

Martín Rama \*

## El esfuerzo de los empleados públicos Un análisis en términos de salarios de eficiencia

### RESUMEN

*Basándose en el marco analítico desarrollado por Shapiro y Stiglitz (1984), en este artículo se examina la escasa dedicación al trabajo que caracteriza a numerosos empleados públicos uruguayos. Se muestra que, en el sistema actual, no hay nivel de remuneración suficientemente alto para inducirlos a realizar un esfuerzo máximo. Pero en cambio, la estructura de las remuneraciones puede generar una selección desfavorable de personal en los niveles altos del escalafón.*

*En el artículo también se analizan las potencialidades de dos propuestas de reforma actualmente en debate: la supresión de la inamovilidad de los funcionarios públicos, y la creación de una carrera administrativa en la que los ascensos premien el esfuerzo en lugar de la antigüedad. Se muestra que ambas pueden ser eficaces, pero que su propio éxito puede tener características paradójicas.*

### ABSTRACT

#### CIVIL-SERVANTS' EFFORT ON THE JOB An efficiency wage analysis

*Using the analytical framework developed by Shapiro and Stiglitz (1984), this paper discusses the low on-the-job effort typical of many Uruguayan civil servants. It shows how, in the prevailing system, there is no wage level high enough to stimulate them not to shirk. Instead, the wage structure may lead to an adverse personnel selection in the high levels of the hierarchy.*

*The paper also deals with the possible outcomes of two different reform proposals under discussion nowadays: the end of the dismissal prohibition for public employees, and the design of an administrative carrier based on effort instead of seniority. It shows that they both can be effective, but also, that their own success may have paradoxal features.*

---

\* Centro de Investigaciones Económicas (CINVE-Uruguay).

## 1. INTRODUCCION

El debate sobre el Estado uruguayo se refiere con frecuencia a indicadores cuantitativos, tales como la relación entre el volumen de los gastos públicos y el producto nacional, o entre el número de empleados públicos y la población económicamente activa. Ello permite situar el "tamaño" del Estado uruguayo en la escala de las comparaciones internacionales, pero omite un aspecto cualitativo que es tanto o más importante, referido a la naturaleza de las actividades que se financian con dichos gastos, o de las tareas que realizan dichos empleados. Si bien los indicadores cuantitativos no resultan excesivamente elevados frente a los de países industrializados, subsiste en cambio la impresión que es mucho "menos" lo que se hace en Uruguay con esos recursos materiales y humanos.

Un factor que probablemente contribuya a ello es la escasa dedicación al trabajo que caracteriza a numerosos funcionarios públicos. Aunque el lector debe poseer su propia lista de ejemplos al respecto, importa recalcar que la actitud en cuestión no es privativa de los empleados "de mostrador", sino que abarca también a jefes siempre ausentes, a profesionales que atienden sus asuntos privados en horarios de oficina, a catedráticos que no actualizan sus cursos, etc. Ello es particularmente grave, ya que los funcionarios situados en grados elevados del escalafón deberían desempeñar un papel fundamental en la racionalización y mejora de los servicios públicos. En efecto, es probablemente más lo que podría lograrse a partir de la estimulación de iniciativas por parte de dichos funcionarios, que de planes centralizados destinados a desburocratizar el Estado.

Mientras existen diagnósticos exhaustivos sobre las características administrativas del sector público uruguayo (por ejemplo: Oszlak, 1972) o sobre la estructura de sus gastos (Davrieux, 1987...) no hay, en nuestro conocimiento, análisis similares referidos al esfuerzo de los empleados públicos. Ello podría volver objetable la argumentación teórica propuesta en este artículo, en la medida en que no hay evidencia empírica sistemática con la cual contrastar los resultados obtenidos. Para paliar esta carencia, se remite al lector a sus propias observaciones casuísticas, así como a la sugestiva descripción realizada tiempo atrás por Benedetti (1960, capítulo 6: "Rebelión de los amanuenses").

En lo que se refiere al marco conceptual a utilizar, la escasa dedicación al trabajo puede verse como un problema "cultural" (en el sentido antropológico de la palabra), lo que sin duda debe brindar interesantes perspectivas. Sin embargo, en lo que sigue se adopta un enfoque estrictamente económico, vinculado a la naturaleza de los incentivos al esfuerzo. En realidad, tal es el enfoque implícito en las tres propuestas de "solución" al problema que pueden identificarse en el debate público actual, cada una de las cuales prioriza un incentivo diferente. La primera de ellas sostiene que los funcionarios públicos no despliegan todo el esfuerzo de que serían capaces porque están insuficientemente remunerados. Para la segunda propuesta, es necesario suprimir el régimen de inamovilidad, de modo de poder despedir a los "malos" funcionarios. Finalmente, la tercera propuesta pone el énfasis en la necesidad de crear una "verdadera" carrera administrativa, en la cual los ascensos premien la

dedicación a la tarea, y no la antigüedad o las afinidades políticas.

Probablemente, el marco conceptual que mejor se adecua a la problemática de los incentivos al esfuerzo es el que brinda la teoría del "salario de eficiencia" (véase Yellen, 1984). Sus orígenes lejanos se remontan a los años cincuenta, cuando empresas instaladas en países en desarrollo constataron que la productividad de los trabajadores aumentaba junto con su remuneración, por la sencilla razón que podían alimentarse mejor. En su versión actual, en cambio, la teoría del salario de eficiencia analiza el diseño de los incentivos microeconómicos cuando el nivel de esfuerzo desplegado por los trabajadores no es controlable en permanencia. Este es un problema característico de las actividades terciarias, como son las que tradicionalmente despliega el Estado.<sup>1</sup> En este artículo, el problema es analizado mediante un instrumento analítico inspirado en el que desarrollaran Shapiro y Stiglitz (1984) para estudiar el desempleo involuntario.

El artículo está organizado del siguiente modo. En la próxima sección se resume en un conjunto reducido de parámetros las características del sistema que rige actualmente al empleo público uruguayo. Se indica, asimismo, la forma en que se modificarían dichos parámetros de suprimirse la inamovilidad, o de establecerse una carrera administrativa. En la sección 3 se presenta el marco conceptual para el análisis del comportamiento del empleado público. Este es utilizado, en la sección siguiente, para determinar el nivel de esfuerzo óptimo dentro del sistema actual, su sensibilidad al nivel de las remuneraciones, y la forma en que éstas afectan la decisión de permanecer en el sector público. Las características de esta última decisión permiten mostrar, en la sección 5, la selección "desfavorable" de personal generada por el sistema actual. La sección 6 analiza las consecuencias que tendría la supresión de la inamovilidad, y la sección 7 las que resultarían de la implementación de una carrera administrativa. Por último, la sección 8 contiene algunas reflexiones a modo de conclusión.

## 2. ASCENSOS Y DESPIDOS

Contrariamente a lo que suele pensarse, las características actuales del empleo público uruguayo (incluyendo su dimensión) no provienen del primer batllismo. En realidad, muchas de ellas tomaron forma a mediados del siglo, antes que comenzara el estancamiento económico.<sup>2</sup> En efecto, fue la Constitución de 1951 la que estableció por primera vez, en su artículo 60, la inamovilidad de los funcionarios presupuestados de la Administración Central, con la excepción de aquéllos que ocuparan cargos de carácter político o de particular confianza. En 1956, una sentencia del Tribunal de lo Cont-

<sup>1</sup>Por ejemplo, es difícil determinar si un funcionario de rango elevado está haciendo todo lo posible para racionalizar y desburocratizar el servicio que dirige. Es relativamente fácil, en cambio, controlar el trabajo realizado por un obrero en una cadena de montaje.

<sup>2</sup>En otro trabajo (Rama, 1989) discutimos la relación que puede haber existido entre ambos procesos.

cioso-Administrativo extendió las garantías consagradas por el artículo 60 a los funcionarios de los Entes Autónomos y de los Gobiernos Departamentales. Finalmente, la ley 12.276 (también de 1956) estableció que las promociones debían efectuarse por antigüedad calificada, recurriéndose al concurso de oposición sólo en caso de igualdad de derechos.

Estas características pueden resumirse, de manera caricatural, en un conjunto de probabilidades. Así, puede prácticamente descartarse que el empleado público sea injustamente separado de su cargo, y también es casi imposible que lo sea por el sólo hecho de esforzarse poco. Las probabilidades de despido, tanto arbitrario como justificado, son entonces prácticamente nulas (véase el Cuadro 1). En cuanto al ascenso, depende básicamente de que se produzca un número suficiente de vacantes (por renunciaciones, jubilaciones o decesos) en el grado siguiente del escalafón. El número de vacantes requerido será mayor cuanto menor la antigüedad del funcionario, pero la probabilidad a de ascender ( $0 < \alpha < 1$ ) no dependerá del esfuerzo desplegado.<sup>3</sup>

CUADRO 1

Probabilidad de	Sistema actual	Fin de la inamovilidad	Carrera administrativa	
Ascenso	En función del esfuerzo	$\approx 0$	$\approx 0$	$\tau$
	Independiente del esfuerzo	$\alpha$	$\alpha' \geq \alpha$	$\alpha'' < \alpha$
Despido	Justificado	0	$\delta$	$\approx 0$
	Arbitrario	$\approx 0$	$\mu$	$\approx 0$

De suprimirse la inamovilidad, el funcionario enfrenta la probabilidad  $\delta$  de ser despedido de manera justificada; la misma interviene si su rendimiento no es aceptable. Aparece, además, el riesgo de perder el empleo de manera arbitraria (probabilidad  $\mu$ ), por razones que no guardan relación con la dedicación al trabajo. La existencia de dicho riesgo es precisamente una de las principales críticas que suelen hacerse a esta propuesta de reforma. En

<sup>3</sup> La excepción está constituida por los funcionarios de particular confianza, para quienes existe el despido, al tiempo que la carrera política les ofrece mejores perspectivas (en promedio) si la gestión realizada es buena.

cuanto a la probabilidad de ascender ( $\alpha'$ ), sigue siendo independiente del esfuerzo desplegado. Pero puede ser mayor que en el sistema actual ( $\alpha' \geq \alpha$ ) si el fin de la inamovilidad lleva al despido de superiores jerárquicos, generando así un mayor "tiraje" en la estructura laboral.<sup>4</sup>

Por último, la idea de la carrera administrativa tiene que ver con la promoción de los "mejores" funcionarios. Habría entonces una probabilidad  $\tau$  de ascender para aquéllos que optaran por dedicarse concienzudamente a su tarea. En cuanto a la probabilidad  $\alpha'$  de ascender por motivos independientes del esfuerzo (deceso del superior inmediato, etc.), puede admitirse que no desaparecería por completo, pero sería menor que en el sistema actual ( $\alpha' < \alpha$ ).

### 3. EL COMPORTAMIENTO DEL EMPLEADO PUBLICO

Todo empleado público debe tomar dos decisiones fundamentales. La primera consiste en determinar la intensidad del esfuerzo físico y síquico que está dispuesto a realizar para el cumplimiento de su tarea. La segunda es elegir si permanece en el sector público o renuncia a él. En cada caso, la decisión adoptada es aquélla que maximiza su bienestar personal (B). Se supone en lo que sigue que dicho bienestar crece con el ingreso real que recibe el individuo, considerado como un indicador de las posibilidades de consumo, o del *status* social. Asimismo, se supone que, por regla general, B decrece con la intensidad del esfuerzo dedicado a la tarea.

La especificación más sencilla posible corresponde al caso en el que la función B es lineal. Considérese una actividad cuya remuneración real es  $w$  y cuyo nivel de desgaste físico y síquico es  $E$ . El bienestar de un individuo que realiza dicha actividad está dado por:

$$B^* = w - \beta.E \quad (1)$$

donde el valor asumido por el parámetro  $\beta$  indica la aversión al esfuerzo que caracteriza al individuo.<sup>5</sup> En el caso general,  $\beta$  es positivo, de modo que si el esfuerzo  $E$  fuera mayor, se reduciría el bienestar. Este sólo podría mantenerse en el nivel  $B^*$  si aumentara suficientemente la remuneración  $w$ , siendo el aumento requerido tanto mayor cuanto más grande el coeficiente de aversión al esfuerzo  $\beta$ .

No puede descartarse, sin embargo, que haya individuos proclives al esfuerzo (más felices cuanto mayor sea  $E$ ), para los cuales el parámetro  $\beta$  sea negativo. En términos anglosajones, dichos individuos son conocidos como *workoholics*. La Gráfica 1 representa una distribución posible del parámetro  $\beta$  entre los individuos que componen la población uruguaya. Si el área total

<sup>4</sup>Es de hacer notar que si la supresión de la inamovilidad fuera utilizada para reducir el número de empleados públicos, entonces no tendría por qué cumplirse la desigualdad  $\alpha' > \alpha$ .

<sup>5</sup>Obsérvese que si  $w$  fuera el logaritmo de la remuneración real, y  $E$  el logaritmo del esfuerzo, la función de bienestar cumpliría con las propiedades de concavidad usuales.

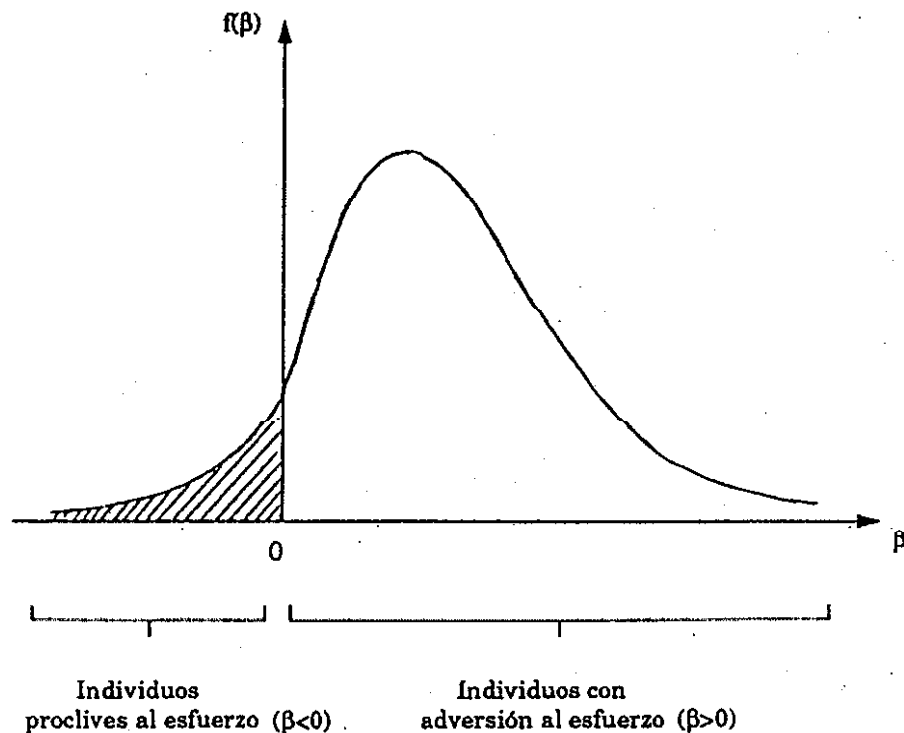
por debajo de la función  $f(\beta)$  corresponde a la unidad, entonces el área rayada representa la proporción (probablemente pequeña) de individuos proclives al esfuerzo en la población total.

Se supone en lo que sigue que  $B^*$  indica el máximo bienestar que podría alcanzar el funcionario si renunciara al empleo público. <sup>6</sup> Por lo tanto,  $w$  representa el ingreso asociado a su mejor alternativa laboral fuera del Estado. Ello no implica necesariamente que el funcionario pueda conseguir un trabajo asalariado en el sector privado. En términos estrictos,  $w$  puede ser nulo (o representar ingresos ocasionales, o ayuda familiar) y  $E$  puede corresponder al esfuerzo necesario para buscar trabajo. <sup>7</sup>

---

Gráfica 1

---



---

<sup>6</sup> Obviamos aquí el proceso de toma de decisiones que conduce a que  $B^*$  represente efectivamente el óptimo fuera de la actividad estatal.

<sup>7</sup> Caben también otras posibilidades, como por ejemplo que  $w$  represente el salario en el sector privado multiplicado por  $(1-u)$ , siendo  $u$  la tasa de desempleo. O que la medición de  $w$  ya tenga incorporadas las probabilidades de ascenso dentro del sector privado.

Dentro del sector público, en cambio, la opción que se plantea al empleado es la de realizar un esfuerzo distinto de  $E$ . Para simplificar, se asume que la intensidad del desgaste físico e intelectual sólo puede tomar dos valores, cualquiera sea la posición del funcionario en la escala jerárquica. Así, mientras el esfuerzo  $E$  corresponde a una tarea realizada concienzudamente, también se puede optar por realizar un sacrificio mínimo  $e$ , tal que  $e < E$ .<sup>8</sup> En los grados bajos del escalafón dicho mínimo podría corresponder al simple llenado de expedientes; en los grados altos podría estar asociado, por ejemplo, a la mera administración del servicio, sin introducirle ninguna mejora relevante.

#### 4. EL SISTEMA ACTUAL

Sea  $s$  el nivel de remuneración real de un empleado perteneciente a un determinado escalafón de la función pública, y  $d$  el aumento de salario que dicho empleado obtendría en caso de ser ascendido. Alternativamente, si se desea considerar un marco intertemporal,  $s$  representaría el valor actualizado de los ingresos del funcionario si éste fuera a permanecer indefinidamente en el mismo cargo, mientras que  $d$  sería el valor actualizado del diferencial de ingreso que obtendría de ser ascendido en algún período futuro. Como sea, estos dos parámetros sintetizan de manera simplificada la distribución de los ingresos dentro del sector público. En efecto, puede aceptarse que  $s$  brinda información sobre el nivel medio de dichos ingresos y  $d$  sobre su varianza.

En el sistema actual, en el cual el ascenso no depende del esfuerzo desplegado ni hay tampoco riesgo de despido, el bienestar **esperado** por un empleado público que decide trabajar intensamente ( $E_e(B)$ ) está dado por:

$$E_e(B) = (s + \alpha.d) - \beta.E \quad (2)$$

mientras que el de un empleado que opta por realizar el menor esfuerzo posible ( $E_e(B)$ ) verifica:

$$E_e(B) = (s + \alpha.d) - \beta.e \quad (2')$$

La única diferencia entre esta expresión y la anterior tiene que ver con la intensidad del trabajo. Pero el ingreso esperado es el mismo en ambos casos, porque la probabilidad de ascenso  $\alpha$  no depende de la actitud personal del funcionario.

Es fácil verificar que  $E_e(B) - E_e(B) = \beta.(E-e)$ , siendo esta expresión positiva toda vez que el funcionario tenga aversión al esfuerzo ( $\beta > 0$ ). Por lo tanto, el común de los empleados públicos debería optar por el esfuerzo mínimo, que

<sup>8</sup> Los resultados serían similares de suponer que el esfuerzo es una variable continua  $t$  perteneciente al intervalo  $(e, E)$ . En ese caso, en lugar de comparar niveles de bienestar, como se hará más adelante, habría que maximizar  $B$  con respecto a  $t$ . La etapa siguiente consistiría en analizar el signo de las derivadas parciales del esfuerzo  $t$  óptimo con respecto a los parámetros del modelo.

es el que proporciona el mayor nivel de bienestar. Y ello, sin importar cuáles sean los niveles  $s$  de la remuneración y  $d$  de la prima por ascenso. A la inversa, para los funcionarios proclives al esfuerzo ( $\beta < 0$ ) se cumplirá  $E_e(B) - E_p(B) < 0$  de modo que realizarán el esfuerzo máximo cualesquiera sean la media y la varianza de los salarios públicos.

En términos del marco analítico utilizado en este artículo, la primera propuesta para mejorar la calidad de los servicios públicos es entonces falaz: en el sistema actual, la intensidad del esfuerzo desplegado por los funcionarios es completamente independiente de las remuneraciones. En lo único que éstas pueden incidir es en la decisión de permanecer o no en la actividad estatal.

Al respecto, la comparación relevante para el empleado con aversión al esfuerzo es entre  $E_e(B)$ , que indica el máximo bienestar alcanzable dentro del sector público, y  $B^*$ , que es el máximo bienestar posible fuera de él. La renuncia es una mejor opción para el funcionario si:

$$s + \alpha.d < w - \beta.(E - e) < w \quad (3)$$

es decir, si la remuneración en el Estado cae suficientemente por debajo de  $w$  como para que la actividad fuera de él resulte preferible aún cuando sea más cansadora.

Para el empleado proclive al esfuerzo, en cambio, la comparación relevante es entre  $E_p(B)$  y  $B^*$ , y la renuncia aparece como la mejor opción toda vez que:

$$(s + \alpha.d) < w \quad (3')$$

O sea que su decisión sólo tiene en cuenta el nivel de remuneración dentro y fuera del sector público. Esto es intuitivamente obvio, en la medida en que el individuo trabaja con la misma intensidad en ambos casos.

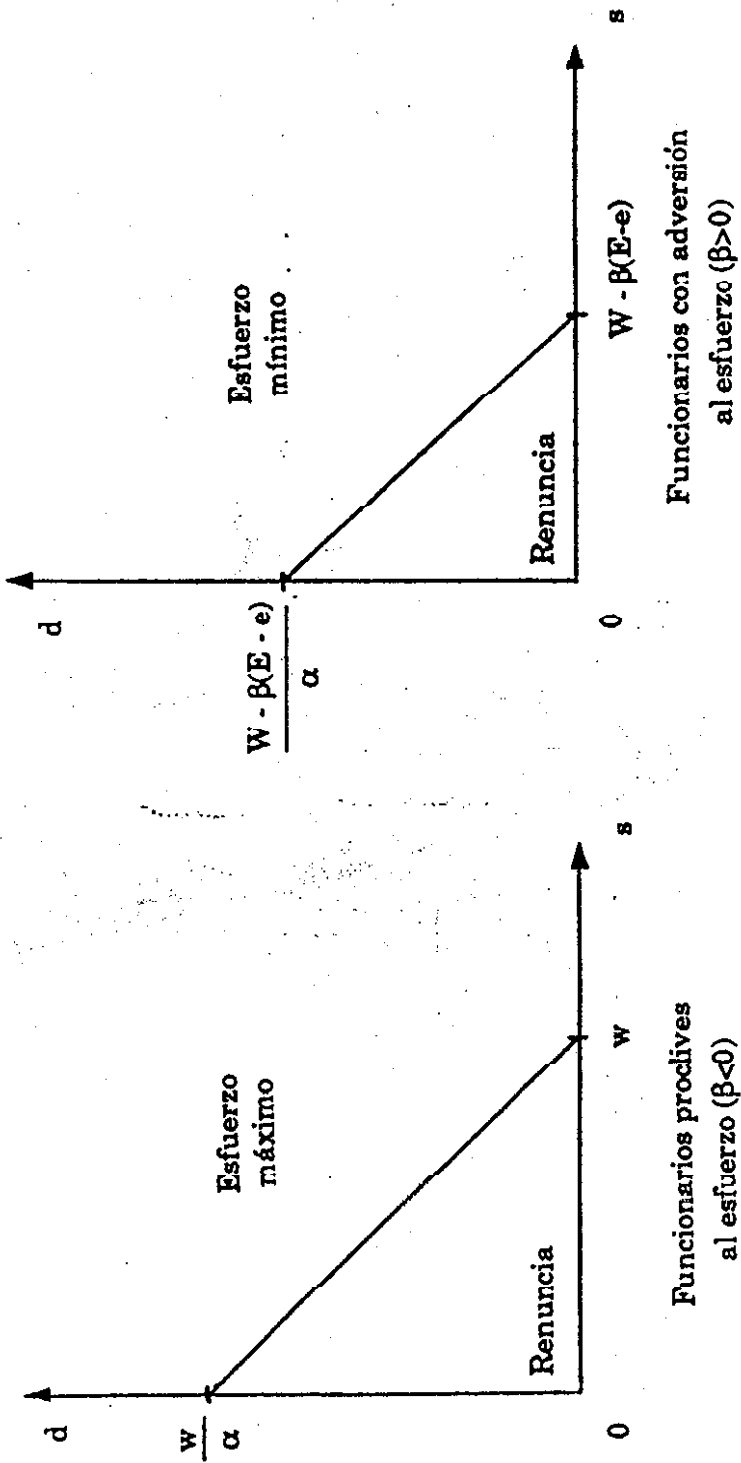
La Gráfica 2 resume los comportamientos de los funcionarios dependiendo del nivel medio  $s$  de los salarios públicos y de su varianza  $d$ . El panel de la izquierda corresponde a los individuos proclives al esfuerzo, y el de la derecha a los que le tienen aversión. Puede verificarse que las rectas dibujadas están tanto más alejadas del origen cuanto mayor es  $w$ .

## 5. SELECCION "DESFAVORABLE" DEL PERSONAL

La relación que existe entre el nivel de los salarios públicos y la decisión de permanecer en la actividad estatal o renunciar a ella tiene consecuencias sobre la selección implícita del funcionariado. En efecto, las características de los empleados deberían diferir según los grados del escalafón, en la medida en que también es diferente la relación que existe entre los salarios públicos (ajustados por las probabilidades de ascenso) y los correspondientes ingresos fuera de la actividad estatal. Así, según Pini y Sayagués (1988), ambas remuneraciones son similares en los grados bajos del escalafón; en términos del modelo, ello implica  $s + \alpha.d = w$ . En cambio, para los niveles superiores, las remuneraciones pagadas por el sector público están por debajo de los



Gráfica 2



salarios privados, de modo que debería verificarse  $s + \alpha \cdot d < w$ .

Si esto es efectivamente así, los funcionarios pertenecientes a los grados inferiores del escalafón no deberían verse empujados a renunciar, independientemente de que fueran proclives al esfuerzo (ecuación (3')) o le tuvieran aversión (ecuación (3)). La distribución de dichos funcionarios de acuerdo al valor de su parámetro  $\beta$  sería entonces la misma que para el conjunto de la población (véase el panel de la izquierda en la Gráfica 3). Habría, en particular, una fracción de los empleados, representada por el área rayada de la Gráfica 1, que realizaría un esfuerzo máximo, al tiempo que el resto optaría por el mínimo sacrificio. Ello permitiría dar cuenta de la observación según la cual: "en cada sección de una oficina pública hay siempre uno o dos funcionarios que soportan las tensiones, los apuros, los líos, (mientras) que hay varios más que atienden sus funciones con la apariencia de que están haciendo un insigne favor al Estado" (Benedetti, 1960, p. 70).

No debería ocurrir lo mismo en los grados más elevados del escalafón en los cuales, de acuerdo a la ecuación (3'), los individuos proclives al esfuerzo deberían haber renunciado. Permanecerían en cambio aquéllos cuya aversión al esfuerzo  $\beta$  fuera positiva y suficientemente elevada como para verificar la ecuación (3). El área rayada en el panel de la derecha de la Gráfica 3 indica entonces la composición del personal en los grados elevados del escalafón.<sup>9</sup> De acuerdo al análisis de la sección anterior, dichos funcionarios realizarían, además, el esfuerzo mínimo.

Aunque todos estos resultados tienen rasgos caricaturales, derivados de las propias simplificaciones asumidas por el modelo, resulta sugestivo que el sistema actual pueda estar generando una selección "desfavorable" de personal precisamente en los niveles de escalafón de los que deberían provenir las iniciativas de racionalización y desburocratización de los servicios. Dicha composición incide de manera significativa sobre los resultados que pueden esperarse de las otras dos propuestas destinadas a estimular el esfuerzo de los empleados públicos.

## 6. EL FIN DE LA INAMOVILIDAD

---

Al existir la posibilidad de ser despedido, el bienestar esperado por el funcionario que decide realizar su máximo esfuerzo personal está dado por:

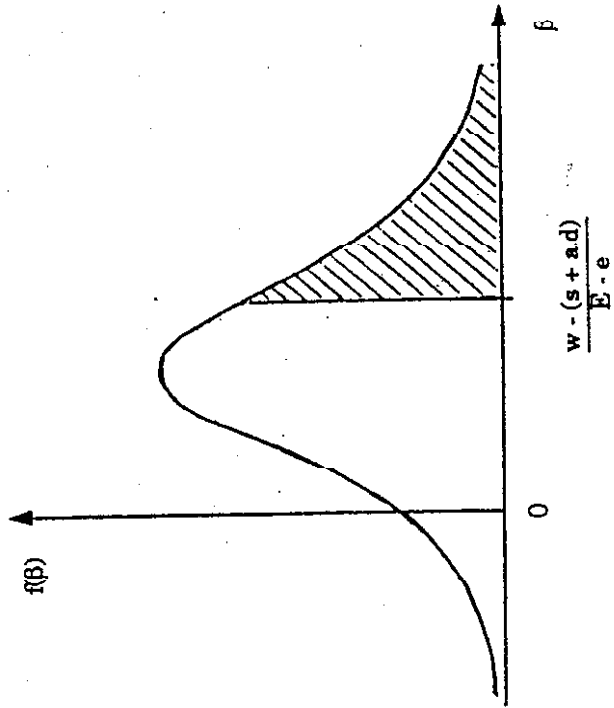
$$E_x(B) = (1-\mu) \cdot [s + \alpha \cdot d - \beta \cdot E] + \mu \cdot [w - \beta \cdot E] \quad (4)$$

Esta expresión es un promedio ponderado del bienestar asociado al cargo público (primer corchete) y del bienestar al que puede acceder el funcionario

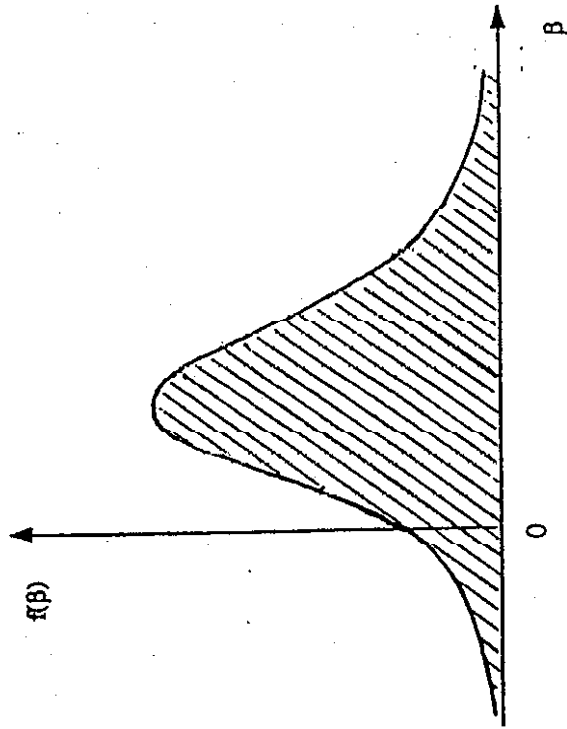
---

<sup>9</sup>Recuérdese que este análisis no se aplica a los grados más altos de la jerarquía (véase la nota 3). Por otra parte, se ha supuesto que todos los individuos pertenecientes a una misma categoría de escalafón pueden acceder al mismo ingreso  $w$  fuera del sector público, lo que es sin duda abusivo. Por último, hay cargos con un alto contenido vocacional (atención de menores, etc.), sin un equivalente fuera de la actividad estatal.

Gráfica 3



Grados altos del  
escalafón ( $s + a.d < w$ )



Grados bajos del  
escalafón ( $s + a.d = w$ )

fuera del sector público (segundo corchete). La ponderación del primero de los dos términos está dada por la probabilidad  $(1-\mu)$  de no ser despedido arbitrariamente.

En cambio, si el funcionario opta por realizar el mínimo esfuerzo posible, la ponderación del primer corchete se ve reducida. En efecto, junto a la probabilidad de ser despedido de manera arbitraria  $(\mu)$ , hay que tener en cuenta ahora la de serlo de manera justificada  $(\delta)$ , por no estar abocado a la tarea con la intensidad requerida. El valor esperado del bienestar personal para quien elige realizar el esfuerzo mínimo es entonces:

$$E_e(B) = (1-\mu)(1-\delta) [(s + \alpha'd) - \beta \cdot e] + (1 - (1-\mu)(1-\delta)) [w - \beta \cdot E] \quad (4')$$

En base a las ecuaciones (4) y (4') puede verificarse que sólo se cumple  $E_x(B) > E_e(B)$  si:

$$s + \alpha'd > w + \phi \quad \text{con} \quad \phi = \beta \cdot (E-e) \cdot (1-\delta) / \delta \quad (5)$$

Esto significa que un funcionario con aversión al esfuerzo sólo da lo mejor de sí cuando la remuneración esperada en el sector público  $(s + \alpha'd)$  supera a la que podría obtener fuera de él  $(w)$  por un determinado margen  $\phi$ . Este último es tanto más reducido cuanto menores son la aversión del funcionario al esfuerzo  $\beta$ , y el diferencial de sacrificio personal  $(E-e)$  entre los dos niveles de dedicación considerados.<sup>10</sup>

El margen  $\phi$  también disminuye a medida que aumenta la probabilidad  $\delta$  de ser despedido justificadamente.<sup>11</sup> Incluso, si la holgazanería condujera automáticamente a la pérdida del empleo  $(\delta = 1)$ , entonces se cumpliría  $\phi = 0$ , de modo que no se requeriría ningún tipo de incitación salarial al esfuerzo por encima de la que representa la prima de ascenso  $d$ . Este es un resultado característico de los modelos de "salario de eficiencia": la mayor remuneración viene a sustituir el control directo del esfuerzo realizado. Cuanto más imperfecto es dicho control, mayor tiene que ser para el funcionario el costo asociado a la pérdida del empleo. Pero este argumento sólo tiene validez en la medida en que existe la posibilidad efectiva de despido justificado: si  $\delta$  tiende a cero, el margen  $\phi$  tiende a infinito, y se cae nuevamente en el sistema actual, en el cual no existe salario suficientemente alto para incentivar al esfuerzo.

En cuanto a la decisión de renunciar o de permanecer en el sector público, surge de comparar los niveles de bienestar esperado  $E_x(B)$  o  $E_e(B)$  (según el caso), con el máximo que se puede obtener fuera del sector público  $(B^*)$ . Un

<sup>10</sup> En cambio, es de hacer notar que el margen  $\phi$  no depende en absoluto de la probabilidad de despido arbitrario  $\mu$ .

<sup>11</sup> Puede verificarse que  $d\phi/d\delta = -(E-e)/\delta^2$ .

funcionario que ha optado por realizar el mínimo sacrificio en la actividad estatal renuncia siempre que se cumpla:

$$(s + \alpha'.d) < w - \beta.(E - e) \quad (6)$$

(ecuaciones (1) y (5')). En cambio, para quien ha decidido realizar el esfuerzo máximo, la condición correspondiente es:

$$(s + \alpha'.d) < w \quad (6')$$

La analogía de las ecuaciones (6) y (6') con (3) y (3') no debe sorprender, en la medida en que las opciones en juego son similares a las que se presentan en el sistema actual.

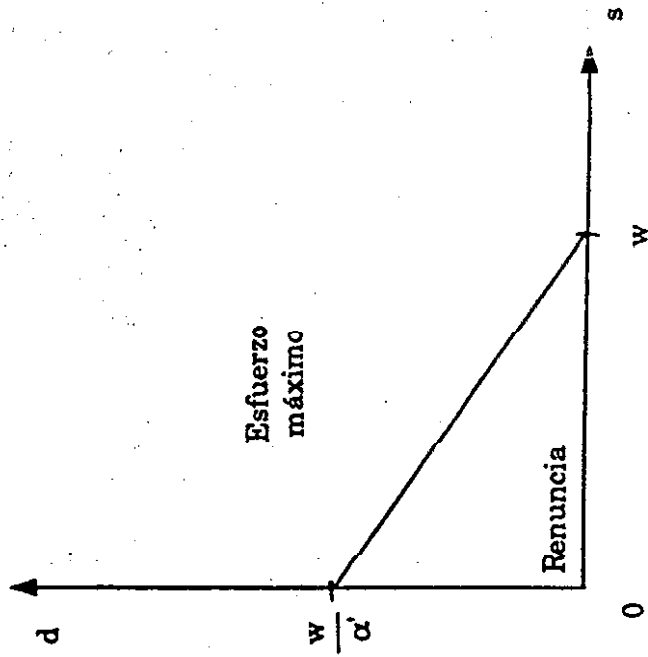
La Gráfica 4 resume las decisiones de los funcionarios dependiendo del nivel medio de los salarios públicos  $s$  y de su varianza  $d$ . El panel de la izquierda corresponde a los individuos proclives al esfuerzo ( $\beta < 0$ ). Para ellos, el margen  $\phi$  es negativo, de modo que si se cumple  $s + \alpha'.d > w$ , entonces también se verifica necesariamente  $s + \alpha'.d > \bar{w} + \phi$ , que es la condición de incitación al esfuerzo representada por la ecuación (5). Por lo tanto, si no renuncian, brindan su máximo esfuerzo. No ocurre lo mismo con el común de los funcionarios (con  $\beta > 0$ ), para los cuales existen tres soluciones óptimas diferentes según cuáles sean los niveles de  $s$  y  $d$ . Las mismas figuran en el panel de la derecha de la Gráfica 4.

Este segundo panel pone de manifiesto que no alcanza con suprimir la inamovilidad de los funcionarios públicos para que aquéllos, que tienen aversión al esfuerzo decidan dar lo mejor de sí en la tarea. Se necesita, además, el cumplimiento de la condición de incitación representada por la ecuación (5). Ello es tanto más costoso para las finanzas públicas cuanto más alejada del origen se encuentra la línea oscura del panel de la derecha. De acuerdo al análisis de la sección anterior, tal puede ser el caso en los niveles elevados del escalafón, caracterizados por una elevada aversión al esfuerzo de los funcionarios (recuérdese que  $\phi$  es creciente con  $\beta$ ). A no ser que la probabilidad  $\delta$  de ser despedido en caso de optar por el mínimo esfuerzo sea muy elevada...

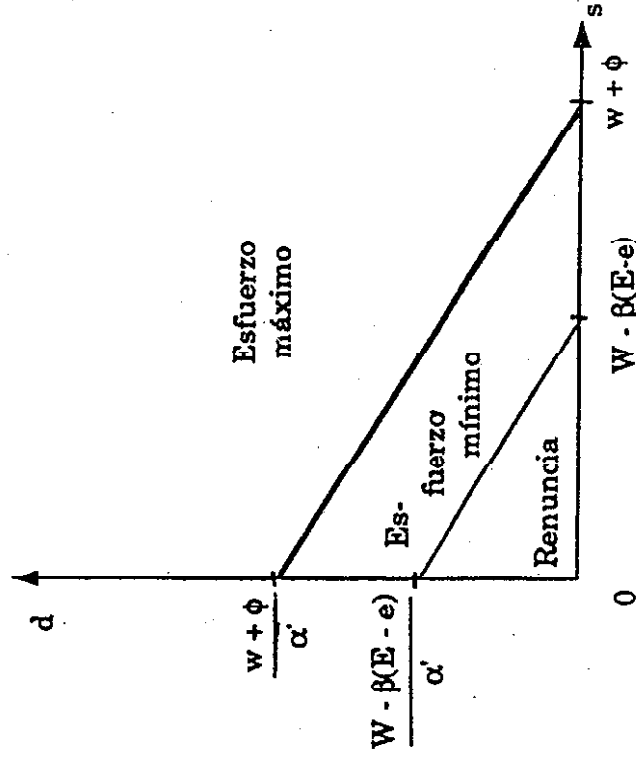
Finalmente, una última reflexión con respecto a esta propuesta de reforma tiene que ver con el carácter de los despidos. Supóngase por un momento que los niveles de  $s$  y  $d$  se eligen tan bien que todos los funcionarios se ven incitados a brindar su máximo esfuerzo. En ese caso, no hay ninguna razón justificada para separar a nadie de su cargo, y sólo subsisten los despidos de carácter arbitrario (con probabilidad  $\mu$ ). Evidentemente, éste es un caso extremo, en la medida en que la diversidad de los coeficientes  $\beta$  y de los ingresos de referencia  $w$  determina que siempre haya una fracción de empleados realizando el mínimo sacrificio, de modo que siempre pueden existir despidos justificados. Pero este caso extremo ilustra el carácter paradójico de la reforma, uno de cuyos indicadores de éxito sería precisamente el alto componente de arbitrariedad en los despidos.

Para atenuar este resultado, sería aconsejable minimizar el parámetro  $\mu$ , lo que probablemente exigiría la introducción de instancias de apelación en

Gráfica 4



Funcionarios proclives  
al esfuerzo ( $\beta < 0$ )



Funcionarios con aversión  
al esfuerzo ( $\beta > 0$ )

caso de despido, etc.. La duda que subsiste es si mecanismos de este tipo no entran en contradicción con la maximización de  $\delta$ , requerida para reducir el impacto de la reforma sobre las finanzas públicas.

## 7. LA CARRERA ADMINISTRATIVA

En el marco de una "verdadera" carrera administrativa, el funcionario que trabaja concienzudamente tiene mayores chances de acceder a puestos más elevados en el escalafón. A la probabilidad  $\alpha$  de ascenso independiente del esfuerzo, se agrega ahora la probabilidad  $\tau$  de ascenso por méritos (véase el Cuadro 1). De este modo, el bienestar esperado por un funcionario que brinda su máximo esfuerzo es:

$$E_x(B) = [s + (\alpha + \tau).d] - \beta.E \quad (7)$$

(al mantenerse la inamovilidad, no corresponde considerar la eventualidad de un despido). El funcionario que opta por el mínimo sacrificio, por su parte, tiene el siguiente nivel esperado de bienestar:

$$E_e(B) = [s + \alpha.d] - \beta.e \quad (7')$$

La condición de incentivo para que el funcionario prefiera realizar concienzudamente la tarea es  $E_x(B) > E_e(B)$ , lo que se cumple únicamente si:

$$d > \beta.(E - e)/\tau \quad (8)$$

En el caso de los funcionarios proclives al esfuerzo, la ecuación (8) se cumple para todo valor no negativo de  $d$ . O sea: alcanza con que el ascenso no signifique una pérdida de ingreso real para que dichos funcionarios brinden su máximo esfuerzo. Y ello, independientemente de cuál sea el nivel del salario, dado que éste no interviene en la condición de incitación representada por la ecuación (8).

En el caso del común de los funcionarios, en cambio, la opción en favor de un esfuerzo máximo sólo resulta preferible si el aumento de salario generado por el ascenso es suficientemente importante. El aumento requerido es creciente con la aversión al esfuerzo, así como con la brecha que existe entre los niveles de sacrificio personal  $E$  y  $e$ . Pero al mismo tiempo, es decreciente con la probabilidad  $\tau$  de ascender por méritos. Un importante "tiraje" en la estructura laboral permitiría entonces suplir la necesidad de diferencias de salarios muy significativas entre distintos grados del escalafón.

En cuanto a la decisión de renunciar o permanecer en el cargo, surge como siempre de la comparación de  $E_x(B)$  o  $E_e(B)$  (según el caso) con  $B^*$ . Para quienes despliegan su máximo esfuerzo en la actividad estatal, la renuncia es una opción preferible si se cumple:

$$s + (\alpha + \tau).d < w \quad (9)$$

En cambio, para quienes realizan el mínimo esfuerzo en el sector público, la condición correspondiente es:

$$s + \alpha \cdot d < w - \beta \cdot (E - e) \quad (9')$$

La Gráfica 5 sintetiza el conjunto de decisiones que toman los empleados públicos para distintos niveles de  $s$  y  $d$ , según que sean proclives al esfuerzo (panel izquierdo) o le tengan aversión (panel derecho).<sup>12</sup> En este último caso, importa recalcar que la decisión de permanecer en el sector público y brindar el máximo esfuerzo depende crucialmente de la desigualdad de remuneraciones ( $d$ ) entre diferentes grados del escalafón jerárquico. Ello no deja de ser paradójico para una propuesta de reforma que apunta a lograr los mismos resultados que la supresión de la inamovilidad, pero sin las "injusticias" a que ésta podría conducir.<sup>13</sup>

## 8. REFLEXIONES FINALES

El instrumental analítico utilizado en este artículo, aunque extremadamente simplificado, arroja alguna luz sobre las potencialidades y requerimientos de las distintas "soluciones" actualmente propuestas para incentivar a empleados públicos y jefes a brindar un mayor esfuerzo en la tarea. Por ejemplo, muestra el carácter falaz de la idea según la cual el esfuerzo podría ser mayor de incrementarse las remuneraciones. También pone en evidencia el tipo de paradojas que caracterizan a las otras propuestas. Así, queda en evidencia que la supresión de la inamovilidad puede conducir, como resultado de su propio éxito, a un elevado componente de arbitrariedad en los despidos. O que la creación de una carrera administrativa constituye una solución eficaz sólo en la medida en que se acompañe de una importante desigualdad de remuneraciones dentro del sector público...

Más allá de estos primeros resultados, el modelo propuesto podría utilizarse para llevar a cabo otros análisis. Por ejemplo, permitiría comparar el costo (en términos de mayores salarios para funcionarios y jefes) que acarrearían las dos propuestas "aceptables" de reforma. Asimismo, permitiría evaluar las potencialidades de una combinación de ambas soluciones. Finalmente, podría ser usado para determinar la magnitud de las pérdidas de bienestar de los funcionarios en cada caso y, por lo tanto, la intensidad de la resistencia que dichas propuestas podrían generar.<sup>14</sup>

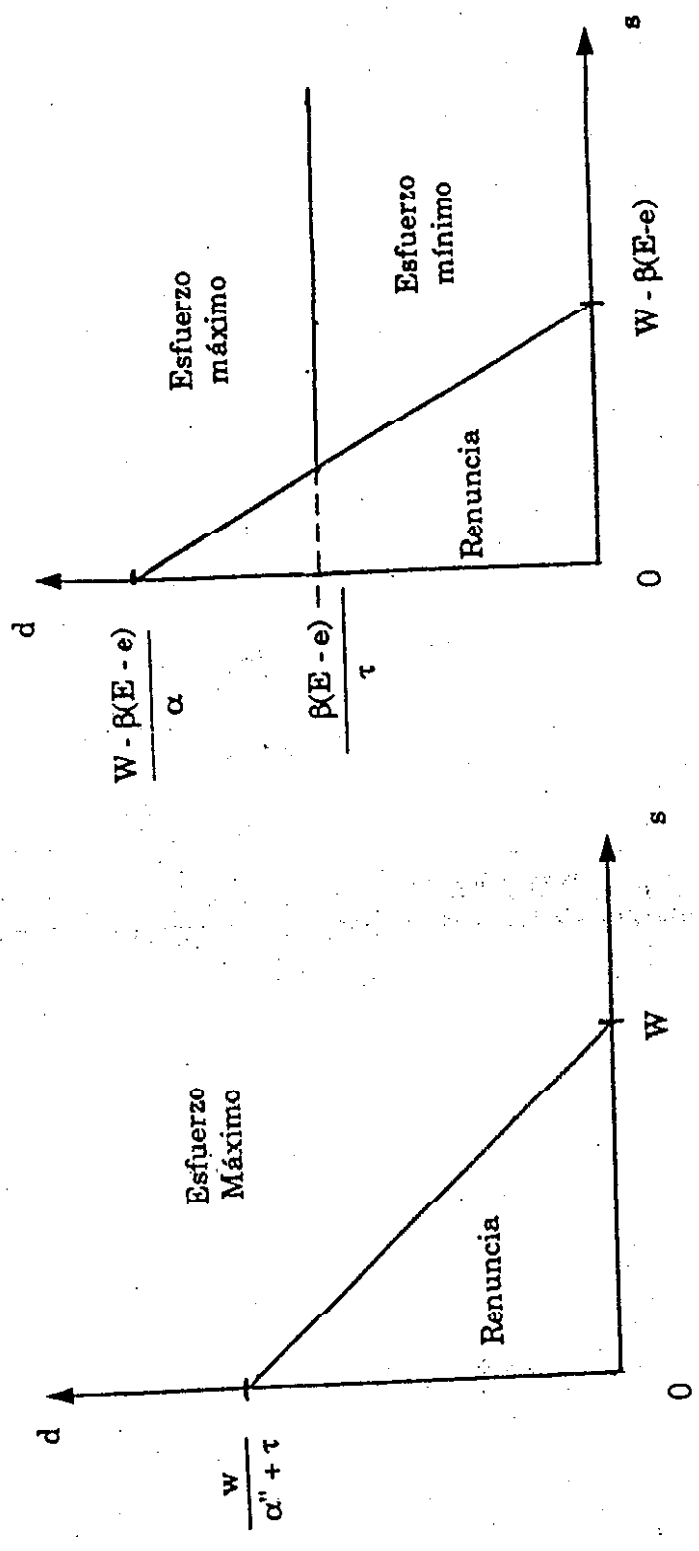
<sup>12</sup> Dependiendo del valor asumido por los parámetros del modelo, la recta horizontal del panel de la derecha también puede situarse por encima de la ordenada en el origen de la recta de pendiente negativa.

<sup>13</sup> Aunque ello es abusivo, usamos la palabra "injusticia" para recalcar que la diferencia de salarios requerida no guarda relación alguna con el nivel de las remuneraciones fuera de la actividad estatal (en términos de la ecuación (8),  $d$  no depende de  $w$ ).

<sup>14</sup> Esto último es de particular importancia a la hora de negociar las reformas con los gremios de empleados públicos.



Gráfica 5



Funcionarios con aversión  
al esfuerzo ( $\beta > 0$ )

Funcionarios proclives  
al esfuerzo ( $\beta < 0$ )

Pero más allá de estos posibles refinamientos, importa destacar otra faceta del análisis propuesto en este artículo. En efecto, éste muestra que la escasa dedicación al trabajo que caracteriza a muchos funcionarios y jefes puede explicarse por razones que nada tienen que con el carácter público o privado de los servicios prestados. De acuerdo al modelo propuesto, si el Estado hace "poco" con sus recursos materiales y humanos, es porque no existen incentivos microeconómicos (premios y castigos) que lleven a los empleados a dar lo mejor de sí en la tarea.

En el caso uruguayo, particularmente, el correcto diseño de dichos incentivos parece un tema bastante más relevante que el de las privatizaciones. En efecto, tal como lo señalan Pini y Sayagués (1988), estas últimas podrían incidir sobre las tareas desplegadas por algo así como un décimo de los funcionarios. Por lo tanto, más allá de las ventajas o desventajas que pueden esperarse de una u otra solución, sería importante reequilibrar la jerarquía que poseen las privatizaciones y la dedicación al trabajo en el debate público actual. Sobre todo, teniendo en cuenta la diferente percepción cotidiana que de uno y otro problema tiene el conjunto de la población...

Por último, quisiéramos hacer una breve referencia al enfoque "cultural" del problema, que mencionamos al principio del artículo. De algún modo, puede temerse que la opción en favor del esfuerzo mínimo, prolongada a lo largo de los años, tenga consecuencias duraderas sobre los hábitos de trabajo (o incluso sobre la ética) de parte del funcionariado.<sup>16</sup> A poco de establecidos los arreglos institucionales en que se basa el empleo público actual, escribía Benedetti (1960, p. 72): "(dicha opción) no honra ciertamente al país; ni excusa a los jefes, ni disculpa a los rebeldes. Más bien trae consigo un desaliento, en primer término porque se trata de una actitud que está seduciendo a la gente joven, y ese carácter la hace aún más desgraciada, y luego, porque insensiblemente está dejando de ser una pequeña miseria individual, una mera cicatriz desagradable y aislada, para transformarse en un rasgo colectivo, en una especie de genes moral que en un cercano futuro será transmitido de generación en generación, sin que su existencia llegue a provocar ese mínimo escozor alérgico que todavía hoy se siente en la conciencia". Casi treinta años después, sería tal vez tiempo de intentar revertir la tendencia.

---

<sup>16</sup> En términos estrictamente económicos, habría una destrucción progresiva del capital humano acumulado por la sociedad en dichos individuos a través del sistema educativo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

---

- BENEDETTI, M. (1960) *El país de la cola de paja*, Arca, Montevideo.
- DAVRIEUX, H. (1987) *Papel de los gastos públicos en el Uruguay*, CINVE-Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- OSZIAK, O. (1972) *Diagnóstico de la administración pública uruguaya*, PNUD, Montevideo, julio.
- PINI, J. y SAYAGUES, A. (1988) *Desburocratización y desestatización*, ponencia presentada en el seminario sobre "Gestión del Estado y desburocratización", Oficina Nacional de Servicio Civil-ILPES-PNUD, Montevideo, julio.
- RAMA, M. (1989) *Natural resources, institutional arrangements and economic growth*. BID (mimeo.), agosto.
- SHAPIRO, C. y STIGLITZ, J. (1984) "Equilibrium unemployment as a worker discipline device", *American Economic Review*, 74, pp. 305-327, Junio.
- YELLEN, J. (1984) "Efficiency wage models of unemployment", *American Economic Review*, 74, Papers and Proceedings, pp. 200-205, Mayo.