

# EL ARTICULO 65 DE LA LEY DE FUNCIONARIOS CIVILES Y LA DISTRIBUCION DEL TRABAJO

35.088.7(46)

Por MANUEL RUIZ CUBILES

*Sumario:* 1. Introducción.—2. El artículo 65 y la asignación de tareas.—3. Sistemas de distribución del trabajo.—4. Factores a considerar a efectos de la elección del sistema más idóneo.—5. Estudio comparativo de los diversos sistemas de distribución del trabajo.—6. Conclusiones.

## 1. Introducción

**E**L tan esperado texto articulado de la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado contiene, desde el punto de vista de la organización del trabajo, toda una serie de artículos interesantísimos de interpretar y comentar. Alguno, como el 65, si bien parece ir dirigido primordialmente a precisar la responsabilidad básica de todo jefe en materia de formación de sus subordinados, bien por sí o a través de personas u órganos especializados, implica en el fondo bastantes problemas relacionados con la distribución del trabajo. Dicho artículo dice así:

«Los Jefes solicitarán periódicamente el parecer de cada uno de sus subordinados inmediatos acerca de las tareas encomendadas y se

informarán de sus aptitudes profesionales, con objeto de que puedan asignarles los trabajos más adecuados y de llevar a cabo un plan que complete su formación y mejore su eficacia.»

Con independencia de que pueda resultar utópico el principio democrático que el artículo 65 parece querer establecer, al decir que «Los Jefes solicitarán periódicamente el parecer de cada uno de sus subordinados...», y quedándonos al margen de la contradicción en que se pueda incurrir al comparar la frase citada con la que con cierta analogía figura en el artículo 36 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, la cuestión se centra en la claramente expuesta pretensión de que «las aptitudes profesionales determinarán la asignación de los trabajos más adecuados». Esta supuesta relación causal aptitudes-asignación es la que pretendemos estudiar, contemplando el mencionado precepto con perspectiva organizativa y no jurídica.

## 2. El artículo 65 y la asignación de tareas

En principio, como siempre que se lanza cualquier afirmación de carácter parcial, el asunto parece claro pero... incompleto. Sobre todo si lo que se persigue es «mejorar la eficacia», como finaliza el citado artículo. Más aún todavía, si por un solo momento convenimos en que a la Administración le interesa más aumentar la eficacia en el trabajo que la eficiencia de los ejecutantes, cuestiones bastantes distintas, aun cuando la segunda condicione hasta cierto punto la primera.

Y decimos hasta cierto punto, por la sencilla razón de que para asignar tareas es necesario tener en cuenta otras muchas consideraciones, y, quizá, hasta un punto de partida diametralmente opuesto. Esto es: no suelen ser las aptitudes profesionales, al menos definitivamente, las que determinan la oportuna asignación de tareas; son las tareas racionalmente determinadas las que exigen una cierta aptitud profesional para desarrollarlas. Empleando un símil elemental pero de claridad meridiana, la diferencia viene a ser algo así como la existente entre los trajes a la medida y los trajes ya confeccionados. Podríamos, pues, preguntarnos, ¿vamos a configurar los puestos de trabajo «a la medida» de sus actuales ocupantes, o por el contrario vamos a «confeccionar» objetivamente dichos puestos para que después sean ocupados por los que reúnan las aptitudes profesionales más adecuadas?

Como es bien sabido, aunque no siempre se cumpla, la elaboración de un plan de formación del personal debe cubrir una necesidad específica de capacitación y adiestramiento con vista a la ejecución de una serie de tareas o cometidos previamente determinados. Y para cumplir con esta premisa fundamental también es sabido, aunque algo menos, que la determinación de tareas viene dada por el análisis de toda una suma de factores referidos, entre otros, a) a la formación, adaptación y motivación de las personas; b) a la cantidad, fluctuaciones y duración de las tareas, y c) a los sistemas de organización, equipos y espacio utilizados. Factores que comentaremos más adelante y que determinarán el sistema de distribución del trabajo más adecuado, entre los que juega su correspondiente y parcial papel el de la aptitud profesional a que se refiere el citado artículo 65 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.

### 3. Sistemas de distribución del trabajo

Prescindiendo de situaciones sencillas y fáciles, tales como la asignación de tareas simples y de carácter aislado; esto es, sin especiales complejidades y sin que la realización de unas repercuta significativamente en las otras, los verdaderos problemas de distribución del trabajo aparecerán lógicamente en el momento en que se rebase una esfera de control cómoda de seis u ocho subordinados que participen en común en una misma serie o conjunción de trámites u operaciones relacionadas entre si. Entonces, cualquier medida adoptada repercutirá positiva o negativamente en el comportamiento del grupo y en la tarea realizada en común.

Por tal motivo, aun cuando los sistemas actuales de distribución del trabajo tienden predominantemente a conseguir participaciones en régimen consecutivo o simultáneo, ante la imposibilidad de aplicar en algunas ocasiones con la pureza deseada uno de estos dos sistemas, se recurre a un tercero que puede calificarse de mixto o intermedio, ya que resulta de combinar adecuadamente los otros dos.

#### 3.1. SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CONSECUTIVA

Tendremos un sistema de distribución del trabajo en régimen de «participación consecutiva» cuando el flujo del trabajo o línea de actividad discorra a lo largo de una única sucesión de trámites

complimentados progresivamente en una sola serie de puestos de trabajo, donde personal especializado realiza su parcial cometido.

Un ejemplo —referido a la Administración Local— nos parece ilustrativo al respecto. Supongamos que el Negociado X de la Secretaría General de cierto Ayuntamiento, integrado por su correspondiente jefe y nueve subordinados, tramita como proceso dominante el consistente en la expedición de licencias de construcciones, de acuerdo con ciertos planes de ordenación urbana. Dicho procedimiento está compuesto de doce operaciones realizadas en los nueve puestos de trabajo subordinados, como puede apreciarse en la figura número 1, a tenor del sistema enumerado.

### 3.2. SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN SIMULTÁNEA

Bajo la denominación de «participación simultánea», el trabajo pendiente de realizar se distribuye entre varios equipos de personas, cada uno de los cuales cumplimentará todas las operaciones expresamente señaladas para la finalización de los asuntos o expedientes asignados. La diferencia esencial con respecto al sistema anterior radica en la existencia de varias líneas de tramitación, independientes entre sí, realizando actividades paralelas.

Volviendo al ejemplo, ya citado en la sección anterior (véase la figura núm. 2), se pueden identificar fácilmente tres equipos de trabajo, integrados por otras tantas personas cada uno, que realizan independiente y continuadamente todas las fases que caracterizan al proceso en cuestión.

### 3.3. SISTEMA MIXTO O DE PARTICIPACIÓN COMBINADA

La especial complejidad de ciertas operaciones administrativas, sobre todo cuando ocurren tareas con predominio de actividad mental, de una parte, actividad manual y repetitiva, de otra, obliga a considerar detenidamente las ventajas e inconvenientes que ofrecen los dos sistemas expuestos anteriormente. En tales casos suele resultar conveniente aplicar ambos sistemas, conjuntándolos de forma que se aprovechen las ventajas de uno y otro, en consonancia, claro está, con las exigencias que presenten las tareas analizadas.

En el ejemplo que nos ocupa (véase la figura núm. 3) manteniendo el criterio de división por fases del procedimiento se da cabida al de división por materias, personas o demarcaciones en las operaciones quinta, sexta y séptima.

Como quiera que, a efectos de la necesaria identificación gráfica

## SISTEMAS DE DISTRIBUCION

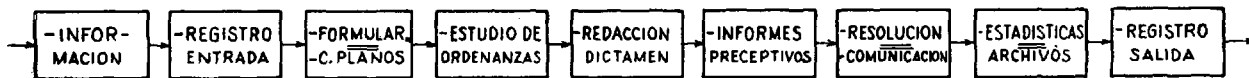


Fig.1

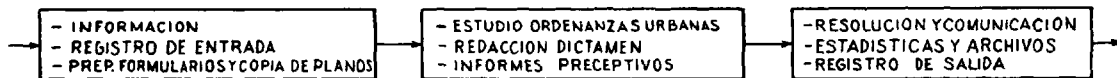


Fig.2

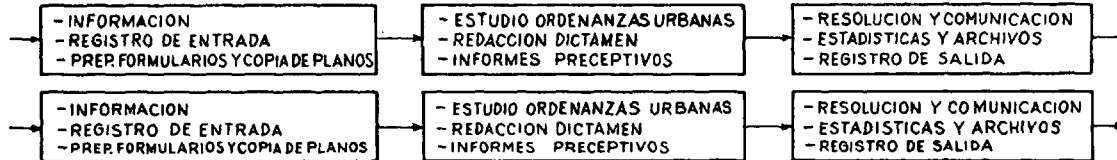
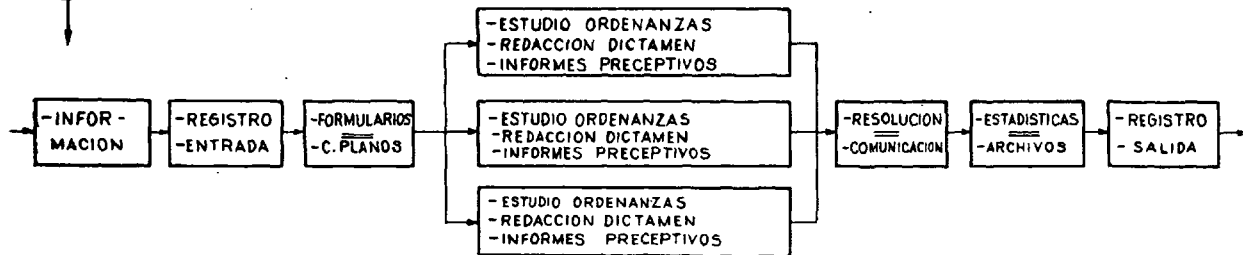


Fig.3



de dichos sistemas, las figuras son suficientemente explícitas por sí solas, pasamos a comentar los factores implicados antes de comparar tales sistemas y sentar las conclusiones oportunas.

#### 4. Factores a considerar a efectos de la elección del sistema más idóneo

La elección del sistema más idóneo, el que mejor permita conseguir la distribución del trabajo más eficaz, constituye el punto clave de toda la cuestión. Sin embargo, esta decisión se ve ampliamente facilitada si analizamos minuciosamente las tareas a distribuir a la luz de toda una serie de factores, cuya consideración nos permitirá descubrir y enjuiciar los aspectos verdaderamente decisivos.

Los distintos factores a tener en cuenta, que suelen variar considerablemente de importancia de una situación a otra, se centran en los tres aspectos siguientes: las personas, el trabajo y la organización. La relación y descripción que siguen no pretenden constituir una lista exhaustiva, sino simplemente ofrecer un esquema amplio y flexible, de forma que todo factor que pueda presentar una especial aportación pueda ser comparado con los demás para determinar su posible grado de influencia en el momento de la elección del sistema más adecuado.

#### 4.1. FACTORES PERSONALES

##### 4.1.1. Formación

¿Hasta qué punto los participantes en una actividad dada deberán estar más o menos especializados? ¿Hasta qué punto deberán poseer conocimientos específicos para resolver cuestiones de detalle o para hacerse cargo de asuntos variados? Diferentes niveles de especialización exigirán hasta cualificaciones profesionales distintas. Compararíamos, pues, el grado de especialización poseído con el grado exigido por el sistema a elegir. En unos casos, aquél podrá ser equiparado a éste a través de programas de formación; en otros, quizá se demuestre la necesidad de sustituir al personal por otro más idóneo; y, finalmente, en defecto de ambos, el nivel de conocimientos poseído constituirá un factor limitativo, actuando excepcionalmente como valor plenamente decisivo.

##### 4.1.2. Adaptación

Podemos considerar como grado de adaptación al trabajo el tiempo requerido por una persona suficientemente dotada para la posición a ocupar en alcanzar un nivel de ejecución satisfactorio. Natural-

mente, la cantidad de tiempo necesario para merecer la calificación de competente dependerá primordialmente de la variedad y complejidad de las tareas a realizar.

#### 4.13. *Motivación*

Resulta importante no olvidar que el sistema de participación elegido afectará al interés por el trabajo de muy distintas maneras. Por ejemplo: puede aumentar o disminuir el grado de satisfacción obtenido en el trabajo, las expectativas en ser nombrado para puestos mejores, las oportunidades para variar de tareas, las posibilidades para desarrollar un buen espíritu de equipo y para conseguir identificar las tareas realizadas con los objetivos finales de la institución; fuentes, todas ellas, de vinculaciones y frustraciones.

### 4.2. FACTORES DEL TRABAJO

#### 4.21. *Cantidad*

A mayor división del trabajo, mayor especialización y, por consiguiente, mayor seguridad, destreza y rapidez en la ejecución. Ventajas que se traducen fácilmente en una mayor cantidad de trabajo realizado por persona. Con la división sucesiva del trabajo las tareas tienden a ser más simples, sencillas y repetidas; sentándose así la base de una posible mecanización de las mismas y consiguiente aumento de resultados.

#### 4.22. *Fluctuaciones*

Las posibilidades para dividir el flujo del trabajo, tanto en número de puestos de trabajo como de equipos paralelos, están en relación directa con el volumen del mismo. Caso de no ser constante; esto es, de dar lugar a periodos de actividad irregular o restringida, cuando el trabajo pendiente no es suficiente para mantener totalmente ocupadas a las personas afectadas, se pueden abordar dos soluciones:

a) Disminuir el número de líneas de ejecución, aumentando de esta forma los volúmenes de actividad.

b) Reducir el número de puestos de trabajo participantes en el proceso considerado como fluctuante.

#### 4.23. *Duración*

La duración total del proceso de trabajo se verá considerablemente afectado por el sistema elegido, bien sea por los llamados tiempos de percepción o por los de circulación. Tiempo de percepción es el reque-

rido por el ejecutante de determinada tarea para asimilar los antecedentes, para enfocar cualquier situación con vistas a emitir un juicio pertinente y pasar a la acción directa correspondiente. Lógicamente, mientras mayor sea el número de casos, asuntos o expedientes que pasen por nuestras manos más tiempo total emplearemos en la necesaria ambientación. Por otra parte, mientras mayor sea la división del trabajo, y, por tanto, el número de personas participantes en el proceso, mayor será el número de cambios de ejecución de circulaciones o remisiones de datos, antecedentes y actuaciones entre los correspondientes puestos de trabajo. Tales remisiones, incluso dando lugar a más frecuentes desplazamientos personales, con sus difícilmente inevitables esperas o demoras, alargarán la duración total del proceso en cuestión.

#### 4.3. FACTORES ORGANIZATIVOS

##### 4.31. *Flexibilidad*

Se puede afirmar que el sistema elegido para distribuir el trabajo es flexible cuando permite aplicar distintos criterios de división del trabajo. Esto es, a tenor de fines, técnicas o fases, materias, personas, demarcaciones, etc., y más aún cuando posibilite la aplicación simultánea de más de un criterio. También se enjuiciará su pretendida flexibilidad desde el ángulo de la racionalización del trabajo, de la mejora de los métodos empleados. Sobre todo, teniendo en cuenta que todo nuevo método o procedimiento, generalmente, debería implantarse progresivamente sobre una muestra o parcela debidamente seleccionada como representativa de la totalidad de las actividades a racionalizar. El sistema de distribución elegido, de ser posible, debe procurar admitir modificaciones transitorias, por vía de ensayos parciales, sin que repercutan gravemente en la actividad normalmente desarrollada.

##### 4.32. *Equipo*

Dividir las tareas al máximo posible, como ya se ha indicado en otro párrafo, es aumentar las posibilidades de mecanización. La adquisición de elementos auxiliares de trabajo debe estar justificada sobre la base de un estudio concienzudo de su utilización óptima, junto con una amortización rápida. Teniendo muy en cuenta que la asignación expresa de cualquier elemento de trabajo a persona determinada contribuye positivamente:

- a) A disminuir los costes de mantenimiento.
- b) A prolongar el período de vida concedido.



c) A conseguir mejor calidad de ejecución.

d) A evitar los numerosos conflictos producidos por un funcionamiento confiado a distintas personas.

Estos razonamientos son muy de tener en cuenta cuando varios equipos comparten un mismo instrumento.

#### 4.33. *Espacio*

Cuando los servicios administrativos se encuentran centralizados orgánica y físicamente, y las líneas de actividad, flujos del trabajo, se reducen al mínimo posible, se aprovecha mejor el espacio disponible. Por ejemplo: si toda dependencia administrativa dispusiera de sus propios archivos, activos e inactivos, se necesitaría mayor espacio que si se centralizaran en un servicio único:

a) Todos los archivos inactivos en el caso de una institución de absoluta importancia.

b) Todos los archivos activos e inactivos en el caso de una institución de relativa importancia, partiendo en dichos supuestos de una importancia medida en unidades de cantidad de trabajo de archivo.

### 5. Estudio comparativo de los diversos sistemas de distribución del trabajo

Con independencia del tercer sistema, por ser el más perfecto y, por tanto, el más utópico, si comparamos los dos sistemas básicos, los de participación consecutiva y simultánea, desde un plano teórico y en términos relativos, se llega fácilmente a la conclusión de que el sistema de participación consecutiva es el que le resulta más beneficioso a la propia Administración. Entendiendo como más beneficioso aquel que mejor permita cumplir con las normas de actuación administrativa condensadas en la conocida triología, economía, celeridad, eficacia, puestas al servicio de los intereses generales.

Dicha afirmación, sentada en términos generales y con total abstracción de cualquier situación concreta, no supone obstáculo alguno, como ya se ha indicado en otra ocasión, para que algún factor de los tratados anteriormente sea tan limitativo o inmodificable que de por sí condicione la selección en un sentido determinado. Condicionamiento que actuará con carácter transitorio en tanto en cuanto no puedan jugar en su justa proporción y libertad todos los factores considerados como de relevancia significativa.

De todas formas, la comparación pertinente de los tres sistemas comenados se realiza en base a las características específicas que transcribimos a continuación.

### 5.1. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CONSECUTIVA

Las ventajas esenciales que reporta este primer sistema son las siguientes:

- Economizar costes de personal.
- Reducir periodos de formación y de prácticas.
- Aumentar el grado de eficacia en el trabajo.
- Acrecentar el rendimiento por persona.
- Regular las fluctuaciones del trabajo.
- Facilitar la mecanización de tareas.
- Aprovechar mejor el espacio físico disponible.

### 5.2. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN SIMULTÁNEA

Las peculiaridades más sobresalientes que encontramos en este segundo sistema son las que se enumeran a continuación:

- Mayor grado de satisfacción en el trabajo.
- Ampliar el horizonte profesional en la institución.
- Acortar la duración total del proceso.
- Favorecer el ensayo de nuevos métodos o procedimientos.
- Aplicar cualquier criterio de división del trabajo.

### 5.3. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN COMBINADA

Los rasgos más significativos que apreciamos en este tercer sistema son los que siguen:

- Conjugar las ventajas que presentan los sistemas anteriores mediante la aplicación concreta de uno u otro, según las peculiaridades de cada fase del proceso considerado.
- Plantear problemas derivados de la elaboración de varios programas de trabajo de naturaleza muy distinta y del consiguiente control de resultados.
- Exigir suficientes cualidades directivas como para poder conocer con detalle las cualidades del personal con que se cuente, las características del trabajo a realizar y las técnicas organizativas oportunas.

## 6. Conclusiones

Pese a que el referido artículo 65 del texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado requiere de los jefes se informen «periodicamente» (*sic*) (¿?) de las aptitudes profesionales de sus subordinados con objeto de asignarles los trabajos más adecuados y de elaborar un plan que complete su formación, entendemos que dicho precepto, desde un punto de vista organizativo, lleva implícito, aunque no explícito, el cumplimiento de las siguientes premisas:

- Análisis de la distribución actual del trabajo desde el triple aspecto de personas-trabajo-organización.
- Elección del sistema de distribución del trabajo más adecuado, previo enjuiciamiento de cada uno de ellos.
- Determinación de los puestos de trabajo, previa definición de las tareas a realizar y de los requisitos personales necesarios para su ejecución.
- Elaboración del plan de formación que facilite la aplicación del sistema elegido, si después de la determinación anterior se apreciaran auténticas y perentorias necesidades de formación.