

ELEMENTOS DE UNA POLITICA DE PREVISION DE EFECTIVOS EN LA FUNCION PUBLICA *

Por MARCEAU LONG

Director general de la Administración
y de la Función pública

Sumario: Introducción.—I. Nacimiento de una política de previsión de efectivos.—II. Los objetivos de una política de previsión de efectivos.—Conclusión.

INTRODUCCION

AL mismo tiempo que nacía el comisariado general del Plan, la creación en el campo particular de la Administración de una dirección general de la función pública respondía a la preocupación de definir una política global de aplicación, tanto a los estatutos de los diferentes cuerpos y a la remuneración de funcionarios como a la precisión de sus efectivos. En relación con este último punto, los resultados no son sino parciales y de desigual valor, y el retraso observado merece ser destacado tanto más cuanto que el interés de una programación de las necesidades del personal es mejor comprendida en la actualidad y su necesidad más ampliamente sentida.

* Este estudio es el resultado de los trabajos de un seminario de alumnos de la Escuela Nacional de Administración, dirigido por M. Marceau Long, director general de la Administración y de la Función pública. Traducción de Juan Ortiz de Mendivil.

I. NACIMIENTO DE UNA POLITICA DE PREVISION DE EFECTIVOS

La ausencia, hasta hace poco tiempo, de una verdadera previsión de efectivos se explica por causas múltiples hoy desaparecidas.

A) Las razones de este retraso

Es necesario destacar en primer lugar, que incluso en el plan, las previsiones en materia de empleo, que ocuparon un lugar considerado en la preparación del V Plan, no aparecieron antes de los años 1950-52.

En la Administración, después del fracaso de la tentativa de previsiones de necesidades a raíz de la reestructuración de los cuerpos de administradores civiles, la consecución de una política de previsión de efectivos ha tropezado con numerosas dificultades:

- la absorbente tarea de consolidar el estatuto general de funcionarios y numerosos estatutos particulares ha desviado durante mucho tiempo la atención de los servicios responsables de los trabajos de estudio y previsión,
- las preocupaciones propias de la gestión cotidiana han predominado rápidamente: necesidad de asegurar la reintegración de los funcionarios de ultramar y realizar el reclutamiento más idóneo en todos los escalones, dado que a partir de 1956 hacía estragos una grave crisis de reclutamiento,
- la rivalidad tradicional entre ministerios y la compartimentación en diferentes cuerpos y categorías del personal no incitaban a la consolidación de una política de tales características,
- en fin, la rigidez de los procedimientos de reclutamiento y su ligazón con el voto anual del presupuesto, conducían a las administraciones a no realizar previsiones anuales que permitieran presentar a la dirección del presupuesto demandas susceptibles de ser aceptadas.

De esta manera, durante una veintena de años, la previsión de los efectivos, tanto de necesidades como de recursos, ha sido apenas practicada. La excepción está representada por el Ministerio de Educación Nacional, ya que bajo la presión de los acontecimientos, la

Comisión Le Gorgeu-Poignant fué instituída a fines del año 1951; es decir, un año antes de la entrada a la escuela de la primera clase «numerosa».

B) La toma de conciencia actual del problema

La idea de planificación, gracias al desarrollo del concepto de prospectiva, encuentra actualmente una adhesión más amplia.

Los métodos de previsión, al perfeccionarse, han permitido no solamente comprender mejor los problemas económicos, sino también extender el campo de la previsión al sector del empleo. Las administraciones, al verse solicitadas por primera vez, han tenido que hacer el esfuerzo indispensable que les había sido pedido.

La previsión ha sido facilitada por la introducción de conjuntos electrónicos, que han permitido recoger todos los medios estadísticos necesarios.

Ciertas administraciones han tomado conciencia de los graves riesgos de desequilibrio que podían derivarse de las integraciones masivas de 1945, y de la lentitud del reclutamiento en los años siguientes.

La reintegración de los funcionarios de ultramar está prácticamente acabada.

La evolución de las técnicas de explotación —mecanización y automatización— han hecho surgir la necesidad de prever la reconversión de una parte del personal.

Nos enfrentamos, finalmente, con la creación de un organismo encargado de estudiar periódicamente la revisión de los servicios votados de cada ministerio, lo que ha tenido por efecto el hacer desaparecer las obligaciones derivadas del voto anual del presupuesto.

II. LOS OBJETIVOS DE UNA POLITICA DE PREVISION DE EFECTIVOS

Se reconoce actualmente el interés de una programación de las necesidades del personal. La institución de la Comisión Gregoire, encargada de la previsión de los efectivos de los administradores civiles y de la inserción reciente de la previsión de los efectivos en el seno de los trabajos del plan, testimonia lo dicho. Esta programación tiene objetivos diferentes, según que la previsión de las necesidades se efectúe en el cuadro general de la nación o en el más estrecho, de la función pública.

A) Definición de una política de la mano de obra y de una política de la enseñanza en el plano nacional

Las previsiones de empleo y de orientación de la mano de obra son los problemas fundamentales de la regulación del crecimiento económico. «El equilibrio de empleo, afirma J. Fouratié, es la llave maestra de toda la planificación económica.» Así, pues, la función pública constituye, en el seno de una política global de empleo, un dato de gran importancia por el número de sus órganos y sus calificaciones. En efecto, cuantitativamente los salarios del Estado en la metrópoli han sido evaluados en 1964 en 1.136.478 (980.888 funcionarios, 118.681 auxiliares, 36.909 contratados), en relación con una población activa total, evaluada para 1965 alrededor de 20.100.000. Por otra parte, las previsiones para 1970 indican que para una población activa total de 20.650.000, las administraciones públicas utilizarán cerca de 1.460.000 personas, cifra superior a 1/5 de los efectivos empleados en el sector terciario. Cualitativamente, la importancia de los efectivos de las administraciones públicas no es desdeñable, si se consideran los niveles de calificación adoptados por el plan; 55,1 por 100 de los funcionarios del Estado se clasifican en los cuatro primeros niveles de formación, sea en el nivel de bachillerato o equivalente y en el superior.

Se desprende de ello que para los poderes públicos existen imperativos en materia de enseñanza que no pueden ser eludidos, teniendo en cuenta el elevado nivel de calificación del conjunto del personal del Estado.

B) Contribución a la puesta en funcionamiento de una política de personal en el seno de la Función pública

En efecto, una vez que las necesidades de personal han sido apreciadas por cuerpos o por ministerios en función de la evolución futura de las misiones, los organismos gestores pueden adoptar las medidas necesarias para adaptar los efectivos a los servicios que deban ser provistos, tanto en el tiempo, por una programación de los reclutamientos, como en calidad, por la fijación del nivel de cada oposición y la puesta en funcionamiento, si fuera necesario, de un sistema de formación interna.

De esta manera, una previsión de los efectivos aparece en el futuro como posible y útil. En cualquier caso, si las características propias de la administración explican la diversidad y las imperfec-

ciones de los trabajos ya realizados, la puesta en funcionamiento de una verdadera política de previsión de efectivos habrá de resolver el doble problema de la definición de los métodos y del reparto de funciones.

PRIMERA PARTE.—LOS CARACTERES PROPIOS DE LA ADMINISTRACION EXPLICAN LA DIVERSIDAD Y LA IMPERFECCION DE LOS TRABAJOS ACTUALES DE PREVISION

La Administración del Estado se caracteriza, globalmente, por los siguientes rasgos:

- asegura la preparación y ejecución de las tareas que le son conflatadas;
- se halla organizada en servicios encargados de satisfacer necesidades análogas o conexas;
- la mayoría de estos órganos de ejecución se limitan a una tarea especializada. En efecto, no existe una administración, sino administraciones. La Administración del Estado, jurídicamente una, se caracteriza prácticamente por la multiplicidad y gran diversidad de servicios y funciones.

En materia de previsión de personal, la diversidad de situaciones y la variedad de obstáculos encontrados explican la diversidad de las tomas de contactos y sus imperfecciones actuales.

A) La diversidad de las situaciones y la variedad de los obstáculos encontrados

a) LA DIVERSIDAD DE LAS SITUACIONES Y DE LAS PREOCUPACIONES

Se verifica tanto a nivel de los servicios de competencia horizontal como en el plano de las administraciones gestoras:

1. *Los servicios de competencia horizontal*

El I. N. S. E. E. está encargado de conocer y medir la importancia de los efectivos de la función pública, mediante censos periódicos y sondeos, que facilitan una «fotografía», de hecho parcial, de los efectivos en un momento dado. Se prevé la introducción de mejoras

en la periodicidad y en los medios de contraste, mejoras que permitirán una explotación más rápida y más eficaz de los documentos. En una segunda fase, la participación de la *dirección de la previsión* en los trabajos de planificación de los efectivos de la función pública consiste esencialmente en efectuar proyecciones a medio término (proyección para 1970), a partir de las informaciones que recibe de los diferentes departamentos ministeriales o servicios. Corresponde al *comisario general del Plan*. El cuidará de reagrupar las informaciones, determinar los equilibrios a partir de encuestas efectuadas en las administraciones (Comisión de la mano de obra) y proponer las sanciones necesarias para establecer estos equilibrios. A este respecto, la creación en 1965, en el seno de la comisión de la mano de obra del *intergrupo formación-promoción*, ha permitido establecer un balance previo de las necesidades y de los medios de formación y sugerir las medidas de ajuste necesarias. Finalmente, la *Dirección General de la Administración y de la Función pública* reagrupa los trabajos de los servicios precedentes y, sobre todo, tiene un papel de impulsión y coordinación frente a las administraciones.

En total, los estudios proseguidos por los servicios de competencia horizontal son de orden global y claramente diferentes de los estudios parciales de las administraciones gestoras.

2. Las administraciones gestoras

Los estudios realizados a este nivel responden a preocupaciones bastante diversas.

Desde el punto de vista más amplio, la previsión de los efectivos puede permitir una reforma de las estructuras, teniendo en cuenta la estrecha ligazón que existe entre las previsiones de reclutamiento y la organización y funcionamiento de los servicios. Es éste el caso del Ministerio de Suministros. Una concepción menos ambiciosa autoriza la puesta en marcha de una política coherente de personal, mediante un estudio de los niveles y formas de reclutamiento, del empleo y de las carreras, de las acciones de formación complementaria necesarias, mediante una evaluación de las necesidades de locales y materiales (Educación Nacional). Desde un punto de vista de gestión a medio plazo, las previsiones se establecen con miras a determinar simplemente las necesidades de renovación, de recuperación y las nuevas necesidades de los cinco próximos años. Es ésta una meta muy extendida actualmente en las administraciones. Finalmente, las preocupaciones de gestión inmediata encuentran en las negociaciones actuales, con el presupuesto, su principal justificación.

A esta variedad de preocupaciones se añade una diversidad de situaciones. En efecto, los sectores de acción de las administraciones se prestan desigualmente a la previsión. Conviene distinguir los sectores cuantificables de los sectores no cuantificables.

a) *Sectores no cuantificables.*—Los sectores no cuantificables son los relacionados con las administraciones o servicios en los que las previsiones de efectivos no pueden ser establecidas con criterios casi matemáticos. El volumen de las tareas de servicio no puede, pues, ser medido ni previsto, ni los efectivos determinados en función de la evolución de este volumen, tomado como punto de referencia.

Estos sectores están referidos, sobre todo, a los servicios de la administración general. Se trata, en primer lugar, de las administraciones centrales: no existe ninguna norma que defina su volumen. Únicamente el volumen óptimo de los administradores civiles ha sido determinado hasta ahora. Incluso en el interior de un sector cuantificable pueden existir actividades particulares que rehúsen toda medida. Nos podemos preguntar, sin embargo, si esta calificación implica una imposibilidad definitiva de efectuar previsiones sobre bases objetivas, o si lleva implícita, más bien, una insuficiencia actual de las investigaciones con miras a crear métodos más precisos de evaluación de los efectivos.

b) *Sectores cuantificables.*—Sus efectivos pueden ser determinados por medio de ciertos criterios casi matemáticos que tienen como base, por ejemplo, la demografía, las inversiones, o la naturaleza técnica de la actividad. El estudio de la función pública, del sector semipúblico y del sector privado nos proporciona los ejemplos.

En la función pública.—Los P. T. T., la enseñanza, la seguridad nacional y los trabajos públicos especialmente utilizan los criterios señalados.

Así, en los P. T. T. dos criterios sirven esencialmente de base a las previsiones: la evolución del tráfico y la evolución de la productividad.

En la enseñanza, los criterios elegidos varían según el personal. Para el profesorado, las previsiones se apoyan en cada nivel de enseñanza sobre datos demográficos y técnicos. Para el personal administrativo, la población escolar ha sido tomada como base; es el caso, especialmente, del personal de intendencia.

La seguridad nacional utiliza igualmente un criterio demográfico: tres agentes por mil habitantes.

En el sector semipúblico.—En la E. D. F., en el servicio de la producción-transporte, la base es la cantidad de energía producida, mientras que en la S. N. C. F. la previsión para cinco años se basa

sobre un único informe: unidades kilométricas por coeficiente de productividad igual a efectivo.

En el sector privado.—Únicamente se ha estudiado el caso de la sociedad Shell.

c) *La variedad de los obstáculos.*—La previsión tropieza, en razón con las características específicas de la administración, con una serie de obstáculos que pueden reagruparse bajo cuatro rúbricas.

1. *Obstáculos de orden estructural y jurídico.*—Las estructuras de la administración se prestan mal a la previsión. Esto se manifiesta, en primer lugar, en la compartimentación y rivalidades que existen entre las diferentes administraciones y, en el seno de éstas, entre los diversos servicios y cuerpos. No solamente tiende esa compartimentación a cristalizar las estructuras existentes, sino que es igualmente perjudicial para el establecimiento de previsiones coherentes, tanto en el plano global como en el plano de cada administración. Las nociones jurídicas estatutarias (noción de cuerpo, garantías, destinos, etc...) obligan a establecer previsiones en un escalón relativamente bajo. Conviene, pues, asegurar la coherencia de los resultados obtenidos al nivel de estos cuerpos, de los servicios y de los ministerios.

La rigidez de los procedimientos supone una traba al esfuerzo de previsión. El procedimiento presupuestario tiende a controlar a las administraciones gestoras (comprendido el Ministerio de Finanzas) y la dirección del presupuesto. Dos puntos de vista chocan entonces entre sí: el punto de vista de la reivindicación de las primeras y el estrictamente financiero de la segunda. Además, el propio procedimiento, con su marco anual y el mecanismo de los servicios votados, se presta poco a las previsiones a medio y largo plazo.

Por otra parte, las políticas de personal de las diversas direcciones son efectuadas sin que exista entre ellas un esfuerzo de coordinación suficiente.

Finalmente, la evolución de las estructuras y de las tareas resultantes, ya sea de las reformas administrativas, ya del desarrollo de la mecanización y de la automatización, es muy mal conocida. La ligazón fundamental entre previsión de efectivos y reforma de la organización y de las tareas ha sido poco estudiada hasta el momento presente.

2. *Obstáculos de orden estadístico.*—El conocimiento estadístico continúa siendo insuficiente. La explotación de los datos censados por el I. N. S. E. E. proporciona informaciones difícilmente utilizables para la previsión, el no tener ésta por objeto. Existe un gran retraso en el conocimiento de los resultados, y la utilización de éstos

con miras a la previsión se encuentra afectada por las modificaciones introducidas entre tiempo. Procedimientos de análisis de censos anuales aptos para los funcionarios han sido iniciados a solicitud, ya sea del propio personal, ya sea de los ordenadores. A despecho de su carácter parcial (en el último caso), se puede esperar de estas encuestas la obtención de datos muy útiles en el intervalo entre censos generales y una explotación más rápida que en estos últimos.

3. *Obstáculos de orden psicológico.*—Amén de que las estructuras se prestan mal a la previsión, las mentes apenas se hallan preparadas. La fuerza de la inercia, propia a toda organización, es aún mayor en una organización tan vasta como la administración. Los diversos servicios poseen, ora un punto de vista de la gestión, ora un punto de vista económico y la creación, después de la guerra, de organismos de competencia horizontal encargados de la previsión, de los estudios y de la coordinación, no ha permitido todavía la plena aparición de un estado de mentalidad nueva. La causa se halla en la actitud de los funcionarios, quienes habituados a una cierta rutina, se encuentran frecuentemente poco dispuestos a realizar un esfuerzo de previsión que puede traer como corolario reformas o modificaciones de servicios y de funcionarios. En particular, es esencial evitar una ruptura entre los servicios de estudios y de previsión y los servicios más tradicionales de gestión, ruptura que podría traducirse en una impermeabilidad de las mentalidades entre sí.

4. *Obstáculos de orden financiero.*—En relación con el problema de los procedimientos presupuestarios, se encuentra planteada a este respecto la cuestión fundamental de la compatibilidad entre el esfuerzo de previsión a medio y largo plazo y los imperativos presupuestarios. Las previsiones establecidas implican, frecuentemente, un acrecentamiento relativamente importante de los efectivos, o al menos de ciertas categorías de funcionarios públicos (A y B principalmente). Las autoridades financieras muestran escasa preocupación por comprometerse para un período plurianual en este camino.

B) La diversidad de las tomas de contacto y sus imperfecciones

Se manifiestan tanto en la organización administrativa de la previsión como en los métodos utilizados.

a) LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA PREVISIÓN

1. A nivel global

Estos servicios son tributarios de las informaciones proporcionadas por las administraciones gestoras que, por naturaleza, son quienes mejor pueden efectuar las previsiones relacionadas con sus personales. Así, pues, estas informaciones son de un valor muy desigual, en función de los métodos de elaboración utilizados, y no siempre son proporcionadas, lo que obliga a los organismos centrales a establecerlas por ellos mismos sobre la base de las informaciones que poseen. Así, la dirección de la previsión ha tenido que establecer las previsiones de efectivos de ciertos ministerios, y la Dirección General de la Administración y la Función pública ha recibido escaso número de respuestas a sus circulares.

Estos servicios pueden desempeñar esencialmente un doble papel: definir las previsiones y efectuar y asegurar la coordinación. Pero se constata que hasta el momento presente poseen escasos medios. Ciertamente, algunos esfuerzos han sido ya realizados, especialmente en el seno de las diversas comisiones e intergrupos del plan y de la Dirección General de la Administración y de la Función pública. Pero no han desembocado, sino raramente, en una coordinación verdadera. Así, la simultaneidad de las previsiones está muy lejos de verse asegurada: los periodos cubiertos varían según los ministerios, lo que hace muy difícil el reagrupamiento de las informaciones recogidas en cuadros coherentes.

El establecimiento de las previsiones no es realizado en un marco coherente: es efectuado ora por cuerpos, ora por servicios, ora por ministerios. Pertenece a los servicios no gestores el definir un cuadro y hacerlo respetar. Definir métodos de previsión o al menos principios comunes aplicables por los diferentes ministerios o servicios. Nos hallamos todavía muy lejos de ello.

El *I. N. S. E. E.* tiende no tanto a participar en el establecimiento de previsiones como a proveer las informaciones necesarias para permitir las. Pero ya hemos visto que el aparato estadístico presenta todavía importantes lagunas.

La *dirección de la previsión* no ha elaborado todavía el método de previsión satisfactorio. Las cifras proporcionadas son desiguales en cuanto a seguridad y homogeneidad.

Las *comisiones del plan* dependen particularmente de las informaciones proporcionadas por las administraciones, cuyo valor apenas puede ser controlado.

La *Dirección General de la Administración y de la Función pública* se encuentra aún en el estadio de los primeros estudios relativos a la coordinación en este campo.

2. *En el plano de las administraciones gestoras*

Al lado de los servicios de competencia horizontal, cuyo papel es proporcionar previsiones globales, existe una gran diversidad en la organización de las células de previsión en el seno de las administraciones gestoras. Estas células pueden encontrarse inorganizadas, únicas o múltiples.

En buen número de servicios no ha sido prevista la célula especializada, debido, probablemente, al espíritu tradicional que ha prevalecido en las administraciones hasta muy recientemente. Este es el caso del Ministerio de Asuntos Sociales y Agricultura. Pero esto parece más sorprendente en relación con empresas nacionales como la E. D. F. Sin embargo, la inexistencia de una célula estructural no impide el establecimiento de previsiones muy satisfactorias.

Existe raramente una célula única de previsión. El ejemplo de la Dirección General de la Seguridad Nacional no es probatorio: si una célula previsora ha sido organizada se encuentra integrada en los servicios encargados de la gestión de personal. En lo restante, la Seguridad Nacional forma parte del Ministerio del Interior. Desde entonces, este departamento ministerial se asemeja a la tercera forma de organización: pluralidad de organismos de previsión en un mismo ministerio. Este es el caso del Ministerio de Finanzas, del Ministerio de P. T. T. y del Ministerio de Educación Nacional, en los que la gran dirección vertical tiene un servicio encargado de las funciones de previsión.

El lugar de estas células de revisión en relación con los servicios que se ocupan de la gestión del personal puede ser variable. Puede ser destacado y separado de las oficinas de gestión. Es el caso de la educación nacional y de las previsiones relacionadas con los personales administrativos que han sido efectuadas por la oficina O. M. y la inspección general. El organismo de previsión puede hallarse integrado en la célula de gestión, siendo éste un caso bastante general (P. T. T., finanzas).

En definitiva, la función de previsión se sitúa a niveles variables. Por otra parte, no es asumida prácticamente en ciertos ministerios. El esfuerzo de coordinación en el seno de los ministerios o en varias células encargadas del mismo no es siempre suficiente. Es, sobre todo, conveniente no separar la función «previsión» y la función «gestión».

b) MÉTODOS MÁS O MENOS PERFECCIONADOS

Aunque variados, los métodos utilizados se caracterizan ya sea por su aspecto poco elaborado, ya sea, por el contrario, por una forma más perfeccionada.

1. *Métodos poco elaborados*

Se reagrupan en tres categorías: la determinación intuitiva o empírica, la extrapolación y los métodos comparativos.

La determinación intuitiva o empírica se apoya sobre la experiencia pasada, sobre la observación y sobre una apreciación subjetiva de los servicios estudiados, de su evolución. Este método está siendo ampliamente utilizado en el Ministerio de Asuntos Sociales. Además, ya sean las administraciones, ya las finanzas, lo utilizan para establecer las bases de evaluación o las hipótesis de partida.

La extrapolación de las tendencias pasadas es el método más utilizado prácticamente por todas las administraciones, sólo o conjuntamente con otros métodos.

El método comparativo consiste en aplicar en un servicio los resultados obtenidos en el estudio de otro servicio a actividades semejante o conexas. Estas comparaciones pueden hacerse entre administraciones, con empresas del sector privado o con administraciones extranjeras. Es así que la administración penitenciaria se ha apoyado para la evaluación de sus necesidades en efectivos, en materia de libertad vigilada, sobre las previsiones y las ratios establecidas por los servicios británicos correspondientes.

2. *Sin embargo, se han explotado métodos más perfeccionados*

Se presentan bajo tres formas diferentes.

La determinación de ratios o llaves de previsión. Se establecen a partir del conocimiento de factores que en el pasado han influido en las variaciones del efectivo empleado y permiten determinar, mediante un simple informe de la orientación general de las funciones, las necesidades del servicio de personal. Las ratios son utilizadas en todas las administraciones que pertenecen al sector cuantificable al que nos hemos referido anteriormente (Educación Nacional, Obras Públicas, P. T. T...).

El establecimiento de los esquemas-tipo, o modelos, consiste en investigar una estructura-tipo del servicio a partir de la misión

que le es confiada y que conduce a definir su organización y sus medios en material y en personal. Este interesante método ha sido utilizado por el Ministerio de Educación Nacional para la puesta en funcionamiento de servicios de inspección académica y por el Ministerio de Asuntos Sociales para la creación de oficinas-tipo, locales, de empleo y mano de obra.

Finalmente, una *definición de las funciones* que pueda servir a una previsión de los efectivos está actualmente en estudio por la Comisión Consultiva Permanente de la Mecanización. Este método, completamente original en la Administración francesa, tiende a definir puestos de trabajo cuyo conocimiento, mediante un censo de puestos, permite la definición de funciones en torno a conjuntos de gestión y, en consecuencia, la previsión de los efectivos necesarios para el volumen de las tareas previstas.

3. *Tomas de contacto muy imperfectas*

Las previsiones más seguras pueden ser establecidas a nivel de las administraciones gestoras, fundándose en el conocimiento de la estructura de los servicios y de los cuerpos y en la evolución de las misiones y del volumen de las tareas.

Sin embargo, la evaluación de las necesidades continúa siendo frecuentemente subjetiva. La distinción entre tres categorías de necesidades es necesaria, pero su fundamento, al parecer, es frecuentemente muy incierto. La noción de renovación es la más clara. La noción de nuevas necesidades debe ser profundizada, pues conviene plantearse el interrogante de la realidad de éstas: es preciso saber si la demanda de administrados es realmente creciente, si la mecanización no es susceptible de evitar el acrecentamiento de los efectivos si una mejor organización de los servicios no tendría el mismo resultado.

Sobre todo, la noción de la recuperación parece dudosa. Es ésta una noción particularmente subjetiva que se refiere a un efectivo óptimo o a una pirámide armónica de edades, siendo preciso preguntarse si no se trata de un método discreto para obtener creaciones de empleos insuficientemente motivados. La dificultad e imperfección esencial de las previsiones residen, en efecto, en esta subjetividad de evaluaciones que tiene por fuente principal la preocupación de colocarse en las mejores condiciones para afrontar las discusiones presupuestarias. El punto de vista de la reivindicación sustituye de hecho al de la verdadera previsión; las administraciones no expresan, pues, lo que sea probable, sino lo que juzgan deseable.

Los métodos utilizados son imperfectos y se mantienen dentro del empirismo. La insuficiencia de los métodos que reposan sobre la comparación, ya sea con el pasado (por extrapolación), ya sea con otros servicios, es evidente. Los métodos más rigurosos deben ser también mejorados. Los puntos claves de previsión son utilizados por un cierto número de servicios, pero estas llaves son establecidas según métodos variables; es necesario asegurar, en particular, que estas llaves no se reduzcan a «vestir» una extrapolación pura y simple. La utilización de ratios adaptadas a los servicios es aún bastante poco frecuente. El método más elaborado —el establecimiento de estructuras-tipos— continúa siendo excepcional. Pero el análisis cuantitativo, por propia naturaleza, carece de agilidad y traiciona frecuentemente una realidad mucho más compleja. Tratándose de previsión, no tiene en cuenta los cambios de estructura que supone una evolución de los datos cifrados.

SEGUNDA PARTE.—LA PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE UNA VERDADERA POLITICA DE PREVISION DE LOS EFECTIVOS DEBE RESOLVER EL DOBLE PROBLEMA DE LA DEFINICION DE LOS METODOS Y DE LAS FUNCIONES

A) La definición de los métodos

La previsión en materia de personal no puede consistir únicamente en la extrapolación de tendencias pasadas. Supone un conocimiento más adecuado del empleo en la función pública. Por ello, conviene exponer sucesivamente:

- los métodos de análisis, que permitirán estos conocimientos mejores;
- los métodos de previsión.

a) LOS MÉTODOS DE ANÁLISIS

La definición de un método de análisis único tropieza con la complejidad de las realidades administrativas. Parece, pues, preferible utilizar dos tomas de contacto complementarias: una que parta de las actividades, otra que se apoye sobre las estructuras y las funciones. Estas dos tomas de contacto, con la doble claridad con que

iluminarán la misma realidad, se corregirán la una a la otra y permitirán, en el seno de un ministerio y en el conjunto de la función pública, obtener resultados relativamente homogéneos.

1. La toma de contacto por sectores de actividad

La finalidad es establecer, en todos los sitios en donde sea posible, una relación fundada sobre criterios cuantificables, entre el trabajo realmente efectuado y los efectivos necesarios a su ejecución. Un estudio de tal naturaleza no puede realizarse sino en el cuadro de sectores homogéneos de actividad, extendiéndose, sin embargo, a un número de empleos suficientes para servir de base válida a la previsión. En la mayoría de los casos, un sector corresponderá a una dirección. En efecto:

- una dirección realiza una función principal y especializada;
- su actividad emana de una demanda exterior, ya sea externa a la Administración (correo) o interna (gestión del personal);
- la dirección corresponde a una organización administrativa.

La actividad principal de un sector es más o menos próxima de una actividad de producción y, en consecuencia, más o menos cuantificable. Es posible conocer con exactitud el volumen del correo distribuido, el número de estudiantes, el número de detenidos, el número de enfermos hospitalizados. Para este quehacer será suficiente, frecuentemente, con referirse a los trabajos del plan. Más difícil es, por el contrario, medir las actividades de la seguridad nacional o de la dirección del presupuesto. La evaluación de la actividad principal será, pues, más o menos precisa.

Conviene establecer a continuación una relación entre el volumen de la actividad y el número de empleos directamente necesarios para su ejecución. Esta relación puede establecerse, ya sea mediante el estudio del puesto, ya sea definiendo las normas de los empleos (un profesor por cada equis alumnos, un magistrado por cada equis expedientes) o las ratios de efectivos (equis policías por cada equis habitantes).

En ciertos sectores el número de empleos, sólo de una manera indirecta, se desprende de la actividad principal (por ejemplo, tareas de secretariado, servicios contables, etc.). Se trata, pues, de enumerar los empleos de encuadramiento mediante la definición de las normas de encuadramiento. Para las funciones de carácter anejo (secretariado, contabilidad, gestión de personal, servicios de estudios, etc.), se

trata especialmente de establecer la relación entre la actividad aneja y la actividad principal. Posteriormente, se hace posible precisar los *empleos anejos*, ya sea mediante el estudio del puesto, ya sea mediante la aplicación de las normas de empleos. Finalmente, el estudio de la organización jerárquica facilita los empleos de *estructura*.

Un análisis de tales características debe poner de manifiesto las necesidades reales y actuales del sector, necesidades clasificadas por niveles y tipos de calificación.

Los recursos actuales del sector están constituidos por los efectivos reales, clasificados por niveles, tipos de calificación y categorías de edad.

La comparación entre recursos y necesidades permite extraer conocimientos indispensables para la previsión:

- en primer lugar, se pondrá de manifiesto si el sector se encuentra en una situación de subempleo o de empleo excesivo, global o parcial;
- un análisis más matizado permite igualmente tener en cuenta los fenómenos aberrantes (integraciones masivas, desaparición o aparición de nuevas funciones), los defectos de métodos y estructuras, situaciones especiales (tanto por ciento del personal enfermo, etc.).

Será, finalmente, útil intentar el análisis de la demanda potencial que, aunque vaga, puede proporcionar una indicación de la tendencia para la previsión y permite situar a los efectivos del sector en relación con el trabajo potencial. A este respecto deben multiplicarse los estudios psicosociológicos y las encuestas.

2. *La toma de contacto por unidad administrativa*

Se trata en este caso de realizar un análisis funcional de las estructuras y su método complementario desde un doble punto de vista. El análisis por sector supone una actividad cuantificable. Así, pues, muchas funciones de administración general, difícilmente medibles, encuentran en las estructuras que las actualizan una traducción mucho más fiel. Además, el análisis cuantitativo carece de flexibilidad. Tratando como trata de la previsión, no tiene en cuenta las mutaciones estructurales que implican una evolución de los datos cifrados. Un análisis fundado sobre criterios orgánicos se manifiesta, pues, como un medio indispensable de corrección.

Este análisis puede efectuarse a dos niveles: denominaremos *uni-*

dad nacional a cada administración central o establecimiento público nacional; *unidad local* a cada servicio exterior de ministerio o establecimiento público. La propia unidad se subdivide en células que corresponden a la enumeración de direcciones, divisiones u oficinas. La unidad y la célula se definen por su organigrama detallado, que traduce a la vez el tipo de estructura y el volumen de los efectivos utilizados.

Una clasificación por tipo de unidad y de célula (prefecturas, servicios mecanográficos, percepciones, hospitales, etc.), fundada sobre el doble criterio de la estructura y de los efectivos, permite referir cada unidad o célula a un grupo dado (negociado de tal o cual categoría).

Comparando células y unidades del mismo tipo y del mismo grupo se hace posible la definición de *organigramas-tipo* (servicios-tipo de correos, de documentación y métodos, de recepción de público).

Esta comparación carecerá de verdadero interés a no ser que la relación se establezca entre una unidad o una célula dada y su soporte, ya sea geográfico y orgánico. Se buscará, por ejemplo, la ligazón entre la importancia y la estructura de una prefectura y diversos datos característicos de un departamento (población, número e importancia de municipios, presupuesto departamental, número de extranjeros, parque de automóviles, etc.). Para un servicio de personal, la relación se establecerá entre los efectivos del servicio y el conjunto de los efectivos personales gestionados por el servicio.

3. *El análisis global*

Se podrá establecer, en primer lugar, gracias al inventario de los instrumentos de medida utilizados en cada sector, una tipología de las actividades administrativas según su carácter más o menos cuantificable. De esta manera se llegará progresivamente a mejorar las técnicas más imperfectas teniendo en cuenta las experiencias vecinas.

Las relaciones establecidas entre actividad principal y actividades anejas serán igualmente susceptibles de comparación. Un estudio comparativo de las funciones del secretariado permitiría, por ejemplo, definir las normas generales del empleo, lo que sería muy útil en la fase de previsión.

Igualmente sería conveniente establecer una tipología de las unidades y células administrativas. (Se llegaría de esta manera, por ejemplo, a tener una visión de conjunto de los servicios mecanográficos, de las direcciones y servicios de personal, etc.).

En fin, interesa constituir, al término del análisis, un cuadro por ministerio y un cuadro general, que pongan de relieve, al mismo tiempo, las necesidades y los recursos por categorías de personal, por edad, por sector, por unidad, destacando para cada caso un saldo negativo o positivo.

b) LOS MÉTODOS DE PREVISIÓN

Un análisis científico de las situaciones administrativas tendrá la ventaja de dar a la previsión una base y unos puntos de referencia. En la primera etapa, la previsión se desarrollará a partir de dos tipos de análisis.

1. La previsión por sector de actividad

El análisis de un sector permite establecer una relación múltiple entre la actividad principal y el conjunto de los empleos. Se tratará, pues, en primer lugar, de conocer la evolución de esta actividad y cifrar el volumen para los diferentes horizontes de la previsión, en función de la evolución previsible de la *demanda*.

Para expresar esta demanda se elegirán *indicadores de necesidades*. El indicador es un dato exterior mensurable, general (nivel de vida, población, etc.) o particular (duración de la escolaridad, consumo de tratamientos médicos, construcción de autopistas, etc.), cuya variación actúa con un índice de correlación válido sobre la demanda de servicio. También aquí será necesario apoyarse en los trabajos del plan.

La previsión carece de sentido si los indicadores no son múltiples y significativos y se hallan integrados en una sola fórmula ponderadamente. Su elección es, pues, particularmente importante y precisa de un estudio propio para cada sector.

Se observará que, al lado de estos indicadores cuantificables que conducen a objetivos de producción, es conveniente utilizar indicadores de naturaleza diferente, habida cuenta de la *calidad del servicio*, manifestándose, consecuentemente, aquellos indicadores como elementos indispensables de una primera corrección. En materia, por ejemplo, de enseñanza, se tendrá en cuenta la incidencia de la utilización de los medios audiovisuales; en materia de hospitales, se valorarán las transformaciones preVISIBLES en las técnicas de tratamiento, etc.

Una vez conocida la actividad principal, es conveniente deducir

el número de empleos necesarios por niveles de calificación. Una primera aproximación la proporciona la ejecución de las relaciones establecidas por el análisis, relaciones que pueden ser extraídas de los *coeficientes de productividad*.

La evolución de una actividad se halla condicionada no solamente por la demanda, sino también por las técnicas y métodos de trabajo cuya evolución puede implicar mutaciones cualitativas y cuantitativas. La previsión por unidad debe permitir aprehenderlas.

2. *La previsión por unidad administrativa*

El análisis ha permitido situar a cada unidad o célula en una categoría. Admitamos que la evolución del soporte geográfico u orgánico hace cambiar a la unidad o a la célula de categoría y en el interior de cada categoría, cada unidad o célula tiende a conformar sus estructuras y sus técnicas a las de la unidad o a las de la célula más evolucionada (servicio-tipo).

Podremos así establecer para cada unidad un organigrama provisional que mostrara:

- las necesidades por niveles de calificación,
- la creación de nuevas células,
- el reparto geográfico de los efectivos,
- las compensaciones posibles en el interior de las unidades o entre unidades, etc.

Comparaciones internacionales podrán, en ciertas ocasiones, proveer de elementos de corrección interesantes para establecer los organigramas previsores.

3. *La previsión global*

Debe, pues, realizarse a dos niveles: para cada ministerio y para el conjunto de la función pública.

La previsión global para un ministerio consiste en proyectar en el tiempo su estructura, habida cuenta de las previsiones por sectores y por unidades, y en determinar los efectivos necesarios para llevar a cabo sus funciones. Teniendo en cuenta los métodos preconizados, únicamente puede ser tomada en consideración una previsión a medio plazo.

En cualquier caso, ignoramos si nuevas actividades entrarán en el futuro en el ámbito de su competencia.

Teniendo en cuenta al mismo tiempo la evolución del volumen de trabajo y de las tasas de productividad, el organigrama previsor permite establecer para la totalidad de un ministerio un *cuadro de las necesidades por nivel y tipo de calificación*.

Los *recursos* serán conocidos al envejecer la población activa del ministerio. Se tendrán en cuenta:

- jubilaciones,
- ritmo de reclutamiento,
- accidentes diversos que perturben el conjunto (tanto por ciento de abandonos prematuros del servicio, tanto por ciento de comisiones de servicio),
- tasas de traspaso de un nivel de calificación a otro.

La comparación entre el cuadro de necesidades y el de recursos, obtenido por envejecimiento de la población, pone de manifiesto la necesidad evidente de reclutamiento por nivel y tipo de calificación.

Para el conjunto de la Administración pudieran aportarse las siguientes correcciones:

- correcciones que tienen en cuenta el carácter más o menos científico de las previsiones por ministerio;
- correcciones que se desprenden de la ejecución de una política de movilidad;
- correcciones que se desprenden de la imposición de nuevas normas a la función pública (duración de trabajo, condiciones de destino, etc.);
- correcciones que introducen la perspectiva de nuevas funciones;
- correcciones que tienen en cuenta servicios no cubiertos por las previsiones de los ministerios, etc.

B) La definición de las funciones

Se deriva de los principios que acaban de ser enunciados para la elaboración de un método racional de previsión. Las tareas que hasta el presente se han efectuado en materia de previsión de efectivos han puesto de relieve que, aparte naturalmente de la Dirección General de la Función pública, numerosos organismos se interesaban en ella bajo diversos títulos: Dirección de la Previsión, I. N. S. E. E., administraciones gestoras (especialmente las direcciones de Personal), comisiones del Plan, Dirección del Presupuesto.

Con el fin de que el método de previsión pueda ser ejecutado en condiciones óptimas, es importante que un mínimo de disciplina y de coherencia se aporte a los diversos trabajos mediante una definición estricta de cada uno. Esta definición es tanto más deseable cuanto que los trabajos que deben realizarse se reparten en tres niveles diferentes.

a) LA CONCEPCIÓN DE UNA POLÍTICA DE PREVISIÓN
DE LOS EFECTIVOS

Incumbe, naturalmente, a la Dirección General de la Función, que en los términos del artículo 15 de la ordenanza número 45-2283, de 9 de octubre de 1945, «está encargada de:

1.º Preparar los elementos de una política de conjunto de la función pública.

2.º Establecer o hacer establecer una documentación y estadísticas de conjunto referentes a la función pública...»

Pertenece, pues, a la Dirección General de la Función Pública el definir el cuadro de una política de previsión de los efectivos. Cuadro, en primer lugar, metódico, mediante circulares dirigidas a las diferentes administraciones gestoras cuyo apoyo es necesario; cuadro temporal, en segundo lugar, que decide, de una parte, la periodicidad de los trabajos de previsión, y, de otra, «el horizonte» fijado a estos trabajos, estableciendo finalmente el calendario de desarrollo de los estudios.

Pudiera ser que la Dirección de la Previsión del Ministerio de Finanzas sea llamada, igual que en el pasado, a aportar su concurso a la Dirección de la Función Pública, esencialmente de dos maneras:

- La Dirección de la Previsión, particularmente bien preparada para una función de tales características, podría aportar su concurso técnico a las administraciones gestoras mediante la investigación de los métodos de análisis y previsión más apropiados a la situación de cada ministerio.
- Una vez que se realicen los trabajos de previsión en el seno de cada ministerio, la Dirección de la Previsión centralizaría los resultados y los traduciría a un lenguaje común antes de transmitirlos a la Dirección General de la Función Pública.

En cualquier caso, este importante papel, atribuido a la Dirección de la Previsión, no deberá hacer olvidar el papel predominante que incumbe en este campo a la Dirección General de la Función pública.

b) LA EJECUCIÓN DE LOS TRABAJOS DE PREVISIÓN
DE LOS EFECTIVOS

1. La experiencia adquirida por los trabajos ya realizados ha puesto de manifiesto que es requisito para su validez el que las evaluaciones de las necesidades se funden sobre datos estadísticos completos y homogéneos. Este conocimiento preciso de la situación presente no puede obtenerse sino gracias a los censos anuales de la función pública, incumbiendo a la Dirección General de la Función Pública su lanzamiento. En este campo, el I. N. S. E. E. es el agente de ejecución indispensable de esta Dirección. El I. N. S. E. E., al llevar a cabo estos censos y centralizar sus resultados, sería requerido para proporcionar los datos básicos a las administraciones gestoras, colaborando frecuentemente con ellas en la consecución de los trabajos de análisis y previsión.

2. Estos trabajos, habida cuenta de la diversidad de las funciones y de su especialidad, no pueden ser ejecutados sino por las propias administraciones gestoras en el interior del cuadro metodológico y temporal definido por la Dirección General de la Función pública. La exposición de los métodos ha puesto recientemente de relieve la necesidad de un análisis muy matizado y circunstanciado de las tareas que incumben a cada servicio y de la definición de las normas de encuadramiento.

Es evidente que un análisis de tal naturaleza no puede ser efectuado sino por el ministerio interesado, e incluso por cada dirección, cuando diversas direcciones reagrupan tipos de funciones sensiblemente diferentes. Por ejemplo, en el Ministerio de Correos, Telégrafos y Telecomunicaciones, la Dirección de Correos, la de Telecomunicaciones y la de Servicios Financieros presentan, individualmente, una especialidad que justifica ampliamente el que que cada una de ellas realice sus propios trabajos de previsión. Además, la diversidad de los cuerpos de funcionarios, de sus normas de reclutamiento y gestión sería suficiente por sí misma para justificar un tal reparto de tareas: un mismo organismo no podría, por ejemplo, efectuar estos trabajos a la vez para el personal de las prefecturas y para el de la Seguridad Nacional, al reposar las normas susceptibles de ser definidas para estas dos categorías de personal sobre bases esencialmente diferentes.

Pertenecería, pues, a cada uno de los grandes servicios interesados en el seno de las administraciones gestoras, con el concurso eventual de la Dirección de la Previsión, el definir y poner en práctica el método de análisis más apropiado a la especialidad de las tareas que les incumben. En el mismo sentido, cada uno de estos servicios de-

berá efectuar sus propias previsiones sobre la base de los datos cifrados que haya podido recoger. Los servicios que hayan realizado estas tareas deberán justificar en todo caso el método seguido, con el fin de dar a la Dirección de la Previsión y a la Dirección General de la Función pública los medios para poder apreciar la coherencia de las cifras facilitadas.

3. La diversidad de los organismos interesados y de los métodos de análisis y de previsión que se han usado pone de relieve la necesidad de una armonización de los trabajos. Esta armonización pudiera realizarse a dos niveles:

1) En el seno de cada ministerio, la Dirección del Personal será llamada a centralizar las previsiones facilitadas por la diversas direcciones o servicios interesados. En igual sentido, deberá presentar el conjunto de estos trabajos bajo una forma coherente y eventualmente normalizada, acompañándolos, si necesario fuere, de comentarios destinados a justificar la política del personal que considere deba seguirse en el transcurso de años sucesivos. De esta manera, se pondrían de relieve las características propias de cada ministerio, facilitando nuevos elementos de apreciación a la Dirección General de la Función Pública.

2) En una segunda fase, el conjunto de los resultados se centralizaría por la Dirección de la Previsión, que los traduciría en un lenguaje común y los presentaría en un documento único a la Dirección General de la Función pública. La Dirección de la Previsión podría así extraer del estudio de estos resultados observaciones preciosas sobre el valor metodológico de los trabajos efectuados, lo que le permitiría, en caso de ser necesario, perfeccionar estos métodos en una etapa posterior.

c) La *coordinación*: es importante subrayar que el cuadro temporal asignado a los trabajos de previsión de los efectivos de la función pública, puede variar o puede no coincidir con los años cubiertos por el plan nacional o con la anualidad presupuestaria. Se hace sentir, pues, la necesidad de una coordinación con los trabajos del Comisariado General del Plan y con los de la Dirección del Presupuesto.

1. *Coordinación con los trabajos del Comisariado del Plan*

La articulación entre las previsiones quinquenales del plan nacional y las, quizá de plazo más amplio, de la Dirección General de la Función Pública, debe realizarse, en primer lugar, en el seno de la Comisión de la mano de obra, encargada de definir los equilibrios del empleo y del inter-grupo formación-promoción derivado del mismo.

Pero esta articulación indispensable debe efectuarse igualmente en el seno de las diversas comisiones verticales interesadas: Comisión de correos y telecomunicaciones, Comisión de equipamiento escolar, universitario y deportivo, etc.

Esta articulación hará necesaria una colaboración continuada entre el Comisariado del Plan y la Dirección General de la Función pública, que pudiera conducir a que esta última elaborase el calendario de sus propios trabajos de previsión en función del programa de trabajo de las comisiones de modernización.

2. *Coordinación con los trabajos de la Dirección del Presupuesto*

La elaboración de una política a largo plazo de la Función pública sería una noción vacía de sentido si las opciones de esta política, globalmente o por ministerio, no se tradujesen cada año en el presupuesto del Estado. Igualmente, una colaboración constante es también necesaria entre la Dirección del Presupuesto y la Dirección General de la Función pública. El marco de referencia de esta colaboración pudiera encontrarse en el nuevo procedimiento presupuestario, tal y como éste ha sido definido a principios del mes de marzo de 1966, y más concretamente en la Comisión interministerial encargada de proceder a una revisión periódica de los servicios votados por ministerios, comisión en la que ha de participar el director general de la Función pública conjuntamente con el director del Presupuesto y los representantes de los ministerios interesados.

CONCLUSION

Conviene preguntarse, al término de este estudio, si existen posibilidades de que su contenido se vea realizado en la práctica. En este campo como en otros, la eficacia de un procedimiento nuevo depende, en gran parte, de la fe que en él se ponga. De hecho, el éxito o el fracaso de la previsión de los efectivos está ligado a la adhesión que encuentre. La primera condición del éxito es psicológica. Cada administración horizontal o gestora debe realizar en su seno un esfuerzo de persuasión. A nivel más elevado, una acción continua de información y de formación debe ser realizada por la Dirección General de la Función pública.

Pero el método será juzgado también por sus resultados prácticos. Es pues importante, el que sus primeras aplicaciones no se vean inhibidas por la persistencia de los obstáculos tradicionales. El nuevo procedimiento presupuestario deberá ser conducido con convicción; será deseable el que se dé publicidad a los cambios a los que haya conducido. La fluidez del personal de la función pública habrá de ser más efectiva y, en consecuencia, más esclarecida. También aquí, las dificultades no serán despreciables.

En cualquier caso, la previsión debe aparecer, de ahora en adelante, no solamente como una de las nuevas tareas del Estado, sino como una de las preocupaciones permanentes de cada servicio.

