

LA FORMACION DE PLANTILLAS ORGANICAS: SU REVISION Y RACIONALIZACION

POR JUAN ALFARO Y ALFARO

0. Introducción

Es previo al estudio que nos proponemos el concretar el concepto de plantilla orgánica.

Ya hemos hablado en varias ocasiones de la separación existente entre plantillas de funcionarios y plantillas orgánicas. Las razones son bien conocidas, y en muchos casos justificadas; sin embargo, es necesario poner en relación de alguna manera el régimen de funcionarios con los puestos de trabajo realmente desempeñados, porque ello es imprescindible para establecer un sistema técnico de selección, de formación, de retribución, etc.

La Ley de Bases de Funcionarios nos habla de relaciones de funcionarios o plantillas de Cuerpos y de plantillas orgánicas, en las que exige que figuren debidamente clasificados los puestos de trabajo, y ello nos pone en camino de identificar plantillas orgánicas con puestos de trabajo, y, por tanto, nos plantea, con carácter previo, el problema de concretar qué es lo que hemos de entender por puesto de *trabajo*.

Se ha definido puesto de trabajo como la unidad estructural básica de una organización que agrupa las tareas y responsabilidades encomendadas a una sola persona. Entendido así puede sernos útil

este concepto, aunque con ciertas precisiones, ya que es difícil concretar los puestos de trabajo en una organización que, como nuestra Administración pública, está poco formalizada en los niveles últimos de la estructura.

La plantilla ha de referirse a los puestos de trabajo, pero no en su escueta consideración orgánica, sino en relación con el esquema adoptado en el régimen de personal. El puesto de trabajo, como mera definición de funciones, nos daría un organigrama de puestos, pero no una plantilla orgánica.

1. Limitaciones que se oponen a la formación de plantillas orgánicas

En primer lugar encontramos en el mismo concepto de puesto de trabajo la primera limitación. El puesto de trabajo es elástico, depende de las condiciones de la persona que lo ocupa; por muy definidas que estén las funciones existirán muchos puestos cuyo contenido dependa de la personalidad del funcionario titular.

Sobre todo, en puestos de cierto nivel suele ser frecuente que el titular del puesto preste mayor dedicación a aquellas tareas para las que se encuentra mejor preparado. Esto hace que la identificación de los puestos sea en muchos casos difícil, porque la división del trabajo se adapta a las personas disponibles en cada momento.

Otra limitación viene impuesta por la existencia de una organización espontánea, en terminología norteamericana denominada informal, que se sobrepone a la organización formal. Las relaciones entre los hombres que trabajan en un organismo no siempre discurren por los cauces marcados por el reglamento o por el organigrama, sino que son muchas veces reflejo de la formación de grupos espontáneos, en algunos casos más fuertes que la propia estructura formal. Siendo esto así, ¿qué realidad ha de determinar la formación de las plantillas: la formal o la real? ¿Cuáles son las funciones de cada puesto: las que efectivamente se realizan o las definidas reglamentariamente?

Podríamos también considerar como una limitación importante que se opone al formalismo en la definición de las funciones la necesidad de flexibilidad que viene impuesta por el dinamismo de la Administración actual. La organización ha de ser flexible para adaptarse a las mutaciones que los objetivos pueden experimentar en cada momento, y en cierto modo esta flexibilidad se contrapone al

formalismo y rigidez que supone una estructura orgánica excesivamente especificada.

Todas las limitaciones a que nos referimos tienen su trascendencia, y es conveniente tenerlas presentes al intentar realizar por primera vez unas plantillas orgánicas en nuestra Administración.

Los puestos de trabajo son, efectivamente, flexibles, y dependen en gran medida de sus titulares; pero a pesar de ello, en una organización racional, es necesario que la definición de funciones esté prevista, aunque experimente modificaciones en la realidad; de esta definición o concreción de los puestos depende la posibilidad de programar el trabajo, de hacer un estudio previo de los costes, si no existe una determinación de las funciones es difícil realizar una política adecuada de selección para el ingreso, para los ascensos, para los traslados; resulta difícil el adiestramiento, la valoración del rendimiento, etc. Sin una expresa y detallada atribución de competencias a cada persona se producen duplicidades y lagunas que es necesario evitar en una organización racional.

Es evidente que la realidad no puede coincidir plenamente con los esquemas previstos, pero ésta es una circunstancia con la que cuenta siempre el programador. Del grado de divergencia existente entre ellos, de sus causas y de su duración depende el camino a seguir, tratando de aproximar la realidad al esquema formal o viceversa. Cuando se ha de realizar por primera vez una plantilla orgánica será necesario que en cada caso se determine si la realidad de cada puesto debe o no debe ser mantenida.

Respecto al dinamismo que la organización ha de tener en la Administración actual conviene tener presente que los medios técnicos y el empleo de formas tipificadas son el remedio imprescindible para evitar el caos en una organización que cambia con demasiada frecuencia. Los dirigentes han de tener a su disposición inmediata los medios imprescindibles para alcanzar los objetivos propuestos, y de esta forma dirigir desde el primer momento sus pasos hacia el logro de dichos objetivos.

2. Criterios para la formación de una plantilla racional

Aunque en el caso de la Administración pública la plantilla orgánica que se realice por primera vez ha de contar con obstáculos que la separen de la plantilla racional pura, conviene, sin embargo, tener cierta idea de los criterios ideales para que sirvan de guía en la resolución de los problemas que puedan plantearse.

En principio, plantilla racional ha de coincidir con estructura racional, aunque, por supuesto, el segundo concepto sea más amplio y no necesariamente equivalente al primero. Puede, en efecto, darse una plantilla racional y no serlo la estructura general que le sirve de base. Pero si bien esto es cierto, no cabe duda que en la mayoría de los casos los criterios que han de permitir estructurar racionalmente una organización nueva son los mismos que nos han de permitir deducir de ella la correspondiente plantilla orgánica.

La divergencia posible entre el método de formación de una estructura orgánica y el de deducción de una plantilla orgánica posiblemente radicará en los criterios distintos que la teoría de la organización ha diferenciado para establecer una división de trabajo entre órganos o entre individuos.

Consideradas las razones técnicas adecuadas para establecer una estructura orgánica determinada será preciso considerar el problema de la adscripción de las diferentes funciones a los distintos individuos. Todas las funciones han de estar adscritas a alguna persona, porque, si esto no es así, se producen conflictos de competencias, que unas veces ocasionarían duplicidades y otras dejarían lagunas de funciones sin realizar. Esta exigencia de la adscripción nos lleva a la formalización de los puestos de trabajo.

El principio básico en la división de funciones está en la «especialización», y de ello se deriva la conveniencia de que las distintas tareas se deben agrupar procurando la realización de las más homogéneas por la misma persona.

Son evidentes las ventajas de la especialización, pero también ofrece sus limitaciones. La especialización de las funciones aumenta el número de relaciones entre los puestos y exige mayor esfuerzo de coordinación; por ello, a la vista de las funciones a realizar, se debe decidir si es más conveniente la división por especialidades o la autosuficiencia de los puestos de trabajo.

Desde este punto de vista será necesario ver las funciones más homogéneas, las más repetitivas, las que son susceptibles de mecanización para agruparlas en los mismos puestos de trabajo, siempre que de esta forma se logre una mayor eficacia del órgano en su totalidad.

También es importante estudiar el tiempo requerido; por cada función los puestos de trabajo han de tener una carga de trabajo homogénea y suficiente; para ello ha de medirse el tiempo de cada operación y calcularse el número de veces que se repite.

Los procesos que han de seguirse en el trabajo, las condiciones que tienen los locales en que han de ser instalados los puestos, e incluso las personas de que se dispone, determinan, en la mayoría de los casos, la distribución de las funciones entre los distintos puestos.

Como puestos de trabajo son también los distintos puestos directivos de los distintos escalones, resulta que para la definición de las funciones de cada uno de ellos será necesario tener presente otros principios de organización que hacen referencia a la jerarquía, a la responsabilidad, a la autoridad, a la delegación, etc. El contenido de cada puesto, según su nivel, ha de venir definido por una serie de condiciones técnicas: los puestos más elevados tendrán mayor proporción de funciones administrativas; la función técnica irá aumentando en los puestos de niveles intermedios, etc.

La productividad exige el mayor aprovechamiento de los hombres, según su capacidad, y ello exige que los puestos de trabajo tengan atribuidas funciones de semejante nivel de dificultad para que la exigencia de determinadas cualificaciones en la persona que lo ocupa sea absolutamente justificada.

Puede concluirse que para establecer una plantilla racional es preciso:

- Que todas las funciones se adscriban a puestos concretos.
- Que las funciones de cada puesto sean homogéneas, para que permitan la especialización del titular del puesto.
- Que las funciones más repetitivas se agrupen para que permitan el uso de medios mecánicos.
- Que se estudie debidamente la carga de trabajo de los distintos puestos para que ésta sea suficiente y homogénea.
- Que en la división de las funciones se tenga en cuenta la distribución en planta más adecuada a los circuitos que sigan los distintos documentos y el grado de independencia de las distintas fases de operaciones de cada uno.
- Que la concreción de los distintos puestos de trabajo se haga considerando las características del personal disponible: formación específica, experiencia, etc.

3. Criterios para la formación de las plantillas orgánicas actuales

La Ley de Bases de Funcionarios, en el párrafo primero de la base VI, impuso a todos los centros y dependencias de la Administración del Estado la obligación de formar sus correspondientes plan-

tillas de funcionarios, en las que se relacionen debidamente clasificados los puestos de que consten. En la base III, al establecer las competencias en materia de personal, otorga a la Presidencia del Gobierno la de proponer al Consejo de Ministros la aprobación de las plantillas orgánicas.

La misma base VI dice que las plantillas responderán a principios de productividad creciente, racionalización y mejor organización del trabajo.

La racionalización de las plantillas requiere una reestructuración general, que no es posible realizar en su totalidad en un solo momento, sino que es más conveniente crear el mecanismo por el que las plantillas, reflejo de la realidad actual, tiendan a la plantilla ideal y se vayan aproximando a ella en revisiones sucesivas.

Mas no quiere decir esto que la plantilla que se ha de formar ahora se ajuste plenamente a la situación real, ya que existen defectos que han de ser corregidos desde el principio.

La formación de las plantillas exige un análisis de la realidad, que nos dé el conocimiento de las funciones que tienen atribuidas las distintas unidades, la forma en que éstas se distribuyen en los distintos puestos, las funciones que no están atribuidas, las que no se realizan, pero que deberían realizarse, etc.

Hecho el análisis nos encontraremos con alguna de las siguientes situaciones:

- Existe plantilla reflejada en reglamentos orgánicos: es el caso de todos los puestos de jefatura superior o jefes de Negociado.
- No existe plantilla reglamentariamente establecida, pero existe el puesto claramente diferenciado y atribuido a un funcionario concreto.
- Existe funcionario, pero el puesto no tiene una verdadera función.
- Existe función, pero no existe puesto, porque aquélla no se realiza o porque se encuentra dispersa en otros puestos de trabajo.

Merecen especial atención los supuestos siguientes:

EXISTE FUNCIONARIO CON DETERMINADAS TAREAS

Se trata de reflejar la realidad actual en unas plantillas orgánicas; puede seguirse el criterio de considerar como puesto de trabajo el conjunto de tareas desempeñadas por cada funcionario. De

esta forma, allá donde un funcionario existe, hay un puesto de trabajo. Sin embargo, conviene tener presente que no siempre los funcionarios trabajan en plena dedicación, ni cuando se dedican totalmente a su función realizan las tareas apropiadas.

En este sentido, el estudio de la realidad nos permitirá llegar a conocer si:

- Las funciones atribuidas al puesto son insuficientes para una plena dedicación.
- Las funciones son inútiles porque existe duplicidad con otros puestos, o porque no se han estudiado debidamente los procesos de trabajo.
- Las funciones se hallan atribuidas irracionalmente porque no son homogéneas, de forma que permitan distinguir las correspondientes a cada especialidad (funcionarios de los Cuerpos especiales o distintos Cuerpos generales), o porque no reúnen las más repetitivas para aplicación de los medios mecánicos, etcétera.

Sobre todos estos problemas será necesario pronunciarse antes de llegar a la conclusión de que un puesto debe reflejarse en la plantilla orgánica.

EXISTEN FUNCIONES NECESARIAS QUE NO ESTÁN ADSCRITAS A UN FUNCIONARIO

El sistema de identificar puesto con funcionario en nuestra realidad actual, con el fin de llegar a la formación de las primeras plantillas orgánicas, sería excesivamente simplista y nos llevaría a la cristalización de una organización inadecuada. Por ello, aunque la racionalización de las plantillas en su totalidad sea difícil de abordar en este primer momento, es indudable que el momento de intentar hacer unas plantillas, hasta ahora inexistentes, será una buena ocasión para introducir aquellas reformas que por su importancia suponen una base esencial en la clasificación de puestos que la Ley de Funcionarios exige.

No sería suficiente para hacer la clasificación deseada por la Ley el clasificar los puestos que ya existen, tanto en los reglamentos como en la realidad administrativa, ya que existen funciones que siendo convenientes para el mejor logro de los objetivos que persigue cualquier organismo, han sido olvidadas, mientras se hace excesivo hincapié en otras quizá menos importantes. Esto es debido a diversas

razones de tipo técnico y humano: en primer lugar, existen funciones que se han individualizado recientemente con el proceso técnico, v. g.: formación del personal, organización y métodos, programación administrativa, relaciones públicas, etc., y que no han penetrado suficientemente en las estructuras orgánicas de los servicios públicos; por otra parte, la formación del titular de un puesto directivo condiciona en gran manera la actuación general del órgano en su totalidad; en la Administración pública existen muchos ejemplos que confirman esta afirmación, unidades que nacieron con funciones similares en los distintos departamentos y que han derivado a funciones totalmente distintas.

Por ello será más adecuado describir, además de los puestos de trabajo ya existentes y ocupados por un funcionario, las funciones que siendo necesarias para alcanzar los objetivos del organismo no estén atribuidas a ningún puesto y, por supuesto, aquellas funciones auxiliares o de *staff* que pueden facilitar el funcionamiento general del organismo, haciendo más eficaz su actuación.

Ahora bien: si en un primer intento no se puede hacer un análisis profundo de la estructura, y no se puede hacer una racionalización general, ¿qué criterios han de orientar las medidas racionalizadoras en cada caso concreto?

Cuando una función no se realice en ningún puesto de trabajo y, sin embargo, sea evidente su necesidad, se deberá crear el puesto o los puestos convenientes, según la carga de trabajo previsible.

Puede darse el supuesto de que la función en cuestión se esté realizando en la actualidad, pero dispersa entre puestos de trabajo de distinta naturaleza. Si se pretende una adscripción de los puestos a los funcionarios idóneos se ha de cuidar la homogeneidad de las funciones de cada puesto y, por ello, cuando una tarea concreta se halle dispersa en puestos de otra índole, procederá crear el puesto especializado conveniente, siempre que el volumen de trabajo lo permita.

Así como la estructura orgánica suministra a los organizadores formas-tipo que pueden utilizar de acuerdo con las circunstancias, también, en el caso de los puestos de trabajo, se podrían preparar modelos de plantillas orgánicas que facilitarían la labor de quienes han de elaborar las plantillas, ya que existen servicios en los diversos departamentos que son idénticos por su función y que permiten una organización semejante, lo que hace posible uniformar las plantillas de estos servicios teniendo en cuenta, por supuesto, el volumen de trabajo de cada uno.

Para la formación de plantillas-tipo y para la creación de nuevos puestos de trabajo o supresión de otros injustificados será necesario tener presentes los criterios que apuntábamos anteriormente para hacer una plantilla racional.

Como resumen pueden concretarse los siguientes criterios:

- Siempre que exista un funcionario se reflejará su puesto en la plantilla, excepto cuando por su escasa carga de trabajo, o por la mezcla de funciones heterogéneas, sea aconsejable una reorganización.
- Cuando exista una clara función sin atribuir o atribuida a un puesto que no es el apropiado se creará el correspondiente puesto si la carga de trabajo lo permite.
- Cuando se trate de unidades administrativas cuya tarea sea idéntica en diversos departamentos, se procurará acomodar la plantilla orgánica a las plantillas-tipo que se preparen con este fin. Lo mismo se podría decir dentro de cada Departamento, tanto respecto a sus Servicios centrales como regionales o provinciales.

4. Racionalización y revisión de las plantillas orgánicas

La racionalización de las plantillas orgánicas pretende, tal como establece la Ley de Bases, el aumento del rendimiento de los órganos administrativos y la disminución de los costes.

Esta finalidad sitúa el problema en el ámbito de la estructura orgánica, pero conviene tener presente que es difícil abordar una reforma de estructura, de métodos o de personal por separado, ya que entre ellos existe una absoluta interdependencia. Quiere esto decir que para este análisis no basta con el conocimiento de los puestos de trabajo considerados como último escalón de una estructura, sino que es necesario conocer también los métodos de trabajo, los procedimientos establecidos, etc.

Dado que la primera plantilla no podrá abordar con carácter general una racionalización suficientemente profunda, y dado que la flexibilidad de la organización deje constantemente inactualizadas estructuras que fueron concebidas racionalmente, se hace necesario una revisión periódica de las plantillas orgánicas. Esta revisión se concibe con vistas a su racionalización.

La racionalización puede abordarse directa o indirectamente.

La racionalización directa requiere un profundo análisis de la estructura, de los procedimientos, de los medios disponibles, etc. No es necesario insistir ahora en el método de análisis y en los instrumentos utilizables, técnicas que están al alcance de los especialistas de organización.

Este estudio profundo de la organización, con el fin de proponer la reforma de una plantilla orgánica, será aconsejable en todas aquellas unidades que en el análisis previo de los puestos de trabajo hayan puesto de manifiesto defectos que merezcan una medida general.

No basta con establecer el sistema de estudiar desde fuera la racionalización de las estructuras o de los métodos de trabajo en cualquier unidad administrativa, sino que es conveniente crear dentro de estas mismas unidades los estímulos adecuados para que las mismas personas que trabajan en ellas tiendan a esa racionalización.

Esto hace que adquieran una importancia especial los medios indirectos de racionalización, o estímulos, para que el personal de cada unidad tenga esta preocupación.

Entre estos medios que llamamos indirectos podemos citar:

- El estudio de costos y rendimientos.
- Los incentivos globales para unidades administrativas.
- La clasificación objetiva de los puestos de trabajo, etc.

El estudio del coste y rendimiento de los servicios es un medio adecuado para estimular a los jefes a la racionalización. Esto requiere el estudio comparativo de los diferentes informes y la elaboración de costes y rendimientos *standard*.

Los incentivos globales por unidades administrativas son un fuerte estímulo para que el número de puestos sea el adecuado, según el volumen de trabajo, ya que los propios funcionarios constituyen una fuerza que se opone al aumento de las plantillas.

La clasificación objetiva de los puestos con fines remunerativos lleva a que los funcionarios no deseen aquellos puestos mal clasificados, a causa de su escasa carga de trabajo o bajo nivel de la función, y de esta forma se hace posible su reorganización.

Con esta enumeración no se pretende agotar todos los estímulos para la racionalización, sino indicar el camino a seguir al respecto.

5. Procedimiento para la formación y racionalización de las plantillas orgánicas

5.1. ORGANOS

Las plantillas se elaborarán, de acuerdo con la Ley de Bases de Funcionarios, por los distintos Centros y Dependencias, pero serán aprobadas por el Gobierno. Lo mismo puede decirse de las revisiones generales que hayan de hacerse.

Sin embargo existe una duda respecto a las modificaciones parciales de las plantillas de puestos de trabajo en cualquier unidad administrativa.

Como el conjunto de los puestos de trabajo de un organismo está en función de la estructura orgánica general, todas las modificaciones orgánicas han de influir necesariamente en la correspondiente plantilla orgánica.

La competencia para realizar reformas orgánicas se halla distribuida en distintos niveles jerárquicos (Consejo de Ministros, Ministros, Directores generales, etc.), y, por tanto, la modificación de unas plantillas orgánicas debe corresponder a las mismas autoridades que tienen atribuidas aquellas competencias. Esta es la solución que parece adecuada, siempre que las reformas no supongan aumento de los puestos de trabajo. En el caso de que impliquen aumento de plantillas podría requerirse la aprobación del Consejo de Ministros.

Como órganos asesores en la materia quedan bien diferenciados en nuestro sistema actual la Comisión Superior de Personal y las Secretarías Generales Técnicas, y entre éstas, con carácter particular, la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno.

Dado el carácter orgánico que tiene el estudio de las plantillas, es necesario la colaboración y el asesoramiento de los órganos que tienen atribuida esta competencia de acuerdo con la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, que son las Secretarías Generales Técnicas.

La Comisión Superior de Personal ha de informar las propuestas de clasificación de puestos y las plantillas orgánicas que ha de aprobar el Consejo de Ministros. Ahora bien, cuando se realice una modificación que no haya de ser aprobada por el Consejo de Ministros debe oírse el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento y el de la Comisión Superior de Personal, si en la modificación de plantillas se producen aumentos o modificaciones de nivel en la clasificación de los puestos que propone la nueva plantilla.

5.2. CONTENIDO DE LAS PLANTILLAS ORGÁNICAS

Importa determinar el contenido que han de tener las distintas plantillas, ya que conviene armonizar la exigencia de precisión en el nivel ministerial con la necesidad de concisión en las plantillas generales que ha de aprobar el Consejo de Ministros.

Las plantillas han de concretarse suficientemente en el nivel departamental, porque han de ser la base para:

- Determinar los puestos que existen en cada localidad a efectos de concursos para destinos.
- Determinar las plazas de libre designación.
- Realizar los destinos concretos en la Subsecretaría de cada Departamento.
- Atribuir la clasificación que corresponda a efectos de adscripción a un Cuerpo o a un nivel determinado, y determinar los puestos comunes a varios Cuerpos de funcionarios.
- Determinar los puestos de especial dedicación.
- Determinar los puestos que son ocupados o han de ser ocupados por funcionarios de empleo, etc.

El contenido en este caso ha de ser:

- Denominación del puesto, individual o referente al puesto-tipo de que se trate. Cuando el puesto es individual se unirá una breve descripción de su contenido.
- Cuerpo a que corresponde, grado que corresponde al puesto, sistema de provisión y restantes datos de clasificación.

Quando se trata de plantillas que ha de aprobar el Consejo de Ministros puede hacerse un resumen de las de cada Departamento, bien por Direcciones Generales o Servicios de suficiente amplitud. Este resumen comprenderá el mismo número de puestos correspondientes a cada grupo o clase, según los criterios de clasificación adoptados.

Podrán distinguirse en este número la plantilla de los servicios provinciales o regionales, con el fin de controlar la distribución del personal en los distintos Servicios.

Caso especial es el de los puestos de libre designación, ya que han de ser aprobados por el Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Superior de Personal. En este caso, puesto que la norma general ha de ser el régimen común de concurso, el Consejo de Ministros ha de conocer sólo los puestos de excepción, y en este caso la plantilla ha de referirse a puestos de trabajo concretos que incluyan una breve descripción de la tarea y características que han determinado la propuesta.