

LOS PROBLEMAS FORMALES DE LA DESCRIPCIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LOS PUESTOS DE TRABAJO

Por JOSE MARIA RUIZ DE ELVIRA MIRA

1. Introducción

AUNQUE la Ley de Bases se refiere exclusivamente a la clasificación de los puestos de trabajo, es evidente que cualquier intento de clasificación implica una tarea previa de descripción y análisis de la realidad que se pretende clasificar. En este sentido, cada vez que la Ley de Bases se refiere a «clasificación» está aludiendo, en realidad, a un proceso más amplio que engloba, como punto de par-

tida, la descripción de los puestos de trabajo. A la Ley de Bases interesa únicamente el resultado final—la clasificación—, pero este resultado final sólo puede alcanzarse como última consecuencia lógica de una serie de datos obtenidos y ordenados mediante la descripción.

En esta ponencia se pretende llamar la atención hacia los aspectos formales o procedimentales que la descripción y clasificación entrañan, sin entrar en los problemas materiales o de fondo, que son objeto de otras ponencias. Es indudable que los órganos superiores de nuestra Administración han de hacer un gran esfuerzo para concretar y completar las indicaciones muy sumarias que la Ley contiene a este respecto.

2. El esquema legal de descripción y clasificación

Sistematizando las referencias legales a este problema, es fácil advertir que el proceso global de clasificación de los puestos de trabajo de la Administración del Estado se descompone en cuatro fases sucesivas:

Primera fase: Establecimiento de unas bases de descripción y clasificación.

Es competencia del Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno (base VI, 1).

Jurídicamente, estas bases revestirán la forma de un Decreto que constituirá, en el plano formal, la pieza clave del sistema. Sin embargo, la falta de experiencias nacionales en este campo, la complejidad de los problemas técnicos a resolver y la conveniencia de adoptar un procedimiento flexible que pueda ajustarse en cada caso a las diversas peculiaridades de los Departamentos sugieren la necesidad de normas (e incluso instrucciones o recomendaciones) complementarias que la Presidencia del Gobierno podría ir dictando sucesivamente para desarrollar las líneas maestras fijadas por el Consejo de Ministros.

Segunda fase: Realización de los trabajos de descripción y clasificación.

Es competencia de los Departamentos interesados, con sujeción a las bases dictadas por el Consejo de Ministros (base VI, 1) y a las normas complementarias de la Presidencia del Gobierno.

En este punto conviene distinguir entre la descripción de los pue-

tos de trabajo de cada Ministerio y la clasificación de los mismos, con la consiguiente fijación de la plantilla orgánica del Departamento.

La competencia para aprobar definitivamente la clasificación de los puestos de trabajo y las plantillas orgánicas de la Administración del Estado en su conjunto (y, por tanto, las de cada Ministerio individualmente considerado) corresponde, como más adelante se verá, al Consejo de Ministros, a propuesta de la Presidencia del Gobierno. Es decir, los trabajos de clasificación realizados en cada Departamento no tienen carácter definitivo; son propuestas que la Presidencia del Gobierno examina y coordina antes de someterlas a la aprobación del Consejo de Ministros.

Por el contrario, parece que la descripción de los puestos de trabajo de cada Departamento debe ser de la exclusiva competencia de éstos. En última instancia, después de un procedimiento que se intentará describir más adelante, el titular del Departamento aprueba definitivamente la descripción de los puestos de trabajo que de él dependen. No tendría sentido, en efecto, elevar al Consejo de Ministros, en términos de propuesta, la descripción de los puestos de trabajo de toda la Administración del Estado, ya que el Consejo de Ministros carecería en la práctica de la posibilidad de revisar cientos de miles de descripciones detalladas.

Conviene, pues, señalar con precisión esta distinción de competencias: la aprobación de las descripciones corresponde a los Ministerios interesados; la aprobación de las clasificaciones y plantillas orgánicas, al Consejo de Ministros.

Tercera fase: Intervención de la Presidencia del Gobierno.

Como ya se ha visto, los trabajos de clasificación realizados en los diversos Departamentos serán remitidos a la Presidencia del Gobierno para su examen y coordinación. La Presidencia del Gobierno, previo informe de la Comisión Superior de Personal, elevará la propuesta definitiva al Consejo de Ministros (base II, 3, 2.º, A, b).

Esta intervención de la Presidencia del Gobierno es del máximo interés al objeto de lograr la uniformidad de criterio indispensable para una acertada clasificación.

Cuarta fase: Aprobación de las plantillas orgánicas y de la clasificación de los puestos de trabajo de los diversos Departamentos.

Es competencia del Consejo de Ministros, que dictará la resolución definitiva sobre la base de la propuesta presentada por la Presidencia del Gobierno (base II, 3, 2.º, A, b).

Quedará así cerrado el proceso global, que, como puede apreciarse, se inicia y termina en el mismo órgano —Consejo de Ministros—, pero implicando en el circuito a todos los Departamentos y a la Presidencia del Gobierno.

3. El calendario aproximado de la descripción y clasificación

La Ley no señala un plazo perentorio para la realización de los trabajos de descripción y clasificación. Sin embargo, combinando diversos preceptos legales pueden deducirse con cierta aproximación los límites de tiempo que razonablemente deben enmarcar las fases antes descritas.

El punto de arranque de todo el proceso —las bases del Consejo de Ministros— pueden ser aprobadas rápidamente, tan pronto como haya sido publicado el texto articulado de la Ley de Bases. Puede, pues, pensarse que en la segunda quincena de enero se sitúa el momento óptimo para la aprobación de las bases de descripción y clasificación.

¿Cuándo ha de estar terminada la clasificación?

En este punto caben dos interpretaciones:

Primera interpretación: El presupuesto para el próximo bienio —presupuesto 1966-67— ha de contener ya plantillas orgánicas referidas a los resultados de la clasificación de los puestos de trabajo. En consecuencia, la clasificación habría de estar terminada hacia mediados de 1965, para que pudiera ser utilizada en los trabajos preparatorios del anteproyecto de la Ley de Presupuestos.

Segunda interpretación: Antes del 1 de enero de 1965 habrán de ser presentados a las Cortes Españolas el proyecto de Ley de Retribuciones y el referente al cuadro general de coeficientes multiplicadores (disposición transitoria segunda).

Parece lógico entender que el propósito de este precepto no es simplemente el de presentar los proyectos aludidos a las Cortes antes de la fecha citada, sino el de presentarlos con la antelación suficiente para que puedan ser aprobados, en su caso, antes del 1 de enero de 1964; es decir, en la sesión de las Cortes de fines de 1964.

Ahora bien: iniciada la reforma de la función pública, la retribución de los funcionarios no puede concebirse al margen de los trabajos de descripción y clasificación de los puestos de trabajo, sino apoyándose en gran medida en ellos.

De acuerdo con esta interpretación —más ajustada al sentido de

la Ley de Bases—, la clasificación debería estar concluida a tiempo para que el Ministerio de Hacienda pudiera preparar los anteproyectos de Leyes citados, que, previo informe de la Comisión Superior de Personal, habrían de ser adoptados y remitidos a las Cortes por el Consejo de Ministros.

Si se acepta como mínimo razonable un plazo de dos meses para la tramitación de las Leyes económicas (desde la concepción de los anteproyectos por el Ministerio de Hacienda hasta la aprobación por el Pleno de las Cortes), es evidente que la cuarta fase del esquema general antes trazado —la aprobación por el Consejo de Ministros de la clasificación de los puestos de trabajo— ha de estar terminada en el mes de octubre de 1964.

En consecuencia, los trabajos de descripción y clasificación habrán de realizarse entre los meses de febrero y octubre del próximo año. El calendario más ajustado a los razonamientos anteriores sería el siguiente:

Primera fase: Hasta fines de enero de 1964.

Segunda fase: Durante los meses de febrero a julio, ambos inclusive.

Tercera fase: Durante los meses de agosto y septiembre.

Cuarta fase: En el mes de octubre de 1964.

Sin duda, el calendario previsto resulta comprimido y ajustado hasta el límite. Pero si se quiere que la clasificación de los puestos de trabajo constituya una pieza clave de la reforma de la función pública habrá que trabajar con gran premura, sin pérdida de tiempo alguno.

4. Organos y competencias

El esquema legal de descripción y clasificación supone un complicado engranaje de competencias que conviene intentar delimitar en lo posible. En los puntos anteriores se han hecho algunas referencias imprescindibles a esta materia. Importa ahora tratar de desarrollarlas, combinando las indicaciones legales con los criterios racionales que se derivan de las exigencias de una buena organización.

A) ORGANOS CENTRALES

La Ley menciona expresamente el Consejo de Ministros, la Presidencia del Gobierno y la Comisión Superior de Personal, señalando en líneas muy generales las atribuciones de cada uno de estos órga-

nos. Quizá el texto articulado de la Ley de Bases desarrolle con mayor precisión esta materia. Pero en todo caso conviene advertir que sobre la Presidencia del Gobierno recae, en el plano técnico, una tarea muy compleja, sin precedentes en nuestra Administración.

A la Presidencia del Gobierno corresponde, en efecto, la preparación de las bases de descripción y clasificación, así como la elaboración de normas e instrucciones indispensables para la puesta en marcha del plan general de descripción y clasificación. Le corresponde igualmente la conexión con los Departamentos ministeriales, aclarando las dudas y fijando la línea de interpretación aconsejable. *Last, but not least*, el examen y coordinación de los trabajos de clasificación realizados en los diversos Departamentos y la propuesta al Consejo de Ministros de la clasificación de los puestos de trabajo y de las plantillas orgánicas de la Administración del Estado en su conjunto implican una acumulación de tareas que, por su volumen, novedad y dificultades de toda índole, encajan difícilmente en los cometidos normales de las unidades internas de la Presidencia del Gobierno.

En este sentido parece imprescindible la creación de una Comisión Técnica de Descripción y Clasificación que, a las órdenes directas del Secretario general técnico de la Presidencia, se encargue de los trabajos técnicos indispensables (cuestionarios, material diverso, elaboración de descripciones-tipo, clasificación de las mismas, informe técnico sobre las plantillas orgánicas de los diversos Departamentos, etc.). Esta Comisión ha de ser el órgano de trabajo de la Presidencia durante todo el proceso descrito y debe estar formada por especialistas en la materia.

B) ORGANOS DEPARTAMENTALES

La diversidad de estructuras orgánicas y la tradición de independencia de nuestros Ministerios desaconseja la adopción de criterios excesivamente rígidos en esta materia. Sin embargo, la actuación uniforme de los Departamentos es un requisito imprescindible para llevar a buen fin las arduas tareas de descripción y clasificación, y en este sentido parece deseable lograr un mínimo de armonía, al objeto de que estos problemas se traten en todos los Departamentos a un nivel comparable de la jerarquía y por órganos técnicos similares a los de los demás Ministerios.

Dejando a salvo la competencia normal del titular del Departamento para la aprobación definitiva de las descripciones y para la

remisión a la Presidencia del proyecto de clasificación y de plantilla orgánica del Departamento, parece necesario que el marco de cada Ministerio funcionen tres órganos, con atribuciones claramente delimitadas: la Junta de Descripción y Clasificación, el Director del Plan y la Unidad de Organización y Métodos.

a) La Junta de Descripción y Clasificación, presidida por el Subsecretario del Departamento, debe estar integrada por los Directores generales o Jefes de grandes centros directivos, así como por el Oficial Mayor, Inspector o Subinspector general, Jefes de Personal, etc.

Esta Junta dictaminaría sobre los trabajos de descripción, clasificación y plantilla orgánica antes de ser elevados al Ministro. Examinaría igualmente las observaciones, reclamaciones o quejas que pudieran formularse al respecto.

Por su composición representativa de la línea jerárquica y de los órganos de personal normales en el Departamento estaría en buenas condiciones de apreciar la trascendencia práctica de los trabajos técnicos realizados y de considerar, desde alto nivel, los conflictos que podrían surgir en los escalones inferiores.

b) En cada Ministerio debería nombrarse un Director del Plan de Descripción y Clasificación, responsable de su realización.

El nombramiento debería recaer en persona situada en un alto nivel de la jerarquía, de manera que esté en condiciones de asegurar la participación de todos los funcionarios, de allanar posibles obstáculos y de ayudar a resolver, inter pares, en el seno de la Junta, los conflictos que pudieran presentarse.

Normalmente, la lógica de nuestra organización ministerial haría recaer el nombramiento de Director del Plan en el Secretario general técnico, que llegado el caso podría delegar ciertas atribuciones en el Vicesecretario general técnico.

c) El papel de la Unidad de Organización y Métodos sería simplemente el de prestar asistencia al Director del Plan, desarrollando todos los trabajos de tipo técnico o administrativo propios del mismo. En ningún momento la unidad de Organización y Métodos debe aparecer al exterior como responsable del Plan.

Puede pensarse que en el momento actual las Unidades de Organización y Métodos de los diversos Ministerios son insuficientes para hacer frente a estas tareas. Normalmente deberán ser reforzadas, al menos durante unos meses, con otros funcionarios capacitados. Es el problema de los «analistas», al que se aludirá más adelante.

5. Procedimiento general

En cada Ministerio los trabajos de descripción y clasificación deben ajustarse a un cierto orden, a un procedimiento. A título indicativo se señalan a continuación las principales fases y problemas a resolver en un Plan general de descripción y clasificación:

A) FASE PREPARATORIA

En ella debe procurarse, de una parte, recoger el mayor número posible de datos significativos en cuanto a la organización y al personal de la misma; de otra parte, poner a punto el equipo técnico que ha de encargarse, a las órdenes del Director del Plan, del desarrollo del programa.

En el primer sentido deben recopilarse, si existen, los organigramas funcionales y de personal, los diagramas de circulación de documentos y de flujo de trabajo, las disposiciones legales referentes a organización y personal, etc. Estos materiales faltan, normalmente, en nuestros Ministerios, pero las Unidades de Organización y Métodos pueden elaborarlos, al menos en parte, en contacto especialmente con las Secciones de Personal y Legislación.

En cuanto a la puesta a punto del equipo técnico ya se ha indicado anteriormente la necesidad de reforzar las Unidades de Organización y Métodos existentes con analistas, especialmente seleccionados a este efecto. Puede resultar útil intentar hacer algunas precisiones en cuanto al número, nivel de formación general, procedencia y formación especial de los analistas.

a) El número de analistas necesarios puede calcularse en función del número de puestos de trabajo a analizar y del número de horas que cada descripción supone.

Los puestos de trabajo en la Administración del Estado son, aproximadamente, 350.000, es decir, tantos como plazas previstas en los Presupuestos Generales del Estado.

Sin embargo, una rápida lectura de los Presupuestos permite eliminar del ámbito de la descripción numerosos puestos de trabajo, asignados a Cuerpos o, en general, a personal de características muy peculiares, con escasa conexión con los funcionarios civiles propiamente dichos. Piénsese, por ejemplo, en las plazas dotadas en el Presupuesto de Gobernación para el personal de las Direcciones Generales de la Guardia Civil y de Seguridad, o en las previstas y dotadas

para el personal de la Dirección General de Asuntos Eclesiásticos, dentro del Ministerio de Justicia.

Por otra parte, a los efectos de una primera descripción y clasificación de los puestos de trabajo en la Administración española, no tiene gran interés analizar con detenimiento los puestos, repetidos un gran número de veces. En nuestros presupuestos se hace referencia a 95.000 plazas, dotadas para otros tantos puestos de Maestros nacionales de Enseñanza primaria, a más de 8.000 Médicos de asistencia pública domiciliaria, a más de 9.000 de Carteros urbanos, a más de 2.500 puestos correspondientes al Cuerpo de Guardería Forestal, a más de 6.500 para el Cuerpo de Camineros del Estado, etc.

La cifra inicial de 350.000 plazas dotadas en los Presupuestos Generales del Estado puede quedar reducida sin dificultad a la de unos 65.000 puestos de trabajo, que deben entrar, en principio, en el ámbito de la descripción (aunque, por supuesto, incluso con referencia a estos 65.000 puestos de trabajo, cabe la posibilidad de descripciones-tipo en gran número de casos).

El número de horas necesario para la descripción de cada puesto de trabajo varía considerablemente en las diversas experiencias realizadas hasta la fecha. Operando sobre el supuesto, frecuentemente citado, de cinco horas de trabajo por cada puesto, se obtendría un total de 325.000 horas de trabajo para la descripción de los puestos de trabajo de la Administración del Estado ($65.000 \times 5 = 325.000$).

Si se estima en seis horas la jornada de trabajo normal de un analista, es decir, en 125 horas al mes, puede pensarse que en algo más de cuatro meses de tiempo cada analista podría consagrar a los trabajos de descripción unas 650 horas.

El cociente de 325.000 horas de trabajo, necesarias en conjunto entre 650 horas para cada analista, nos llevaría al número de 500 analistas necesarios para toda la Administración del Estado. Un número demasiado redondo, que se menciona a efectos orientadores, sin pretensiones de excesiva precisión.

(Obviamente, si se estima que el número de horas necesarias para el análisis y descripción de cada puesto es de tres o incluso de dos horas —en lugar de cinco— se obtendrían cifras más reducidas: 300 ó 200 analistas, según la hipótesis).

En cuanto a la distribución del número de analistas por Ministerios se ha confeccionado un cuadro, a título indicativo, teniendo en cuenta el volumen de funcionarios actuales (con deducciones por diversas razones señaladas), la implantación central y periférica de los servicios, etc.

El cuadro es el siguiente:

Asuntos Exteriores, Comercio, Información y Turismo y Vivienda, ocho analistas cada uno.

Presidencia, Obras Públicas, Trabajo e Industria, quince analistas. Justicia y Agricultura, de veinte a veinticinco analistas.

Hacienda y Educación Nacional, de sesenta a ochenta analistas. Gobernación, ciento cincuenta analistas.

b) El nivel general de formación del analista es un punto muy controvertido. La experiencia extranjera, e incluso alguna experiencia nacional limitada (en el Ministerio de Obras Públicas), indican que en cualquier caso una formación de grado medio en España (Bachiller superior o equivalente) es el mínimo razonable.

Normalmente el nivel de formación del analista podría ser el propio del nuevo Cuerpo Administrativo que crea la Ley de Bases. Pero el Cuerpo Administrativo no existe todavía, y es poco probable que los funcionarios que en virtud de las normas de reclasificación se integren en el nuevo Cuerpo puedan ser considerados como arquetipos del mismo. Sería más fácil encontrar funcionarios de formación adecuada en algunos Cuerpos especiales, para cuyo ingreso se viene exigiendo títulos que acreditan una formación de tipo técnico de nivel medio (peritos, etc.).

De todos modos, teniendo en cuenta la dificultad extraordinaria que supone la novedad de las tareas de descripción y clasificación, parece que para esta primera vez al menos los analistas deben poseer, salvo excepciones, la formación superior, universitaria o técnica.

c) En principio, los analistas deben proceder del Departamento mismo en que van a desarrollar su trabajo. Y esto no sólo por las ventajas evidentes que supone un conocimiento general de las estructuras y características del propio Departamento, sino también con el fin de evitar posibles recelos y desconfianzas. Queda a salvo, naturalmente, la posibilidad de que la Presidencia del Gobierno reforce, si es preciso, los equipos técnicos de cada Ministerio.

d) Finalmente, parece necesario preparar unos cursillos breves de capacitación de analistas. Estos cursillos habrían de ser eminentemente prácticos, versando sobre todo en los cuestionarios, su utilización e interpretación, la preparación de borradores de descripción, la mecánica de clasificación, la técnica de las entrevistas, etc.

Estos cursillos—de duración aproximada de dos semanas—deberían programarse cuanto antes para que pudieran iniciarse tan pronto como hayan sido aprobadas las Bases de Descripción y Clasificación.

B) PRESENTACIÓN DEL PLAN

La presentación del Plan de Descripción y Clasificación debe cuidarse con especial atención. Es natural que la falta de antecedentes, el temor a lo desconocido y la entidad de la innovación misma originen actitudes de retraimiento, e incluso de hostilidad, en diversos niveles.

Es necesario, por tanto, explicar claramente no sólo los objetivos que la clasificación persigue, sino también el procedimiento mismo. La explicación del sistema ha de hacerse a todos los niveles, buscando un clima general de aceptación y participación.

El Plan de Descripción y Clasificación sólo puede operar con la participación decidida de la línea jerárquica. Clasificar los puestos de trabajo de la Administración del Estado, elaborar plantillas orgánicas racionales no es un artificio técnico impuesto por la moda extranjera, sino una ineludible reforma de la estructura de la Administración española. Del éxito o del fracaso de la clasificación de los puestos de trabajo va a depender el funcionamiento del nuevo Estatuto.

A la Presidencia del Gobierno, como órgano central, y a los diversos Ministerios, en su respectivo ámbito, corresponde crear ese clima de participación, divulgando los objetivos y el procedimiento de clasificación.

En este sentido, la presentación del Plan en cada Ministerio podría hacerse por escrito, mediante carta del Director del Plan a cada funcionario. Por otra parte, mediante reuniones a niveles diferentes, empezando por los más altos, podría irse difundiendo adecuadamente el sentido general y los problemas particulares de la descripción y clasificación. Es especialmente importante insistir sobre tres puntos básicos:

- La responsabilidad de la descripción y clasificación de los puestos de trabajo corresponde en última instancia a la línea jerárquica.
- El procedimiento de descripción y clasificación se basa, inicialmente, en la información suministrada por los titulares de los puestos y por sus superiores inmediatos.
- La clasificación de un puesto de trabajo no prejuzga la calificación del funcionario que actualmente lo desempeña. Es posible que un funcionario de alta cualificación esté desempeñando, en el momento actual, un puesto de trabajo de escaso

relieve. Si esto ocurre, la consecuencia beneficiosa de la clasificación adecuada del puesto sería la de poner de relieve la idoneidad del funcionario para el desempeño de puestos superiores.

C) DESARROLLO DEL PLAN

Supone una serie de pasos sucesivos:

a) Distribución y recogida de cuestionarios. Parece conveniente a este respecto seguir la línea jerárquica. El Director del Plan enviaría a cada Director general o Jefe de Centro directivo similar el conjunto de cuestionarios correspondientes a su unidad para que se efectuara la distribución entre las unidades internas, secciones, etc. La recogida de cuestionarios tendría lugar por el mismo procedimiento. Podrían señalarse los plazos pertinentes, responsabilizando en su cumplimiento a la línea jerárquica.

b) El cuestionario mismo habría de ser rellenado por el titular del puesto y por el Jefe inmediato, de tal manera que la información suministrada por ambos se completase sin anularse en ningún caso los datos o apreciaciones del funcionario que está sirviendo el puesto.

c) Recibidos los cuestionarios de todo el Departamento, la Unidad de Organización y Métodos prepararía un primer borrador de la descripción, con arreglo a un modelo oficial. Se trata de poner en claro, resumir y expresar en términos homogéneos los datos obtenidos.

d) Este primer borrador sería enviado al titular del puesto y a su Jefe inmediato, que manifestarían su conformidad o, eventualmente, las observaciones oportunas.

e) En caso de discrepancias, los datos obtenidos por los cuestionarios serían completados mediante entrevistas de los analistas con los titulares de los puestos y sus Jefes. La ventaja de las entrevistas es extraordinaria y sería deseable que pudieran realizarse en gran número de casos o al menos con muestreos significativos.

f) Completada la información sobre los puestos, la Unidad de Organización y Métodos agruparía y compararía sistemáticamente los de cada unidad, al objeto de descubrir posibles áreas de duplicación y conflicto.

g) La resolución de estos conflictos debe hacerse en contacto con la línea jerárquica: Jefes de Sección, Directores generales y, en última instancia, en el seno de la Junta ministerial de Descripción y Clasificación.

h) La aprobación definitiva de las descripciones correspondería —como ya se ha indicado— al titular del Departamento, a propuesta de la Junta de Descripción y Clasificación.

i) Finalmente, la Junta de Descripción y Clasificación, a la vista de los trabajos técnicos realizados por las Unidades de Organización y Métodos, propondría la clasificación de los puestos y la plantilla orgánica que cada Ministerio ha de elevar al Consejo de Ministros, a través de la Presidencia del Gobierno.