

Los salarios mínimos para los trabajadores del sector público

¿Están amparados por el salario mínimo los trabajadores del sector público?

Las prácticas varían de un país a otro:

- En algunos países, las leyes sobre el salario mínimo legal establecen claramente que los trabajadores del sector público están comprendidos en el ámbito de las leyes relativas a los salarios mínimos. Por ejemplo, la legislación de las Bahamas sobre el salario mínimo se aplica a los trabajadores del sector público. La ley núm. 1 de 2002, relativa a los salarios mínimos en la Commonwealth de las Bahamas, dispone que se ha de incluir en su ámbito a toda persona ocupada en cualquier tipo de empleo, inclusive al servicio de la Corona, representada por el Gobierno de las Bahamas...¹
- Sin embargo, es más frecuente que el sector público sea excluido, total o parcialmente, de la legislación general del trabajo y en consecuencia de sus disposiciones sobre la fijación del salario mínimo. Si se excluye al sector público, la fijación de los salarios para este sector suele basarse en el derecho administrativo, que estipula la forma en que se deberían determinar los salarios para estos trabajadores. Los salarios de los trabajadores del sector público pueden establecerse con arreglo a la legislación administrativa, tanto a nivel nacional como en los niveles provincial y local. Si bien muchos países tienen leyes cuyas disposiciones establecen salarios más elevados para el sector público, hay otros países que utilizan el salario mínimo nacional establecido para el sector privado como base para la fijación de los salarios de los trabajadores públicos. Estos salarios mínimos pueden aplicarse a algunas categorías de trabajadores del sector público del país o a todos los trabajadores de dicho sector.
- En algunos países, las leyes sobre salarios mínimos pueden aplicarse a algunas categorías de trabajadores del sector público, pero no a otras. Entre los trabajadores públicos que no están amparados por estas leyes en muchos países se incluyen casi siempre los militares y el personal de los servicios de seguridad y de la policía. En Zambia, por ejemplo, la legislación sobre el empleo excluye al personal de las fuerzas armadas, de la policía y de los servicios penitenciarios.² En Uganda, sólo los militares quedan excluidos de la cobertura de las disposiciones legales sobre el salario mínimo.³ En los países que excluyen a algunas categorías de trabajadores, hay otras leyes y reglamentos que permiten establecer los niveles de remuneración de base para el grupo específico de los trabajadores del sector público que no esté amparado por otras leyes laborales.

¿Cómo influye el salario mínimo en las escalas salariales del sector público?

Un efecto importante en los niveles de salarios para los trabajadores del sector público es el impacto que el salario mínimo puede ejercer sobre el gasto público. Por esta razón, los cuerpos legislativos nacionales (por ejemplo, el parlamento, el congreso, etc.) tendrán un cierto nivel de influencia en las decisiones relativas a los salarios pagados a los trabajadores públicos, por lo general, encargándose de la aprobación final de todo ejercicio de fijación de salarios.

¹ Ley núm. 1 de 2002, sobre los salarios mínimos, reglamento de aplicación, artículo 3, párrafo 1.

² Ley sobre el empleo, Parte I, artículo 2.

³ Ley sobre el empleo (2006), Parte I, artículo 3.

Por supuesto, no todos los trabajadores del sector público reciben el mismo nivel de remuneración, y los salarios mínimos se aplican directamente sólo a una fracción de la fuerza de trabajo total del sector público. Los salarios aplicados en el sector público difieren según el escalafón de los trabajadores, ya que, por ejemplo, los gerentes pueden situarse en grados o niveles salariales diferentes con respecto a otros trabajadores subalternos. También puede haber diferencias salariales basadas en el nivel de gobierno de que se trate (por ejemplo, local, provincial o estatal, y nacional). Sin embargo, los cambios en los salarios mínimos pueden tener grandes impactos en los salarios del sector público. De hecho, el salario mínimo puede servir como base con respecto a la cual los salarios del sector público se pueden establecer en niveles superiores. En este caso, algunas categorías de trabajadores públicos ganarán el salario mínimo, y los trabajadores de mayor rango serán remunerados, por ejemplo, en una proporción dos o tres veces superior al salario mínimo. Así, el salario mínimo cumple la función de punto de referencia para el establecimiento de los salarios de gran parte o la totalidad de los trabajadores del sector público, y los aumentos del mínimo pueden tener efectos “de derrame” o “de dominó” en la masa salarial del sector público en su conjunto. Por lo tanto, los efectos de los salarios mínimos en los salarios del sector público dependerán de la forma en que se establezcan los salarios del sector público.

¿Cómo se determinan los salarios del sector público?

a) La negociación colectiva

Uno de los métodos de fijación de los salarios en el sector público es la negociación colectiva entre el gobierno y los sindicatos del sector. Los convenios colectivos entre los trabajadores del sector público y el gobierno se pueden negociar de forma centralizada, o bien descentralizada. La negociación colectiva es una práctica habitual en el sector público de los países del norte de Europa, como Suecia y Finlandia ⁴. En estos dos países, la cuestión de los salarios se somete a un sistema de negociación colectiva en dos niveles, en el que el convenio colectivo general especifica un salario promedio para todos los trabajadores públicos, pero permite que los directores de ministerios adapten este salario promedio fuera de sus organismos para establecer niveles salariales por encima del nivel mínimo negociado colectivamente.

También en Alemania se utiliza la negociación colectiva, pero los trabajadores del sector público se dividen en dos grupos distintos: los funcionarios públicos (Beamte) y los empleados públicos (Tarifebeschäftigte). Los Beamte no pueden negociar de forma colectiva ni recurrir a la huelga, y sus condiciones de empleo, con inclusión de los salarios, son establecidas por las autoridades. Las condiciones de los Tarifebeschäftigte están reguladas por la ley civil y por disposiciones similares a las que rigen en el sector privado, inclusive con respecto al derecho de negociación colectiva. Las negociaciones para los Tarifebeschäftigte pueden, en principio, influir en la fijación de los salarios para los Beamte.⁵ La situación en Israel es similar, ya que la negociación colectiva organizada a nivel central sirve como base para la negociación de un segundo convenio colectivo a nivel sectorial, en la que intervienen los sindicatos de los trabajadores profesionales del sector público. También Brasil ha adoptado esta forma de negociación colectiva centralizada que sirve como marco de referencia y establecido dos formas de remuneración para diferentes grupos de trabajadores.

⁴ En consonancia con el artículo 7 del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), de la OIT, que preconiza estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de los procedimientos de negociación de las condiciones de empleo de los trabajadores del sector público. Tanto Suecia como Finlandia han ratificado el Convenio núm. 151.

⁵ Keller, B.: “Germany. The public sector in financial and debt crisis”, en *European Journal of Industrial Relations*, vol. 19, núm. 4, 2013, páginas 359-374.

En Turquía, la legislación dispone que los sindicatos del sector público deben ser consultados acerca de todas las cuestiones que afectan a la remuneración. Las negociaciones sobre las condiciones de trabajo del sector público, incluida la remuneración, están muy centralizadas. Las negociaciones sobre la remuneración, incluidos los salarios, sólo pueden conducir a la adopción de un único conjunto de acuerdos que abarcan a todos los trabajadores del sector público. En México, el convenio sobre salarios y remuneraciones celebrado entre los sindicatos del sector público y el gobierno es jurídicamente vinculante (de aplicación obligatoria), y se aplica a todos los trabajadores del sector público.

Las negociaciones de facto también pueden ser descentralizadas. En Australia, por ejemplo, el salario de base para los trabajadores del sector público se determina por medio de negociaciones descentralizadas. Los distintos ministerios gubernamentales negocian un salario de base con los sindicatos respectivos del sector público. Ahora bien, aun cuando este mecanismo permite conseguir remuneraciones coherentes para los trabajadores de un mismo organismo gubernamental, también puede dar lugar a diferencias significativas en la remuneración de los trabajadores de distintas dependencias gubernamentales.

También es importante tener en cuenta que la remuneración puede variar entre distintos niveles de gobierno. Como se ha descrito anteriormente, los trabajadores del sector público que prestan servicio para el gobierno nacional (central) pueden estar amparados por un convenio colectivo que no se aplica a nivel estatal, regional o local. Además, los convenios colectivos pueden ser utilizados en algunos niveles de gobierno, pero no en otros. Del mismo modo, los gobiernos estatales, provinciales o locales también podrían determinar las tasas salariales que se aplicarán a los trabajadores del sector público en los niveles respectivos. Por ejemplo, un gobernador provincial podría establecer legalmente los niveles de remuneración de los trabajadores del sector público basándose en las recomendaciones de una comisión o en los convenios colectivos, o tener la última palabra en cuanto a determinar dichos niveles de remuneración. Los alcaldes y los ayuntamientos también pueden estar habilitados para fijar los salarios del personal público en una ciudad. A menudo, los niveles de remuneración de los trabajadores públicos a nivel regional, estatal o local son inferiores a los de los trabajadores del gobierno nacional, pero esto puede ser diferente si se trata de las grandes ciudades o las comarcas industriales de un país.

(b) El Estado decide en la materia, con o sin consulta

Los salarios de los trabajadores públicos se pueden establecer simplemente por decisión unilateral del Estado. En los países donde se procede de esta forma, el papel de los sindicatos del sector público puede limitarse a la simple participación en un proceso de consultas, y no comprende la negociación colectiva. Además, el Estado puede basarse en las recomendaciones formuladas por organismos estatales designados (como, por ejemplo, comités o comisiones especiales) que se encargan de examinar los salarios y remuneraciones de los trabajadores del sector público. Estos organismos remiten los resultados de su gestión al gobierno, que tomará la decisión definitiva sobre los niveles salariales y las remuneraciones.

El requisito legal relativo a la celebración de consultas con los interlocutores sociales puede variar según el país. En algunos, existe una obligación legal de mantener consultas sobre los salarios. Por ejemplo, la legislación del Japón dispone que los sindicatos del sector público deberían ser consultados acerca de las cuestiones relacionadas con los salarios. La remuneración de base en este país se establece de acuerdo con las recomendaciones formuladas por un comité examinador independiente. Estas recomendaciones sirven para fijar los criterios de la remuneración de base de los trabajadores del sector público japonés, que luego se negocia de forma centralizada.

En otros países no hay requisitos legales que obliguen a los gobiernos a celebrar consultas con los sindicatos del sector público. Por ejemplo, en Chile no existe ninguna obligación de consultar a los sindicatos del sector público con respecto a cualquier tema relativo al trabajo o el empleo, con inclusión de los salarios. Sin embargo, los sindicatos del sector público son consultados de forma voluntaria sobre cuestiones relacionadas con los salarios. Si bien la consulta no obedece a ninguna obligación legal y ejerce

una influencia limitada en el proceso de fijación de salarios, sí puede ser importante en la medida en que ofrece a los sindicatos del sector público la oportunidad de exponer sus puntos de vista sobre diversos aspectos de los salarios y las remuneraciones de los trabajadores del sector público.

En algunos países, el gobierno toma decisiones sin consultar a los interlocutores sociales. En la Federación de Rusia, por ejemplo, el salario de base para los trabajadores del sector público se fija sobre la base de las recomendaciones formuladas por el gobierno. Si bien es cierto que los sindicatos del sector público son consultados sobre las condiciones de trabajo, la determinación del salario de base es competencia exclusiva del gobierno.