

# Aspectos financieros de la carrera Bernhard Köhler\*\* de los funcionarios públicos\*

---

CENTRA LA NECESIDAD DE MANTENER UNA RETRIBUCIÓN ADECUADA AL FUNCIONARIO PÚBLICO, ARGUMENTANDO QUE LOS ELEVADOS COSTOS DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL, NO SE DEBEN PRINCIPALMENTE AL MONTO DE LOS SUELDOS, SINO SE EXPLICAN MÁS BIEN POR LA GRAN CANTIDAD DE PERSONAS QUE TRABAJAN EN ELLA, ILUSTRANDO EL CASO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA.

## Introducción

El sistema de funcionarios públicos de carrera no es un invento específicamente alemán, aunque en Alemania adquirió cierta perfección. Sus orígenes se encuentran en el Oriente, concretamente en el antiguo Egipto. Los romanos llevaron a los funcionarios del Imperio

Romano hasta el Danubio hace dos mil años, después que sus legiones conquistaran los territorios correspondientes. Sin embargo, esta primera influencia concluyó cuando se retiraron los romanos aproximadamente en el año 400 d.C.

El Santo Imperio Romano de la Nación Alemana no contó con un gobierno central institucionalizado. Los Estados alemanes consiguieron crear una administración pública en su sentido moderno solo después del fin de dicho imperio en 1806. La nueva concepción del Estado fue acuñada especialmente por Prusia. Las virtudes prusianas no solamente se manifestaron a través de sus soldados, sino también y especialmente, a través de sus funcionarios públicos. Incluso el rey prusiano se calificaba a sí mismo de "primer servidor del Estado", con lo que estableció una separación entre la persona que ocupa un

---

\* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", realizada del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

\*\* Funcionario del Servicio Superior de la Oficina de Hacienda de la República Federal de Alemania.

cargo público y la función que dicha posición implica.

Esta diferenciación fundamental quedó plasmada en el Derecho General del Estado Prusiano de 1794, en el que se le atribuyó al funcionario el derecho de recibir una remuneración adecuada de parte de su autoridad pública y, al mismo tiempo, se le prohibió aprovechar su cargo con el fin de lucrarse personalmente. Esta disposición legal contribuyó a fortalecer la reputación de la administración pública, y a aumentar la confianza depositada en ella por los ciudadanos del Estado.

El conde de Montgelas, instaurador de la administración pública en Baviera moderna, reconoció en 1796 la necesidad de una remuneración adecuada de los funcionarios, con el fin de evitar la corrupción. Y cito sus palabras tal como constan en las "Memorias de Ansbach" del 30 de setiembre de 1796:

*"Un error que se debería evitar a toda costa es una modestia demasiado acentuada en lo que a las remuneraciones se refiere. Todo individuo que dedica su tiempo a servir al Estado tiene derecho a recibir un sueldo adecuado en concordancia con su rango social en vida, y después de su muerte, su esposa y sus hijos deben recibir una indemnización también apropiada. Hasta ahora se ha obrado de modo exactamente opuesto, creyendo ganar mucho si los que sirven al Estado ganan poco. Por ello, sólo se seleccionaba entre los*

*puddientes para ocupar un cargo de importancia, lo que significa que se anteponian los recursos financieros de las personas a sus méritos. Y si por una rara casualidad un ciudadano nacido pobre alguna vez logró ascender, lo hizo estando obligado a financiar su carrera recurriendo a sus propios medios y a conseguir ilegalmente lo que el gobierno le negaba por aplicar injustificados criterios de austeridad. Los desfalcos, aunque conocidos, no se sancionaban, porque era evidente que dichos desfalcos eran consecuencia de la mal entendida austeridad que, aún así, se continuaba aplicando".*

Este argumento de Montgelas, sobre la austeridad exagerada en relación con los sueldos del personal, tiene consecuencias negativas en la administración del Estado. Además, aunque puede acarrear un elevado costo, sigue siendo válido hasta el día de hoy. Ciertamente es que la gestión austera de los presupuestos públicos también afecta a los funcionarios. Pero un dicho alemán dice que "el abrigo de un funcionario público, aunque angosto, protege suficientemente contra el frío".

### **Porcentaje de los costos de personal en los presupuestos públicos**

Los costos de personal no solamente son un factor importante en las empresas, sino también cada

vez más en la administración pública. Especialmente los presupuestos de los Estados Federados (en los que se asumen los costos de la policía y del sistema escolar, dos sectores en los que los gastos en concepto de personal son relativamente altos), han llegado hasta sus límites viables. En los Estados Federados del oeste de Alemania, la cuota de costos de personal asciende a más del 40% de los presupuestos respectivos. Esos costos no incluyen los costos de personal correspondientes a las numerosas empresas públicas, ya que éstas reciben subsidios estatales y los costos de personal aparecen solo en los presupuestos de dichas empresas.

En Alemania trabajan 6.290.000 personas para el Estado o en las empresas estatales organizadas en forma de derecho privado. Esta cantidad corresponde a un 17,1% de la población activa de Alemania (que suma un total de 36,82 millones).

De esta cantidad, 4.910.000 personas trabajan en la administración pública (13,3%). De ellas, 1.680.000 son funcionarios jurados (4,6% del total), 187.000 son militares, 2.350.000 son funcionarios públicos y 684.000 son obreros de la administración pública. Estas personas están repartidas en los siguientes sectores:

**CANTIDAD DE FUNCIONARIOS QUE TRABAJAN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA POR SECTORES  
2002**

Escuelas	1.070.000
Seguridad Pública	440.000
Universidades	374.000
Defensa	321.000
Hospitales	301.000
Administración de Hacienda	266.000

*Fuente: Elaborado en base a documentos oficiales del Ministerio de Hacienda de la República Federal de Alemania.*

**CANTIDAD DE FUNCIONARIOS QUE TRABAJAN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA  
2002**

En miles	Funcionarios jurados y jueces	Militares de carrera y ciudadanos rindiendo su servicio militar	Empleados públicos	Obreros de la administración pública	Total
Estado Central	132.6	186.6	101.4	81.5	502.0
Estados Federados	1.252.5		875.3	145.5	2.273.3
Municipios	178.6		987.2	406.2	1.572.0
Otros	120.9		389.3	51.4	561.6
<b>Total</b>	<b>1.684.6</b>	<b>186.6</b>	<b>2.353.1</b>	<b>684.6</b>	<b>4.908.9</b>

*Fuente: Elaborado en base a documentos oficiales del Ministerio de Hacienda de la República Federal de Alemania.*

**PORCENTAJES DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN ACTIVA  
QUE TRABAJA PARA EL ESTADO  
2002**

Total población activa	36,82 millones	% del total de la población activa
Personas que trabajan para el Estado, incluyendo las empresas públicas de derecho privado	6,29 millones	17,1
Cantidad de funcionarios que trabajan en la administración pública del total de personas que trabajan para el Estado.	4,91 millones	13,3
Cantidad de funcionarios jurados y jueces del total de personas que trabajan en la administración pública.	1,84 millones	4,6

*Fuente: Elaborado en base a documentos oficiales del Ministerio de Hacienda de la República Federal de Alemania.*

El Estado Central cuenta con 133.000 funcionarios jurados y 186.000 militares. Los Estados Federados tienen 1.000.250 funcionarios jurados y los municipios 179.000.

El Estado de Baviera tiene 12 millones de habitantes y actualmente tiene aproximadamente 200.000 funcionarios jurados y unos 100.000 empleados públicos. A estas cantidades hay que agregar los funcionarios jurados y militares del Estado Central que trabajan en el territorio del Estado de Baviera y, además, los funcionarios jurados de los municipios que se encuentran en el territorio de Baviera.

Aunque esta cantidad pueda parecer abultada, hay otros Estados Federados que tienen proporcionalmente más personal. Por ejemplo, la capital alemana, Berlín. Esta ciudad es a la vez, uno de los Estados Federados de Alemania y la elevada cantidad de personal que trabaja en la administración pública constituye un grave problema. El Estado Federado de Berlín estuvo dividido, igual que toda Alemania, en una zona occidental y de ocupación soviética desde el término de la Segunda Guerra Mundial en 1945 hasta la reunificación en 1990. En esas circunstancias, la parte occidental de Berlín era una especie de isla rodeada de un mar "rojo". Debido a esta singular situación, Berlín occidental contó con una estructura administrativa muy amplia, que además, fue cofinanciada con la aportación de los

demás Estados Federados de Alemania occidental.

La parte este de Berlín fue considerada capital de la República Democrática Alemana, a pesar de que jurídicamente no era parte de dicho Estado. La administración pública del este de la ciudad también fue demasiado abultada, ya que de ese modo se logró encubrir el desempleo. Después de la reunificación se procedió de modo muy titubeante a la reducción del personal de la administración pública. Ello tuvo como consecuencia, la acumulación de una deuda aproximadamente de 40 mil millones de euros en Berlín. Sin embargo, el principio de la remuneración uniforme en todo el territorio alemán, impide que se produzca una reducción de los sueldos, cosa que, aplicando criterios de economía de mercado, sería necesario hacer en vista del alto nivel de desempleo.

Los presupuestos públicos se ven afectados por los gastos relacionados con la gran cantidad de funcionarios públicos activos que han sido jurados y además, por el pago de pensiones a los funcionarios jubilados y después de su muerte, a sus familiares.

La mayor expectativa de vida y la estructura demográfica de quienes trabajan para el Estado tendrán como consecuencia una duplicación de los pagos de pensiones hasta el 2030. En el caso concreto del Estado de Baviera, el porcentaje correspondiente aumentará del

7,5% actual a un 14% en el mismo año.

Los gastos en concepto de sanidad para empleados y funcionarios del Estado (los así llamados subsidios de sanidad), siguen experimentando un fuerte incremento debido al aumento general de los costos del sistema de salud y, también, porque las expectativas de vida son mayores.

### **Reglamentación uniforme de sueldos y pensiones**

En el caso de los funcionarios jurados de la administración pública, el sueldo no es la contrapartida de un trabajo medido en unidades de tiempo o de productos (tal como es el caso en las empresas), sin que atente al principio del pago de alimentos, un principio tradicional del funcionariado de carrera que está contenido en la Constitución. Según ese principio, la autoridad pública tiene la obligación de conceder al funcionario jurado y a su familia, un pago adecuado y de por vida en función de su rango, la importancia de su cargo y considerando el desarrollo de las condiciones de vida en general. Ello significa que el sueldo de un funcionario público jurado es la contrapartida por el compromiso que, en principio, adquiere dicho funcionario de servir al Estado toda su vida.

El Estado Central está a cargo de la legislación en materia de

sueldos y pensiones para los funcionarios públicos jurados de todo el país. Este hecho es trascendental en un Estado que está organizado de modo federal. En un Estado con esta estructura, tanto el Estado Central como los Estados Federados disponen de ámbitos en los que son responsables y en los que actúan con derechos soberanos. Además, dentro de los Estados Federados están los municipios que, por su parte, gozan de un amplio grado de autonomía en asuntos presupuestarios.

La importancia de la competencia legislativa que tiene el Estado Central, estriba en que la Constitución establece que las leyes correspondientes deben aplicarse por igual, en relación con los funcionarios públicos jurados del Estado Central, de los Estados Federados y de los municipios. La finalidad de esta reglamentación consiste en evitar que las corporaciones públicas compitan entre sí, intentando captar personal a través del pago de sueldos más altos.

Los Estados Federados relativamente más ricos, especialmente los del sur de Alemania, de vez en cuando expresan no estar satisfechos con esta solución; por ejemplo, si no encuentran personal para ocupar cargos libres en las escuelas. Aunque los ministros de finanzas de estos Estados Federados, suelen exigir que sus Estados sean responsables de la legislación en esta materia, la ausencia de dicha responsabilidad les viene bien, cuando la aprovechan para

escudarse, al rechazar solicitudes de más recursos financieros presentadas por los demás ministerios. Por otro lado, en los Estados Federados relativamente más pobres (que por ello deberían reducir sus costos de personal), esta reglamentación evita una reducción de los sueldos. Cabe recalcar que los altos costos de personal no se explican fundamentalmente por el monto de los sueldos individuales, sino más bien por la gran cantidad de personas que los reciben.

### **Inclusión en el presupuesto y ejecución**

Los sueldos de los funcionarios públicos jurados aparecen en los capítulos correspondientes del plan presupuestario como suma total. Además, cada capítulo del presupuesto contiene un así llamado plan de cargos, en el que constan todos los cargos debidamente clasificados en grupos salariales. De esta manera, se evita que aumente la cantidad de jefes mientras que la de subalternos disminuye. Aún así, no se puede excluir que varios jefes de sección tengan que compartir una sola persona subalterna.

En el presupuesto se incluye una cantidad promedio correspondiente a los costos de personal que, al ejecutar el presupuesto, puede ser superior o inferior, dependiendo de la edad del funcionario, de la cantidad de sus hijos, etc.. Si dicha cantidad se incluye en el

presupuesto con la debida precaución, es muy posible que quede un remanente que no tiene que gastarse, por lo que el Ministro de Finanzas puede disponer de estos recursos adicionales.

El sueldo de cada uno de los funcionarios se determina incluyendo todos los pagos complementarios que pagan las autoridades públicas supeditadas al Ministerio de Finanzas. Esta cantidad se transfiere desde una caja central a la cuenta bancaria que obligatoriamente debe tener cada funcionario público. Los funcionarios públicos jurados reciben sus sueldos por adelantado cada mes.

### **Cálculo del sueldo básico**

El sueldo de los funcionarios públicos jurados está compuesto de un sueldo básico, el subsidio familiar y, si procede, de otros pagos complementarios.

El sueldo básico depende de la importancia del cargo y de la responsabilidad que éste implica. Los grupos salariales forman un sistema que refleja apropiadamente las jerarquías de los cargos. Se rige por la clasificación del cargo que ocupa el funcionario y no por la importancia de la actividad que realiza. Un funcionario que, por ejemplo, ocupa interinamente el cargo de director de una autoridad pública hasta que se haya nombrado a otro funcionario para que

ocupe dicho cargo, sigue recibiendo únicamente el sueldo que corresponde a su propio cargo oficial de jerarquía inferior.

### PROMEDIO DE GASTOS EN CONCEPTO DE PERSONAL DE BAVIERA

Tipo de actividad	Grupo salarial	Costos promedio de personal por año en euros
Actividad sencilla	A6	37.000
Servicio medio	A9	46.200
Servicio elevado	A13	68.000
Servicio superior	A16	91.500
Director ministerial	B9	138.200
Juez presidente de tribunal	R2	91.800

Fuente: *Elaborado en base a documentos oficiales del Ministerio de Hacienda de la República Federal de Alemania.*

Los funcionarios públicos jurados que trabajan en los nuevos Estados Federados creados en el este de Alemania después de la reunificación, siguen recibiendo un sueldo ligeramente inferior en comparación con aquellos que trabajan en los Estados Federados del occidente del país (actualmente reciben el 86,5%). Esta diferencia se puede justificar perfectamente en vista del nivel de productividad y de vida imperante actualmente en el este de Alemania. Sin embargo, la situación resulta complicada si, por ejemplo, un ministerio federal tiene sede en el oeste y en el este, con lo

que es posible que un funcionario de occidente y otro del este realicen exactamente el mismo trabajo compartiendo una oficina y que, a pesar de ello, sean diferentes sus sueldos.

Los cargos de los grupos más altos (correspondientes a la clasificación B de los sueldos) y los cargos de jueces en instancias superiores (clasificación R3 hasta R10) tienen sueldos fijos. Los sueldos de los demás funcionarios públicos jurados aumentan en función de la edad y, en el caso de los jueces y fiscales, en función de los años de servicio.



## Pagos complementarios

Los funcionarios públicos jurados tienen derecho a recibir los siguientes pagos complementarios:

- Subsidio familiar.
- Subsidio en concepto de vacaciones (250 euros; en caso de sueldos clasificados en el nivel inferior: 300 euros).
- Extra de Navidad (aproximadamente el 88% del sueldo mensual; el porcentaje de esta paga extraordinaria no corresponde al total de un sueldo mensual, porque no ha sido aumentada desde 1993).
- Pagos destinados a la creación de patrimonio personal (7 ó 13 euros mensuales).

El subsidio familiar que se concede en la actualidad, tenía originalmente carácter de subsidio geográfico, y su finalidad consistía en compensar las diferencias del costo de vida en diversas regiones del país. Sin embargo, siempre incluyó el criterio familiar que, entretanto, prima en este subsidio, lo que significa que actualmente casi no se tienen en cuenta los diversos niveles del costo de vida existentes en Alemania, aunque éstos pueden variar considerablemente. En Munich (capital de Baviera), por ejemplo, los alquileres llegan a costar la cantidad récord de 12 euros por metro cuadrado en

promedio, mientras que en otros lugares más apartados del Estado Federado bávaro, el promedio apenas es de aproximadamente 3 euros. Una casa adosada que se encuentra a una hora de camino en tren de Munich, cuesta alrededor de medio millón de euros. Los funcionarios que tienen que mantener una familia y no han tenido la suerte de heredar una casa, consideran poco atractivo trabajar en una ciudad como Munich, al menos desde la perspectiva económica. Por ello, resulta difícil ocupar cargos de los niveles medios o bajos en ciudades como Munich.

El Estado de Baviera ha creado el llamado subsidio por región de alta densidad demográfica, el cual se paga a funcionarios públicos de los niveles salariales inferiores, con el fin de conseguir que resulte más atractivo para ellos que trabajar en Munich, por ejemplo. Sin embargo, esta solución alberga diversos problemas: ¿Qué criterio aplicar: el lugar de trabajo o el lugar de la vivienda del funcionario? ¿Cómo se establecen los límites de una zona de alta densidad demográfica? ¿Deben incluirse también los municipios ubicados en las cercanías del nuevo aeropuerto, porque los alquileres de esta región han experimentado un fuerte crecimiento, aunque dichos municipios no pertenecen a la ciudad y sus alrededores en el sentido estricto de la palabra? ¿Por qué no reciben este mismo subsidio los funcionarios de Nuremberg, la segunda ciudad del Estado de Baviera, a pesar de que su situación

es perfectamente comparable a la de los que trabajan en Munich?

Los funcionarios públicos jurados que trabajan en los ministerios del Estado Central, reciben adicionalmente un subsidio ministerial. Este pago complementario tiene la finalidad de instar a los funcionarios de las autoridades públicas de máximo nivel, a que trabajen con especial dedicación y, además, tiene el propósito de facilitar la captación de personal de calidad en las grandes ciudades que tienen un costo de vida más alto.

El debate en torno a una mayor acentuación del principio del rendimiento también en el sistema de remuneración de los funcionarios, ha redundado en la creación de pagos en función de niveles de rendimiento, de subsidios y de primas.

- El pago en función del nivel de rendimiento, se refiere al aumento del sueldo de un funcionario al del salario que corresponde al cargo que ocuparía en caso de un ascenso.
- El pago de un subsidio de rendimiento es un pago complementario que se realiza durante un tiempo limitado.
- El pago de una prima de rendimiento es un pago único, con el que se reconoce el mérito especial que tiene un trabajo determinado realizado por el funcionario.

Este sistema se financia mediante un recorte de los sueldos básicos de los funcionarios públicos jurados. Sin embargo, si por razones de dificultades presupuestarias no se paga el subsidio por rendimiento, cabe suponer que los funcionarios afectados por la ausencia del pago quedarán poco motivados. Por otro lado, en aquellos Estados Federados en los que sí se efectúan estos pagos, la mera relación numérica de los beneficiados en comparación con los que no reciben dichos pagos, tiene como consecuencia una mayor cantidad de funcionarios decepcionados, en relación con aquellos que se benefician de los pagos. Considerando la falta de informaciones exactas y la dificultad de hacer comparaciones, con frecuencia, se sospecha que algunos que realizan un trabajo difícil no reciben una remuneración adecuada, mientras que otros que trabajan en el mismo lugar, sí se benefician de pagos complementarios, por lo que son objeto de envidias. Por lo tanto, se puede constatar que la aplicación del sistema de pagos complementarios en función del rendimiento, aparenta ser una estrategia comparable a aquella aplicada en las empresas privadas, pero de hecho se puede observar que su aplicación concreta genera serios problemas.

Únicamente se pagan horas extraordinarias (las que superan las 40 horas semanales) si el trabajo correspondiente fue ordenado con antelación y si en el presupuesto se dispone de los fondos

necesarios para realizar dichos pagos. Estos casos se suelen solucionar mediante un sistema de contabilización de horas laborales, que no registra las horas de trabajo más allá de, por ejemplo, las 19:15 horas.

Además, existen diversas descripciones relacionadas con pagos extraordinarios en concepto de compensación de gastos por vestimenta o atención a invitados, la que se ofrecía de modo global y constituía una parte adicional del sueldo, suponiendo que los gastos correspondientes no se producían en absoluto o solo en raras ocasiones. Las medidas de ahorro adoptadas en tiempos recientes, han conseguido aliviar algo esta maraña de pagos compensatorios.

### **Ahorros relacionados con los funcionarios públicos como vía para consolidar el presupuesto público**

Los sistemas de seguridad social alemanes se encuentran en crisis, no solamente afecta a los seguros de jubilación y contra el desempleo, sino también al sistema de sanidad. Las cuotas son cada vez más altas y los servicios cada vez menores. Esta situación se explica especialmente por el cambio de la estructura demográfica, ya que la tasa de natalidad disminuye mientras aumentan las expectativas de vida. Las altas cuotas que se pagan para financiar este sistema (por lo general pagan los empresarios y los

trabajadores por partes iguales), tienen como consecuencia, que el factor trabajo resulta muy caro, ya que dichas cantidades se suman a los sueldos y salarios, de por sí bastante altos. Esta circunstancia explica el alto porcentaje de desempleados existentes en Alemania (cuatro millones). Los costos originados por el desempleo redundan, por su parte, en un aumento de las cuotas, con lo que se produce una incidencia negativa en la coyuntura económica. En Alemania se está tratando de romper este círculo vicioso, aunque de momento sin resultados tangibles.

También los factores importantes de desarrollo social se hacen sentir en los costos de personal. Los políticos tienden a aplicar en el ámbito del funcionariado público los recortes que sufre el poder adquisitivo de quienes trabajan en el sector privado de la economía. La necesidad de conseguir un equilibrio de los presupuestos públicos, prescindiendo de nuevos endeudamientos en términos netos (compromiso adquirido por los Estados miembros de la Unión Europea económica y monetaria a través del pacto de estabilidad), desemboca en recortes considerables en aquellos sectores en los que los afectados no disponen de un grupo de presión suficientemente fuerte. Dado que los funcionarios públicos jurados alemanes no tienen derecho a huelga, se supone que constituyen un grupo que no ofrece demasiada resistencia. Se explica con tres ejemplos:

- Los aumentos salariales negociados entre los sindicatos y el Estado para los obreros y empleados de la administración pública, suelen aplicarse con gran retraso y además, en menor cuantía, a los sueldos de los funcionarios públicos jurados.
- La crisis que experimenta el sistema de pensiones en Alemania, ha tenido como consecuencia una reducción perdurable del nivel de las pensiones en comparación con los ingresos percibidos durante la vida en activo. Esta situación se ha aplicado también al pago de pensiones de los funcionarios públicos jurados, a pesar de que éstos tuvieron que aceptar antes una reducción del 3% de sus sueldos, supuestamente como aportación a la solución de este problema.
- Los pagos complementarios, como la paga extraordinaria por Navidad o el subsidio ministerial, fueron congelados manteniendo el nivel de hace algunos años y no se han vuelto a aumentar a pesar del incremento del coste de vida.

Ante esta situación, cabe preguntar lo siguiente: los funcionarios públicos jurados ¿son más o menos remunerados que los empleados de la administración pública que trabajan en función de un contrato de derecho privado? El Estado Federado de Schleswig-Holstein, por

ejemplo, durante algún tiempo únicamente contrató a empleados mediante contrato privado y dejó de hacerlo con funcionarios públicos jurados de por vida. Pero, por razones de costos, en dicho Estado Federado se ha optado nuevamente por la contratación de funcionarios públicos jurados en calidad de maestros de escuela, ya que para los empleados de la administración, hay que pagar de inmediato las cuotas para el seguro de pensiones, mientras que los funcionarios públicos jurados reciben los montos correspondientes, solo cuando efectivamente se jubilan.

## La jubilación

El pago de pensiones por jubilación es considerado una de las grandes ventajas que tienen los funcionarios públicos jurados, en comparación con los obreros y los empleados que trabajan en empresas privadas. Sin embargo, suele pasar por alto que los funcionarios públicos jurados, tienen que pagar impuestos por la pensión que reciben, mientras que las pensiones de quienes pagan sus cuotas mensualmente estando activos (empleadores), son en buena medida, exentas de impuestos.

Las pensiones de jubilación pagadas a los funcionarios públicos jurados, se consideran parte de la remuneración percibida por ellos, en compensación de su servicio

público de por vida. El derecho a estas pensiones está protegido por la Constitución, y tiene en ella el mismo rango que el derecho a la propiedad privada. No obstante, se considera legalmente viable aplicar reducciones al pago de dichas pensiones. Por ejemplo, el aumento de las pensiones para los funcionarios públicos jurados suele ser un 0,2% menor, con el fin de depositar los recursos ahorrados en una reserva de pensiones. Otros Estados Federados alemanes crearon hace años dicha reserva y la volvieron a disolver, aunque sin destinar los recursos correspondientes al pago de pensiones, sino utilizándolos con otros fines como por ejemplo, cubrir déficit presupuestarios. La disponibilidad de estos recursos para otros objetivos, considerados urgentes, es una tentación para los políticos.

Sin embargo, el problema como tal, consiste en que el Estado no crea un fondo de reserva para el pago de pensiones de sus funcionarios públicos jurados. Se limita únicamente a incluir en los presupuestos los ingresos y gastos previsibles. Tampoco el plan financiero de mediano plazo, pone de manifiesto este problema con la suficiente claridad, como para que se adopten medidas destinadas a reducir las plantillas de empleados en función de la cantidad realmente financiable. Pero incluso un fondo de reserva sería una gota de agua en el océano, ya que ni siquiera sería suficiente para cubrir los gastos de un año, en concepto de pago

de pensiones para funcionarios públicos jurados de por vida.

Para adquirir el derecho de percibir una pensión después de la jubilación, es necesario estar activo por lo menos durante cinco años. Una vez cumplido este requisito, se paga una pensión mensual a partir de la edad de jubilación de 65 años. Sin embargo, solo el 9% de los funcionarios públicos jurados alcanzan ese límite de edad. El 45% de ellos se jubilan anticipadamente, por aplicación de diversos criterios de incapacidad de cumplimiento del servicio. Estas cifras son alarmantes.

El bajo nivel de la edad promedio de jubilación y la generosa gestión del criterio de incapacidad de cumplir con el servicio, se explican también por el aumento de las solididades de jubilación anticipada y de las de trabajo en jornada parcial por razones de edad. Ello significa que los funcionarios públicos jurados tienen el derecho de solicitar la jubilación anticipada por iniciativa propia, y prescindiendo de un porcentaje relativamente pequeño de su pensión. En Baviera, por ejemplo, un funcionario puede trabajar la mitad del tiempo (según su elección o a media jornada) durante sus últimos diez años activos y seguir recibiendo aún así el 83% de su sueldo. Este modelo ha demostrado ser inviable en términos financieros.

El monto de la pensión se calcula en función del último salario percibido, aplicable al derecho de

adquisición de una pensión, siempre y cuando dicho sueldo corresponda a un cargo que se ocupó como mínimo durante tres años. Ello significa que no se aplica como criterio, el sueldo promedio percibido durante toda la vida en activo de un funcionario, sino solo aquél que recibió en su último cargo y, en consecuencia, en el último nivel que alcanzó ocupar. Este criterio se justifica con el argumento de la concesión de una pensión adecuada en función del último cargo ocupado (en vez de aplicar el criterio teóricamente concebible de una pensión en función de la carrera profesional completa). Al calcular el período completo de trabajo con derecho a la percepción del pago de pensiones, se incluyen la duración de servicio militar obligatorio y el tiempo dedicado a los estudios (parcialmente, según proceda). Dependiendo del período total activo (período originario del derecho a la percepción de pensiones), la pensión que recibe un funcionario público jurado puede ser desde un 35% hasta un 75% del sueldo, que recibió durante el ejercicio del último cargo.

La aplicación de reformas en el sistema de pensiones de funcionarios públicos jurados, realizadas con base al seguro de pensiones de las personas que trabajan en el sector privado de la economía, ha tenido como consecuencia una reducción de más o menos un 4% de las pensiones de los funcionarios. En vista de la evolución

demográfica en Alemania, cabe suponer que en el futuro se producirán más recortes de este tipo. La mayor expectativa de vida y la reducción de la tasa de natalidad desde 1970 impiden la posibilidad de mantener el nivel actual. En términos estadísticos hasta ahora había dos personas y media por jubilado, que aportaban cuotas a la caja de pensiones del sector privado; pero dentro de treinta años es previsible que cada persona activa tendrá que financiar la pensión de un jubilado. Por ello, es evidente que las pensiones en general no podrán mantener el nivel actual, si se continúan aplicando los mismos criterios de hoy. Esta evolución también afectará a las pensiones de los funcionarios públicos jurados.

Si un funcionario público jurado se da de baja anticipadamente (por ejemplo, para trabajar como gerente en una empresa privada), la correspondiente autoridad pública efectúa un pago a la caja de pensiones, en concepto de contribución posterior.

Únicamente los funcionarios públicos jurados pertenecientes al más alto nivel pueden jubilarse por anticipado. En ese caso reciben un sueldo interino hasta alcanzar la edad de jubilación oficial, y a partir de ese momento reciben la pensión que les corresponde. Por lo demás, en Alemania se aplica el siguiente principio: los ministros van y vienen, los funcionarios públicos jurados se quedan.

## Subsidio de sanidad

Este subsidio es especialmente importante para los funcionarios públicos jurados. En la mayoría de los casos, la autoridad pública en la que trabajan se hace cargo del 50% de los costos de asistencia sanitaria (aproximadamente 2000 euros por año), de modo que el funcionario jurado solo tiene que disponer de un seguro que cubra el otro 50%. Esta es una ventaja de peso, considerando que actualmente una persona que trabaja en una empresa privada, tiene que dedicar alrededor de un 14% de su sueldo, en concepto de cuotas a pagar a la caja del seguro médico.

## Resumen y reflexiones

- La aplicación del principio de pago de alimentos como criterio fundamental para conseguir que los funcionarios públicos jurados de por vida adquieran unos ingresos apropiados, ha demostrado ser un medio eficiente para que mantengan su independencia frente a cualquier influencia política ilegal y para evitar que no se corrompan. De esta manera, el sistema de funcionarios de carrera públicos y jurados se ha transformado en uno de los pilares de soporte del Estado, capaz de garantizar la continuidad a pesar de los cambios de gobierno. La existencia de funcionarios
- de carrera, ha contribuido esencialmente al buen funcionamiento de la democracia en Alemania, aunque es cierto que no pudo evitar las catástrofes de las dos guerras mundiales.
- Los elevados costos de personal en la administración pública no se deben principalmente al monto de los sueldos, sino más bien por la gran cantidad de personas que trabajan en ella. Es indispensable limitar la cantidad de funcionarios públicos jurados, a los cargos que constituyen el núcleo de la actividad que despliega el Estado en la actualidad. Es mejor disponer de menos funcionarios públicos bien pagados, que contar con muchos mal remunerados.
- El recorte de los sueldos de los funcionarios públicos jurados se considera una forma fácil de conseguir ahorros, ya que los afectados no pueden oponerse (especialmente porque no tienen derecho a huelga).
- Le compete al Estado Central definir mediante leyes los sueldos de los funcionarios públicos jurados. De esta manera, se evita que surja una competencia entre el Estado Central, los Estados Federados y los municipios con el fin de captar personal, ofreciendo sueldos más altos.

- El sueldo depende de la clasificación del cargo y su atribución a un determinado grupo salarial (plan de cargos públicos). El sueldo aumenta por ascenso a un cargo superior o por antigüedad.
- Se efectúan numerosos pagos complementarios que se suman al sueldo básico y, en tiempos recientes, también se realizan pagos en función del rendimiento de los funcionarios públicos jurados. Sin embargo, este sistema alberga considerables problemas.
- El que los funcionarios públicos jurados perciban mayor o menor salario que los empleados de la administración pública con contrato de derecho privado, depende de la configuración concreta del sistema de sueldos y salarios aplicado en cada caso. En términos presupuestarios, es importante anotar que las cuotas dedicadas a la caja de pensiones de los empleados con contrato de derecho privado, tienen que pagarse mensualmente, mientras que las pensiones pagadas a los funcionarios públicos jurados, se pagan solo cuando éstos efectivamente se jubilan.
- En el transcurso de los siguientes 30 años se producirá una duplicación de los gastos en concepto de pensiones para funcionarios públicos jurados, con la consecuente incidencia en los presupuestos públicos, los que actualmente no contienen fondos de reservas para las pensiones. La planificación financiera de mediano plazo, solo insinúa este problema y de momento no se han adoptado las medidas preventivas necesarias, a través de un correspondiente cambio de la política de recursos humanos.
- El Estado únicamente puede competir con las empresas privadas a la hora de captar personal de calidad y motivado, si ofrece sueldos adecuados y una jubilación segura, y solo en esas circunstancias puede ofrecer los servicios de la calidad que necesitan los ciudadanos del país para competir con éxito a nivel internacional.
- La aplicación de un sistema de remuneración similar en América Central, podría contribuir a elevar el estándar de la administración pública, y a fortalecer a las naciones centroamericanas para que compitan con éxito a nivel internacional, aunque evitando los errores que entretanto, se están poniendo de manifiesto en el sistema alemán ◇