

en la Administración Central es necesaria la acción enérgica de un organismo interministerial, y la Dirección General de la Función Pública, absorbida por los problemas estatutarios, no puede realizar toda la labor

que se le encomendó en un principio.

Si se crea el organismo adecuado y se inicia la profunda reforma orgánica podrá decirse que las muestras de fracaso que hoy se observan eran sólo aparentes.—J. A. A.

PRINCIPIOS DE REMUNERACION

35.087.4

1.—Introducción

Los principios racionales de la remuneración del trabajo son analizados aquí como principios científicos, como conjunto de Leyes generales de aplicación universal. Y como la remuneración en último extremo no es más que un precio, el pago por la prestación de un servicio, la ciencia a que pertenecen estos principios es la economía. Son, por tanto, un capítulo de teoría económica. Se concreta el estudio a la remuneración del trabajo, prescindiendo de cualquier otro factor que pueda influir en ella.

2.—Concepto económico del trabajo

El trabajo no es una mercancía, pero sí que es un factor de la producción y por tanto elemento integrante del costo de un servicio.

La remuneración es algo más que el precio de un servicio, puesto que con ella el hombre ha de satisfacer sus necesidades personales y familiares. Sin embargo es necesario estudiar primeramente sus aspectos científicos, racionales y objetivos para que

sirvan de base a la determinación posterior de la remuneración total matizada con las restantes consideraciones extraeconómicas.

3.—Factores internos de la remuneración

La remuneración depende de una serie de causas que denominaremos factores, que deben influir en ella. Estos factores han de ser objetivos y por tanto han de excluirse; la antigüedad, el sexo, la familia, la moralidad, la titulación, etc., sin perjuicio de que estas circunstancias extraeconómicas sean compensadas a *posteriori*.—Tales circunstancias pueden ser condiciones necesarias para ocupar un puesto de trabajo, pero no deben servir de base para establecer la remuneración.

Los factores racionales y objetivos pueden ser internos o de empresa y externos o de mercado. Los factores internos que vamos a considerar son tres: el tiempo dedicado al trabajo, la calificación del puesto de trabajo y el rendimiento obtenido en el trabajo.

Resumen del trabajo de ROLÁN CASANÉ, que con el mismo título ha publicado el Instituto Técnico, para racionalización de la Administración pública. (Texto de la conferencia pronunciada por el autor en la Cámara de Comercio de Madrid el 23 de mayo de 1960).

3.1. *Primer principio de remuneración.*—El primer factor es el tiempo dedicado al trabajo; atiende este factor a la duración real, no a la oficial establecida. Para determinar la influencia de este factor en la remuneración será necesario medir el tiempo dedicado al trabajo, y para ello establecer la unidad de medida. Es evidente que siendo constantes los restantes factores, la remuneración debe ser proporcional al tiempo dedicado al trabajo, es decir, a las unidades de tiempo de trabajo realmente prestado.

Esto ocurrirá dentro de ciertos límites, pues hay horas de trabajo prestadas fuera de la jornada normal que tienen una retribución especial, y en el caso de trabajos eventuales de duración limitada es necesario compensar las horas de inactividad con aumentos de la retribución de las horas realmente dedicadas al trabajo.

A pesar de estas limitaciones, el principio enunciado es de validez general, y en consecuencia podrán compararse las remuneraciones de dos funcionarios obteniendo el cociente entre la remuneración mensual de cada uno y las horas realmente dedicadas al trabajo.

3.2. *Segundo principio de remuneración.*—Hace referencia este segundo factor a la calificación del puesto de trabajo, es decir, a la categoría de la función desempeñada; la unidad de medida es aquí más difícil que en el primer factor. Será necesario dar el valor de unidad a un puesto de trabajo y determinar en qué relación están los restantes puestos respecto del tomado como unidad.

La retribución debe ser proporcional a esta calificación, siempre que los restantes factores sean constantes.

Para calificar los distintos puestos de trabajo, la técnica de la organización ha elaborado diversos sistemas

utilizables. El fundamento es la determinación y valoración de las diversas características que reúne la función concreta de que se trate: responsabilidad, peligrosidad, monotonía, experiencia, etc. En la práctica se eligen diversos puestos tipo referidos a uno de ellos y después se califican los puestos intermedios.

3.3. *Tercer principio de remuneración.*—El tercer factor de remuneración es el rendimiento obtenido en el trabajo, hace referencia al ritmo o actividad media útil.

Es evidente que la retribución debe estar en función del rendimiento y ello exige la medida del mismo. La técnica de la organización facilita los métodos necesarios para realizar esta medida que implica mayores dificultades que la de los factores anteriormente expuestos. La medida de tiempos se basa en comparar el trabajo realizado o la producción obtenida por un empleado, con la producción de un empleado ideal con actividad normal y en las mismas condiciones.

Los trabajos industriales y casi todos los administrativos pueden medirse de modo directo y la mayor parte de los de dirección, de modo indirecto. Solamente quedan al margen los de creación intelectual o artística.

En resumen puede enunciarse el tercer principio: la remuneración debe ser proporcional al rendimiento obtenido en el trabajo, si los demás factores permanecen constantes.

3.4. *Otros factores internos de remuneración.*—Los factores enumerados son los fundamentales, los restantes tienen menos relevancia; podríamos citar entre ellos la calidad del trabajo, pero ésta puede deducirse al rendimiento, ya que las unidades producidas con calidad inferior, si se aplican normas rígidas, no deben ser computadas en el rendimiento, y si existe

un margen de tolerancia, puede valorarse el demérito aplicando ciertos descuentos.

El beneficio de la empresa no debe considerarse como factor de remuneración porque es independiente del trabajo. La participación de los obreros en los beneficios no nace del contrato de trabajo sino de un virtual contrato de sociedad.

Para la determinación de la remuneración se tienen en cuenta también factores extraordinarios, v. g. antigüedad, familia, sexo, etc., que no son exactamente retribución del trabajo.

También existen otros factores externos o de mercado cuya valoración constituye el módulo de remuneración que es necesario aplicar al resultado obtenido con los factores internos y a los extraeconómicos.

4.—Factores externos de remuneración

Los factores externos que determina el módulo de remuneración son mucho más complejos que los internos y de difícil medida. No es posible aislar la influencia de estos en la remuneración ni su expresión en fórmulas matemáticas.

Los factores externos o de mercado más importantes son: el nivel general de salarios, la oferta y la demanda específica y la transformación de la estructura social.

El nivel general de salarios es un factor esencial en la determinación de la remuneración. Ningún empresario querrá pagar salarios superiores al nivel general ni encontrará empleados por salarios inferiores. El nivel general debe extenderse y uniformarse al máximo, y para ello debe facilitarse el despiazamiento de los trabajadores de unos lugares a otros.

La oferta y la demanda de profe-

sionales de cada especialidad concreta es un factor determinante de la remuneración de gran importancia y es causa de que por la escasez de determinados profesionales, su trabajo sea remunerado por encima de otros de mayor utilidad social.

La transformación de la estructura social producida por el extraordinario desarrollo de la técnica altera el nivel de determinadas profesiones, disminuyendo el de algunas tradicionales y aumentando el de otras nuevas nacidas ante las actuales necesidades. Esto ocurre actualmente con los funcionarios del Estado como consecuencia de la moderna disminución de las fronteras que separan la actividad del Estado y la de las grandes empresas.

Puede enunciarse un cuarto principio que haga referencia a estos factores: la remuneración de dos empleados de empresas distintas que realicen igual trabajo debe ser igual, en igualdad de las restantes condiciones.

Este principio puede aplicarse a los funcionarios públicos y a las empresas privadas. El Estado no debe pagar ni más ni menos, por un trabajo igual, que una empresa privada.

5.—Aplicación a la Administración pública

Se oponen a la aplicación de estos criterios racionales y económicos a la remuneración de los funcionarios públicos, tres clases de obstáculos: personales, estructurales y legales.

Obstáculos personales porque los funcionarios, tanto individualmente como corporativamente tratan de defender o de alcanzar situaciones de privilegio.

Obstáculos estructurales porque los distintos departamentos o servicios constituyen reinos de taifas refracta-

rios a la integración en una organización superior que mermaría sus libertades individuales.

Obstáculos legales porque la Administración no ha sabido o no ha podido injertar en su tronco las motivaciones de costo, rendimiento, productividad, eficacia, etc.

Debe procurarse derribar estas ba-

rreras y lograr aproximar los sistemas y niveles de remuneración de las empresas privadas y de la Administración pública, y para ello la Ley de Tasas y Exacciones parafiscales proporciona un momento favorable al permitir mayor flexibilidad en la distribución de sus fondos que las rígidas normas presupuestarias.—J. A. A.

LA REGION COMO CIRCUNSCRIPCION ADMINISTRATIVA EN FRANCIA

353.1

Resumen del trabajo «Le problème de la région en tant que circumscription administrative», de ROGER BONNAUD-DELAMERE, publicado por la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* (núm. 3, 1960).

1.—Introducción

En 1789 se adoptó en Francia la actual división departamental, que tuvo como fin evitar el federalismo a que podían llegar las antiguas provincias, poniendo en peligro la unidad del Estado.

Las causas que motivaron aquella división departamental han perdido actualidad, y esto la hace objeto de críticas frecuentes fundamentadas en las siguientes razones: ocasiona una excesiva centralización que constituye un obstáculo para el desarrollo de las libertades locales; dificulta la eficacia administrativa a causa de la excesiva división del territorio; en general, los territorios departamentales adolecen de una gran falta de medios; la actividad del Estado moderno en todos los sectores de la producción y de la distribución encuentra dificultades ocasionadas por esta división territorial; los modernos medios de transporte y comunicación han acortado las distancias y permiten la di-

rección y el control de las actividades administrativas en unidades territoriales más amplias. En resumen: todas las críticas coinciden en que el departamento no responde a las necesidades económicas actuales y a las exigencias de una gestión administrativa eficaz, y por ello conviene pensar en la región como división administrativa más adecuada al momento presente.

2.—Naturaleza de la región

La región natural no es en la actualidad un criterio útil de división regional. El Servicio Nacional de Estadística realizó en 1943 una encuesta, que demostró la inconsistencia de este criterio como orientador de una nueva división administrativa. Es necesario tener en cuenta factores distintos a los meramente naturales para que la división regional resulte de superior utilidad a la departamental: concentraciones industriales, masas de población, etc.