

## **LA EFICIENCIA EN EL EMPLEO PUBLICO**

### **COMUNICACIÓN ASOCIADA A PROYECTO DE TESIS**

#### **RESUMEN**

---

A lo largo de estas dos últimas décadas la mayoría de los países avanzados han asumido como un objetivo prioritario en sus agendas políticas la necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia de sus respectivas administraciones públicas, buscando incrementar la calidad de los servicios públicos y responder a las necesidades de los ciudadanos.

Esta preocupación, impulsada por las importantes limitaciones financieras que han condicionado la actuación pública y por la crisis del tradicional modelo burocrático, se ha traducido en constantes procesos de reforma que marcan un cambio de valores en la función pública. Nuestro objetivo con esta línea de investigación es valorar teórica y empíricamente algunos de los elementos básicos sobre los que se asientan los procesos de reforma como son el establecimiento de sistemas retributivos vinculados a resultados y la modificación en procesos de selección y promoción.

---

Palabras Clave: Eficiencia, Recursos Humanos, Función Pública, Gestión Pública, Reforma

Xosé Manuel GONZALEZ MARTINEZ

Departamento de Economía Aplicada.  
Universidade de Vigo. Apartado 874  
36200 VIGO

(Tlfno 986-812490 Fax 986-812401)  
e-mail: xmgzlez@uvigo.es

## **I.- Introducción**

En las últimas décadas, la dimensión económica alcanzada por los programas de gasto público en la mayoría de los países occidentales ha supuesto un cambio cualitativo y cuantitativo de la presencia del sector público en estas economías. Esta mayor participación ha estado acompañada por un intenso debate acerca del grado de eficiencia con el que se administran los recursos en el ámbito público, hasta el punto de plantear reformas en profundidad de las Administraciones públicas, con la finalidad de mejorar la racionalidad económica en su funcionamiento

Esta preocupación por la eficiencia en la utilización de los recursos se ve acrecentada en la actualidad por la necesidad que se le plantea a la mayoría de las economías avanzadas de reducir el déficit público actuando desde el lado del gasto. Los intentos de controlar el gasto público y de mejorar su gestión difícilmente tendrán una fuerte incidencia si no abordan una de las partidas más importantes como es el gasto de personal. En este sentido conviene señalar que las remuneraciones de personal constituyen el principal factor explicativo de los costes de producción de servicios colectivos básicos en un estado de bienestar como sanidad o educación.

Además, si asumimos que la Administración pública puede ser contemplada como un conjunto de organizaciones intensivas en el factor trabajo y, en muchos casos, los sueldos de los empleados son independientes de la productividad y los puestos de trabajo tienen carácter vitalicio, el resultado teórico previsible es la generalización de ineficiencia productiva. Esta implicación teórica parece cumplirse en la práctica si nos atenemos al descontento existente en la mayoría de los países respecto al funcionamiento de los servicios públicos.

Por tanto, no es de extrañar que las políticas de personal en el ámbito público pasen a tener prioridad, tanto en las agendas de los gobiernos, como en la de organismos internacionales. En la actualidad estamos asistiendo a una fase de revisión de estas políticas en la mayoría de los países de la OCDE, con el objetivo de construir una gestión más eficaz de los recursos humanos y contribuir con ello a mejorar la eficiencia con la que se prestan los servicios públicos.

En el caso del sector público español, la mejora en la gestión del gasto público y, en particular, el control y la gestión de recursos humanos adquieren un interés relevante si se tienen en cuenta las dificultades para financiar el creciente gasto que se deriva del mayor protagonismo que ha ido asumiendo el sector público en nuestra economía y que, entre otras cosas, se ha traducido en un considerable crecimiento del empleo público que ha pasado a suponer casi la cuarta parte del total de los asalariados y cuya financiación representa entorno al 24% del total de gasto público.

Con la finalidad de conocer con un poco más de detalle alguno de los aspectos más relevantes de la política de empleo en la Administración Pública estructuramos este trabajo de investigación analizando en primer lugar los factores que impulsan esos procesos de reforma en la gestión del empleo público. A continuación presentamos los principales rasgos característicos de las relaciones contractuales en las Administraciones Públicas. Posteriormente, tratamos de modelizar como influyen algunos de estos rasgos en el comportamiento de los empleados públicos y finalizamos señalando algunas experiencias de reforma y las conclusiones.

## **II.- Justificación del Tema:**

El tema de la gestión del empleo público ha adquirido relevancia en los últimos años en la mayoría de los países debido básicamente a dos factores explicativos:

- Dificultades financieras de las Administraciones Públicas.

- Deficiencias del modelo burocrático en la ordenación del empleo público.

**a) Argumento financiero.**

Respeto al argumento financiero se puede señalar que la continua expansión del tamaño relativo del sector público en las economías más avanzadas se ha ido concretando, como es sabido, en un crecimiento sostenido, pero con diferente intensidad, de los ingresos y gastos públicos.

Cuadro 1

Gasto Público y Presión Fiscal en % PIB (Ad. Públicas)								
	1965		1975		1985		1995	
	G.P	P.F	G.P	P.F	G.P	P.F	G.P	P.F
Promedio OCDE*	33.7	31.0	40.2	36.0	39.7	36.2	40.8	38.1
OCDE Europa	34.5	33.4	44.3	39.7	48.9	44.2	50.1	44.9

Fte: OCDE Economic Outlook n°39. Mayo 1986 y n° 60. Diciembre 1996

\* Para los años 1965 y 1975 se excluye EE.UU.

Esto, tal y como podemos comprobar en el cuadro 1, ha abierto una "brecha" cada vez más amplia entre estas dos variables sobre todo en el ámbito de OCDE Europa, donde se ha pasado en promedio de un diferencial de 1,1 a una diferencia superior a los 5 puntos.

Por tanto, con este difícil panorama financiero se hace necesario adaptar el funcionamiento de las Administraciones Públicas a un marco presupuestario más restrictivo y este ejercicio de disciplina se convierte en un factor de estímulo para promover programas de reforma en el funcionamiento de las organizaciones públicas que consigan una mejor utilización de todos los recursos disponibles, incluyendo uno de los componentes esenciales como son los recursos humanos.

Hay que tener en cuenta que las remuneraciones de personal constituyen el principal factor explicativo de los costes de producción de servicios colectivos como sanidad o

educación (se sitúan entorno al 75%) y por tanto, los intentos de controlar el gasto público y de mejorar su gestión difícilmente tendrán una fuerte incidencia si no abordan una de las partidas más importantes como es el gasto de personal.

Esta la preocupación por el factor humano en las organizaciones públicas se hace más evidente si se examina la dinámica seguida por el empleo público y la importancia del gasto público en personal, en algunos países de la OCDE.

Cuadro 2

Evolución del empleo en las AA.PP						
	Empleados Públicos por 1000 habitantes			% sobre el Empleo Total		
	1970	1980	1995	1970	1980	1995
Alemania	49	65	71	11.2	14.9	15.9
<b>España</b>	<b>21</b>	<b>36</b>	<b>47</b>	<b>5.7</b>	<b>11.3</b>	<b>15.2</b>
EEUU	69	72	67	18.1	16.5	14.0
Francia	72	81	95	17.6	20	24.8
Japón	29	32	31	5.8	6.7	6.0
Suecia	99	157	157	20.6	30.7	32.0
<b>Media OCDE</b>	<b>58</b>	<b>78</b>	<b>87</b>	<b>13.8</b>	<b>16.1</b>	<b>19.9</b>

Fte: OCDE. Labour force statistics 1971-1991 e Historial statistics 1960-87 y OECD in figures 1997

Así, en lo que se refiere al nivel de empleo, el cuadro 2 permite apreciar una tendencia creciente de la participación relativa del empleo público, en todos los países de la OCDE, excepto EE.UU y Japón, situándose entorno al 20% del empleo total para la media de la OCDE.

Paralelamente, este crecimiento en el volumen de empleo público ha convertido a la remuneración de los asalariados en una de las partidas de mayor importancia en la actuación financiera de la Administración pública, representando en la última década más del 12% del PIB, absorbiendo más de la cuarta parte del Gasto Público no financiero y

alcanzando entorno al 70% del Consumo Final de las Administraciones Públicas, en datos promedio de los principales países de la OCDE recogidos en el cuadro 3.

Cuadro 3

Evolución en la Remuneración de los asalariados de las AA.PP						
	% P.I.B		% G.P no financiero		% Consumo Final AAPP	
	1980	1994	1980	1990	1980	1994
Alemania	11.0	9.5	22.8	21.3	54.5	53.8
<b>España</b>	<b>9.7</b>	<b>11.7</b>	<b>29.4</b>	<b>25.3</b>	<b>74.1</b>	<b>69.4</b>
EE.UU	10.6	11.1	32.4	32.0	62.1	65.1
Francia	13.8	12.8	29.9	25.8	76.0	65.4
Japón	7.9	7.3	24.4	21.9	80.9	76.3
Suecia	21.3	18.6	34.7	31.8	73.4	68.0
<b>Media</b>	<b>12.8</b>	<b>12.8</b>	<b>29.4</b>	<b>26.5</b>	<b>70.8</b>	<b>68.8</b>

Fte: OCDE. National Accounts of OCDE Countries 1973-85 y 1982-94.

Por lo que respecta al caso español, el tema de la gestión de recursos humanos en la Administración Pública está siendo objeto preferente de análisis en los últimos años, ante la particular incidencia de los dos factores antes mencionados. Como luego veremos con más detalle, el modelo burocrático vigente en nuestro país resuelve deficientemente los aspectos de eficiencia, compensación e incentivos.

En lo referente al argumento financiero, el cuadro 4 sintetiza las magnitudes básicas del sector público español, demostrando que las restricciones son, si cabe, mucho más exigentes. De hecho, la relación entre el gasto público y el producto interior bruto prácticamente se ha duplicado en los dos últimos decenios, debido básicamente al crecimiento del gasto corriente, mientras que la evolución de la presión fiscal se ha mostrado insuficiente para financiar las necesidades de gasto, lo cual se ha traducido en graves carencias financieras y déficit público ha pasado a situarse por encima del 6% del PIB.

Cuadro 4

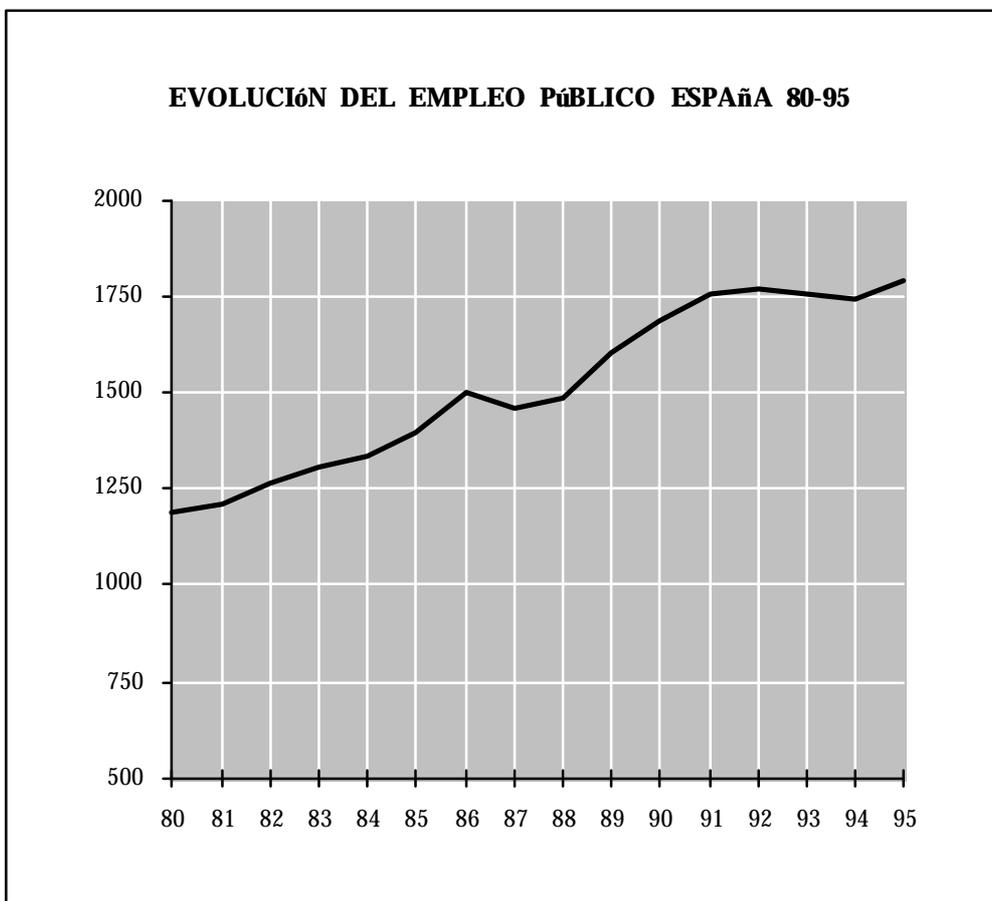
MAGNITUDES BASICAS DEL SECTOR PUBLICO ESPAÑOL (en % PIB)				
	1975	1985	1990	1995
I Gasto de las AA.PP	26.1	42.7	43.3	47.6
Transferencias corrientes	12.0	22.0	21.6	24.9
Consumo Público	10.4	14.7	15.3	16.6
* Sueldos y Salarios	7.2	10.6	11.1	11.6
Inversión Pública	2.6	3.7	4.9	6.1
Transferencias de Capital	1.1	2.3	1.6	1.9
II Presión Fiscal	21.4	31.0	34.7	35.2
III Déficit AA.PP	0.4	6.9	4.1	6.6

Fte: Actuación Económica y Financiera de las AA.PP. Intervención General de la Administración del Estado y Banco de España. Ctas financieras de la economía española.

Estos hechos obligan a buscar soluciones para mantenernos en la senda de convergencia europea. Las soluciones, además, deben plantearse en un contexto en el que se intente compatibilizar la satisfacción de un conjunto de demandas sociales, lo cual supone una extensión y mejora en la prestación de bienes y servicios públicos, con una contención global del gasto público para evitar sus posibles repercusiones negativas. Se abre pues una difícil tarea que fuerza a la revisión de los objetivos y prioridades de gasto público desde criterios de eficiencia. A esta tarea no podrá ser ajeno una partida de gasto, como la de "sueldos y salarios" que en nuestro país representa actualmente entorno al 12% del PIB, absorbe más del 70% del Consumo Final realizado por las Administraciones Públicas, y que afecta a una proporción cada vez mayor de los asalariados de nuestra economía.

En este sentido, se puede comprobar en el siguiente gráfico, elaborado con datos de la Encuesta de Población Activa, como a principios de los años 80 las Administraciones Públicas empleaban a casi un millón doscientas mil personas, lo cual significaba el 14,7%

del total de asalariados; y en el año 95, el número de empleados al servicio de las Administraciones Públicas está entorno a un millón ochocientas mil personas, lo que supone un 20% de los asalariados



Estos datos son suficientemente reveladores para indicarnos la importancia que asume nuestra Administración Pública como empleador de recursos humanos. Este mayor dimensionamiento fuerza a una creciente preocupación por la mejora en la gestión de esos recursos

En definitiva, la evolución de los datos relativos al nivel de empleo público y gasto público en personal, ha sido uno de los factores que ha situado a la política de personal en el centro de atención en foros académicos y políticos dada la importancia que puede

tener para una economía, en términos de eficiencia, una buena gestión del empleo público.

El segundo factor que mencionábamos como relevante para impulsar decisivamente estos procesos de reforma radica en las deficiencias del modelo organizativo burocrático tradicional.

#### **b. El agotamiento del modelo burocrático tradicional**

La burocracia nos sitúa en un modelo de ordenación del empleo cuyo objetivo es garantizar el cumplimiento uniforme e impersonal de las normas. De esta manera, el principio de legalidad condiciona decisivamente tanto las relaciones internas entre empleados como las relaciones entre Administración y administrados ya que la racionalidad legal basada en el formalismo, la regularidad y la estabilidad se impone a la racionalidad en la gestión económica.

Este enfoque tradicional, comprensible cuando el volumen de personal y las funciones que asumía la Administración eran reducidos, presenta en la actualidad un coste significativo en términos de eficacia y eficiencia en relación con los pretendidos beneficios de objetividad e independencia de los poderes públicos tal y como se resalta desde diversos informes de la OCDE 1990; 1993.a; 1994.b Y 1996 ; desde el informe del National Performance Review para la Administración Estadounidense y desde los trabajos de Lopez Casanovas (1995) y Carrillo y Nalda (1993).

A partir del seguimiento de estos trabajos se puede reconstruir una especie de "cuadro clínico" de aquellas "patologías" que sería conveniente someter a tratamiento sobre todo para el caso de empleo público basado en el sistema de carrera . Asi para cada uno de los aspectos que configuran este modelo de ordenación de empleo tenemos:

Cuadro 5

<b>Reclutamiento y Selección.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* <b>Los Mecanismos para detectar necesidades</b> de personal son <b>simples instrumentos contables</b>. No se incorporan criterios para valorar la carga de trabajo =&gt; Respuestas incrementalistas por parte de las organizaciones públicas.</li> <li>* <b>Procesos de selección muy rígidos</b>, marcados por la necesidad de obtener legitimidad..</li> <li>* <b>La restricción de participación se determina mediante cualificación en el momento de acceso</b> y del cumplimiento de la jornada laboral, sin que se tengan en cuenta las futuras tareas a realizar.</li> </ul>
<b>Retribuciones.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* <b>Sistemas retributivos reglados que apenas incorporan el concepto de productividad</b> de manera efectiva.</li> <li>* <b>Dispersión limitada de retribuciones.</b></li> <li>* <b>Sistemas de retribución poco competitivos</b> con el sector privado para determinadas cualificaciones</li> </ul>
<b>Promoción.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* <b>Carrera administrativa corta</b>, especialmente para cuadros directivos que rápidamente alcanzan el techo profesional.</li> <li>* <b>La estructura de cuerpos y grupos opera como compartimentos estancos</b>, limitando ascensos desde niveles intermedios a superiores.</li> <li>* <b>La antigüedad y la categoría desempeñan un papel determinante</b> frente a la dedicación y el esfuerzo por conseguir resultados.</li> <li>* <b>La restricción de incentivos se plantea sólo en términos de ascenso</b> -y no como relegación-.</li> </ul>
<b>Formación.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* <b>Formación previa a cargo del candidato.</b> Se traslada al aspirante los costes formativos para el acceso =&gt; Tiene consecuencias sobre la autoselección de personal.</li> <li>* <b>Procesos de formación</b>, dentro de la propia organización, <b>tienen un alcance limitado</b>, dirigidos a colectivos reducidos.</li> </ul>
<b>Diseño Organizativo.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* <b>Excesiva centralización de las competencias de personal</b> =&gt; Limitada capacidad de los gestores en el manejo de los recursos humanos. Uniformidad en el tratamiento de problemas heterogéneos.</li> </ul>

En síntesis, este conjunto limitaciones conforman un escenario que resuelve de manera deficiente los aspectos relativos a la eficiencia productiva.

Si bien, la descripción de estos problemas ha sido bastante tratada en la literatura, nos encontramos con que apenas hay trabajos que formalicen estas cuestiones.

### **III.- Modelización:**

Esto es precisamente la aportación que tratamos de hacer en esta parte del trabajo utilizando como referencias el trabajo seminal de Shapiro y Stiglitz (1984) y el de Rama (1989).

Para ello, hemos retomado alguno de los rasgos del cuadro anterior como son: La estabilidad garantizada en los puestos de trabajo, un sistema retributivo reglado e independiente en la mayoría de los casos de la productividad y unos procesos de promoción basados fundamentalmente en la antigüedad, y tratamos de estudiar como pueden incidir estos rasgos sobre el comportamiento de los empleados públicos.

Para esto, asumimos que todo empleado debe tomar dos decisiones fundamentales: a) determinar la intensidad del esfuerzo que está dispuesto a realizar en el desempeño de sus tareas; b) elegir si permanece o renuncia a trabajar para el sector público. En cada caso la decisión adoptada será aquella que maximice su utilidad o bienestar.

A partir de aquí, lo que hacemos es especificar una función de utilidad sencilla en la que el bienestar crece con el ingreso real que percibe el individuo ( $y$ ) y decrece con la intensidad del esfuerzo ( $e$ ).

[1]  $U(y, e) = \ln y - \beta \ln e$  ( $\beta > 0$ ) = Parámetro que recoge grado de aversión al esfuerzo. La función de utilidad es especificada en logaritmos para que verifique los supuestos habituales de concavidad.

Suponemos que  $B^* = W - \beta \bar{e}$  expresa el máximo bienestar que puede alcanzar ese individuo si renuncia al empleo público. Si, por el contrario, decide permanecer en el sector público, el empleado puede optar por realizar un esfuerzo distinto de  $\bar{e}$ . Supongamos, a tal efecto, que el esfuerzo es una variable discreta que toma dos valores  $\{\bar{e}, \underline{e}\} = \{\text{Esfuerzo adecuado, esfuerzo mínimo}\}$ .

Una vez especificada la función de utilidad individual, podemos analizar cómo se comporta el individuo respecto a las dos decisiones, tomando como referencia un escenario para la función pública que se caracteriza por la estabilidad garantizada (ausencia de despido) y por promoción independiente del esfuerzo (variables objetivas como antigüedad y categoría son las que determinan los ascensos para cubrir vacantes por renuncias, jubilaciones, decesos... que se produzcan en distintos niveles del escalafón).

Estos rasgos de la función pública pueden sintetizarse en un conjunto de probabilidades como el siguiente:

Probabilidad DESPIDO		Probabilidad ASCENSO	
Justificado	Arbitrario	Dependiente Esfuerzo	Independiente Esfuerzo
$\approx 0$	0	$\approx 0$	$\alpha$

En este marco de actuación, el bienestar esperado si decide trabajar intensamente viene dado por:

[2]  $E_{\bar{e}}(B) = (S + \alpha P) - \beta \bar{e}$

(S y P son dos parámetros que sintetizan la distribución de ingresos dentro de la Administración pública. S representa nivel salarial medio para un determinado escalafón y P representa la varianza o prima por ascenso).

En cambio, el bienestar esperado si opta por esfuerzo mínimo queda recogido por:

$$[2'] \quad E_{\underline{e}}(B) = (S + \alpha P) - \beta \underline{e}$$

$$\text{Es fácil verificar que } E_{\underline{e}}(B) - E_{\bar{e}}(B) = \beta [\bar{e} - \underline{e}] > 0$$

Un empleado con aversión al esfuerzo optará siempre por realizar el esfuerzo mínimo independientemente de los ingresos (remuneración y prima de ascenso) porque es el que le proporciona un mayor nivel de bienestar.

En este contexto, los únicos incentivos para realizar el esfuerzo son de naturaleza no económica como la satisfacción por el cumplimiento de sus tareas u otros similares.

En lo único en lo que incide la remuneración es en la segunda decisión que debe tomar el empleado. Para ello, el empleado compara el máximo bienestar alcanzable dentro del sector público con el máximo bienestar posible fuera del ámbito público. De esta forma, la renuncia es mejor opción si:

$$[3] \quad (S + \alpha P) - \beta \underline{e} < W - \beta \bar{e} \Rightarrow S + \alpha P < W - \beta[\bar{e} - \underline{e}] < W$$

Es decir, la renuncia se produce si la remuneración en la función pública cae lo suficiente por debajo de una retribución alternativa como para que la actividad fuera del ámbito público le resulte preferible aunque requiera mayor esfuerzo.

Además, la relación entre los salarios públicos y la decisión de permanencia o renuncia en la función pública afecta a la selección de personal. Así, la evidencia empírica parece confirmar que :

\* En los niveles bajos del escalafón: las remuneraciones dentro y fuera de la actividad estatal son similares  $\Rightarrow S + \alpha P \approx W \Rightarrow$  Tendencia a Permanecer.

\* En los niveles altos: la remuneración dentro del Sector Público suele ser bastante inferior a las alternativas en el sector privado  $\Rightarrow S + \alpha P < W \Rightarrow$  Tendencia a renunciar, sobre todo aquellos que tengan un grado de aversión al esfuerzo bajo. Esta salida de los mejores un serio problema para el S.P. pues genera una selección desfavorable en los niveles de función pública de los que precisamente deberían partir incentivos para la racionalización y mejora de la eficacia y eficiencia de los servicios públicos.

Por tanto, el análisis planteado hasta este momento nos muestra que uno de los focos más problemáticos para las organizaciones públicas es precisamente la mala resolución de compatibilidad de incentivos entre las partes (organización pública y empleados) de la relación de agencia, debido al escaso o nulo control que se tiene del nivel de actividad.

A la vista de los resultados anteriores nos planteamos estudiar los posibles efectos derivados introducir algunos cambios en el régimen de la función pública estableciendo mecanismos de incentivos, en sentido negativo que penalizasen el incumplimiento de las funciones y en sentido positivo que premiasen el esfuerzo de los agentes para disciplinar su dedicación. Este nuevo contexto podría sintetizarse de la siguiente forma:

Probabilidad DESPIDO		Probabilidad ASCENSO	
Justificado	Arbitrario	Dependiente Esfuerzo	Independiente Esfuerzo

$\delta$	$\mu$	$\tau$	$\alpha' > \alpha$
----------	-------	--------	--------------------

En este nuevo marco de actuación, el bienestar esperado si el empleado decide trabajar intensamente viene dado por:

$$[4] \quad E_{\bar{e}}(B) = (1-\mu) [S + (\alpha' + \tau) P - \beta \bar{e}] + \mu (W - \beta \bar{e})$$

En cambio, el bienestar esperado si opta por esfuerzo mínimo queda recogido por:

$$[4'] \quad E_{\underline{e}}(B) = (1-\mu) (1-\delta) [(S + \alpha' P) - \beta \underline{e}] + [1-(1-\mu)(1-\delta)] (W - \beta \bar{e})$$

En esta nueva situación es posible encontrar una condición de incentivo que verifique:

$$[5] \quad E_{\bar{e}}(B) > E_{\underline{e}}(B) \Leftrightarrow S + \alpha' P > W + \Phi$$

$$\text{siendo } \Phi = [\beta(\bar{e}-\underline{e})(1-\delta) - \tau P] / \delta$$

Es decir, se aplicará un esfuerzo adecuado cuando la remuneración en el sector público diverge de a una remuneración alternativa en un determinado margen. Ahora bien, este margen crece a medida que aumenta el grado de aversión al esfuerzo y el diferencial de esfuerzo, pero decrece a medida que aumenta la probabilidad de sancionar comportamientos no deseados, de modo que el margen se anula cuando esta probabilidad tiende a 1 y en este caso es suficiente con que los ingresos que obtenga en el empleo público sean competitivos con el ingreso alternativo.

Por lo que respecta a la decisión de permanencia o renuncia al empleo público, el trabajador compara el máximo bienestar alcanzable dentro del sector público con el bienestar de reserva fuera del ámbito público.

De esta forma, si opta por  $\bar{e}$  la renuncia es mejor opción si el salario público deja de ser competitivo con un salario alternativo:

$$[6] \quad S + (\alpha' + \tau) P - \beta \bar{e} < W - \beta \bar{e} \iff S + (\alpha' + \tau) P < W$$

En cambio, si opta por  $\underline{e}$  renuncia cuando el salario esperado en el sector público cae lo suficiente por debajo de un salario alternativo para que no compense el diferencial de esfuerzo:

$$[6'] \quad (S + \alpha' P) - \beta \underline{e} < W - \beta \bar{e} \iff (S + \alpha' P) < W - \beta (\bar{e} - \underline{e})$$

Por tanto, en este marco se puede plantear mejoras de eficiencia en la prestación de los servicios públicos si los responsables o gestores con competencias en las distintas instituciones inciden en dos aspectos clave: el perfeccionamiento de la tecnología de supervisión de las tareas y el diseño de una carrera administrativa que premie la dedicación y el esfuerzo.

Evidentemente, el asentamiento de estos esfuerzos innovadores no es fácil debido a que debilitan o desplazan a determinados principios, establecidos desde hace tiempo en la función pública y recogidos en sus estatutos legales y además requiere la cuantificación del output de los servicios públicos que en la mayoría de los casos es de naturaleza intangible por lo que obliga a construir indicadores "objetivos" tanto de la cantidad como de la calidad de las tareas realizadas individualmente o en equipo.

#### IV.- Experiencias y conclusiones.

A pesar de las dificultades señaladas se han producido cambios significativos en esta dirección en diversos países que recogemos en el siguiente cuadro (OCDE. 1993.b)

Cuadro 6

CRITERIOS DE REFORMAS SALARIALES RECIENTES		
Ruptura de Indexación Salarial	Francia Italia	Australia
Descentralización en la determinación salarial por subsectores (S) o agencias (A)	Dinamarca Italia Holanda Noruega Suecia (A) R. Unido	(A) Australia (A) (S) N. Zelanda (A) (S) (A) (A) (A)
Ajustes Remunerativos por Región / Localidad		Estados Unidos
Remuneración vinculada a resultados para empleados	Dinamarca Holanda Noruega R. Unido	Estados Unidos
Reforma en las relaciones laborales (procesos de contratación)	Francia Italia Holanda R. Unido	Australia N. Zelanda

Fuente: OCDE (1993.b) Página 24

Aunque se debe tener presente la diversidad de sistemas retributivos y de mecanismos de fijación salarial en los distintos países, es posible señalar un conjunto de problemas comunes que se tratan de resolver con procesos de reforma:

- \* Reducción de la indicación implícita o explícita de las retribuciones públicas respecto a precios o a otros salarios.
- \* Intentos de introducir un mayor grado de sensibilidad respecto a las condiciones del mercado de trabajo a nivel local.
- \* Intentos de adaptar sistemas retributivos a nuevos métodos de gestión.
- \* Intentos de mejorar la motivación a través de la remuneración vinculándola con resultados.

La consolidación de todo este movimiento reformista no está resultando una tarea fácil y los resultados tampoco se pueden percibir como concluyentes. Los problemas más complicados se refieren a deficiencias en la capacidad de gestión; a dificultades para implantar una distribución retributiva que sea equitativa y, al mismo tiempo, recompense el resultado; y a una excesiva estandarización en las normas y en el control por parte de los organismos centrales.

Las experiencias seguidas por estos países nos indica que para hacer operativo este proceso de cambio en organizaciones tan complejas y heterogéneas es necesario contar con un apoyo político explícito y con un compromiso generalizado que involucre a todos los agentes implicados. Además la implantación de medidas en esta dirección exigen tiempo y perseverancia, diseñando estrategias gradualistas y flexibles para avanzar en la mejora de la gestión de recursos).

No obstante, a pesar de las dificultades entendemos que esto es un reto que es necesario afrontar si queremos disipar esa valoración negativa que en la actualidad se pretende trasladar a todo lo relacionado con la actividad pública, y que esforzarse por eliminar, en la medida de lo posible, comportamientos ineficientes es la mejor defensa que se puede hacer de lo público.

La fuerte convicción de que algunos de los problemas de ineficiencia productiva en determinadas actividades públicas se pueden corregir, o al menos suavizar, redefiniendo el esquema de incentivos en el que se desarrollan, nos anima a profundizar en esta línea de investigación tanto en los aspectos teóricos ya planteados como en el diseño de un ejercicio empírico del tipo que plantean Rodríguez D. y otros (1996) en el que contrastar algunas de las recomendaciones expuestas

#### **BIBLIOGRAFIA**

- [1] ALBI, E.; CONTRERAS, C.; GONZALEZ PARARAMO, J.M. y ZUBIRI, I. (1992). *Teoría de la Hacienda Pública*. Cap. 5-8. Editorial Ariel. Barcelona.
- [2] BAREA TEJEIRO, J. y GOMEZ CIRIA, A. (1994) *El problema de la eficiencia del sector público en España. Especial consideración de la sanidad*. Instituto de Estudios Económicos.
- [3] CARRASCO CASTILLO, G. y DOMINGUEZ MARTINEZ, J.M. (1995) "El crecimiento del sector público en España y en los países de la OCDE desde la perspectiva del empleo público". *Presupuesto y Gasto Público* nº15. 29-64.
- [4] CARRILLO, E. y NALDA, J.C. (1993) "De la administración de personal a la gestión de capital humano". *Política y Sociedad* nº13, 21-33.
- [5] GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1995) "Privatización y eficiencia: ¿es irrelevante la titularidad?. *Economistas* nº63. 32-43
- [6] GUTIERREZ REÑON, A. (1990) "Función del cuerpo en un sistema de carrera". *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 26, 83-89.
- [7] I.V.A.P (1993) *Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos*. Informe del National Performance Review. Vicepresidente Al Gore. Instituto Vasco de Administración Pública.
- [8] JUNQUERA GONZALEZ, J. (1986) *La función pública en la Europa de los doce*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

- [9] KERAUDREN, P. (1994) "The introduction of performance related pay in the British civil service (1982-88): A cultural perspective. *International Review of Administrative Science*, vol. 60, 23-36.
- [10] LONGO, F. (1995) "Reforma del empleo público: Tótem y tabú". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n°2. Enero / Abril. 5-15.
- [11] LOPEZ CASASNOVAS, G. (1993) "Políticas salariales y de empleo en el Sector Público Español". Documento preparado para el Centro de Estudios sobre Economía Publica de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya.
- [12] LOPEZ CASASNOVAS, G. y GARCIA CESTONA, M.A. (1995) "Bases para una reforma de las políticas salariales y de empleo en el sector público". Documento Trabajo para la Fundación BBV. Serie Economía Pública.
- [13] M.A.P (1990) "Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado". Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- [14] OCDE (1990) "Flexible personnel management in the public service". OCDE Public Management Series, Paris.
- [15] OCDE (1993a) "Private pay for public work: Performance - related pay for public sector managers" . OCDE Public Management Series, Paris.
- [16] OCDE (1993b) "Pay flexibility in the public sector". OCDE Public Management Series. Paris.
- [17] OCDE (1994a) "Trends in public sector pay: A study of nine OECD countries 1985-1990". OCDE Public Management Series (PUMA) n°1. Paris.
- [18] OCDE (1994b) "Public service pay determination and pay systems in OECD countries". OCDE Public Management Series (PUMA) n°2. Paris.
- [19] OCDE (1994c) "Performance management in government: Performance measurement and results-oriented management". OCDE Public Management Series (PUMA) n°3. Paris.
- [20] OCDE (1996) "Pay reform in the public service". OCDE Public Management Series (PUMA) n°10. Paris.
- [21] OLIAS de LIMA, B. Coordinadora (1995) *La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Editorial Complutense. Madrid.
- [22] PERRY, J.L (Ed.1989). *Handbook of Public Administration*. Part Six: Managing Human Resources, 357-423. Jossey-Bass Publishers. San Francisco.
- [23] PRATS CATALÀ, J. (1987) "Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones Públicas". *Documentación Administrativa* n° 210-211, 121-133.
- [24] RAMA M. (1989) "El esfuerzo de los empleados públicos". *SUMA*, vol. 4 (7), 7-25.

- [25] RODRIGUEZ M.; RODRIGUEZ D. y ABASOLO I. (1996) Los sistemas mixtos de retribución como alternativa al pago por salario y su repercusión sobre la eficiencia del sistema sanitario. Documento de trabajo de FEDEA nº 96-04.
- [26] SHAPIRO, C. and STIGLITZ, J. (1984). "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device". *American Economic Review*, 73(3), pp. 433-44.
- [27] TIROLE, J. (1994) "The internal organization of government". *Oxford Economic Papers* nº 46, pp. 1-29.
- [28] TREU, T. y Varios (1993) *Relaciones de trabajo en la Administración Pública. Tendencias y Perspectivas. Un estudio comparativo de siete países industrializados de economía de mercado*. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.
- [29] VILLORIA M. y DEL PINO E. (1997) Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas. Editorial Tecnos. Madrid.
- [30] YNTEMA, P. (1993) "Managing human resources in the public sector". Capítulo 13 de *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*, Edited by Eliassen, K.A. and Kooiman, J. SAGE Publications London, 186-203.