

LA PROGRAMACION DE EFECTIVOS*

Por ALBERTO GUTIERREZ REÑON

Sumario: Necesidad de una programación.—Programa en sentido amplio y en sentido restringido.—Dificultades para establecer una programación.—Determinación de las necesidades de personal.—Conocimiento de los ejecutivos.—Comparación de necesidades y efectivos.—Análisis de los cauces de reclutamiento.—Elaboración del plan de reclutamiento.—La programación por un órgano central.—La programación en la esfera departamental.—La programación de efectivos como actividad de las nuevas unidades centrales de personal.

LA expresión «programación de efectivos» es de uso reciente en nuestra Administración. Pero, a pesar de su novedad, se ha incorporado rápidamente a la terminología usual de la Administración de Personal y empieza, incluso, a ser utilizada en las disposiciones legales.

El que esta expresión haya hecho fortuna es de por si significativo, pues indica que la idea de programación responde a una necesidad generalmente sentida.

Necesidad de una programación

En efecto, no parece que sea necesario insistir en la necesidad de la programación en materia de personal. Un simple repaso de las

* Ponencia presentada en la Mesa Redonda sobre Problemas actuales de la Administración de Personal celebrada en la Escuela Nacional de Administración Pública en los días 6, 7 y 8 de mayo de 1968.

cifras relativas al número de personas empleadas o a las cantidades invertidas anualmente en su retribución basta para convencernos de que la administración de ese inmenso potencial de recursos humanos no puede quedar abandonada al imperio de tradiciones rutinarias o al arbitrio de un imprudente conjunto de improvisaciones. Y aún más significativo que las cifras sobre números y costes es el hecho de que las personas a quienes se refieren encarnan el papel de dirección de la vida social que corresponde a la Administración pública moderna, que son ellos quienes elaboran, proponen, deciden o ejecutan una parte importante de las decisiones que afectan a aspectos fundamentales de la vida de los españoles. Programar los efectivos de la Administración supone, entonces, decidir de forma más racional quiénes van a ser los que participen en ese proceso de toma de decisiones y, en consecuencia, es el primer paso para asegurarnos un mayor acierto de esas decisiones. ◊

Programación en sentido amplio y en sentido restringido

En un sentido amplio la programación de efectivos puede referirse a todas las facetas de la Administración de Personal: determinación de necesidades, definición del marco reglamentario, reclutamiento, selección, formación, provisión de puestos, fijación de condiciones de trabajo, retribución y asistencia social o establecimiento de órganos adecuados de gestión. De hecho, ninguno de estos aspectos puede enfocarse de manera aislada. Cada uno de ellos influye de modo importante sobre los demás y contribuye a condicionar el número y clases de las personas de que va a disponer la Administración. Y, al mismo tiempo, es evidente que todas estas operaciones son susceptibles de estudio sistemático y pueden desarrollarse más racionalmente en cuanto su planteamiento, decisión y ejecución se ajusten a un plan preciso.

Sin embargo, aquí vamos a considerar la programación de efectivos en un sentido más restringido: como organización racional de la actividad encaminada a obtener el personal necesario para el ejercicio de las funciones administrativas. Desde este punto de vista, programación de efectivos equivale a previsión de necesidades y programación del reclutamiento. Engloba toda la actividad encaminada a determinar cuántas personas y de qué características debe reclutar la Administración, cómo, cuándo y en qué condiciones ha de hacerse este reclutamiento.

Dificultades para establecer una programación

En principio, y considerada en este sentido limitado, la programación de efectivos no debería presentar grandes problemas. Y sin embargo, creo que todos estamos convencidos de que su aplicación en la Administración española nos exigirá al principio un esfuerzo considerable.

Las dificultades para una programación tienen múltiples causas. En primer lugar, como veremos luego con más detalle, en muchos aspectos no se dispone de los datos de base, indispensables para el establecimiento de previsiones racionales. A veces puede haber dificultad para encontrar personas técnicamente preparadas, al menos en el número necesario. Y en ocasiones se harán sentir presiones importantes por parte de grupos interesados en mantener la anarquía actual y hostiles a todo tratamiento global de los problemas de personal (organismos autónomos, ministerios opuestos a toda coordinación central, cuerpos reacios a cualquier intento de sistematización de la Función pública, etc.) Pero la dificultad más importante puede ser la existencia de mentalidades anticuadas. Porque más que un conjunto de técnicas precisas la programación de efectivos es una mentalidad distinta.

Hay todavía en nuestra Administración una fuerte tendencia a la consideración aislada de cada problema, a la aplicación rutinaria de las normas, a la utilización de criterios formalistas. Frente a esta tendencia, la programación de efectivos exige el tratamiento global y sistemático de los problemas, el análisis de interrelaciones, la previsión cuantificada de consecuencias, la definición de objetivos a largo plazo. En definitiva, supone la sustitución de una Administración estática basada en el expediente por una Administración dinámica basada en el programa.

Determinación de las necesidades de personal

La programación de efectivos ha de partir, en primer lugar, del conocimiento detallado de las necesidades de personal de la Administración. Hasta ahora, estas necesidades vienen delimitándose, de una manera tosca y sin relación directa con las exigencias de la organización, mediante las plantillas presupuestarias y los créditos para contratación de personal que figuran en los presupuestos generales del Estado o en los presupuestos de tasas departamentales.

No es necesario insistir en la tosquedad de ambos elementos. La mayoría de las plantillas responde más a la tradición heredada que a un cálculo de necesidades actuales, y, con frecuencia, el número de sus plazas está desfasado de la realidad por exceso o por defecto. Los créditos para personal han respondido más a la capacidad recaudatoria del departamento o a la coyuntura de la Hacienda en su tramitación que a previsiones racionales sobre las tareas a realizar. Y, en todo caso, unas y otros han sido fijados individualmente, sin estar encajados en una visión global del conjunto de necesidades del departamento y desde una perspectiva exclusivamente financiera.

La determinación de necesidades de personal sólo puede hacerse racionalmente mediante el inventario de los puestos de trabajo de las unidades administrativas. Sólo la elaboración de las plantillas orgánicas—ahora en vías de aprobación—nos dará el número de puestos de trabajo, que es también, obviamente, el de personas necesarias.

Pero el número total de puestos a cubrir no es suficiente: hemos de determinar también el número de puestos de cada clase. Y ello desde una doble perspectiva: la naturaleza profesional de las funciones y el estrato o nivel atribuible a cada puesto de trabajo.

La naturaleza profesional de los puestos no debe confundirse con la atribución de los puestos a cuerpos, aunque a veces coincida con ésta. La coincidencia se dará en todos los casos en que el puesto sea de naturaleza típicamente profesional y exista un cuerpo que agrupe a funcionarios de esa profesión. Pero ocurre con frecuencia que los puestos de la organización administrativa no tienen una naturaleza profesional precisa—piénsese, por ejemplo, en la mayoría de los puestos de dirección y asesoramiento—, o que, teniéndola, exista más de un cuerpo que responda a esa formación profesional. En estos casos, mucho más numerosos de lo que puede parecer a primera vista, los funcionarios de distintos cuerpos son intercambiables, y esta intercambiabilidad es lo que hace indispensable la estimación de necesidades por estratos o niveles. Los estratos a que nos referimos se dibujan con bastante nitidez en la organización en base a la dificultad y responsabilidad que entraña el ejercicio de las distintas funciones y, como consecuencia, la formación requerida para desempeñarlas. Estos estratos, claramente diferenciables en la Administración española, y que están configurados legalmente como tales en la mayoría de los países europeos, son cuatro:

- Puestos de trabajo que exigen formación superior.
- Puestos de trabajo que exigen formación de grado medio.
- Puestos de trabajo que exigen formación elemental.
- Puestos de trabajo que exigen formación primaria.

La determinación de las necesidades en cada uno de esos niveles viene exigida por dos razones fundamentales. Una, la ya indicada de intercambiabilidad, que exige el planeamiento unitario del reclutamiento de los funcionarios que van a tener acceso a esos puestos. Otra, aún más importante, el hecho de que, aunque se realice a través del cauce de cuerpos distintos, el reclutamiento incide sobre el mismo sector profesional. Un delegado de Hacienda puede proceder del Cuerpo General Técnico, del de abogados del Estado, del de inspectores técnicos fiscales, inspectores de tributos, inspectores de seguros, etc. La necesidad de personal que suponen los 52 delegados de Hacienda no se puede imputar a ninguno de esos cuerpos aisladamente, sino al conjunto del estrato. Y, a la vez, al planear el reclutamiento de todos esos cuerpos, no puede olvidarse que todos ellos inciden sobre un mismo contingente limitado de candidatos potenciales: los graduados que salen de las facultades de Derecho y de Ciencias Políticas y Económicas.

Finalmente, las estimaciones de necesidades (totales, por estratos o por grupos profesionales) no pueden limitarse a ser un mero inventario, sino que deben incluir proyecciones de futuro. Las necesidades de personal están en cambio continuo, debido a la dinámica de la organización. El número y clase de los puestos de trabajo cambian al ritmo del cambio de las funciones encomendadas y de las técnicas y sistemas de trabajo aplicables. (Sólo la introducción de un ordenador, por ejemplo, puede variar sensiblemente el número y clase de personas necesarias.) Y no puede olvidarse que, desde que se decide el número de personas necesarias hasta que empiezan a prestar servicio esas personas, transcurre un plazo considerable, normalmente superior a un año. Para que las necesidades de personal puedan cubrirse adecuadamente, la programación de efectivos debe basarse en estimaciones referidas al momento de terminación —y no de comienzo— del proceso de reclutamiento.

Conocimiento de los efectivos

Las necesidades de personal están cubiertas en parte con los efectivos disponibles. Pero estos efectivos son conocidos de modo in-

completo, y los datos existentes sobre ellos no están centralizados ni sistematizados.

Para elaborar un programa de reclutamiento es necesario conocer una serie de datos paralela a la que hemos visto en relación con las necesidades:

- Número total de funcionarios en activo.
- Número total de funcionarios en activo de cada uno de los niveles superior, medio, auxiliar y subalterno.
- Número de funcionarios en activo de cada grupo profesional.

Una vez conocidos el número y clase de efectivos de que se dispone en el momento actual, tendremos que prever la evolución de esos efectivos hacia el futuro.

Alguno de los elementos que modifican el número de efectivos puede calcularse con toda exactitud: es el caso de la jubilación forzosa. Basta obtener las pirámides de edad correspondientes para saber exactamente el número de vacantes que van a producirse por jubilación forzosa en cada momento para cada uno de los estratos y grupos considerados. En otros casos, las proyecciones han de basarse en estimaciones, pero la estadística dispone de instrumentos que permiten hacer predicciones bastante fiables sobre muertes, jubilaciones por imposibilidad física, jubilaciones voluntarias, excedencias, pase a supernumerario, renunciaciones o reintegros.

Comparación de necesidades y efectivos

La comparación de las estimaciones sobre necesidades y las estimaciones sobre evolución de los efectivos permitirá obtener una estimación detallada del número de personas a reclutar a corto, medio y largo plazo. Sabremos así cuántas personas habrá que reclutar en cada uno de los años sucesivos en cada uno de los niveles (titulados universitarios, titulados medios, titulados elementales y primarios), cuántas de estas personas habrán de corresponder a una titulación precisa y cuántas pueden provenir de uno u otro campo profesional.

Análisis de los cauces de reclutamiento

Las necesidades previstas pueden cubrirse a través de diversos cauces de reclutamiento: fundamentalmente oposiciones libres, concursos y contratación.

La oposición libre supone un reclutamiento exterior y está subordinada a la existencia de vacantes en la plantilla presupuestaria. La previsión de necesidades de reclutamiento permitirá a la Administración revisar con criterios racionales las actuales plantillas de cuerpos, ampliándolas o disminuyéndolas, según sea necesario, para acomodarlas a las exigencias de la plantilla orgánica. Es cierto que toda propuesta de revisión de plantillas suele encontrar una fuerte resistencia, pero precisamente el proponerla desde la perspectiva de una estimación objetiva de necesidades es lo que puede hacer viable esta revisión. Por otra parte, el principal obstáculo a cualquier revisión de plantillas es siempre el aumento de gasto público, y este aumento no tiene que darse forzosamente, ya que las ampliaciones necesarias pueden ser compensadas por posibles reducciones. Incluso si, como parece deducirse de múltiples indicios, la proporción de personal de titulación superior es excesiva en nuestra Administración, la reducción de plazas de este estrato puede financiar un aumento de plantillas en otros estratos que suponga, sin aumento de gasto, un aumento de los efectivos totales. En todo caso, y hasta que se efectúe esta revisión, la previsión de necesidades permite un cierto margen de actuación dentro de las plantillas actuales. La plantilla es un límite que no puede rebasarse, pero nada obliga a que se cubran todas sus vacantes cuando las previsiones de necesidades demuestran la conveniencia de reclutar menos funcionarios del cuerpo de que se trate.

La significación del concurso como cauce de reclutamiento es diferente, según el tipo de concurso. Si es un concurso de reclutamiento exterior (v. g., concurso de ingreso en el Cuerpo Subalterno), su funcionamiento es idéntico al de la oposición libre. En el caso de concurso interno o entre funcionarios, los problemas varían, según que se examinen desde el punto de vista de la Administración en general o de un ministerio concreto. Para la Administración en general, el concurso interno no es un medio de reclutamiento. En cambio, para un departamento aislado un concurso de traslado interministerial es un método de obtener nuevos funcionarios y es equivalente en este sentido a la convocatoria de oposiciones.

Finalmente, la contratación puede jugar un papel muy importante en la etapa actual de la programación de efectivos. Tal como se configura en la ley de Funcionarios el papel de la contratación, parece reducirse al desempeño de funciones no permanentes y que, por tanto, no se reflejan en la configuración de puestos de trabajo previstos en la plantilla orgánica. Sin embargo, en tanto no se

revisen las plantillas del cuerpo para acomodarlas a las previsiones resultantes de la plantilla orgánica, habrá fatalmente un desfase entre el número de puestos de trabajo y el de funcionarios de carrera que pueden reclutarse. Y, a mi juicio, este desfase sólo podrá afrontarse cubriendo ciertos puestos permanentemente de modo normal con personal contratado.

Elaboración del plan de reclutamiento

Sólo cuando se dispone de los datos y estimaciones a que nos hemos referido antes puede elaborarse el plan o programa de reclutamiento propiamente dicho.

En realidad, más que de un plan en singular, debemos hablar de planes en plural, ya que el programa de reclutamiento de la Administración deberá basarse en la existencia de planes de reclutamiento departamentales, coordinados y completados por un plan general elaborado centralmente.

Estos planes deberán fijarse como objetivos las previsiones de reclutamiento que les sirven de base, y deberán incluir las propuestas de revisión de plantillas a que estas previsiones den lugar y los tipos de reclutamiento (oposición, concurso, contratación) a través de los que va a obtener el personal requerido.

Respecto a cada tipo de reclutamiento, el plan deberá prever:

- Duración y contenido del periodo de reclutamiento (así, en el caso de oposiciones, plazos desde la convocatoria hasta la iniciación de las pruebas, duración de éstas, periodo de formación o prácticas en su caso).
- La periodicidad de las convocatorias.
- Los modos de cubrir las vacantes que eventualmente resulten (interinos, acumulación a la convocatoria siguiente, etc.).

Complemento importante del plan de reclutamiento es la información de las posibilidades de empleo en la Administración a los candidatos potenciales, información que resultará en una mayor cantidad y calidad de los aspirantes. La legislación vigente establece la publicidad de oposiciones y concursos, y este mandato se cumple a través de la inserción de la convocatoria en el *Boletín Oficial*. Pero esta publicidad legal puede ampliarse en dos sentidos: por una parte, publicando simultáneamente en el *Boletín Oficial del Estado* dos o más convocatorias sucesivas o el programa que regirá durante cierto número de convocatorias, etc.; por otra, com-

pletando la publicidad del *Boletín Oficial del Estado* con otros medios, como folletos, prensa, etc., tanto en lo que se refiere a cada convocatoria en concreto como a las previsiones de convocatorias a corto y medio plazo.

La programación por un órgano central

La programación de efectivos debe hacerse para la Administración en su conjunto. Y esto exige la intervención de un órgano central. En España, y sin perjuicio de las competencias de asesoramiento y decisión de otros órganos—tales como la Comisión Superior de Personal, el Ministerio de Hacienda, la Presidencia del Gobierno o el Consejo de Ministros—, parece evidente que sea la Dirección General de la Función Pública quien coordine los planes departamentales y elabore el plan general. En este sentido, es alentador ver que en la última reforma se ha creado en ella una sección con la expresiva denominación de «Programación de efectivos y mecanización».

Lógicamente, cabe esperar que la Dirección General de la Función Pública desempeñe en un futuro inmediato un papel determinante en la programación de efectivos de la Administración. De hecho, la puesta en marcha del Registro de Personal, unido a la al parecer inminente aprobación de las plantillas orgánicas, permitirá a la Dirección General de la Función Pública disponer de la mayoría de los datos necesarios para afrontarla. Se ha cubierto ya la etapa básica y más difícil. Será necesario ahora completar esos datos—quizá con la ampliación de la inscripción en el Registro a los sectores del personal al servicio de la Administración aún no incluidos en él—, analizar sistemáticamente estos datos y los resultantes de las plantillas, impulsar la elaboración de programas departamentales. Pero la elaboración de un plan general de reclutamiento ha entrado ya en el terreno de lo factible.

La programación en la esfera departamental

La programación de efectivos a escala departamental debe verse desde una doble perspectiva. En primer lugar, y como ya hemos visto, es una pieza necesaria para la elaboración de un plan general de reclutamiento de la Administración.

Pero al mismo tiempo la elaboración de un plan de reclutamiento

to departamental tiene una enorme utilidad en sí misma y puede comenzarse con independencia de la existencia de un plan general y sin esperar a la elaboración de éste.

En el marco más reducido de un ministerio es posible ya en este momento afrontar la programación de efectivos. Aunque las plantillas orgánicas aún no estén aprobadas, el ministerio puede establecer provisionalmente su propia plantilla y determinar sus necesidades de personal sobre los datos de ésta. Puede prever con un margen de error aceptable cuáles van a ser los cambios de organización, funciones o métodos de trabajo y calcular la repercusión de estas modificaciones sobre la plantilla orgánica. Dispone de datos suficientes sobre sus efectivos y de elementos de juicio para estimar racionalmente las variaciones de éstos.

Hecho el plan de reclutamiento, el ministerio puede proponer la revisión de plantillas de los cuerpos y plazas no escalafonadas que de él dependen y organizar el reclutamiento para estos cuerpos y plazas con arreglo al plan elaborado. Al mismo tiempo, la existencia de este plan le facilitará la obtención de personal necesario de los cuerpos interministeriales a través de concursos, así como la del personal contratado necesario para completar las necesidades de personal que no puedan ser atendidas mediante funcionarios en tanto no estén revisadas las plantillas.

La programación de efectivos como actividad de las nuevas unidades centrales de personal

Es evidente que, salvo en casos excepcionales, la programación de los efectivos de un ministerio ha de prepararse por un único órgano y abarcar la totalidad de los efectivos del departamento. En este sentido, la constitución reciente de unidades de personal es lo que hace factible la programación.

Al mismo tiempo, la función de programación puede permitir a estas nuevas unidades centrales demostrar la plena justificación de su creación como tales y robustecerse frente a resistencias o intentos de vuelta al fraccionamiento anterior. La programación es una función que no puede ser disputada a las unidades centrales, porque nadie la ejercía anteriormente. Y, al mismo tiempo, elaborar esta programación de efectivos supone la vía más eficaz para garantizar la necesaria coordinación de toda la actividad que, en materia de personal, sigue aún dispersa en otras unidades del departamento.