



ESTUDIOS

ESTUDIO SOBRE EFECTIVOS EN LAS OFICINAS DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACION CIVIL

Por J. L. DE ANDRES CASTAÑEDA
y G. LASO VALLEJO

35.084.9 : 651 (46)

Sumario: I. Planteamiento: 1. La previsión de efectivos. 2. Objetivo específico del estudio que se presenta.—II. Las Oficinas de Personal: 1. Situación actual. 2. Posible tipificación de las unidades de personal. 3. Niveles de formación.—III. La Administración de Personal.

I. PLANTEAMIENTO

1. La previsión de efectivos

LOS estudios sobre previsión de efectivos de personal es una necesidad sentida en todas las Administraciones públicas como instrumento adecuado para establecer una política de personal eficaz. Sin embargo, cualquier estudio en este aspecto, incluso los de carácter práctico, tropiezan con una gran diversidad de obstáculos, entre los que destacan los de orden estadístico.

La previsión de necesidades en personal requiere un conocimiento real y periódico de los efectivos existentes en el sector de que se trate y la aplicación de criterios distintos según la naturaleza de la actividad sobre la que se trata de establecer dicha previsión y que en general responde en cuanto a su exactitud al grado de po-

sible cuantificación del volumen de dicha actividad. Aunque la función pública es uno de los sectores cuantificables mediante criterios casi matemáticos, lo cierto es que la tarea no deja por eso de presentar dificultades en cuanto que no es posible utilizar un solo método frente a la complejidad de las actividades administrativas. Además, las variables o relaciones a tener en cuenta han de ser múltiples y significativas, aunque integradas en una sola fórmula mediante la correspondiente ponderación. Dado que existen por ahora obstáculos de orden diverso a la previsión general de efectivos en la función pública, entre los que destacan los de orden estadístico, jurídico, estructural, psicológico e incluso financiero, lo que se pretende en este trabajo es establecer unas relaciones o «standards» para algunas funciones que son comunes a los distintos Departamentos ministeriales civiles que puedan utilizarse de índices orientadores en una reorganización de los servicios u oficinas que las realizan o que al menos sirvan de guía en una programación de actuaciones. Este estudio, sugerido por las experiencias de la Escuela Nacional de Administración francesa (1), puede encuadrarse tanto dentro de la función de planificar, como de la función de organizar, ya que a ambas puede afectar de una manera más o menos directa.

2. Objetivo específico del estudio que se presenta

El estudio se ha centrado inicialmente en las Oficinas de Personal, tal como ahora existen, para tratar de tipificarlas o normalizarlas en sus efectivos de personal mediante la fijación del volumen —número de funcionarios— que deberían poseer, con indicación de la cualificación más adecuada de sus componentes.

Para ello, los criterios a aplicar serán los siguientes:

1. Determinar los efectivos de las Oficinas de Personal, relacionándolos con el volumen de personal que administran y las funciones que realizan para fijar el volumen teórico que deberían tener.
2. Establecer las características profesionales que, en razón a su volumen y funciones, deberían poseer el personal que las componga.

(1) Elementos de una política de previsión de efectivos en la Función pública. ENA, 1966.

II. LAS OFICINAS DE PERSONAL

La Administración de Personal, función a realizar por las Oficinas de Personal, es objeto de estudio en el punto III de este trabajo.

Aquí se analizan las Oficinas de Personal existentes, considerando únicamente las funciones que tienen actualmente encomendadas, inferiores en número a las que, doctrinalmente, se agrupan bajo el título «Administración de Personal».

1. Situación actual

Del estudio realizado sobre dichas Oficinas de Personal se observan las siguientes características:

1.^a El actual enfoque de la Administración del Personal en la Función Pública está centrada sobre todo en el estudio y aplicación de las normas estatutarias y reglamentarias sobre personal, aunque se apunta la tendencia a ampliar el campo a algún aspecto técnico, como, por ejemplo, la selección por métodos psicotécnicos.

2.^a No todas las Oficinas de Personal realizan únicamente funciones de personal.

3.^a La existencia de varias Oficinas de Personal en cada Departamento es una característica común a los Ministerios Civiles.

A veces existen en un Departamento tantas Oficinas como Cuerpos del Estado, llegando en algún caso este particularismo al extremo de existir personal dedicado a «administrar» a siete funcionarios, y la generalidad es que, aun centralizados en una sola oficina los asuntos de personal de los funcionarios de carrera, los Centros directivos tienen competencia en la gestión de los problemas del personal no funcionario.

1.1 EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS DE LOS DATOS

Composición y ámbito de las Oficinas de Personal

Del conjunto de Oficinas de Personal existentes se han seleccionado únicamente en este estudio aquellas oficinas que realizan funciones de «estudio y aplicación de normas estatutarias y reglamentarias sobre personal», habiéndose desechado aquellas que tenían además encomendadas otras tareas burocráticas.

La realización de esta función es la característica de estas oficinas y que, por ser común a todas, permite su estudio comparativo sobre una base de homogeneidad funcional.

Es lógico que, en un estudio exhaustivo, deberían considerarse otros aspectos de estas unidades, tales como régimen de trabajo, análisis de la organización, métodos y procesos, etc.

Este estudio, más limitado, no pretende un análisis de esta naturaleza, aunque se considera que, en caso de disponer de medios e información suficiente, sería necesario, no sólo como complemento del mismo, sino, fundamentalmente, para corregir los errores y establecer mayor precisión en los resultados obtenidos.

Los datos que se ofrecen a continuación sobre las Oficinas de Personal corresponden a la mayoría de los Departamentos civiles (aproximadamente el 80 por 100), y no a todas las existentes en éstos, porque como se ha dicho, los datos que pudieron recogerse de las no comprendidas eran poco válidos, y estaban referidos también a otras tareas burocráticas, tales como asuntos generales, etc.

La situación actual de las 22 unidades de personal estudiadas se presenta más abajo agrupada en dos ordenaciones distintas:

- Una (cuadro I), según el número de personas (o efectivos) dedicadas a la función de personal en relación con el volumen de personal que administran.
- Otra (cuadro II), según el volumen de personal administrado, en relación con el número de personas dedicadas a la función de personal.

CUADRO I

Efectivos de la Oficina de Personal	Personal administrado	Efectivos de la Oficina de Personal	Personal administrado
2	125	10	1.000
3	400	10	1.300
3	850	10	3.200
4	125	10	8.300
4	600	12	2.000
5	500	12	2.300
5	550	17	4.600
5	1.500	26	10.500
7	800	29	8.250
7	3.100	33	39.000
9	1.600		
9	2.725		

CUADRO II

Personal administrado	Efectivos Oficina de Personal	Personal administrado	Efectivos Oficina de Personal
125	2	1.600	9
125	4	2.000	12
400	3	2.300	12
500	5	2.725	9
550	5	3.100	7
600	4	3.200	10
800	7	4.600	17
850	3	8.250	29
1.000	10	8.300	10
1.300	10	10.500	26
1.500	5	39.000	33

El objeto perseguido con esta doble ordenación es el poder comparar las variaciones existentes en cualquiera de las variables presentadas: efectivos de la Oficina de Personal y personal administrado, cuadros I y II, respectivamente.

Análisis de los datos presentados

Los dos cuadros anteriores reflejan el volumen actual de los efectivos de personal de las Oficinas seleccionadas en distintos Departamentos ministeriales civiles, en relación con el personal que administran.

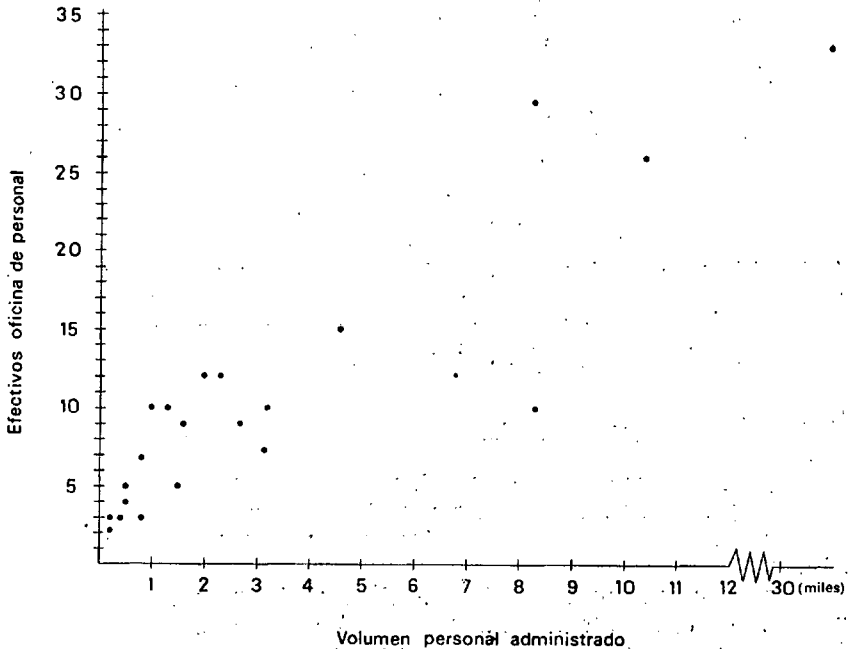
El primer paso en el estudio fué el de analizar, mediante su representación gráfica, si las dos variables—número de efectivos de las Oficinas de Personal y volumen del personal administrado—presentaban alguna característica que sirviera de orientación para establecer el volumen teórico de las unidades de personal en relación con el volumen de personal que administran, objetivo principal de este trabajo práctico.

Para ello, se elaboró el cuadro III, al objeto de conocer la distribución de esos datos—efectivos de las Oficinas de Personal y volumen del personal que administran—y se calcularon las ecuaciones de la línea de tendencia, para conocer el sentido de dicha distribución. Los resultados—aplicando el método de mínimos cuadrados—fué el siguiente:

$$\text{Línea recta: (I) } y = 0,90 x + 4,5$$

$$\text{Línea curva: (II) } y = -0,0386 x^2 + 2,26 x + 5,6$$

CUADRO III



Para utilizar una de las dos líneas se calculó el error de estimación de ambas, resultando ser muy inferior el de la curva (II), por lo que, al ser la línea de tendencia más representativa, es la que se ha empleado en todos los cálculos posteriores, desechando la recta (I).

Obtenida la ecuación que representa a los datos objeto del estudio, el paso inmediato fué calcular el número «más representativo» de efectivos de las Oficinas de Personal considerando el volumen de personal administrado.

Los resultados así obtenidos, es decir, para un volumen «X» de personal administrado ha de corresponder «Y» efectivos (o número de funcionarios) en las Oficinas de Personal. Dichos resultados figuran en el siguiente cuadro:

CUADRO IV

Volumen personal administrado: X ¹	Efectivos Oficina de Personal ²
1.000	8
2.000	10
3.000	12
4.000	14
7.000	19
10.000	24
13.500	28
40.000	34

¹ Se han utilizado, únicamente, las cifras, aproximadas, correspondientes a distintos departamentos.

² Las cantidades que figuran en esta columna han sido obtenidas aplicando la ecuación de la línea de tendencia, redondeadas para no utilizar decimales.

1.2 EXAMEN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN EL ESTUDIO

Los anteriores resultados pueden sintetizarse del siguiente modo:

1. Al aumentar sucesivamente los valores de ambas columnas, se observa que no existe una proporción uniforme entre cada valor de la primera columna y los resultados de la segunda; es decir, que si para 1.000 personas administradas parece que deben corresponder ocho funcionarios en la Oficina de Personal, para 2.000 deberían ser 16, resultando, sin embargo, que únicamente se precisan 10 funcionarios.

2. En el mismo sentido que en el punto anterior, a mayor volumen de personal administrado, la proporción no se mantiene constante, sino que tiende a disminuir como puede observarse más claramente en el cuadro V, en cuanto que se fijan no sólo los efectivos de las Oficinas de Personal para un determinado volumen de personal administrado, sino también el tanto por ciento de aumento que significa en cada caso.

CUADRO V

Volumen de personal administrado	Efectivos Oficina de Personal	Porcentaje de aumento
1.000	8	100
10.000	24	300
4.000	14	100
40.000	34	243

Estas deducciones— a mayor volumen de personal administrado no corresponde una proporción uniforme constante del número de efectivos de la Oficina de Personal— se observan en el siguiente cuadro VI en el que se incluye además la proporción de efectivos administrados por cada funcionario de la Oficina de Personal.

CUADRO VI

Volumen personal administrado	Efectivos Oficina de Personal	Efectivos administrados por un funcionario de la Oficina de Personal — «Ratios» de personal
1.000	8	125
2.000	10	200
3.000	12	250
4.000	14	286
7.000	19	370
10.000	24	416
13.500	28	482
40.000	34	1.200

De acuerdo con los resultados anteriores se pueden deducir a título puramente indicativo:

1.º Que a medida que las Oficinas de Personal administran mayor volumen de personal, el número de personal dedicado a estas funciones tiende a ser proporcionalmente menor. (Sólo aplicable dentro de los valores-límite utilizados en el estudio.)

2.º Que, para que esto sea posible, es necesario proceder a la refundición de los distintos servicios de personal existentes en los Departamentos.

3.º Que esta medida, aconsejable desde un punto de vista organizativo, lo es igualmente desde un punto de vista económico, ya que el costo por persona administrada disminuye a medida que el volumen de personal administrado aumenta.

4.º Además, al ser la administración de personal una función común a todos los Departamentos ministeriales civiles hace posible la creación de unos tipos de Oficinas de Personal en cuanto al número óptimo del personal que las componen, con determinación de los distintos niveles de formación necesarios para realizar su función.

2. Posible tipificación de las unidades de personal

Tratar de establecer una tipificación exige como punto de partida disponer de un patrón o «standard» con el que pueda confrontarse la realidad.

En este caso, al haber prescindido de una serie de aspectos —de organización, procedimiento y régimen laboral, entre otros— y centrado todo el estudio en datos cuantificables, la tipificación ha de fundamentarse en éstos.

Una de las variables a tener en cuenta para esta tipificación es la del volumen de personal administrado. Si consideramos cada Ministerio como el ámbito de actuación de las Oficinas de Personal nos encontramos con que existen tantas clases como Departamentos ministeriales.

Como lo que se pretende es establecer una tipificación de las Oficinas de Personal sobre la base del ámbito de actuación departamental de las mismas se hace preciso agrupar los efectivos de personal de cada Departamento.

Esta agrupación resultante figura en el cuadro V, y de ella se deducen los tipos siguientes (cuadro VII):

CUADRO VII

TIPO	Efectivos totales	Efectivos Oficina de Personal
A	1.000 a 2.000 (2)	10
B	2.000 a 3.000 (3)	12
C	3.000 a 4.000 (3)	14
D	Para 7.000 (1)	19
E	Para 13.500 (2)	28
F	Para 40.000 (2)	34

Las cifras que figuran entre paréntesis, a continuación de las que representan el volumen de efectivos, corresponden al número de Departamentos considerados.

Los tipos establecidos son 6, comprendiendo desde 1.000 personas administradas (tipo A) hasta la de 40.000 (tipo F).

Es cierto que actualmente hay Departamentos con mayor volumen de personal, pero la idea de agrupación de las Oficinas de Personal en un solo servicio ha de tener obviamente ciertos límites que, entre otros, consideramos que pueden ser los siguientes:

1. Que el gran volumen de algún Centro directivo haga aconsejable la existencia de una Oficina de Personal para el mismo con el fin de facilitar una mayor agilidad en la gestión.

2. Cuando por la particularidad o especialidad de la función encomendada al centralizar su administración ocasione un gran trastorno (por ejemplo, la organización policial).

Esta idea de limitar el volumen de las Oficinas de Personal puede ser discutible. De todas formas este aspecto no tiene aquí mayor relevancia.

3. Niveles de formación

El establecimiento de unos tipos de Oficinas de Personal exige como medida complementaria el fijar unos criterios en cuanto se refiere a niveles de formación de los funcionarios que las componen.

Siguiendo el criterio de algunas Administraciones Públicas (francesa e italiana, por ejemplo) de dividir los niveles generales de formación en cuatro categorías (A, B, C y D), correspondientes a los distintos niveles de formación oficial (universitaria o superior, bachiller superior o equivalente, elemental y de enseñanza primaria), se ha considerado que la proporción a establecer podría ser la siguiente:

- Un funcionario de nivel A puede dirigir en su trabajo a tres o cuatro de nivel B (1 A/3-4B).
- Un funcionario de nivel B puede distribuir y controlar el trabajo de dos o tres de nivel C (1B/2-3C).

La determinación de estos niveles y proporciones han sido fijadas partiendo, por un lado, del examen de las funciones actuales de personal, y, por otro, teniendo en cuenta porcentajes ya establecidos en otras funciones.

Del análisis de las funciones actuales se desprende que éstas son

en su mayor parte administrativas (1) con respecto a las técnicas (2). Hay que advertir que el jefe de la oficina ha de emplear una gran parte de su tiempo en atender las visitas del personal administrado y resolver consultas, dedicando el resto a dirigir y controlar el trabajo de la oficina.

Tener en cuenta los porcentajes establecidos—en ratios—para otras funciones consiste en aplicar para un servicio los resultados obtenidos en otros que realicen actividades semejantes. Según M. Long (DA núm. 100, pp. 140-1), estas comparaciones pueden hacerse entre el sector público y las empresas u organizaciones del sector privado. Este método se ha aplicado comparando las funciones de las unidades de personal con otras que realizan tareas esencialmente burocráticas. Reconocemos que las estimaciones efectuadas por M. Long (3) lo han sido para Francia, pero de acuerdo con el método se puede aplicar, con ciertas modificaciones, para la naturaleza de las funciones que estamos considerando.

Con arreglo a las proporciones antes establecidas entre los niveles de formación, los distintos tipos de oficinas de personal podrían estructurarse así:

CUADRO VIII

TIPOS DE OFICINA DE PERSONAL	NIVELES DE FORMACION			
	A	B	C	D
A (10)	1	4	5	
B (12)	1	4	7	
C (14)	2	5	7	
D (19)	2	7	10	
E (28)	2-3	8-10	16	
F (34)	3	10	21	

(1) Se consideran funciones administrativas las que corresponden al Cuerpo Administrativo, tales como «tramitación e impulsión de expedientes, aplicación repetitiva de reglamentos, preparación de datos estadísticos, etc., que exijan cierta preparación administrativa (art. 23.4, LAF, y norma 4.2.4 de la orden de 30 de junio de 1964).

(2) Se denominan funciones técnicas las correspondientes al Cuerpo General Técnico, y en ellas se comprenden las de estudio, propuesta y gestión de nivel superior (art. 23.3 de la LAF y normas 4.22 y 3 de la orden de 30 de junio de 1964).

(3) Elementos de una política de previsión de efectivos en la Función pública. ENA, marzo de 1966.

Esta estructuración propuesta de una manera teórica, comparándola con la actual existente en una oficina de las que se han considerado en el estudio, y que pueden quedar clasificadas en el tipo C, pone de manifiesto una fuerte discrepancia en los niveles de su composición. Así, por ejemplo:

Oficina tipo C	A	B	C
Actual	7	6	2
Propuesta	2	5	7

Puede señalarse, por lo tanto, que no sólo hay necesidad de agrupar, dentro de los límites expuestos, las oficinas de personal designadas en los Departamentos, sino que su composición debe sujetarse a normas de adecuación (hombre a puesto) y a unos criterios de valoración económica de su coste.

Las diferencias resultantes han sido contrastadas recientemente en un coloquio con las opiniones de algunos funcionarios destinados en secciones de personal de distintos Ministerios.

III. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL

Conforme se expuso anteriormente (II. Oficinas de Personal), en esta parte del estudio se analiza la función de Administración de Personal con el alcance que realmente tiene y que será, sin duda, la que en su día desarrollen los Servicios de Personal de los distintos Departamentos de la Administración Civil.

Siguiendo a Mee (1), las funciones que comprende el concepto de Administración de Personal son las siguientes:

1. *Empleo*.—Comprende reclutamiento, pruebas selectivas, incluyendo entrevistas.
2. *Registros*.—En ellos debe quedar reflejado todo lo relacionado con el movimiento y situaciones del personal.
3. *Retribuciones*.—En este epígrafe se comprende: descripción, valoración y análisis del trabajo, Informes de actuación del personal y estructura de salarios.

(1) John F. MEE: *Personnel Handbook*, 1958, págs. 105 y ss.

4. *Asistencia médica.*—Abarca desde la ayuda necesaria en el trabajo hasta la ayuda médica.

5. *Seguridad e Higiene.*

6. *Servicios al empleado.*—Su misión es la de conocer, evaluar y tratar los aspectos morales del empleado (tales como asistencia social y jubilación) abarcando, como muy específica, la de atender las consultas del personal.

7. *Formación y perfeccionamiento.*—Comprende lo relacionado con el establecimiento de programas de formación de acuerdo con las necesidades de la organización para mantener mediante planes de perfeccionamiento el nivel formativo del personal.

8. *Relaciones laborales.*—Incluye todo lo relativo al establecimiento de bases de trabajo, en relación con los Sindicatos.

9. *Relaciones públicas del personal.*

10. *Investigaciones sobre el personal.*

Esas diez funciones básicas de Administración de Personal están referidas a la empresa privada. Pero ¿en qué medida podrían o deberían ser desarrolladas en la Administración Pública?

Claramente no corresponden a las oficinas de personal las de seguridad, relaciones laborales en el sentido apuntado y relaciones públicas.

A excepción, pues, de las anteriores y de la función de selección del personal de los Cuerpos Generales, que corresponde a la ENAP, las restantes funciones de personal deberían ser desarrolladas por estas oficinas, incluso la de selección de personal de los Cuerpos Especiales.

En suma, de las diez funciones típicas de la Administración de Personal, siete deberían ser competencia de las Oficinas de Personal, si han de ser verdaderos órganos encargados del personal y no estar limitados casi a una mera función gestora.

¿Cuáles son las causas de esta situación?

Aunque desbordan del tema objeto de este trabajo, podrían apuntarse algunas posibles causas:

1. Falta de formación en las técnicas de la moderna Administración de Personal.

2. El sentido tradicional de las funciones de personal en la Administración Pública.

3. La atomización de las funciones de personal en distintas unidades (Habilitación, Régimen Interior, Mutualidades, etc.).

4. La falta de un órgano auténtico de personal en algún Ministerio que podría servir de estímulo a los restantes.

5. En fin, la adscripción legal de las funciones de personal a un

nivel jerárquico muy alto y que éstas no se deleguen, lo que determina que las oficinas de personal sean sobre todo gestoras y no decisoras.

Es obvio que la importancia del tema ha de exigir un estudio más profundo. Por último, importa resaltar que los datos y deducciones formulados en el epígrafe II sólo tienen validez circunscrita al sector de funciones que actualmente realizan las oficinas de personal. Por lo tanto, los resultados presentados no son ampliables a las otras funciones de Administración de Personal, ya que éstas exigen, entre otras consideraciones, una especialización que no ha sido tenida en cuenta.