

CARLOS GALINDO MEÑO _Vogal Asesor da Dirección Xeral de Función Pública,
Ministerio de Administracións Públicas_[41-58]

As Retribucións



Relatorio presentado nas Xornadas
«As Administracións Públicas son Persoas».

Santiago de Compostela, EGAP, 27-28 de novembro do 2008

1. INTRODUCCIÓN

O asunto das retribucións transcende o enfoque simplista máis clásico derivado daquel carácter sinalagmático da relación de servizos segundo o cal o salario non é senón a contra-prestación pola prestación realizada polo empregado. Desde este enfoque, hoxe día afortunadamente superado, abondaría con que o empregador, aquí a Administración, ofrecese un salario digno e proporcionado a aquela prestación. Aínda sendo este último carácter do salario algo necesario, na visión actual das políticas de persoal as retribucións van moito máis alá.

Estas xornadas celébranse baixo o lema «A Administración son persoas». Baixo este lema subxace algo máis que retórica, xa que acolle un xeito de entender a xestión de persoal que desde hai anos se vén abrindo camiño como parte esencial dos procesos de reforma emprendidos na maioría dos países da OCDE. A xestión de recursos humanos esta trocándose, por imperativo dos tempos e das prácticas de cada vez máis organizacións e administracións de moitos países, nunha verdadeira xestión das persoas.

Se non queremos ver isto desde un prisma exclusivamente altruísta, contemplémolo polo menos desde un punto de vista utilitarista. Tendo en conta o propio interese das administracións, o que de verdade lles dá valor e potencialidade a estas son as persoas que as integran. Elas son as depositarias da experiencia e do coñecemento. Elas son o instrumento a través do cal se logran propósitos e se acadan metas. As administracións, como calquera outra organización, valen o que valen as persoas que as compoñen. Só así adquire verdadeiro sentido a expresión que tanto se utiliza, e que tantas veces soa a expresión baleira ou frase feita, de que «as persoas son o noso mellor capital» ou «as persoas son o noso mellor activo». Os que tantas veces usan esta expresión deberían ver se as súas políticas de persoal están en consonancia con esta afirmación ou se a desmenten en canto se analiza minimamente en que consisten.

Os diversos subsistemas de xestión das persoas deberían reflexionar constantemente sobre isto e estar presididos por esta filosofía. A idea conecta tamén en parte co principio da igualdade, mérito e capacidade, en canto que persegue a selección e retención dos mellores e máis cualificados, fóra de todo criterio arbitrario. Esta visión da xestión centrada nas persoas debe informar das políticas de desenvolvemento, cualificación e formación, e debe estar presente tamén nas políticas de retribucións.

Cumpriría, antes de seguirmos adiante, realizar algunha precisión para centrar esta visión e evitar equívocos que ás veces adoitan producirse. Algunhas das reformas do emprego público emprendidas nalgúns países próximos, non demasiadas, todo hai que dicilo (Italia, Suíza, Bélxica), estiveron inspiradas nunha semicontractualización da función pública, substituíndo en parte os tradicionais sistemas de función pública por modelos laborais inspirados nos propios da empresa privada. Na maioría dos países que contan coa tradición de emprego público que se veu en chamar sistema do mérito, caracterizado entre outras cousas por unha selección de persoal baseada na igualdade, mérito e capacidade e con modelos regulatorios que poñen a énfase nas garantías de imparcialidade e neutralidade do empregado verbo do poder político, as esencia do sistema mantívose. O cal non é incompatible con reformas que, co propósito de mellorar os servizos públicos, nun contexto histórico de globalización, competitividade e preocupación polo control das contas públicas, utilizaron, entre outros mecanismos, unha tecnificación de modelos de xestión de persoal centrados en reforzar as capacidades, a motivación, o compromiso e o rendemento das persoas.

No noso país, a blindaxe constitucional e o recente Estatuto Básico do Empregado Público (en diante EBEP) serven de garantía para o mantemento do modelo de función pública baseado no mérito. Do que agora se trata é de proseguir no camiño dunha modernización da xestión de persoal que non pode comprometer aquel modelo, senón que o que tenta é reforzar a súa eficacia.

No terreo sobre o que agora me vou centrar, o das retribucións, esa afirmación é ademais unha necesidade, entre outras cousas porque moitos elementos do sistema de retribucións que están orientados na dirección da nova xestión de persoal están xa presentes na nosa regulación, e non desde hai poucos anos. A retribución do posto de traballo e o complemento de produtividade están xa incorporados ao noso modelo retributivo e só a nova remuneración vinculada á carreira é unha novidade no EBEP.

2. A PERVIVENCIA DOS PRINCIPIOS CLÁSICOS SOBRE RETRIBUCIÓNs

No primeiro lugar hai que situar o principio de suficiencia, que nas administracións públicas vén reforzado pola preeminencia doutros principios xerais informadores do modelo de función pública, como son os de imparcialidade e neutralidade. Nas administracións non abonda con que o salario sexa suficiente para garantir un nivel de vida que permita a satisfacción das necesidades e o mantemento dun nivel de vida digno, senón que ademais debe permitir á dedicación ao servizo público con entrega e compromiso ético.

O principio de igualdade e non discriminación, quer dicir, que o salario non debe presentar máis diferenciacións que aquelas que derivan dunha causa obxectiva de transcendencia salarial: a pertenza a un corpo para cuxo acceso se tiveron en conta distintos requirimentos de orde profesional; a antigüidade; o desempeño de postos de traballo de diferentes responsabilidades; outras esixencias profesionais, ou o diferente nivel de desempeño e rendemento.

Admitida aquela diversidade de base obxectiva dos salarios, o principio informador que hai que traer a conto é o de equidade, na súa dobre formulación de equidade interna e externa. De acordo co principio de equidade interna, a contía do salario debe gardar a debida coherencia e proporcionalidade en relación coas circunstancias determinantes daquelas posibles diferenzas: formación, competencias e habilidades esixidas nos procesos de acceso, antigüidade, responsabilidades asumidas ou outros factores inherentes ao posto de traballo, nivel de desempeño ou rendemento.

A equidade externa, pola súa banda, encontra un dos seus fundamentos no propósito que teñen todas as administracións de teren un referente co que contrastar a idoneidade da súa política de retribucións, pero tamén na necesidade de atraer e reter a bos profesionais. Nas administracións españolas a cuestión suscita algunha peculiaridade que vou apuntar. Como direi enseguida, o EBEP outorgoulles un amplo campo de autonomía ás distintas administracións públicas para deseñaren os seus propios modelos e políticas retributivas, o que conducirá á adopción de solucións distintas e, xa que logo, a unha diferenciación de salarios dentro de segmentos profesionais do mesmo nivel. Algo que en boa medida ocorre xa hoxe día, pois o marco de normativa básica concedía tamén marxes de autonomía para establecer as contías das retribucións complementarias. Cómpre lembrar que as competencias constitucionais que o Estado conserva para fixar límites de crecemento aos salarios a través da Lei de orzamentos xerais do Estado non perseguen unha finalidade uniformadora dos salarios, para o que carecen de facultades, senón que teñen o seu fundamento en razóns de gasto público e de coordinación da política económica. Esta situación debuxa un escenario

que sen dúbida condicionará fortemente as decisións de cada administración á hora de fixar as súas políticas de retribucións.

Algunha consideración merece tamén a equidade externa en relación co mercado privado de retribucións. Este mercado dista moito de ser homoxéneo e presenta diferenzas por sectores, modalidades de empresas, etc. Daquela que dificilmente se poida manter unha afirmación categórica sobre se as administracións pagan mellor ou peor que o mercado privado. O único que poderá poñer de relevo a comparación é a situación en que se coloca unha administración en relación cun conxunto ou sector de empresas determinadas. En calquera caso, ningunha administración, dado o peso que representan os gastos de persoal, podería colocarse nos segmentos máis altos do mercado retributivo sen afectar de maneira decisiva ás contas públicas.

3. A NOVA ORIENTACIÓN DAS RETRIBUCIÓNS

Non me querría demorar moito hoxe nunha concepción clásica destas características, o que, por outra banda, sería tamén válido. Non é este o enfoque que hoxe me gustaría darlle ao asunto das retribucións nas administracións públicas. Sen desestimar a importancia e validez que aqueles principios teñen, gustaríame salientar hoxe unha visión quizais menos habitual pero moi en consonancia cos tempos actuais e coas tendencias máis modernas na xestión de persoal que estamos emprendendo en todas as administracións a impulsos das últimas reformas lexislativas. Un enfoque que, en gran medida, engloba aqueles principios inspiradores aos que me acabo de referir, pero que os transcende e que pon o acento precisamente no seu carácter instrumental, como mecanismo ou vehículo para lograr, desde un punto de vista integrador daquela xestión de persoas, os obxectivos xerais que perseguimos en materia de persoal.

Centrémonos por un momento nos obxectivos que debería perseguir unha adecuada política de persoal. Supoño que habería pouca discrepancia en admitir, e calquera administración faría seus sen problemas, algunhas destas concepcións finalistas:

- Calquera querría contar cos mellores profesionais, os máis preparados e cualificados no campo de actividade que desenvolve.
- Ademais de boas potencialidades nas súas competencias, gustaríalle contar con profesionais motivados e satisfeitos.
- Pero isto pode non ser suficiente e querría tamén ter uns empregados que compartisen as metas, o ideario, a cultura, etc. desa administración. En definitiva, que estean aliñados ou comprometidos cos obxectivos daquela.

Se é así, e fósemos capaces de ter un consenso sobre isto, o máis coherente sería que as nosas políticas de recursos humanos estivesen orientadas ao logro destes propósitos. Do mesmo xeito que o deben estar todos os subsistemas de xestión de persoal, desde a selección, a provisión de postos, os programas de desenvolvemento e, por suposto, a política de retribucións. Esta política de retribucións é un elemento máis de todo o conglomerado de instrumentos de xestión das persoas co cal debe estar aliñado formando un todo coherente.

No noso país esta concepción quizais poida explicar algunhas das solucións adoptadas en materia de retribucións. O EBEP presenta unha formulación bastante clara e doada de entender. Elixiu un deseño aberto. Tras escoller unha estrutura salarial moi completa na que caben todas as posibilidades de retribución: de posto, de categoría, de rendemento, de antigüidade. Case o que poderíamos chamar unha estrutura ou patrón de validez universal. E, feito

isto, outorga deseguido unha notable liberdade para que cada administración deseñe á carta a estrutura que considera máis conveniente. É sabido que nas reformas do emprego público emprendidas en moitos países da OCDE a descentralización da xestión de persoal foi un dos criterios informadores.

Non vou entrar no tema máis ou menos polémico de se isto constitúe un exceso de liberdade; de se un modelo tan aberto terminará por diversificar de maneira definitiva o mercado retributivo das administracións públicas e consolidar diferenzas entre elas; de se isto xerará tensións nun mercado retributivo moi interrelacionado; de se os mecanismos de coordinación interadministrativa serán abondos para manter un mínimo de coherencia global do sistema. Malia os riscos, creo que o EBEP marca algúns contrapesos que, correctamente utilizados, poden resolver este problema razoablemente.

Se, por outra banda, como teimo en soste neste relatorio, as políticas de persoal e, entre elas as retributivas, son instrumentais e deben perseguir determinados obxectivos, en primeiro lugar de mellora na prestación dos servizos públicos, e en segundo lugar, os obxectivos propiamente de persoal orientados a aqueles obxectivos do servizo, non resulta ilóxico darlle autonomía a cada administración para un certo deseño das políticas que resultan máis axeitadas. Isto é algo que, en boa medida, ocorre xa no modelo actual e que o EBEP non fai senón consolidar.

Pero sen eludir esta circunstancia, e insistindo na necesidade de reforzar os mecanismos de coordinación para que os niveis salariais totais ou globais garden un certo equilibrio en todas as administracións, o que me parece agora importante salientar son as oportunidades que abre para que cada administración poida deseñar unha auténtica política retributiva, aquela á que me veño referindo como unha política orientada ao logro dos obxectivos xerais de servizo público e de política de persoal que determine no seu ámbito cada administración.

Xa non valen excusas de rixidez do modelo, de se permite facer ou non facer algo. A miúdo, para explicar o modelo aberto que diseña o EBEP, utilízase o símil de que pon a disposición das administracións unha caixa de ferramentas das que se poden escoller as máis apropiadas. A moderna xestión de persoal centrada nas persoas leva implícita a descentralización, o achegamento dos aspectos relacionados con esta xestión.

E chegados a este punto, poderíase formular a pregunta: como se logra ese aliñamento da política de retribucións cos obxectivos que acabamos de expoñer? Que elementos deben conformar unha política de retribucións para acadalos?

A resposta que lle deamos á pregunta é agora máis pertinente que nunca. Acaba de aprobarse o Estatuto Básico do Empregado Público e de todos é sabido que o enfoque que realiza das retribucións e dalgúns temas conexos con elas é bastante innovador.

Unha política de retribucións non pode ser neutral, ten que ser comprometida. A través dela pódense lograr finalidades que sen unha política adecuada quedan abandonadas. Trátase de ver como esta política de retribucións pode de verdade aliñarse con aquela política de persoal centrada nas persoas. Vou explorar tres maneiras de facelo e que, non está de máis dicilo, ofrecen ademais posibilidades ou oportunidades nos momentos actuais nos que a maioría das administracións se atopan empeñadas na inxente e comprometida tarefa de reformar os seus sistemas de función pública.

- a) Unha retribución que busque o desenvolvemento e perfeccionamento profesional das persoas.
- b) Una retribución que busque o compromiso dos empregados coas metas e obxectivos da Administración.

- c) Una retribución que busque a implicación e asunción de responsabilidades dos empregados.
- d) Una retribución que busque a motivación.

4. UNHA RETRIBUCIÓN QUE BUSQUE O DESENVOLVEMENTO E PERFECCIONAMENTO PROFESIONAL DAS PERSOAS

Dixemos que unha administración debe ter como obxectivo contar cuns bos profesionais, o que significa, en primeiro lugar, que deben ser empregados cun alto nivel de cualificación. Ben preparados, ao día, preocupados polo seu perfeccionamento permanente e que apliquen eses bos coñecementos na práctica diaria. Algo que distingue as organizacións intelixentes é que saben promover o coñecemento das persoas que as integran e aproveitan este coñecemento transformando o talento individual en coñecemento organizacional. Pois ben, parece pouco discutible que a política retributiva pode contribuír a iso. Dentro do campo salarial, de todos os compoñentes da estrutura retributiva este é o que conecta máis coa xestión de persoas. Podemos definir esta retribución coma aquela que permite avanzar á persoa ao longo da súa historia profesional a través dunhas bandas retributivas (na nosa normativa interna o EBEP chámalles graos, categorías ou chanzos) polas que vai movéndose ou progresando, e a medida que adquire máis competencias profesionais vai demostrando un desempeño correcto dos seus labores profesionais. Podemos dicir, xa que logo, que desde o punto de vista que agora estou tratando, son fundamentalmente varios os fundamentos desta retribución: fomentar o bo desempeño dos postos de traballo, o estímulo da aprendizaxe e o desenvolvemento constante das competencias e capacidades do empregado. O binomio capacitación e bo desempeño aglutinan en si mesmos unha parte esencial dos obxectivos que ao principio sinalaba que deben informar unha xestión centrada nas persoas.

Podemos profundar algo máis nas características que forman este tipo de retribución.

Permite un recoñecemento en forma de maior retribución polo bo desempeño e pola adquisición de maiores competencias e capacidades. Este é o requisito que lle serve de fundamento a este tipo de retribución, sen o cal quedaría desnaturalizada. Polo tanto, calquera experiencia real que consista en recoñecer avances de maneira máis ou menos automática, polo transcurso da mera antigüidade, confundindo a experiencia co mero paso do tempo e o cumprimento de anos de servizo, será outra cousa distinta, pero non unha verdadeira retribución de categoría. Experiencia é aprendizaxe que se adquire ao longo do tempo e que se traduce nun saber teórico ou práctico, que o simple paso do tempo non garante. E a iso cumpría engadir que é un saber adquirido e que se aplica ao traballo, desembocando nun mellor desempeño. É dicir, estamos en presenza dun saber posto en acción. Isto é algo que deben ter moi presente os deseñadores de plans de formación.

O sistema de acreditación do desempeño e a maior capacitación profesional é obxectivo, transparente e valorado de forma tecnicamente correcta. Esta segunda característica é un corolario da anterior. O sistema de acreditación non pode estar baseado en meros aspectos formais, ten que traducirse nun verdadeiro sistema que permita medir os avances logrados pola persoa tanto na súa capacitación profesional como no seu desempeño. Para o primeiro, os modelos de baremación e certificación son rigorosos, obxectivos, coñecidos e valorados tecnicamente por verdadeiros profesionais.

Para o segundo, a acreditación do desempeño, as modernas organizacións públicas veñen aplicando desde hai varios decenios as ferramentas de avaliación do desempeño e,

neste sentido, a literatura xerada arredor da OCDE e outras institucións multilaterais sobre as experiencias neste campo é pródiga. Unha literatura que, dito sexa de paso, non deixou de advertir sobre as dificultades técnicas, os problemas prácticos e de índole estrutural ou cultural que tiveron as avaliacións do persoal. A pesar diso, a súa xeneralización resulta evidente, o que vén indicar que, malia as súas dificultades, as administracións públicas seguen a consideralas necesarias.

Queda, pois, nas mans das administracións que esas avaliacións se realicen e non se convertan nun mero trámite formal, nun mero expediente que hai que pasar cada catro, cinco ou seis anos, se estamos a falar das avaliacións para a promoción. Nas súas mans está que tal avaliación se realice con rigor, o que ao meu modo de ver require varias cousas. Requírese que exista algún sistema de acreditación ou validación daquelas maiores competencias ou coñecementos adquiridos polo empregado, ben sexa porque existe un sistema de certificación e homologación dos cursos de formación que garanta a súa calidade, ben sexa porque o empregado teña que pasar por algún curso específico ou superar unha serie de créditos formativos para a promoción.

Requírese tamén que a avaliación sexa realizada por órganos profesionalizados e especializados. Estamos a falar de cousas moi relevantes para o empregado, como avaliar o esforzo realizado por un empregado ao longo de varios anos da súa traxectoria profesional, e isto non se pode resolver de calquera xeito. Requírese, en definitiva, que exista tamén transparencia e claridade sobre o cómo e sobre o qué se vai valorar para obter este progreso profesional e económico. Os órganos especializados encargados da valoración deben realizar un progresivo traballo de baremación e obxectivación dos méritos valorables nesta carreira, xerando a necesaria certeza sobre as expectativas dos empregados e sobre os itinerarios que deben seguir durante os anos previos á avaliación para a promoción. Só así unha retribución ligada ao desenvolvemento ou perfeccionamento persoal do empregado pode despregar todas as súas potencialidades nestes sistemas.

Esta retribución é de contía suficiente e proporcionada para converterse en estímulo para que a persoa se preocupe polo seu perfeccionamento no posto de traballo e por aplicar tales coñecementos nun bo desempeño. Xa que se trata de mobilizar a vontade e os esforzos da persoa nunha determinada dirección, o estímulo para logralo ten que ser proporcionado. Aquí enfrontámonos a unha dificultade estrutural que non se pode obviar. Cando se parte dun modelo salarial tradicional, que prima as retribucións salariais xerais ou de grupo, en detrimento dunhas retribucións máis individualizadas ou personalizadas, o tránsito dun a outro leva apareladas unhas resistencias e uns custos que dificultan en extremo este tránsito.

O ascenso nas bandas retributivas prodúcese a uns intervalos de tempo que manteñen vivo aquel estímulo no empregado. Existen estruturas retributivas para todos os gustos e o número de chanzos ao longo das bandas son tamén moi diferentes, pero todos coinciden nunha cousa, que é que a meta de obter un avance retributivo ten que parecer o suficientemente próxima e alcanzable para manter a motivación. O estímulo, por outra banda, debe ser constante e manterse ao longo de toda a vida profesional. Poderá discutirse se en idades máis temperás a plasticidade cerebral é maior e, polo tanto, a capacidade de aprender é superior; en tal suposto a intensidade do estímulo debe ser máis importante para favorecer estas posibilidades. Mais o que tampouco se discute é que a capacidade de aprender se mantén sempre e que a vida profesional debe estar presidida por esta idea da formación permanente que a longo prazo se converte, por acumulación, en caudal de experiencias que é

o fundamento do éxito profesional. Abundando nesta idea, poderíamos dicir que poucas cousas hai tan frustrantes como a perda de horizontes, representada, por unha banda, en acadar as metas máis altas moi cedo e atopar obstruídas as posibilidades de seguir progresando, e, doutra banda, en establecer barreiras ao progreso profesional ao alcanzar a madurez. A perda de capital humano que isto representa constitúe, ademais dunha certa inversión da escala de valores, algo verdadeiramente dramático que non se pode deixar de salienta, por máis que hoxe en día tantas organizacións privadas e públicas parezan esquecer algo tan elemental. A maximización do beneficio a curto prazo e as políticas agresivas de redución de custos están na raíz deste problema e teñen algo que ver coa crise que afecta ao noso modelo económico de produción.

Esta retribución é selectiva; quer dicir, non todo o mundo avanza a través dela á mesma velocidade e só os mellores acadan as metas máis altas. Aquí atopa expresión tamén a formulación do principio clásico do mérito e a capacidade. Aquelas persoas que se distinguen por investir máis no seu tempo e no seu esforzo a prol do seu maior perfeccionamento profesional e aquelas que se distinguen en maior medida no seu desempeño deben estar en condicións de obter unha maior e máis rápida recompensa retributiva por esta vía da carreira. Neste eido —coma no da remuneración por desempeño, rendemento ou produtividade que veremos deseguido— é moi negativo o criterio do «café para todos». Non creo que sexa preciso insistir aquí moito en que o principio de igualdade debe permitir a todos comezar desde a mesma situación de partida e ofrecer as mesmas oportunidades, pero satisfeito este condicionante inescusable previo, está implícito no concepto de carreira que avanza máis e máis rápido aqueles que máis se esforzaron.

A estrutura salarial ampla e bastante completa que ofrece o EBEP outorga a oportunidade de establecer unha retribución destas características, ligada ao desenvolvemento profesional do empregado —entendendo por aquel o seu maior nivel de cualificación adquirido, de competencias desenvolvidas ou de perfeccionamento profesional— así coma ao desempeño do funcionario. Tal posibilidade despréndese con claridade cando fala dunha retribución complementaria que remunera a progresión alcanzada polo funcionario dentro do sistema de carreira administrativa. Xa contamos con algúns exemplos disto nos eidos da educación universitaria e da investigación, polo tanto non é nada absolutamente estraño ao mundo da Administración. Tamén os modelos de carreira do persoal sanitario e do persoal docente non universitario se basean nos mesmos parámetros, aínda que o pouco tempo que leva en aplicación o primeiro e que o segundo non pasase aínda de proxecto impiden facer unha valoración dos mesmos polo momento.

As administracións públicas españolas dispoñen xa, así pois, dunha ferramenta retributiva para orientar as súas políticas de persoal nesta liña de favorecer o desenvolvemento e perfeccionamento constante dos seus empregados ao longo de toda a súa traxectoria profesional.

5. UNHA RETRIBUCIÓN QUE BUSQUE O COMPROMISO DOS EMPREGADOS COAS METAS E OBJECTIVOS DA ADMINISTRACIÓN

Agás naqueles aspectos que conectan cos perfís constitucionais do emprego público, as políticas de retribucións, coma o resto das políticas de persoal, gústenos ou non nos guste, tampouco constitúen unha finalidade en si mesmas. Son políticas instrumentais. Como os demais elementos da organización, as persoas, segundo a teoría clásica da organización,

están orientadas ao logro dunha finalidade. No caso da Administración é obvio que esa finalidade é a prestación dun ben ou servizo público.

Pois ben, tamén as políticas de persoal, e dentro delas as políticas de retribucións, poden e deben estar aliñadas con eses obxectivos de servizo. No noso país hai anos que xa se implantou o complemento de produtividade e os incentivos ao rendimento. Denominacións, por certo, que denotan a reminiscencia duns tempos en que primaba o prisma da consideración do persoal como un recurso produtivo máis.

De todos os compoñentes retributivos este é sen dúbida o que deu lugar a maior literatura nos últimos tempos, como consecuencia da súa veloz extensión na maioría dos países desenvolvidos, en paralelo aos impulsos reformadores emprendidos no emprego público nos anos setenta e oitenta do pasado século. Xunto coa avaliación do desempeño, ferramenta á que tan ligado está, converteuse axiña en elemento vigorizador e emblemático daquelas reformas. Carácter que non perdeu, nin moito menos, como vén demostrar o nivel preeminente que se lle segue a outorgar en case todos os modelos de emprego público.

Nunha visión da xestión centrada nas persoas, esta retribución ten igualmente unha transcendencia decisiva, pois pon a énfase non no qué fan as persoas, senón no cómo. É dicir, na calidade, no esforzo, na dedicación, na vontade postos ao servizo dun obxectivo ou unha meta. E sendo isto así os factores relacionados coa motivación son decisivos.

Os seus elementos configuradores serían logo:

En primeiro lugar, a contía desta remuneración garda proporcionalidade co obxectivo que persegue. Se o que perseguimos é un maior estímulo da persoa para que se implique máis e mellor no seu traballo, para que se aliñe en dirección ás metas perseguidas pola Administración, o que esta está disposta a pagarlle ten que estar en relación co esforzo aplicado ou cos logros obtidos.

Do mesmo xeito que nos demais compoñentes da estrutura salarial, neste é tamén determinante que as apreciacións que se realizan sobre a actuación das persoas, sobre a súa contribución aos resultados conseguidos e, en definitiva, sobre o grao de cumprimento dos obxectivos asignados estean sustentadas sobre sistemas de medición que proporcionen racionalidade, obxectividade e equidade.

Cabería aquí reproducir parte do dito respecto das avaliacións para a carreira, aínda que convén non confundir ambas. As avaliacións para a carreira son de maior transcendencia porque o que se substancia nelas é a valoración dunha traxectoria polo xeral de varios anos e teñen unhas consecuencias máis profundas para a vida profesional dun empregado. A súa periodicidade é máis longa, son máis os aspectos e méritos que cómpre valorar, o formalismo é máis intenso e as instancias responsables das valoracións son distintas.

A avaliación, cando leva asociada unha retribución, ten unhas connotacións distintas. A súa periodicidade é máis curta, sometida a menos formalismo, e as súas consecuencias, aínda sendo importantes, non teñen a transcendencia nin repercusións que as derivadas da avaliación para a promoción. Os problemas que a acompañan son tamén dun signo distinto. Son frecuentes as actitudes culturais de resistencia a aplicar sistemas de valoración aos que se lles reprocha, entre outras cousas, que desvían a atención dos directivos públicos das súas obrigas máis relevantes porque, ao cabo, cada responsable é capaz de saber como traballan os seus colaboradores sen o auxilio de sistemas formais de avaliación. A afirmación é incorrecta en si mesma, porque non estamos en presenza dunha apreciación xeral e superficial da actuación da persoa, senón dunha apreciación que ten consecuencias moi relevantes sobre as per-

soas e o seu cadro de emocións e sentimentos, ao cal non son en absoluto alleas as percepcións que se lle transmiten sobre o seu traballo. E, polo tanto, a exactitude nas valoracións adquire moita relevancia. Os sentimentos de satisfacción polo traballo e motivación para mellorar pódense mudar facilmente en sentimentos contrarios se non se percibe a obxectividade e equidade nesta retribución.

Doutra banda, os estudos da OCDE e a literatura sobre a cuestión coinciden en destacar que, máis alá dos problemas de aceptación, culturais e de carga de traballo das avaliacións, o seu valor engadido máis salientable son as melloras sobre os modos de xestión e organización a que dan lugar. Favorecen as interrelacións entre xefes e colaboradores, así como a clarificación do que se pide de cada persoa.

Unha retribución destas características cumpre tamén a misión indicada ao principio de aliñar ás persoas coas metas e obxectivos da Administración. Polo tanto, contribúe —por non dicir que é imprescindible para ese fin— a que as administracións sexan plenamente efectivas no logro desta misión que está conectada coa planificación estratéxica e cun sistema de dirección por obxectivos. Hoxe en día, as administracións van adquirindo cada vez máis práctica na aplicación de sistemas de xestión planificada onde os obxectivos máis estratéxicos descenden ata converterse en obxectivos operacionais de todos os niveis organizativos. Contribúen así mesmo en gran medida a favorecer esquemas retributivos desta natureza os sistemas de xestión de calidade, en cuxa aplicación nas administracións se están logrando avances substantivos. Poderíamos dicir que os sistemas de dirección por obxectivos e a remuneración por obxectivos asociada a eles é o lugar onde entran en contacto, onde interaccionan mellor, a redes de desexos ou intereses das persoas e das organizacións. Esta remuneración contribúe a harmonizar os intereses individuais cos intereses da Administración orientándoos nunha soa dirección, transformando o progreso das persoas, os seus coñecementos, os seus talentos, en logro de resultados colectivos.

Os modernos sistemas de avaliación e remuneración saben diferenciar ben ambos os planos tentando harmonizalos. Por iso non se centran só nunha apreciación illada e fría dos obxectivos ou resultados, senón que incorporan outros dous factores: as competencias específicas para o bo desempeño do posto de traballo e os comportamentos, prácticas e pautas de actuación, que se identifican tamén como as máis axeitadas para un desempeño adecuado. E non se trata de valorar nas persoas calquera tipo de competencias, coñecementos ou habilidades, por un lado, ou de condutas, por outro, senón aquelas que se identificaron ou demostraron idóneas para o éxito no seu traballo.

Máis alá desta discusión sobre as bondades e problemas que adoitan acompañar —ou que necesariamente acompañarán habería que dicir— a unha retribución por rendemento ou desempeño, nun plano máis real, os acontecementos seica discorren con rapidez nunha determinada dirección. Foi, no caso español, a vontade do propio lexislador do EBEP a que esixiu que a aplicación dunha retribución vinculada ao desempeño, ao rendemento ou ao logro de obxectivos ou resultados teña que vir sempre acompañada dun sistema de avaliación do desempeño. Nesta liña, a preocupación do lexislador da Función Pública é evidente e leva tempo emitindo sinais inequívocos nesta dirección.

É indubidable que as administracións públicas españolas con máis iniciativa irán implantando progresivamente este compoñente da retribución, aínda non establecido en moitas delas, pero que pouco e pouco irá adquirindo maior peso na estrutura das retribucións.

En primeiro lugar, o EBEP, ao regular o paquete retributivo que as administracións deben adoptar no futuro desenvolvemento a través das súas leis propias de Función Pública, outórgalle un papel relevante á remuneración vinculada ao interese, iniciativa, logro de obxectivos e resultados. Aínda que o EBEP, como dixemos, dá aquí un paso máis e esixe que para a implantación deste tipo de remuneración cada administración debe aprobar un sistema de avaliación do desempeño.

Que a implantación dunha remuneración estea ligada á avaliación do desempeño dá lugar a máis dunha reflexión. O lexislador fai gala dunha gran cautela. Coñece as dificultades que existen para xestionar unha retribución desta natureza, que require a posta en marcha de técnicas, sistemas complexos e esforzos organizativos importantes. E, se cadra por esta razón, quixo tecnificar o uso que se vaia facer deste tipo de remuneración e esixiu que leve asociada de maneira obrigatoria unha ferramenta que garanta unha aplicación tecnicamente correcta.

Por outra banda, estamos en presenza dunha técnica que camiña na dirección dunha certa personalización e individualización da xestión de persoal que en poucos campos atopa unha expresión tan particularizada coma na avaliación do desempeño. Unha técnica cuxa esencia parte necesariamente dunha interacción directa da Administración coa persoa, coa que se discute sobre o seu modo de traballar, os obxectivos que debe lograr, as melloras que debe perseguir, a formación que debe realizar. Moitos están xa tomando conciencia do que isto representa e do reto inmenso que supón para as administracións, pola transformación tan grande dos modos de xestión que anuncia.

En segundo lugar a Lei de axencias, unha lei nacida con propósitos moi ambiciosos, pon a énfase nunha xestión baseada na responsabilidade pola xestión, no compromiso pola mellora dos servizos públicos, no cumprimento duns obxectivos externos claros de mellora e pactados de forma semicontractual nun contrato de xestión. Outórgalle para iso autonomía aos xestores da Axencia, esixindo, como correlato, a responsabilidade polo cumprimento dos obxectivos trazados nos contratos de xestión. Pero, o que a min agora me interesa salienta, posto que estamos a falar de retribucións, é cómo a Lei de axencias toma en consideración a remuneración por obxectivos como un instrumento ou peza máis da estrutura configuradora do modelo que contribúe a aquela finalidade esencial da mellora da calidade e os resultados. Non é gratuito que esta Lei de axencias chegue a considerar o sistema que ten que relacionar a masa de complemento de produtividade co grao de cumprimento dos obxectivos asignados á Axencia como elemento que ten que estar contemplado no contrato de xestión. E tampouco o é que, ao regular o réxime do seu persoal directivo, mencione expresamente que unha parte das súas retribucións ten que estar vinculada forzosamente ao cumprimento dos obxectivos do contrato de xestión, como expresión do plus de responsabilidade que estes asumen sobre a boa marcha da Axencia.

6. UNHA RETRIBUCIÓN QUE BUSQUE A IMPLICACIÓN E ASUNCIÓN DE RESPONSABILIDADES DOS EMPREGADOS

Mais a retribución non só debe apoiar un mellor traballo e o logro de resultados. O nivel de implicación das persoas, polo menos dalgunhas delas, debe chegar máis lonxe. Tenas que estimular a optar polos postos máis críticos, por asumir os niveis de responsabilidade máis altos. E isto leva tamén a algunhas reflexións que teñen que ver moito así mesmo coas retribucións.

En primeiro lugar, é esencial saber identificar con claridade tales responsabilidades, lograr medilas e diferenciais. Nada pode ser máis negativo neste sentido que unha política de retri-

bucións que non distinga as distintas responsabilidades inherentes aos postos de traballo (aínda que non só as responsabilidades, como é ben sabido), que remunere de igual ou similar maneira os postos de traballo con independencia de tales responsabilidades. A cuestión é de enorme transcendencia e é difícil que poida clarificarse sen o auxilio das correspondentes técnicas analíticas de postos de traballo.

É verdade, e é importante destacalo, que unha boa política de persoal ten que mirar por que os postos críticos da Administración estean desempeñados polas persoas máis capacitadas, que para iso é importante unha política de desenvolvemento que planifique os itinerarios e traxectorias profesionais destas persoas para que cheguen un día a desempeñar estes postos con niveis de calidade aceptables, así como que estean tamén correctamente planificados os cambios nestes postos de responsabilidade. Nunca se dirá demasiado sobre a importancia das políticas de desenvolvemento e de planificación de cambios de persoal. Pero o que agora me toca destacar é como tamén as políticas de retribucións contribúen de maneira decisiva a isto.

Aínda que non todo ten que ver coas retribucións, como veremos. Ás persoas móveas a asumir de modo efectivo esas responsabilidades ou as maiores esixencias dos postos de traballo non só que estean mellor retribuídas, senón tamén que nisto ven un recoñecemento expreso da importancia que a Administración lle concede a esta maior implicación nas responsabilidades ao outorgarlles unha posición na que a súa posibilidade de implicación e de influencia nas decisións é maior.

Respecto desta retribución por posto estamos tamén en condicións de afondar en cales son as características que a configuran:

En primeiro lugar, a equidade interna determina un bo sistema para situar retributivamente cada posto de traballo na situación que lle corresponde en relación cos demais; un modelo que permita discernir as características inherentes a cada un deles, o que os diferencia dos demais. Dito coa formulación máis tradicional, sería aquel principio de a igual traballo igual salario, que, aplicado a unha remuneración de posto de traballo, viría dicindo que debemos remunerar igual os postos de traballo que teñen iguais esixencias de responsabilidade, competencias, iniciativa ou complexidade, e debemos remunerar diferentemente aqueles postos de traballo que teñen requirimentos singulares.

A segunda característica dunha boa retribución de posto de traballo é un corolario do anterior. Se debemos diferenciar o tratamento retributivo dos postos de traballo en función dos seus contidos e das esixencias inherentes aos mesmos, temos que contar cunha ferramenta analítica que nos permita descubrir as características ou factores inherentes a aqueles a intensidade coa que se presentan. As tecnoloxías de coñecemento dos postos de traballo para un correcto deseño dos mesmos son un elemento central dos sistemas de xestión de persoal, e así o recoñeceu a Comisión de Estudo do EBEP. Pois ben, un dos campos onde o estudo dos postos de traballo proxecta unha das súas máis importantes utilidades (aínda que non a única, como é ben sabido, nin quizais a máis determinante, aínda que isto desborda amplamente o propósito desta exposición) é no da determinación dunha retribución que garanta aquel principio de equidade interna do salario.

A nosa Administración leva máis de medio século porfiando por centrar unha parte da xestión de persoal nos postos de traballo e por considerar o posto de traballo un elemento primordial do sistema de retribucións. Os primeiros intentos tras a Lei de funcionarios de 1964 non culminaron, precisamente por non levaren a cabo un dos elementos que a propia lei considera como imprescindibles, a clasificación dos postos de traballo. Tras a reforma de

1984 lévase a cabo no noso país o primeiro intento real de análise sistemática de postos de traballo. E o esforzo sostido nesta dirección é precisamente o camiño.

Xa o dixeran; unha retribución equitativa, que toma en consideración de forma proporcionada as diferenzas respecto aos contidos dos postos de traballo, é unha retribución que favorece que as persoas estean motivadas para cualificárense e en disposición de asumir de maneira efectiva maiores responsabilidades.

Pero para manter activo este estímulo das persoas por asumiren responsabilidades, co que xoga unha boa retribución, cómpre tomar en consideración outro factor que, non por ser colateral ao sistema de retribucións en si mesmo, ten por iso menos relevancia para soste-lo armazón que o configura. Refírome ao correcto sistema de provisión dos postos de traballo, aquel que garante que as persoas que chegan a aqueles postos de traballo de maiores esixencias e responsabilidades sexan as máis capacitadas. Todo o efecto motivador dunha boa retribución ligada ao posto de traballo se dilúe se esta non vai acompañada dun sistema de provisión que permita a detección das persoas máis capacitadas e cos perfís máis axeitados a cada tipo de posto de traballo. E nisto coinciden tanto as opinións dos expertos (véxase a Comisión de Estudo) como as recentes reformas lexislativas (EBEP e Lei de axencias estatais) cando marcan o camiño da profesionalización das Comisións de valoración nos sistemas de provisión de postos e a tecnificación dos procesos de valoración de candidatos.

Non esquezamos que o posto de traballo, ademais de condicionar unha retribución, conecta de modo fundamental coa moderna xestión das persoas a través da xestión dos itinerarios. Con este concepto non estamos aludindo só á armazón estrutural dos postos, que clasifica os postos en familias ou agrupacións atendendo á natureza das súas funcións ou a outras características semellantes, e polo tanto establece o campo ou traza o camiño polo que se pode mover un funcionario ao longo da súa vida profesional e determina que postos de traballo son os máis apropiados segundo que tipo de funcionario, fundamentalmente pola súa pertenza a un corpo. Os itinerarios van máis alá e fan referencia a unha política de desenvolvemento personalizada que, en función das características persoais e profesionais dunha persoa e as súas potencialidades, trata de planificar ou encamiñar a súa traxectoria de desempeño de postos de traballo esgotando as súas diversas etapas de aprendizaxe, de experimentación, ata chegar ás metas máis altas unha vez superado o seu desenvolvemento. Postos e persoas constitúen unha dualidade na que descansa boa parte da xestión de persoal e hai que facelas xogar combinadamente. Unha planificación que debe descansar non só sobre as costas e a iniciativa individual de cada persoa, senón que debe estar apoiada e axudada pola propias administracións.

7. EN CONCLUSIÓN, UNHA RETRIBUCIÓN QUE BUSQUE A MOTIVACIÓN E A TRANSMISIÓN DE VALORES

As políticas debuxan tamén un retrato de cada organización, e con elas lánzanse mensaxes bastante nítidos de cáles son os ámbitos de preocupación; mensaxes que son percibidas xa sexa de xeito consciente, en maior medida, pero tamén de xeito inconsciente polas persoas. E como toda mensaxe, poden ser un vehículo de transmisión dos valores defendidos polas administracións nas súas políticas de persoal.

Se lles pagamos o suficiente aos titulares dos postos de traballo segundo as responsabilidades ou complexidade das tarefas que asumen, estamos transmitindo a mensaxe de que o

que importa é que as persoas tomen decisións, que asuman responsabilidades, favorecendo así a política do compromiso.

Se recompensamos ás persoas polo desempeño eficiente ou polo logro de resultados ou obxectivos, a mensaxe que se ofrece claramente é sobre que dirección se quere que as persoas orienten os seus esforzos. A orientación das persoas cara aos obxectivos de mellora de servizo público e á cultura da calidade hase ver favorecida.

Se recompensamos polo progreso e capacitación do empregado, lanzamos a mensaxe de que nos preocupa contar con profesionais con talento.

En definitiva, unha boa política de retribucións, sostida no tempo, pode chegar a penetrar de maneira efectiva na cultura de compromiso das persoas co servizo público e de mellora do mesmo. Pero tamén é importante destacar que os valores imperantes nunha administración se transmiten mellor cando as políticas están impregnadas daqueles valores, e as persoas pódenas inferir de accións que son coherentes con aqueles valores.

No que non se pode fundar unha política retributiva é no café para todos. Non hai nada máis desmotivador para o empregado que observar como unha administración trata por igual a aqueles empregados motivados, comprometidos, preocupados pola súa formación e desenvolvemento permanente, máis aliñados e comprometidos coas metas da Administración, que a aqueles que manteñen unha actitude de inhibición ou que se limitan a cumprir sen máis. Unha actitude así tenderá a homoxeneizar as actitudes e comportamentos, e cabe sospeitar en que dirección o farán.

Moitas ideas que subxacen nesta exposición conflúen nunha xestión das retribucións máis próxima ás persoas. Pero entendamos ben o que isto significa. Non significa unha individualización da xestión que propicie diferenzas e desigualdades inxustificadas, nin carente de regras, senón que teña na equidade, obxectividade e respecto á legalidade, pero tamén na tecnificación e profesionalidade da función de xestión de persoal, os seus principios reitores.

Hoxe tocaba falar aquí de retribucións, pero non esquezamos que este prisma serve tamén para enfocar o conxunto do sistema de xestión de persoal, do que as retribucións só forman unha parte, aínda que non modesta.

8. AS RECOMPENSAS EMOCIONAIS

Nunhas xornadas presididas pola idea dunha xestión centrada nas persoas non pode faltar unha referencia ao sistema de compensacións non económicas. É sabido que o ingreso das persoas na Administración, como cando se integran en calquera outro de tipo de agrupación humana, é porque deste xeito logran satisfacer mellor os seus desexos ou un intereses.

Sería moi simple pensar que os empregados públicos só pretenden satisfacer a súa necesidade de obter unha boa retribución. Por riba da satisfacción das necesidades básicas, a retribución non ten por que ocupar o lugar máis alto na escala de motivacións. Abondaría con formular as seguintes cuestións: a cantos coñecemos que estean verdadeiramente satisfeitos co seu salario? Seica un bo salario fai máis agradable un traballo rutineiro ou aburrido? Ou faino máis agradable o ambiente de traballo en que nos movemos?

Son moitos os factores que poden contribuír a que as persoas se atopen satisfeitas en e co seu traballo, e como dixer, a retribución non adoita ser o máis importante. É, de todas as maneiras, unha cuestión que entronca cos trazos de personalidade de cada individuo. A todos non lles gusta o mesmo tipo de traballo nin a mesma forma de traballar, e o camiño para ato-

par ese acomodo non sempre é doado, pero a cuestión é a máis decisiva desde o punto de vista da motivación.

Nesta escala pódense encontrar moitas outras formas de recompensar ás persoas para motivalas no seu traballo, aínda que con moi distinta incidencia segundo cada individuo:

- A percepción da finalidade, utilidade ou relevancia do traballo.
- O bo clima de traballo e o entendemento con xefes e colaboradores.
- As oportunidades de aprendizaxe que reporta un traballo, ou as de ensinar aos demais.
- As posibilidades de participar nas decisións, de ser consultados ou de que se teñan en conta as iniciativas.
- O recoñecemento ou a felicitación polo traballo realizado.

Estas son algunhas das recompensas inmateriais que debería buscar a xestión de persoal entendida no seu máis amplo sentido, é dicir, entendida como función que implica a todos aqueles que teñen unha responsabilidade de dirección ou de traballo en equipo e non só ás unidades organizativas de xestión de persoal.

Esta maneira de actuar está frecuentemente esquecida, se cadra porque é a que precisa dunha implicación e unha presenza máis activa dos xefes e directivos. É, daquela, unha actividade moi esixente.

9. CONDICIONANTES ESTRUTURAI

Todo isto non é sinxelo. Sexamos realistas, necesita dunha transformación importante na función de xestión das retribucións nas administracións, que afectará ao seu modelo de organización, aos modos de xestionar, ás tecnoloxías usadas e aos perfís profesionais.

Non todas as receitas se poden traspoñer nin aterrar sobre todas as realidades posibles, coma se fosen modelos de validez universal útiles para calquera tipo de situacións. Nada máis lonxe da realidade. Moitas veces, unha retribución ligada á produtividade, ao logro dos resultados, ao cumprimento de obxectivos, ou ao desempeño resulta dunha enorme utilidade para orientar as unidades cara ao cumprimento dos seus obxectivos e mellorar a calidade das súas prestacións. Pero outras veces pode non ser o modelo máis adecuado e introducir outra serie de problemas que poden ser maiores que aqueles que pretende corrixir. Pensemos que unha das calidades que debe reunir unha retribución, ben ligada a resultados ou ben ao desempeño, é que sexa percibida como transparente e equitativa, e non sempre o é pola dificultade de medir aqueles resultados ou comportamentos, a dificultade de transmitir, polo tanto, que as apreciacións que se fan son xustas, tamén polo risco de burocratizar en extremo as entrevistas, avaliacións, confección de formularios, etc., ou simplemente porque a organización non ten a capacidade técnica, experiencia, ou cultura necesaria para implantala.

Con isto non quero dicir en absoluto que resulte rexeitable a aplicación desta retribución, senón que non se debe facer en calquera momento e custe o que custar. Por suposto, sempre será mellor poder aplicar unha retribución destas características, pero só cando esteamos seguros de que a podemos aplicar correctamente e de que estamos preparados para facelo. É dicir, que debemos aplicala de modo consciente, de forma prudente e calculada, medindo ben os seus posibles efectos.

As tecnoloxías asociadas á xestión das retribucións ligadas ao desempeño, á carreira ou aos postos de traballo non son fáciles de deseñar e de implantar, sobre todo en administracións de gran tamaño. Requiren adestramento, ensaios reais, e deben estar adaptadas ás

peculiaridades de cada ámbito organizativo. Quer dicir, requírese investimento, tempo, e non poucas doses de paciencia.

Non convén esquecer tampouco os problemas culturais que afectan a todo proceso de cambio e que demandan tamén unha xestión específica do proceso.

Non hai que desprezar as dificultades inherentes á práctica de canto se vén dicindo. Fai falta unha boa dose de realismo, actitude imprescindible para evitar sobresaltos e sorpresas desagradables cando o mundo parece non querer axustarse aos nosos desexos. Afortunadamente, contamos cada vez máis con literatura especializada e con experiencias prácticas en moitos países que nos advirten das dificultades, dos erros e das mellores maneiras de enfrontarse a eles, como en todo proceso de xestión do cambio sucede inevitablemente.

BIBLIOGRAFÍA

- Castillo Blanco, Federico A. 2008. *Los derechos retributivos de los empleados públicos*. Comentarios á Lei do Estatuto Básico do Empregado Público.
- Ferez, Manuel. 2006. *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*. Barcelona: Estudios de Relaciones Laborales.
- INAP. 2005. *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*. Abril 2005. Madrid: Estudios Gobierna.
- Longo, Francisco. 2006. *Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas*. Madrid.
— 2004. *Mérito y flexibilidad*.
- OCDE. 2005. «The Way Forward»; *Modernising Government*, París.
— 2005b. *Performance-related pay policies for government employees*. París.
— 2004. *Performance-Related Pay of Government employees: Main Trends and impact across OECD Countries*. París.
— 2003. *Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*. París.
- Palomar, Alberto. 1996. *Derecho de la Función Pública. Régimen Jurídico de los Funcionarios Públicos*. Madrid.
— 2007. «Los derechos retributivos de los empleados públicos», en *Estatuto Básico del Empleado Público*.
- Román, Carmen, Miguel Sánchez e Francisco Velázquez. 2004. *Líneas de Reforma del Empleo Público*. Madrid.
- Sánchez Morón, Miguel. 2004. *Derecho de la Función Pública*. Madrid.
- Vall Arnau, Joaquín. 2008. *Los Derechos retributivos*. Comentarios ao Estatuto Básico do Empregado Público.
- Wood, Robert e Verena Marshall (Universidade de Australia Occidental). 1993. *La Evaluación del Rendimiento: Práctica, Problemas y Cuestiones a Debate*. París: OCDE.