

LOS INCENTIVOS
PARA EL PERSONAL
DE LA
ADMINISTRACION
ESPAÑOLA

Por ANTONIO CARRO MARTÍNEZ

35.089.7

En este trabajo se resume la comunicación que el autor ha redactado en nombre de la Sección Española del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, en relación con el tema 3, que va a ser debatido en el XI Congreso del Instituto, que se celebrará este verano en Wiesbaden (Alemania).

ADVERTENCIA PRELIMINAR

El ámbito del incentivo es muy extenso, pero entre todos ellos destaca el incentivo en las retribuciones.

Atendido este punto de partida, no se toman en consideración los honores, régimen de ascenso, porcentajes sobre la tarea inspectora, premios a las sugerencias ni aquellas otras posibilidades que no tiendan «directamente» a incrementar el rendimiento de los funcionarios.

PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION

Al personal se le puede retribuir por lo que «es» o por lo que «hace».

La Administración española aceptó, en un principio, el sistema de retribuir al personal por la categoría estamental alcanzada. El sistema es muy simple—basta tener previamente catalogados a todos los funcionarios según sus cuerpos y clases—y permite una solución financiera cómoda—pues el presupuesto prevé exactamente el coste de los funcionarios.

No obstante, el sistema ha sido muy criticado por cuanto la Administración contemporánea no debe admitir otras categorías estamentales que las resultantes del trabajo o función que se desempeñe. Es así como se ha ido abriendo camino, cada vez con más fuerza, el criterio de retribuir por lo que se hace; es decir, con arreglo al mérito de cada uno.

Existe unanimidad en considerar a este último sistema como más justo y adecuado. Pero en tanto intervienen criterios valorativos, el sistema se hace más peligroso y difícil de aplicar y costoso de administrar.

Por este complejo de razones no ha sido admitido con carácter general el sistema de incentivos en España. No obstante, sí existen experiencias parciales bastante interesantes.

Nos limitamos a la Administración Central, por ser más fácil de conocer en su conjunto. Sobre esta base pasamos a exponer a continuación ciertas experiencias, a mero título indicativo. A este respecto distinguiremos:

- a) El incentivo por incremento de la jornada de trabajo.
- b) El incentivo por incremento de la cantidad y calidad de actividad administrativa permaneciendo constante la jornada de trabajo.

EL INCENTIVO POR INCREMENTO DE LA JORNADA DE TRABAJO

Es el sistema más simple, que sólo puede actuar en servicios administrativos de régimen de trabajo poco tenso.

En efecto, todo sistema de incentivos se basa en la adecuación de la retribución a la función desarrollada. El problema radical consiste, pues, en saber valorar dicha función. Sin duda, el criterio más simple consiste en aceptar como única unidad de valor al tiempo, de forma que la retribución viene dada automáticamente en función de la cantidad de tiempo trabajado.

El sistema es simple porque el tiempo resulta muy fácil de mensurar. Esta misma razón motiva que los servicios financieros del Estado no pongan grandes dificultades a su aplicación.

Cierto que este sistema no supone incentivo alguno para aquellas administraciones de horarios de trabajo inelásticos o uniformes para todos los funcionarios. No obstante, en España, al no existir un horario de trabajo uniforme para todos los servicios administrativos, ha ido apareciendo en varios sectores el práctico sistema de incentivos para incremento de las remuneraciones en razón al horario que, por exceso del normal, se cumple voluntariamente por algunos funcionarios.

El sistema es explicable si se considera que los sueldos base de estos servicios de la Administración española son bajos, pero proporcionales a los horarios de trabajo, igualmente bajos. Es muy normal en estos servicios la jornada obligatoria de las cuatro horas de la mañana—es decir, veinticuatro horas semanales—, de donde se infiere que aquellos

funcionarios que quieren incrementar su rendimiento pueden obtener fácilmente destino en servicios más recargados de trabajo, donde es posible obtener incrementos sobre el sueldo base en razón al mayor número de horas trabajadas.

Este sistema, aunque por deformación, obra en España con el tipicismo propio del incentivo, puesto que existe igualdad de oportunidades para todos aquellos que aspiren a mejorar su rendimiento aumentando su jornada de trabajo.

Hemos afirmado que el anterior sistema *actúa* el incentivo por deformación, ya que el típico sistema de incentivo no tiene por objeto los servicios regulares e inelásticos—sólo mensurables con arreglo al módulo tiempo—, sino la obra resultante de esa prestación de servicios—el resultado es elástico, tanto en su calidad como en el tiempo empleado.

Un verdadero sistema de incentivo responde a este aforismo: «Paga por lo que consigan no por lo que hagan o por lo que sean.» La razón de esto es obvia. El sistema de incentivo es precedente cuando la máquina de la organización funciona a todo rendimiento. No es admisible un sistema de incentivo en tanto no se cumple una jornada de trabajo que se considera óptima—las clásicas ocho horas diarias—. Si hace falta incrementar la actividad administrativa, es preferible, antes que el incentivo, aumentar la jornada de trabajo hasta alcanzar este límite óptimo. Sólo cuando se ha alcanzado este límite y no es productivo incrementar la jornada de trabajo es cuando se hace posible arbitrar algún sistema de incentivo que mejore el rendimiento.

EL INCENTIVO PROPIAMENTE DICHO

Es preciso partir de la existencia de una jornada de trabajo que por ser óptima es a la vez constante. En este caso sólo puede producirse más en igual tiempo por una de estas dos razones: o por mejoras de capital—mecanización o automación—o por mejoras en la actividad desarrollada por los funcionarios.

En este último tipo de mejoras es donde puede actuar un verdadero sistema de incentivo, porque nos hallamos ante un factor variable, que depende exclusivamente de la voluntad de los funcionarios.

Pero para que cada funcionario se sienta atraído por la idea de desplegar mayor o mejor actividad, es preciso que se sienta justamente

recompensado. Este es el gran problema del incentivo; el de su justa valoración. Es, al propio tiempo, su gran dificultad, porque la actividad de un funcionario —máxime si ésta es intelectual— se puede muy difícilmente medir o traducir a cifras.

Parece que un buen camino consiste en determinar el precio de costo de los servicios. Pues bien, España ha dado en este punto un paso importante a través de la Ley de Procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1957, cuyo artículo 3.º dispone que no podrá crearse ningún nuevo Organismo sin hacer un previo estudio económico de su coste y del rendimiento o utilidad de sus servicios.

Claro que una vez obtenido el coste de un servicio no se ha llegado al fin de la valoración. Falta la fase de imputación individual del resultado obtenido en colectividad. Es decir, el coste de un servicio no es una medida en sí, sino un mero índice de la actividad desarrollada.

Sin embargo, las dificultades no deben implicar imposibilidad. Si un puesto de trabajo ofrece tales dificultades de mensurar su productividad, es posible que lo verdaderamente procedente sea afirmar que dicho puesto se halla injustificado y que debe ser suprimido.

De todas formas, son tales las dificultades que ciertos puestos ofrecen a ser traducidos a unidades de medida adecuada que, ante el peligro de no llegar a proporciones exactas, es preferible no adoptar aquí el sistema de incentivos. En general puede afirmarse que el sistema de incentivo es tanto más difícil de implantar en las actividades administrativas que más cercanas se hallan de la función de dirección, mientras que no resulta extraordinariamente difícil en las tareas mecánicas —mecnografía, taquigrafía-tabulación.

En definitiva, la medida de una actividad desarrollada por determinado funcionario sería la resultante de multiplicar el tiempo empleado por la actividad desarrollada, cifrada en unidades adecuadas, y si se quiere, por un coeficiente de capacidad.

Ahora bien, no debe olvidarse que el hombre no es una máquina, y no puede mantener constantemente la misma actividad. Por lo tanto, el factor actividad es una variable integrada por la suma de todos los trabajos parciales durante aquellos periodos caracterizados por la misma actividad, pero desarrollada con distinta intensidad.

Unido esto a la dificultad de expresar la actividad administrativa en unidades adecuadas —módulos o «standards» de actividades—, es la causa de que en España no se haya admitido, con carácter general, un

sistema de incentivo que fomente el incremento de la cantidad y calidad de la actividad administrativa, permaneciendo constante la jornada de trabajo.

Sin embargo, la reciente Ley de Procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958, prevé una serie de principios estimulantes para incrementar el rendimiento de los servicios públicos. Se parte del principio de que toda actuación administrativa debe desarrollarse «con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia» (art. 29) y orienta hacia la racionalización, simplificación, normalización y mecanización de la función pública (arts. 30, 31 y 32).

Ahora bien, en cuanto al incentivo directamente aplicable sobre el personal, dicha Ley se muestra muy cauta —por no ser materia de su jurisdicción—, si bien de una forma indirecta trata de abrir un cauce de ordenación en la función pública mediante algún precepto cargado de intención y que bien administrado podría abrir paso —debidamente conjugado con las normas del artículo 29 antes citado— a un sistemático régimen de incentivos.

Mientras esto no llegue debemos circunscribirnos en la Administración española a algunos casos especiales de actividades administrativas fácilmente mensurables, en los que se aplica el régimen del incentivo.

Vamos a exponer alguno de estos casos, a título meramente anunciativo.

EL INSTITUTO GEOGRÁFICO Y CATASTRAL

Es éste uno de los servicios administrativos que, por el género de actividad que desarrolla, ha podido implantar desde hace ya bastante tiempo el sistema de incentivo.

Los módulos de valoración son: a) El número de hectáreas, parcelas y estaciones del taquímetro realizadas por los Ingenieros y Topógrafos; b) La cantidad de superficie delineada y número de fichas para los Delineantes; c) El número de renglones de cuentas y de fichas para los administrativos y mecanógrafos.

El sistema parece ser que funciona con verdadera efectividad y el personal de este servicio trabaja impulsado en gran medida por el incentivo. Téngase, no obstante, en cuenta que el tipo de trabajo realizado por este personal es fácilmente mensurable.

EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

La Dirección General de este Instituto tiene una consignación en el Presupuesto General del Estado para «módulos, horas y primas», que se justifica sobre la base del trabajo realizado. Unos trabajos (recogida de datos, transcripción, sumas, tablas, revisión, etc.) tienen asignada una cantidad dineraria por unidad de trabajo desarrollado. Otros trabajos se remuneran tomando como base la media de rendimiento por individuo—naturalmente, esta media ha de ser siempre superior a un mínimo—, a la que se aplican unos coeficientes para premiar a los que exceden de dicha media.

Los Servicios de Estadística estuvieron originariamente unidos a los de Geografía y Catastro, de ahí que impere un sistema parecido en ambos servicios. En Estadística el incentivo funciona excelentemente cuando se trata de actividades fácilmente mensurables—Servicio de Tabulación, por ejemplo—. Pero cuando el trabajo es difícilmente mensurable se acude a criterios de valoración ficticios, con lo cual la prima de incentivo pasa a convertirse en un plus normal sobre el sueldo; por lo tanto, el incentivo no existe.

SERVICIO DE OBRAS PÚBLICAS

El sistema de incentivo funciona con bastante perfección en las actividades técnicas; es decir, los Ingenieros, Ayudantes y Delineantes que participan en un pequeño porcentaje en las obras que realizan, de manera que existe para ellos un evidente estímulo en realizar obras, puesto que su remuneración guarda proporción directa con las obras realizadas.

Es importante señalar que este sistema de incentivo ha querido ser extendido a todos aquellos que en los Servicios de Obras Públicas realizan actividades administrativas—no sólo técnicas—. A estos efectos se ha constituido un fondo común, con parte de los porcentajes de las obras realizadas. Este fondo se distribuye con arreglo a coeficientes, que, a pesar de los muchos intentos, nunca ha logrado pasar de ser mucho más que una mera gratificación por destino o puesto de trabajo ocupado.

La mayor parte de los intentos ensayados han abocado en la misma solución, habida cuenta de la gran dificultad que existe para valorar la actividad administrativa.

MINISTERIO DE HACIENDA

Es interesante un experimento que se está llevando a efecto en una sala de mecanografía de dicho Departamento y que, hasta ahora, está rindiendo positivos frutos (ver DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA núm. 16, página 25).

La jornada de trabajo está dividida en tantos puntos como minutos. Si son ocho horas de trabajo al día, se computan 480 puntos—o sea 480 minutos—. Se exige una jornada útil del 50 por 100, o sea que cada funcionario debe rendir al día un trabajo de 240 puntos. El precio del punto se obtiene dividiendo el sueldo del día por dichos 240 puntos. La prima de incentivo se calcula valorando exclusivamente los puntos que excedan del mínimo exigible (240), a cuyos efectos se multiplicarán los puntos que excedan del mínimo por el precio unitario del punto.

Téngase en cuenta que si el ensayo está dando sus frutos es debido, fundamentalmente, al carácter mecánico y fácilmente mensurable de la actividad desarrollada—mecanografía—. Aun así, el problema es complejo, pues previamente ha sido preciso realizar un inventario de trabajos normalizados y debidamente cronometrados.

Otros ejemplos aislados podrían citarse, pero todos coincidirían en la misma técnica apuntada por los casos anteriores. De esta forma, como conclusiones, podemos afirmar:

1.^a El sistema de incentivo tiene, como primera dificultad, poder traducir en cifras la actividad administrativa. Esta, al igual que todo lo esencialmente humano, no mecánico, es difícilmente traducible a la aritmética.

2.^a El sistema de incentivo lleva anejo una serie de controles—actividad burocrática suplementaria—, que a veces sólo consigue elevar el coste del servicio.

3.^a El sistema de incentivo sólo es eficaz si se logra mantener un clima psicológico de tensión en el servicio, lo cual es difícil, debido a las flaquezas humanas y a que los funcionarios no son máquinas.

4.^a El sistema de incentivo es preciso que funcione en torno de unas relaciones humanas basadas en la mutua confianza. Si el sistema no

logra la «apariencia» de una justicia indiscutible —que sólo se logra dentro de un clima moral muy elevado—, sus efectos pueden ser infinitamente más perjudiciales que la simple atonía por falta de estímulos.

5.^a El sistema de incentivo a ultranza no es admisible, porque la Administración debe prestar sus servicios regulares y continuos sin que su actividad pueda depender de que los estímulos que puede ofrecer en cada momento, sean o no suficientes.

En conclusión, el incentivo mal administrado o aplicado con exceso constituye un peligro gravísimo que ninguna Administración pública se atreverá a afrontar, existiendo el sistema de retribución por los servicios, que ofrece mayor regularidad y es aceptable con mucha mayor tranquilidad por los funcionarios. Por lo tanto, la Administración pública no puede desprenderse del sistema básico de remunerar a sus funcionarios por la regularidad de sus servicios, pudiendo aceptarse el incentivo sólo como complemento y en aquellos servicios aislados donde la actividad desarrollada resulte fácilmente valorable.