECTO .....</b>	<b>949.421</b>	<b>1.919.066,9</b>	<b>2,0</b>
Incentivos al rendimiento .....	—	65.405,3	—
Cuotas y Prestaciones Sociales .....	—	211.952,2	—
<b>COSTE MEDIO .....</b>	<b>949.421</b>	<b>2.196.424,4</b>	<b>2,3</b>

<sup>(1)</sup> Las cantidades se expresan en millones de pesetas.

### COSTE MEDIO DEL PERSONAL AL SERVICIO DEL SECTOR PUBLICO ESTATAL (1989)

	Número Perceptores	Liquidación Presupuesto <sup>(1)</sup>	Retribución Media <sup>(1)</sup>
Administración Civil <sup>(2)</sup> .....	568.666	1.258.430,1	2,2
Administración Militar .....	166.547	374.213,3	2,2
Administración de la S.S. ....	214.208	563.781,0	2,6
Sociedades Estatales .....	360.464	1.316.047,0	3,7
Otros Entes Públicos .....	30.938	73.631,8	2,4
<b>TOTAL .....</b>	<b>1.340.823</b>	<b>3.586.103,2</b>	<b>2,7</b>

<sup>(1)</sup> Las cantidades se expresan en millones de pesetas.

<sup>(2)</sup> Comprende la Administración de Justicia (30.083 efectivos), con un coste medio por persona de 2,0 millones de pesetas.

Fuente: IGAE (1990)

**CUADRO A.1.4 (cont.)**

**COSTE MEDIO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA  
ADMINISTRACION DEL ESTADO (1989)**

	N.º Perceptores	Liquidación Presupuesto <sup>(1)</sup>	Retribución Media <sup>(1)</sup>
<b>Administración Civil</b>			
Ministerios .....	481.285	1.056.321,3	2,2
OO.AA. ....	87.381	202.108,8	2,3
<b>TOTAL</b> .....	<b>568.666</b>	<b>1.258.430,1</b>	<b>2,2</b>
<b>Administración Militar</b>			
Ministerio .....	163.070	366.976,0	2,3
OO.AA. ....	3.477	7.236,3	2,1
<b>TOTAL</b> .....	<b>166.547</b>	<b>374.212,3</b>	<b>2,2</b>
<b>TOTAL</b> .....	<b>735.213</b>	<b>1.632.642,4</b>	<b>2,2</b>

<sup>(1)</sup> Las cantidades se expresan en millones de pesetas.

**COSTE MEDIO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA  
ADMINISTRACION INSTITUCIONAL DEL ESTADO (1989)**

	Número Perceptores	Liquidación Presupuesto <sup>(1)</sup>	Retribución Media <sup>(1)</sup>
<b>Administración Civil</b>			
OO.AA. Administrativos .....	35.845	81.890,9	2,3
OO.AA. Comerciales .....	51.536	120.217,9	2,3
<b>TOTAL</b> .....	<b>87.381</b>	<b>202.108,8</b>	<b>2,3</b>
<b>Administración Militar</b>			
OO.AA. Administrativos .....	1.082	2.242,1	2,1
OO.AA. Comerciales .....	2.395	4.994,2	2,1
<b>TOTAL</b> .....	<b>3.477</b>	<b>7.236,3</b>	<b>2,1</b>
<b>TOTAL</b> .....	<b>90.858</b>	<b>209.345,1</b>	<b>2,3</b>

<sup>(1)</sup> Las cantidades se expresan en millones de pesetas.

Fuente: IGAE (1990)

## CUADRO A.1.5

### Masa salarial total por componentes (sin productividad) ADMON. PUBLICA

miles de ptas. 1989

Grados	Sueldo	Com. especif.	Com. destino	Total	sueldo/total %	espec/total %	desti/total %
A	25737,3	12008,2	13221,3	50967,3	0,50	0,24	0,26
B	28821,9	5128,1	12271,9	46221,9	0,62	0,11	0,27
C	29757,3	5356,5	11865,1	46978,9	0,63	0,11	0,25
D	33189,4	1990,2	12606,5	47786,1	0,69	0,04	0,26
E	4725,8	104,9	1502,1	6332,8	0,75	0,02	0,24

### 1989 Masa salarial por componentes (sin productividad) y retribuciones medias para 1990 y 1986 ADMON. PUBLICA (sin Seguridad Social)

miles de ptas.

niveles	tot. sueldo	efectivos	ret. med 90	ret. med 86	var. 86-90	def. var. IPC	tot. especif.	tot. destino	coste total	sueldo/tot.	espec/tot.	dest/tot.
7	2556,5	33335	997,30	932,00	7,01	-17,99	4,9	763,1	3324,5	0,77	0,00	0,23
8	803,4	1048	1019,56	1016,00	0,35	-24,65	10,5	254,6	1068,5	0,75	0,01	0,24
9	10953,5	13153	1117,17	1496,00	-25,32	-50,32	358,4	3382,3	14694,2	0,75	0,02	0,23
10	7945,5	9485	1166,54	1223,00	4,62	-29,62	545,9	2573,2	11064,6	0,72	0,05	0,23
11	6849,2	7018	1344,30	1636,00	-17,83	-42,83	482,4	2102,7	9434,3	0,73	0,05	0,22
12	6700,8	7334	1343,13	1166,00	15,19	-9,81	744,9	2404,8	9850,5	0,68	0,08	0,24
13	5135,6	5167	1778,61	1191,00	49,34	-24,34	2213,8	1840,7	9190,1	0,56	0,24	0,20
14	9781,7	10621	1376,80	1288,00	6,89	-18,11	756,8	4084,5	14623	0,67	0,05	0,28
15	975,1	1063	1422,11	1442,00	-1,38	-26,38	97,7	438,9	1511,7	0,65	0,06	0,29
16	15910,8	14344	1672,81	1626,00	2,88	-22,12	1755,4	6328,6	23994,8	0,66	0,07	0,26
17	2784,3	2413	1802,11	1711,00	5,33	-19,67	431,3	1132,9	4348,5	0,64	0,10	0,26
18	4939,7	4231	1839,31	1826,00	0,73	-24,27	736,1	2106,3	7782,1	0,63	0,09	0,27
19	1172,7	1010	2008,81	1800,00	11,60	-13,40	324,8	531,4	2028,9	0,58	0,16	0,26
20	8194,9	5773	2100,36	1895,00	10,84	14,16	729,5	3201	12125,4	0,68	0,06	0,26
21	3110,6	2233	2175,06	1920,00	13,28	-11,72	413,4	1332,9	4856,9	0,64	0,09	0,27
22	6130,2	4516	2216,90	1896,00	16,92	-8,08	977,9	2903,4	10011,5	0,61	0,10	0,29
23	2331,6	1662	2330,76	1973,00	18,13	-6,87	347,7	1124,5	3803,8	0,61	0,09	0,30
24	10164,5	7084	2440,87	2241,00	3,92	-16,08	1919	5207,6	17291,1	0,59	0,11	0,30
25	1128,5	745	2955,70	2874,00	2,84	-22,16	491,5	582	2202	0,51	0,22	0,26
26	6961,4	4477	3344,16	3046,00	9,79	-15,21	4068,3	3942,1	14971,8	0,46	0,27	0,26
27	1086,6	676	3922,93	3480,00	12,73	-12,27	886,8	678,5	2651,9	0,41	0,33	0,26
28	3441,7	2129	3973,56	3426,00	15,98	-9,02	2783,1	2234,9	8459,7	0,41	0,33	0,26
29	958,2	591	4395,26	3701,00	18,76	-6,24	991,8	647,6	2597,6	0,37	0,38	0,25
30	2214,7	1366	4684,85	3944,00	18,78	-6,22	2515,9	1668,9	6399,5	0,35	0,39	0,26
total	122231,7	111444	1779,25				24587,9	51467,4	194828,7	0,62	0,12	0,26

por Ministerios (miles de ptas. 1989)

As. Ext.	2336,5						960,1	1280,8	4577,4	0,51	0,21	0,28
Agric.	10796,5						1350,2	4288,5	16435,2	0,66	0,08	0,26
MAP	2374,6						604,6	1141,2	4120,4	0,58	0,15	0,28
Serv. Soc.	606,5						92,1	286,5	985,1	0,62	0,09	0,29
Cultura	1960,8						277,6	853,5	3091,9	0,63	0,09	0,28
Defensa	4321,3						380,8	1413,7	6115,8	0,71	0,06	0,23
Educación	8897,1						528,9	3569,3	13095,3	0,68	0,05	0,27
Econ. y Hac.	27365,3						6882,3	12865,7	47113,9	0,58	0,15	0,27
Industria	2529,9						654,7	1182,7	4367,3	0,58	0,15	0,27
Interior	10170,4						1116,9	4079,4	15366,3	0,66	0,07	0,27
Justicia	12131,9						4528,3	4519,5	21179,7	0,57	0,21	0,21
Obras Pub.	7545,7						1566,5	3203,1	12315,7	0,61	0,13	0,26
L. Cortes	823,6						289,4	442,5	1555,5	0,53	0,19	0,28
Sanidad	2689,9						530,9	1156,4	4377,2	0,61	0,12	0,26
Transp.	9394,2						2578,8	3843,8	15816,8	0,59	0,16	0,24
Trabajo	18286,9						2145,8	7340,8	27773,5	0,66	0,08	0,26
TOTAL	122231,7						24587,9	51467,7	194828,7	0,62	0,12	0,26

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos IGAE 1990

CUADRO A.1.5 (cont.)

ADMINISTRACION CIVIL DEL ESTADO

Grados	efectivos	Gasto total 1990	retrib. med. 90	retrib. med. 86	A/B 90	A/B 86	dif 90-86
A	15856	50967	3,21	2,68	1,45	1,54	-0,09
B	20921	46222	2,21	1,74	<b>A/C 90</b>	<b>A/C 86</b>	<b>dif ac</b>
C	28977	46979	1,62	1,32	1,98	2,03	-0,05
D	39525	47786	1,21	0,97	<b>A/D 90</b>	<b>A/D 86</b>	<b>dif ad</b>
E	6165	6333	1,03	0,87	2,66	2,76	-0,10
					<b>A/E 90</b>	<b>A/E 86</b>	<b>dif ae</b>
					3,13	3,08	0,05
					<b>B/C 90</b>	<b>B/C 86</b>	<b>dif bc</b>
					1,363	1,32	0,04
					<b>B/D 90</b>	<b>B/D 86</b>	<b>dif bd</b>
					1,837	1,79	0,03
					<b>B/E 90</b>	<b>B/E 86</b>	<b>dif be</b>
					2,15	2,00	0,15
					<b>C/D 90</b>	<b>C/D 86</b>	<b>dif cd</b>
					1,34	1,360	-0,02
					<b>C/E 90</b>	<b>C/E 86</b>	<b>dif ce</b>
					1,58	1,52	0,06
					<b>D/E 90</b>	<b>D/E 86</b>	<b>dif de</b>
					1,18	1,11	0,06

<b>EMPLEO</b>		
	% cat. 86	% cat. 90
A	24,14	15,11
B	20,83	26,22
C	20,42	12,73
D	27,19	42,82
E	7,42	3,12

(\*) Utilizando la distribución de efectivos correspondiente a 1989

Fuente: Elaboración propia a partir de datos IGAE (1990)







**FUNDACION BBV**

Gran Vía, 12 - 48001 BILBAO  
Alcalá, 16 - 28014 MADRID