

LA POLITICA DE EMPLEO EN LA ADMINISTRACION: IDEOLOGIAS, INTERESES Y PARTICIPACION *

Por MIGUEL BELTRAN

Sumario: 1. LA PROGRAMACIÓN DE EFECTIVOS.—2. LAS PLANTILLAS ORGÁNICAS Y LA PREVISIÓN DE NECESIDADES.—3. LOS PUESTOS DE TRABAJO DE LA ADMINISTRACIÓN.—4. CONTRATACIÓN DE PERSONAL «VERSUS» REVISIÓN DE PLANTILLAS PRESUPUESTARIAS DE CUERPO.—5. SUGERENCIAS PARA ABORDAR EL PROBLEMA.—6. EL INVENTARIO DE PUESTOS DE TRABAJO NECESARIOS.—7. EL JUEGO DE IDEOLOGÍAS E INTERESES.—8. ¿CÓMO LLEGAR A UN INVENTARIO DE LOS PUESTOS DE TRABAJO NECESARIOS?—9. LOS ASPECTOS POLÍTICOS DEL INVENTARIO DE PUESTOS DE TRABAJO.—10. EL INVENTARIO COMO RESULTADO DE LA PARTICIPACIÓN.

1. La programación de efectivos

A nadie se oculta que desde la crisis de 1929, y especialmente desde el final de la segunda guerra mundial, se ha producido en todos los países un cambio sustancial en el papel de las instituciones públicas, presentes hoy en todos los planos de la vida social, en la que el peso del sector público de la economía ha llegado a adquirir unas dimensiones gigantescas. Piénsese que, por ejemplo, entre los países de la OCDE, la participación del sector público en el producto nacional oscila entre un 20 y un 50 por 100 del total. Pero no se trata solamente de la enorme

* El presente trabajo constituye una segunda versión, reelaborada, de parte de la aportación del autor a un estudio colectivo realizado con una ayuda de investigación del Instituto de Estudios Administrativos, dentro de su plan de actividades investigadoras del año 1976.

importancia cuantitativa del sector público: la presencia y el protagonismo de las instituciones públicas en los sectores clave de la vida económica—por referirnos sólo a ella—son decisivos, ya que han venido a dominar o controlar los recursos y puntos estratégicos de todos los sectores y procesos relevantes, con lo que desde el punto de vista cualitativo su importancia actual es extraordinaria. Dejando aparte el complejo problema de a qué intereses sirve esta poderosa presencia de las instituciones públicas en la vida económica y social, lo que interesa destacar aquí es que el gran aparato público constituido por los órganos legislativos, el Gobierno, la Administración pública, los entes locales e institucionales, y las empresas públicas o semipúblicas, demanda la más alta dosis posible de coherencia en la definición de fines y medios y de instrumentación de las necesarias medidas de aplicación y ejecución. En otras palabras, y sean cuales fueren los objetivos o metas propuestos a la comunidad y decididos o aceptados por los ciudadanos, una situación como la indicada precisa un alto grado de eficiencia en la consecución de objetivos, esto es, un alto grado de racionalidad respecto del volumen, calidad y productividad de los medios puestos en juego; concretamente, para lo que aquí interesa, de los medios o recursos personales: de quienes trabajan para el sector público de la economía. Esta demanda de eficiencia y racionalidad, proveniente de las dimensiones cuantitativas y cualitativas de la presencia de las instituciones públicas en la vida económica y social, resulta particularmente relevante en un contexto político democrático y participativo, debido al control popular sobre empleo de los recursos y adecuación de los procesos que tal contexto político comporta.

Si a todo esto se añade el hecho de que el factor humano utilizado por el sector público de la economía es, por lo menos, la décima parte de la población activa total, se comprende fácilmente que el tema de los trabajadores del sector público (funcionarios o no) es, ante todo, una cuestión de *política de empleo*, con todos sus elementos de reclutamiento, selección, formación profesional, carrera, retribuciones, sindicación, participación, etc. Y uno de los aspectos instrumentales básicos de tal política de empleo no es otro que el de la *progración de efectivos*.

De entre las nociones de programación de efectivos que se han manejado recientemente en nuestro país destaca como más elaborada la ofrecida por Gutiérrez Reñón en un trabajo con ese mismo título presentado en una mesa redonda sobre Problemas Actuales de la Administración de Personal, celebrada en la Escuela Nacional de Administración Pública. Tras referirse a un concepto amplio de programación de efectivos que implicaría 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, asistencia social, órganos de gestión, etc.), el autor propone 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».

Pues bien, a los efectos que aquí nos interesan, procede observar con todo el detenimiento posible la primera actividad de las enunciadas, esto es, la previsión de necesidades, en el bien entendido de que la determinación de las necesidades existentes habrá de tomar en cuenta el conocimiento de los efectivos existentes, de suerte que la conclusión de todo el proceso (los nuevos servidores públicos a reclutar) será una consecuencia directa de la comparación entre necesidades y efectivos actualmente disponibles. ¿Cómo sabe actualmente la Administración cuáles son sus necesidades de personal?

2. Las plantillas orgánicas y la previsión de necesidades

La respuesta a tal pregunta ha de ser, obviamente, una que tome como punto de partida el conjunto de puestos de trabajo del sector público de la economía (o, si se prefiere de una ma-

nera más restringida, de la Administración), y examine a renglón seguido cuáles de entre ellos se hallan vacantes. Pues bien, el catálogo o inventario de puestos de trabajo de la Administración (en este caso de la Administración central) parece que debería venir recogido en las llamadas *plantillas orgánicas*. En efecto, la Ley de Funcionarios Civiles del Estado se refirió a las plantillas orgánicas disponiendo que en ellas «se relacionarán, debidamente clasificados, los puestos de trabajo que consten», precisándose la extensión de las plantillas en el sentido de que «habrán de ajustarse a las necesidades de los servicios». El término *necesidades* resultó, en la práctica, de una gran ambigüedad. La generalidad de los Ministerios civiles, que afirmaban experimentar una crónica escasez de funcionarios en relación con las funciones y cometidos que habían de desempeñar, entendieron las plantillas orgánicas como una ocasión institucional de reflejar documentalmente y de manera justificada el total de efectivos que serían necesarios en cada caso para la satisfactoria realización de las tareas que tenían encomendadas.

Pero la Dirección General de la Función Pública no lo entendió así, y ello por una serie de argumentos. En primer lugar, por creer que de la propia Ley de Funcionarios se desprendía que el término *necesidades* venía referido a la estructura orgánica actual de los servicios, ya que disponía que las plantillas habrían de relacionar «los puestos de trabajo de que consten... los Centros y Dependencias de la Administración del Estado», por lo que no habían de incluirse en ellas las necesidades futuras de puestos de trabajo que las distintas dependencias pudieran prever, sino tan sólo aquellos de que constasen actualmente con existencia orgánica específica y reconocida en el *Boletín Oficial del Estado* por norma de rango suficiente. En segundo lugar se partió de la base de que la realización del inventario o catálogo de puestos de trabajo a incluir en las plantillas no podía fundamentarse en apreciaciones más o menos justificadas acerca de lo que en cada caso se estimasen necesidades presentes o futuras de los servicios públicos, toda vez que por precepto constitucional la Administración opera dentro de unos límites fijados por la Ley, concretada para el caso en los Presupuestos Generales del Estado: las Cortes definen en los Presupuestos el

conjunto de medios personales—y el costo de tales medios— que deben ser utilizados por la Administración para el cumplimiento de los fines estatales. Por consiguiente, y de acuerdo con la doctrina mantenida por la Dirección General de la Función Pública, el total de puestos de trabajo que ha de identificarse, catalogarse y clasificarse en las plantillas orgánicas no puede exceder del total marcado en cada caso por la Ley de Presupuestos. Y ello es así porque, siempre siguiendo dicho razonamiento, no tendría sentido en el ordenamiento jurídico español la elaboración y aprobación de unas plantillas que excedieran del marco presupuestario que hace completamente rígidas las dotaciones en cuanto al número de plazas de los Cuerpos de Funcionarios y plazas no escalafonadas, en tanto que una Ley no las amplíe.

De aquí deducía, en tercer lugar, la Dirección General la imposibilidad de recoger en las plantillas orgánicas otros puestos de trabajo de los que, al estar presupuestariamente previstos, pudieran cubrirse por funcionarios de carrera o interinos. Es decir, los puestos de trabajo cubiertos por personal contratado, incluso los que a despecho de la temporalidad que en la Ley viene atribuida a la relación contractual están cubiertos año tras año por contratados, habían de quedar en todo caso fuera de las plantillas orgánicas. Y ni siquiera esa permanencia *de facto* de buena parte del personal contratado sería suficiente para expresar que el puesto de trabajo de que se trate goza de una indudable existencia, ya que la continua referencia de la Ley al concepto de funcionario, y especialmente de funcionario perteneciente a un Cuerpo, permitiría concluir que la Ley contempla unas plantillas orgánicas limitadas a los puestos de trabajo adscritos a funcionarios de carrera; los Presupuestos destinan, sí, fondos para la contratación de personal, pero lo hacen bajo la fórmula de créditos globales sin especificación de «plazas», lo que, unido al carácter de temporalidad que la Ley atribuye al contrato administrativo, refuerza la conclusión de que resulta imposible considerar otros puestos de trabajo que los que pueden ser cubiertos con las dotaciones específicas de plazas presupuestarias funcionariales.

Esta doctrina de la Dirección General de la Función Pública vino a ser consagrada en el artículo primero del Decreto 247/1970, de 5 de febrero, donde expresamente se prescribe que «Las plantillas orgánicas de la Administración Civil del Estado para el bienio 1970-1971 se elaborarán y aprobarán en dos fases: en la primera fase las plantillas orgánicas determinarán los puestos de trabajo (individual o genéricamente precisados) correspondientes a funcionarios de carrera, aunque sean desempeñados por interinos (...). En la segunda fase se realizará la ulterior clasificación de los puestos (...)». En resumidas cuentas, en las plantillas orgánicas no pueden recogerse los puestos de trabajo deseables, o que se consideran necesarios de acuerdo con las tareas o responsabilidades de cada órgano, ni tampoco los cubiertos por personal que no sea funcionario de carrera. Las plantillas se limitan a ser, por tanto, el documento en el que se especifica la distribución en la estructura orgánica vigente de las plazas presupuestarias que constituyen la plantilla de dotaciones de cada Cuerpo, así como las plazas no escalafonadas, correspondientes a funcionarios que no están integrados en Cuerpos.

La eventual ambigüedad de la Ley acerca del ámbito a que debían extenderse las plantillas quedó, pues, disipada. Las plantillas han terminado por no reflejar los puestos de trabajo de la Administración, sino las dotaciones presupuestarias constitutivas de plazas para ser cubiertas por funcionarios de carrera. Podría así decirse, pues, que no hay diferencia entre los Presupuestos y las plantillas, lo que sin duda explica la inanidad en que ha venido a quedar tal institución. Desde 1970 hasta hoy día las plantillas sólo han servido, en la práctica, como documento para reflejar la distribución entre los distintos Ministerios de las plazas presupuestarias correspondientes a los Cuerpos interministeriales incluidos presupuestariamente en la Presidencia del Gobierno, y como vehículo para expresar las situaciones de poder entre los distintos Cuerpos a la hora de disputarse la adscripción exclusiva o compartida de determinadas jefaturas orgánicas.

3. Los puestos de trabajo de la Administración

Pero lo verdaderamente grave de esta situación no es la degradación institucional de las plantillas orgánicas, que han perdido prácticamente todo su interés para la política de personal de la Administración española, sino que quince años después de comenzar la reforma de la función pública *la Administración española carece absolutamente de cualquier estudio o documento en el que se determinen los puestos de trabajo de que está efectivamente compuesta, y sus necesidades a corto, medio o largo plazo.*

Se conocen hoy día, en efecto, con un razonable grado de aproximación, los efectivos del sector público y, específicamente, el número de funcionarios (más bien de plazas presupuestarias) y de contratados que prestan sus servicios en la Administración central. Pero una cosa es conocer (o más bien estimar, todavía) la masa de personas que prestan servicios (o más exactamente, que pueden presupuestariamente prestarlos) en la Administración central, y otra muy distinta saber cuántos y cuáles puestos de trabajo hay efectivamente en dicha Administración, cuántos y cuáles—en más y en menos—son necesarios actualmente a la vista de las responsabilidades asumidas por la Administración, y cuántos y cuáles son razonablemente previsibles—en más y en menos—a corto, medio y largo plazo. Pues bien, acerca de todo esto la Administración lo ignora todo y, lo que es peor, no dispone en este momento de ningún instrumento para abordar el problema con unas mínimas garantías de éxito, ya que las plantillas orgánicas han quedado, como se ha visto, limitadas a ser una suerte de detalle de la distribución orgánica de las dotaciones presupuestarias. Los planteamientos jurídico-formales han primado aquí una vez más sobre otro tipo de consideraciones, oscureciendo incluso las posibilidades de percepción por la Administración de problemas que son urgentes e imperiosos.

La orientación dada al tema de las plantillas orgánicas escamoteó, pues, cualquier posibilidad institucional de abordar con una mínima racionalidad el problema de la determinación de

las necesidades de personal de la Administración española, y ello justamente en el punto crítico de un sedicente proceso de reforma de la función pública. Dicha reforma se afirmó como el tránsito de un sistema de categorías personales establecidas en los escalafones a un sistema de puestos de trabajo debidamente identificados, descritos y clasificados. Huelga decir que si se suprimió efectivamente el antiguo sistema no llegó en absoluto a establecerse el nuevo. No ha quedado por ello desvertebrada la función pública, ya que se ha mantenido incólume su principal principio estructural: el sistema de Cuerpos de funcionarios. Lo que sí ha desaparecido es la noción de «carrera administrativa», siendo sustituida por algo que en la práctica resulta muy similar al *spoils system*: la libre designación sistemática para cubrir todas las vacantes con rango orgánico igual o superior al de jefe de sección, sin más limitaciones que la de que el nombramiento ha de recaer en funcionario del Cuerpo o Cuerpos a que el puesto de trabajo de que se trate figure adscrito en la plantilla orgánica. No es este el momento de discutir si eran técnicamente viables los procedimientos de identificación, descripción y clasificación de puestos de trabajo en la Administración española, ni si el sistema de Cuerpos como principio estructurante básico presenta más inconvenientes que ventajas; ni se va tampoco a entrar ahora en el tema de la desprofesionalización que supone la desaparición de la carrera administrativa o, si se prefiere, la «politización» que implica el libre nombramiento y cese desde el nivel de jefe de sección hacia arriba. Baste con indicar que todos los problemas apuntados son extraordinariamente importantes para el sistema de la función pública, y que todos ellos tienen que ver, y muy de cerca, con la teoría, la regulación legal y la práctica del *puesto de trabajo* en la realidad administrativa española.

Volvamos, pues, a la conclusión anteriormente establecida: no existe actualmente ningún documento donde se encuentren determinados, ni ningún procedimiento para su determinación, los puestos de trabajo de la Administración española: ni los que tiene en el momento presente, ni los que ahora necesitaría, ni menos aún los que serían necesarios en un futuro próximo o lejano. No existe, pues, ninguna determinación de necesidades

para la función pública española que permita conocer las demandas que ésta formula, o ha de formular, al mercado de trabajo, ni siquiera en términos muy agregados (como pudiera ser, por ejemplo, por sectores o ramos profesionales y, dentro de ellos, por niveles educacionales). Se da incluso la rara circunstancia de que, siendo insuficientes los efectivos de determinados Cuerpos, la Administración ha tenido que hacer frente a sus crecientes responsabilidades contratando personal; pero como legalmente el contrato administrativo es necesariamente temporal, la Administración se ha negado a considerar los puestos de trabajo cubiertos por contratados como tales puestos de trabajo de naturaleza permanente. No es sólo, pues, que se considere «temporero» a la persona contratada formalmente *pro tempore*, sino que se considera igualmente temporal al propio puesto de trabajo atendido por aquélla, confundiendo así la relación de servicio de la persona en cuestión con la situación orgánica del puesto de trabajo de que se trata.

La resistencia de la Administración a considerar como verdaderos puestos de trabajo permanentes los atendidos por personal contratado (que puede llevar a situaciones tan grotescas como, por ejemplo, la que se da en muchos Centros de enseñanza, en las que la mayor parte de la docencia descansa sobre el llamado personal «no numerario») no es una pura consecuencia de un extremado formalismo jurídico. Descansa más bien en una política gubernamental dirigida a presentarse ante las Cortes año tras año con muy escasas demandas de aumento de los efectivos funcionariales (en base a la vieja ideología de que el incremento de funcionarios es pernicioso y despilfarrador), acompañada de unas correlativas, más disimuladas y relativamente fáciles de obtener, demandas de aumento de los créditos globales para contratación. Si a eso se añade el particularismo de muchos Cuerpos de funcionarios que no han deseado «masificarse», y han optado por una política de Cuerpo malthusiana que rechaza el incremento de sus plazas presupuestarias y, consecuentemente, de sus efectivos, aunque no desdeñan la contratación de personas para realizar las funciones que son propias de sus cualificaciones profesionales, se comprenderá fácilmente la situación antes descrita.

El primer paso, por tanto, para una determinación de las necesidades de personal de la Administración pública ha de ser, necesariamente, el inventario de los puestos de trabajo de las distintas unidades administrativas. De entre esos puestos, unos estarán desempeñados por funcionarios de carrera, otros por interinos, y otros, en fin, por personal contratado o eventual. Pero a todos ellos habrá que considerarlos como tales puestos de trabajo. Incluso habrá que contabilizar los no desempeñados por nadie, pero cuya existencia se deduzca de las deficiencias visibles en la prestación de los servicios: si, por ejemplo, los grupos en que esté dividido un determinado curso de un Centro de enseñanza son demasiado voluminosos y no permiten el necesario rendimiento pedagógico, es obvio que tendría que haber más grupos con un número menor de alumnos; esto es, se necesitan más profesores: en otras palabras, hay más puestos de trabajo que los efectivamente desempeñados.

Las estimaciones de necesidades (totales, por grupos profesionales y por estratos educacionales) no pueden limitarse a ser un mero inventario de los puestos de trabajo—desempeñados o no—existentes en el momento presente, sino que deben incluir proyecciones hacia el futuro. Por continuar con el concreto ejemplo propuesto más arriba, pueden calcularse con un alto nivel de seguridad las demandas futuras para estudios de cualquier tipo, pudiéndose precisar incluso la «clientela» futura de los distintos Centros; si a eso se añade la fácil predicción de jubilaciones, fallecimientos y excedencias entre los docentes, no resultará muy complicado establecer la proyección de necesidades de docentes para distintos momentos futuros, con lo que podrían tomarse las medidas necesarias para que el servicio estuviese correctamente atendido en cada momento.

Si se ha conseguido determinar las necesidades de personal de las distintas unidades administrativas y servicios para el momento presente y para distintos momentos del futuro, su comparación con los efectivos realmente existentes (y con sus características de edad, preparación profesional, etc.) permitirá elaborar una racional política de personal, que incluirá como pieza maestra un programa de reclutamiento ajustado al mercado de trabajo. Hemos llegado, pues, al punto crítico del proceso de

programación de efectivos: *la comparación del volumen y estructura de los efectivos existentes con la determinación de las necesidades presentes y futuras permitirá formular el programa de reclutamiento en cada momento más adecuado para el buen funcionamiento de los servicios públicos y para el mercado de trabajo del país.*

4. Contratación de personal versus revisión de plantillas presupuestarias de Cuerpo

Ahora bien, un programa de reclutamiento racionalmente planteado para el actual momento de la Administración española habría de suponer con toda probabilidad una revisión de las plantillas de muchos Cuerpos de funcionarios, al menos por lo que se refiere a la Administración central y a la institucional. En efecto, difícilmente puede pensarse que ajusten hoy en día las plantillas presupuestarias de muchos Cuerpos con las necesidades de personal existentes y previsibles, toda vez que dichas plantillas son el resultado de una determinada situación en la que, como antes se apuntaba, muchos Cuerpos habrán ejercido un cierto malthusianismo sobre sus efectivos, lo que ha venido a coincidir con el criterio gubernamental de retocar el alza lo menos posible las plantillas presupuestarias. De aquí se ha derivado el problema del personal contratado con contrato administrativo formalmente temporal, pero en la práctica permanente; este problema, cuya magnitud no ha sido todavía definitivamente establecida, se manifiesta recurrentemente en los últimos años a través de protestas y reclamaciones de quienes se encuentran en tal situación, reivindicando alguna suerte de estabilidad profesional orientada con frecuencia a la obtención de un contrato laboral por tiempo indefinido. La Administración, en sus respuestas a tales reclamaciones, subraya un aspecto del problema y silencia otro: lo que subraya es la temporalidad inherente a la contratación administrativa por disposición de la Ley; y silencia, en cambio, el hecho de que los puestos de trabajo desempeñados por el personal contratado son en la práctica tan permanentes como los cubiertos por funcionarios de carrera.

Los contratados arguyen que desempeñan sus puestos de trabajo tan a satisfacción de la Administración como lo hacen los funcionarios, pese a lo cual sobre su futuro profesional gravita siempre la amenaza de la cancelación unilateral del contrato por parte de la Administración (posibilidad expresamente prevista), o de su no renovación; la Administración, a su vez, razona que no puede prescindir del sistema de mérito para el ingreso de los servidores públicos, tanto por respeto a los derechos de quienes son ya funcionarios por haber superado las pruebas selectivas, como por respeto a los intereses de la propia comunidad. El hecho, en todo caso, es que la Administración ha carecido absolutamente a este respecto de una política de personal que, con una mínima previsión de las necesidades, adapte el volumen de las plantillas de los Cuerpos de funcionarios a las nuevas situaciones derivadas del proceso de cambio social, que con tanta fuerza se han manifestado en los últimos años. Si hay algún culpable de la actual situación, ese es sin duda la Administración (incluyendo aquí, obviamente, al Gobierno).

5. Sugerencias para abordar el problema

Pues bien, lo que aquí se sugiere es la necesidad de que se aborde el problema actualmente existente estudiándose las líneas de solución necesarias para resolver la situación planteada y, al mismo tiempo, se sienten las bases necesarias para que, hacia el futuro, la Administración española cuente con los medios precisos para evitar su repetición, gracias a un sistema de programación de efectivos que logre ajustar las necesidades de personal con los oportunos programas de reclutamiento.

Por de pronto, debería llevarse a cabo un análisis completo de la evolución de las plantillas presupuestarias de los distintos Cuerpos de funcionarios—al menos de la Administración central—a lo largo de los últimos cincuenta años, poniendo así de relieve para cada uno de los Cuerpos existentes cómo ha ido acomodando sus plazas presupuestarias (o cómo se ha abstenido de hacerlo) a las cambiantes circunstancias de la vida española. La investigación no sería demasiado complicada, toda vez que

bastaría utilizar como fuente los Presupuestos Generales del Estado, computando en cada uno de ellos las plazas asignadas a cada Cuerpo.

A la vez habría de estudiarse cómo han evolucionado los efectivos de cada Cuerpo, considerando como tales el número de personas que estuviesen en activo, también a lo largo del indicado periodo de cincuenta años. Esta tarea es, evidentemente, más complicada que la anterior, pero en las distintas jefaturas de personal hay documentación suficiente para llevarla a cabo, contando además con los escalafones y relaciones de funcionarios que para cada Cuerpo se han ido publicando. Los efectivos reales de cada Cuerpo no pueden, en cada momento, ser superiores a las plazas presupuestarias que tenga asignadas, por definición, sino que serán inferiores. Pues bien, justamente lo que interesa indagar es *en qué medida los efectivos reales de cada Cuerpo han estado permanentemente por debajo de las plazas presupuestarias que haya tenido asignadas*, y si esa medida es lo bastante significativa como para haber funcionado como freno a posibles ampliaciones de la plantilla presupuestaria.

El tercer elemento a tener en cuenta sería el del número de contratados para realizar funciones asimilables a las de cada Cuerpo; no es necesario decir que en la medida en que los efectivos reales de un Cuerpo hayan debido ser completados con personal contratado, y tanto más si ha tenido permanentemente plazas vacantes y si no ha habido ampliaciones de la plantilla, y el volumen de plazas presupuestarias atribuidas a dicho Cuerpo debe ser aumentado.

6. El inventario de puestos de trabajo necesarios

De acuerdo con todo lo indicado hasta aquí, una política de personal que pretenda un mínimo de racionalidad ha de apoyarse en unas sólidas bases cuantitativas que le permitan programar el volumen y características de sus efectivos en el marco de la política general de empleo, y de acuerdo con las cambiantes demandas procedentes de la situación (política, económica, social) en que en cada momento se encuentre el país. La versión mí-

nima de dicha programación de efectivos exige la comparación del número de personas que en un momento dado trabajan para el sector público de la economía (clasificadas, al menos, por su nivel educacional y el ámbito profesional de su formación), con los puestos de trabajo necesarios (clasificados de igual manera).

El volumen de los efectivos con que cuenta el sector público (o cualquiera de sus subsectores o administraciones, evidentemente) puede determinarse y analizarse por vía censal. Pero, ¿cómo determinar los puestos de trabajo necesarios en cada momento? Ya se ha visto que las plantillas orgánicas, tal como están diseñadas en la normativa aplicable y, sobre todo, tal como han sido entendidas por la Dirección General de la Función Pública, son incapaces de proveer a esta determinación, ya que se limitan a distribuir en la estructura orgánica vigente las plazas presupuestarias correspondientes a funcionarios de carrera e interinos. Esta inadecuación de las plantillas orgánicas para la determinación de los puestos de trabajo necesarios es tan obvia que se ha podido escribir que la elaboración de las plantillas orgánicas permite conocer las necesidades reales de personal, haciendo figurar en un anexo «los puestos de trabajo que deberían estar ocupados por funcionarios pero que, por insuficiencia de créditos presupuestarios, no pueden ser incluidos en las plantillas orgánicas», así como los que «deberían ser ocupados por funcionarios pero, por insuficiencia de sus efectivos, se atribuyen provisionalmente a personas que no son funcionarios, y los que sería necesario crear para mejorar el funcionamiento de los servicios públicos» (1). No es necesario subrayar la importancia de una declaración como la transcrita, en la que se reconoce la inadecuación de las plantillas orgánicas para la programación de efectivos. Pues, en definitiva, tales anexos destinados a recoger los puestos de trabajo que *deberían estar ocupados por funcionarios* pero que no lo están (ya por estar ocupados por personal no funcionario, ya por no estar ocupados por nadie), no son contemplados por las normas vigentes en materia de plan-

(1) Cf. Carlos VÁZQUEZ DE LA TORRE: «La gestion prévisionnelle des effectifs dans la fonction publique espagnole», en el *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, número 29, janvier-mars 1974, pp. 7 a 24; la cita, en p. 19. El trabajo se inscribe en el contexto de los publicados sobre el mismo tema en el *Annuaire International de la Fonction Publique 1973-1974*, pp. 11 a 356.

tillas, al menos de acuerdo con la interpretación que de aquéllas ha venido haciendo insistentemente la propia Dirección General de la Función Pública. En resumidas cuentas, lo que se reconoce lúcidamente en el artículo de Vázquez de la Torre citado es que la programación de efectivos no puede llevarse a cabo con las solas plantillas orgánicas (tal como vienen siendo concebidas): se necesita algo más, un inventario de los puestos de trabajo necesarios en cada momento. El autor citado propone unos *anexos a las plantillas*. Pero quizá deba hacerse otro planteamiento más ambicioso.

Antes de intentar su diseño, sin embargo, parece necesario insistir en algunos aspectos conceptuales, y ello partiendo de algunas afirmaciones contenidas en el trabajo citado más arriba. Hay que decir, en primer lugar, que no es la insuficiencia de créditos presupuestarios lo que impide incluir en las plantillas orgánicas los puestos de trabajo que deberían ser ocupados por funcionarios, sino específicamente la *insuficiencia de plazas presupuestarias dotadas* en las plantillas de los distintos Cuerpos (o como plazas no escalafonadas); el problema no es de insuficiencia de créditos, sino de insuficiencia de dotaciones específicas para plazas presupuestarias de un Cuerpo determinado; la prueba está en que con frecuencia no se amplían las plantillas de un Cuerpo, pero, sin embargo, se amplía el crédito de contratación concedido a un Ministerio determinado para que atienda con personal contratado a la deficiencia de funcionarios. Lo que impide incluir muchos puestos de trabajo en las plantillas orgánicas no es la falta de créditos presupuestarios, sino la no ampliación de las plantillas presupuestarias de los Cuerpos de funcionarios, que no es la misma cosa. En segundo lugar conviene detenerse en la afirmación de que el anexo que se propone a las plantillas orgánicas debería recoger también los puestos de trabajo *que sería necesario crear* para mejorar el funcionamiento de los servicios públicos: ello es cierto, pero no en todos los casos. En efecto, parte de los puestos de trabajo de la Administración española se crean específica y explícitamente: se trata de aquellos que tienen relevancia orgánica, es decir, de aquellos que comportan un cierto grado de jefatura (negociados, secciones, servicios y Subdirecciones generales, a más de algunos de

rango asimilado, como Directores de programa o Asesores técnicos). Pero otra parte de los puestos de trabajo existentes o que puedan existir *ni se crean ni es necesario crearlos* por acto formal alguno: basta simplemente con reconocerlos teniendo en cuenta su existencia, es decir, percibiendo su necesidad.

Así pues, los puestos de trabajo en cada momento necesarios son algo que «está ahí», que se deriva del conjunto de actividades y procesos que en cada momento asume la Administración. Podrá suceder que las previsiones-autorizaciones presupuestarias acerca del número y clases de funcionarios de carrera cubran o no adecuadamente ese conjunto de puestos, y si no lo cubren habrá que rectificarlas lo antes posible. Y podrá suceder también que parte de esos puestos de trabajo, por implicar alguna jefatura orgánica, hayan de ver su existencia formalizada expresamente en una norma de carácter orgánico. Pero, en definitiva, *lo necesario* es el conjunto de puestos de trabajo, cubiertos o no por funcionarios según que los mecanismos presupuestarios hayan reaccionado o no adecuadamente a la necesidad, y formalizados a través de normas orgánicas en mayor o menor grado según que los mecanismos de atribución de rango jerárquico hayan sido más o menos generosos.

7. El juego de ideologías e intereses

Quizá sea conveniente recordar aquí algunas pautas de comportamiento de la Administración, que sin duda oscurecen el planteamiento del problema tal como aquí se intenta. Ante todo, y como ya se ha indicado, la renuncia de los Gobiernos a presentar a las Cortes proyectos de Leyes Presupuestarias que incluyan ampliaciones de las plantillas de los Cuerpos, y como correlato necesario su propensión a presentar incrementos de los créditos globales de contratación para los distintos Ministerios, como reconocimiento vergonzante de la necesidad de más personal. Este es un dato, no sólo del pasado, sino muy probablemente también del futuro, al menos inmediato: la política de «pocos funcionarios», dadas sus profundas raíces liberales, ten-

derá a deformar con su carácter prejudicial la política de «los funcionarios necesarios».

En segundo lugar, es bien sabido que los Cuerpos privilegiados y poderosos han sabido controlar eficazmente el incremento de sus dotaciones presupuestarias y, consecuentemente, de sus efectivos, con una política malthusiana basada en que al ser más, habrían de repartir entre más el montante de sus privilegios económicos, sociales y políticos. Y ello tanto en la época del prebendalismo anárquico de las tasas, como en la posterior de discusión con el Ministerio de Hacienda de los créditos globales para complementos retributivos. E incluso en el caso de Cuerpos cuyas prebendas no eran retributivas, sino estrictamente sociales, el bloqueo de los aumentos de dotaciones presupuestarias fue durante muchos años sumamente eficaz, con las consecuencias de todos conocidas para el servicio prestado.

En tercer lugar, no puede desconocerse la política de fomento de jefaturas orgánicas propia de todo Cuerpo con aspiraciones a ocuparlas. Tal política sólo encuentra su término cuando todos los integrantes del colectivo han conseguido «su» jefatura, y muchas «reorganizaciones» de los servicios no tienen otra función latente que la dicha, sean cuales fueren los términos utilizados pomposamente para describir su función manifiesta. Bien es verdad que esto sólo suele ocurrir entre los Cuerpos superiores, y entre éstos se produce de manera diferente para los que aspiran a tener una carrera administrativa basada en una cadena de ascensos, y para aquellos Cuerpos en los que el puro y simple ingreso constituye toda la carrera a que aspiran sus miembros; los primeros tratan de proveer de jefatura orgánica a todos los funcionarios que los integran, en tanto que los segundos se limitan a conseguir la totalidad de las jefaturas existentes en aquella área orgánica colonizada por el Cuerpo, no importándoles que muchos o la mayoría de sus miembros carezcan de jefatura orgánica siempre que *todas* las del área propia estén en sus manos.

Todo ello dificulta extraordinariamente la tarea de inventariar los puestos de trabajo de la Administración que son necesarios en un momento dado, estén o no desempeñados en dicho momento por alguna persona, y sea o no funcionario de carrera

dicha persona. Ideologías e intereses se entrecruzan con gran fuerza en este terreno, lo que impone formas de proceder peculiares. Precisamente el punto de partida de cualquier intento de determinar el número y clases de los puestos de trabajo necesarios para las distintas Administraciones públicas no puede ser otro que el de reconocer los intereses y prejuicios que enmascaran la realidad.

8. ¿Cómo llegar a un inventario de los puestos de trabajo necesarios?

En resumidas cuentas: la Administración podrá conocer cuáles son sus necesidades de personal si compara los puestos de trabajo que necesita mantener adecuadamente cubiertos para garantizar el buen funcionamiento de los servicios, con los efectivos de que dispone, unos y otros clasificados, al menos, por subsectores profesionales y nivel educacional. Pero la identificación de los puestos de trabajo necesarios es una cuestión de difícil solución, a la que nada aportan las plantillas orgánicas por limitarse, de una parte, a la estructura orgánica existente y, de otra, a la distribución en ella de las plazas presupuestarias dotadas. Se requiere, pues, llegar a *un inventario ad hoc de los puestos de trabajo necesarios*. El inventario en cuestión no tomaría en consideración las dotaciones presupuestarias existentes, ni la estructura orgánica vigente (salvo en sus líneas generales), ni el hecho de que un puesto determinado esté ocupado por un funcionario de carrera o por un contratado, y ni siquiera el hecho de que el puesto esté o no efectivamente ocupado o lo haya estado alguna vez. Se trata de inventariar los puestos de trabajo necesarios para la Administración, es decir, para el adecuado funcionamiento de los servicios públicos, no los puestos actualmente cubiertos, o los desempeñados por un tipo concreto de personas. Todo esto, sin embargo, no quiere decir que se haya de partir de cero para llevar a cabo el inventario en cuestión.

En efecto, si el inventario no ha de tomar en cuenta sino las líneas generales de la estructura orgánica vigente, sin embargo, deberá llevarse a cabo teniendo bien presente el catálogo de

funciones y tareas encomendadas a los grandes órganos administrativos. Y ello, entre otras razones, porque el estatuto orgánico de la Administración española es demasiado rígido; en ninguno de los países que de ordinario se toman como punto de comparación para nuestra Administración está tan formalizada, tan legalizada la producción de normas orgánicas. Hay que prever para el próximo futuro de la Administración española una mayor flexibilidad orgánica, desde la creación o extinción de Ministerios hasta la de negociados. Esto introduce en cualquier Administración un fuerte factor de fluidez, una falta de fijeza que puede ser entendida por muchos como nota de desorganización: la estructura formal de la organización se remodela, compone y recompone constantemente, y ello sin los límites formales que existen aún entre nosotros. Pues bien, prescindiendo de que esta plasticidad orgánica pueda parecer a muchos excesiva, lo cierto es que supone la única vía para adaptar constantemente la estructura orgánica a las cambiantes necesidades del medio social en que se produce la actuación de la Administración. Y es entonces cuando cobra todo su relieve el cuadro de tareas, funciones y competencias atribuidas a la Administración, y la correlativa exigencia—demandada parlamentariamente—de que tales competencias se desenvuelvan de manera apropiada, de que los objetivos previstos se alcancen, y de que los servicios se presten satisfactoriamente. La estructura orgánica, al perder su fijeza y su estabilidad, no corre el riesgo de convertirse en un fin en sí misma, y recupera su original sentido instrumental. He aquí por qué, en el futuro, la determinación de los puestos de trabajo necesarios habrá de descansar más bien en los objetivos, servicios y tareas que ha de afrontar la Administración, que en la estructura orgánica existente, ya que ésta alcanzará un alto grado de contingencia (del que ahora, evidentemente, carece).

Pero el marco para la determinación de los puestos de trabajo necesarios no se limita al catálogo de servicios, objetivos y tareas, por una parte, y a las líneas generales de la estructura orgánica existente, por otra, sino que incluye un tercer elemento de una importancia capital: el Presupuesto. Pero ahora entendido, no en el estricto sentido restrictivo de las específicas plazas

presupuestarias disponibles durante el ejercicio, sino como especificación del volumen de créditos con que atender a las necesidades de personal. Y del mismo modo que es utópica la política de *zero budgeting*, que pretendería en cada Presupuesto plantearse de nuevo—desde cero—todas las partidas de gasto, hay que declarar extraordinariamente perniciosa la política de absoluta *fidelidad al precedente*, tanto más cuanto mayores sean los cambios sociales y políticos que se vengán experimentando. De aquí que dicho volumen de créditos para atenciones de personal haya de venir condicionado por otra serie de macromagnitudes que sean la expresión de la política gubernamental, y siempre lo serán, por lo menos en el muy estricto sentido de utilización de medios escasos para usos alternativos. Evidentemente, parte de los recursos destinados al pago de los trabajadores públicos estarán de antemano comprometidos por corresponder a las retribuciones de los funcionarios de carrera, que son inamovibles, e incluso a las del personal contratado, cuyo despido será cada vez más problemático para la Administración, con lo que, de hecho, tenderá también a la inamovilidad (tanto más cuanto, también de hecho, desempeña puestos de trabajo realmente existentes y no cubiertos por funcionarios por falta de las correspondientes dotaciones). En la práctica, por tanto, será casi imposible que el volumen total de créditos presupuestarios para pago de personal disminuya de un año para otro; lo que ha de destacarse no es la posibilidad de disminución, sino *la de racionalidad de los aumentos, y la de mejor utilización del capital humano existente*.

Pero volvamos al tema de las condiciones para la determinación o inventario de los puestos de trabajo necesarios. Ya se ha indicado el papel que han de cumplir en dicha tarea los objetivos y servicios a cargo de la Administración, las líneas generales de la estructura orgánica existente, y el volumen y estructura de los recursos presupuestarios disponibles al efecto. Esto sentado, resta afirmar que *la racionalización del inventario no puede concebirse como un puro problema técnico*.

9. Los aspectos políticos del inventario de puestos de trabajo

En efecto, la concepción puramente técnica de la determinación de los puestos de trabajo necesarios haría inviable el empeño, como ya sucedió a raíz de la normativa funcionarial surgida de la reforma administrativa en los años 1964 y siguientes. No es necesario recoger aquí con detalle cuáles fueron las prescripciones de las distintas normas al respecto, pero sí recordar que se pretendía pasar de un sistema de categorías personales a un sistema de puestos de trabajo convenientemente clasificados, siendo el rango de los distintos puestos el esquema sobre el que se desarrollaría cada carrera administrativa. Pues bien, los pasos requeridos implicaban identificar los distintos puestos de trabajo existentes, analizar sus tareas, describirlos con un mínimo de pormenor, y clasificarlos por niveles de dificultad y responsabilidad. Para ello la Administración intentó formar técnicamente a los correspondientes analistas, organizó reuniones y grupos de trabajo, nombró Comisiones ministeriales con varia representación, elaboró catálogos de puestos que podían considerarse genéricos o comunes, y supuso que llegaría a verter toda esa información en las plantillas orgánicas y en sus documentos complementarios. No hay que decir que tales propósitos fracasaron completamente, hasta el punto de que las plantillas orgánicas actualmente existentes, en la problemática medida en que existen públicamente, no son sino una caricatura de lo que inicialmente se había previsto.

Cabría quizá sostener que el fracaso del proyecto se debió a que a lo largo de su intento de realización no obtuvo los apoyos necesarios en las altas instancias del poder, por lo que su fracaso no sería técnico, sino político. Y en cierto sentido esta opinión sería correcta: en el sentido de que una operación de ese tipo, abandonada a recursos puramente técnicos, es inviable. Es decir, no es que falle porque no consiga el respaldo político necesario, sino porque en su planteamiento se ignoraron los *condicionantes políticos: los intereses y las posiciones relativas de poder*. Un planteamiento puramente técnico que no los tome en cuenta, o

incluso que los oculte, está destinado a fracasar, como efectivamente ha sucedido. Y, en la práctica, las propias plantillas orgánicas actualmente existentes han terminado por no ser el resultado de operaciones técnicas, sino de negociaciones encubiertas: piénsese en el tema de la adscripción de puestos a Cuerpos, sumamente conflictivo, y resuelto en cada caso por una confrontación entre los Cuerpos interesados, desesosos de reservarse los puestos de rango más elevado, o la totalidad de los existentes en un área colonizada. Y se emplea aquí el término «negociación» cuando en la mayor parte de los casos el que mejor reflejaría el proceso sería el de «imposición»: los Cuerpos más poderosos se imponen a los menos, reservándose los puestos en que están interesados, o aceptando como mal menor una adscripción indistinta, en el bien entendido de que en la práctica se nombrará siempre para el puesto disputado a un miembro del Cuerpo prevalente.

Por último, no cabe desconocer otro aspecto de la cuestión bien comprobado: la tendencia de los responsables de los servicios a exagerar las necesidades de personal, tanto para garantizar al máximo su funcionamiento, como para obtener para el servicio un mayor grado de prestigio al contar con más personal y, posiblemente también, con una estructura orgánica más rica. Lógicamente, los responsables de los servicios no tienen por qué tener en cuenta en sus demandas de recursos el principio de la escasez y la consecuente concurrencia de demandas; por el contrario, lo esperable es que no se autolimiten en sus peticiones, puesto que ya se les limitará desde instancias superiores al recoger y atender en la medida de lo posible sus peticiones. Normalmente se da, incluso, un mecanismo de ajuste no explícito entre demandas de recursos y alocación de recursos, en virtud del cual el responsable de los servicios calcula un exceso en sus peticiones a partir de la experiencia de que siempre conseguirá menos de lo que pida, en tanto que quien ha de conceder los recursos recalcula a su vez dicho margen de seguridad para deducir con ello lo que el responsable de los servicios está realmente pidiendo. Una vez más, por tanto, se produce el fenómeno de la negociación encubierta, bien por razones de prestigio y poder, bien por la forma de ajustar el verdadero volumen de los re-

recursos demandados. Recursos que incluyen, obviamente, personas, lo que implica la existencia de puestos de trabajo.

De lo dicho hasta aquí se desprende claramente la necesidad de abordar el tema de la determinación de necesidades de manera que no se vea enturbiado por las ideologías y prejuicios existentes, por los intereses individuales y de Cuerpo, por las situaciones relativas de poder, por factores de prestigio, o por márgenes de seguridad para la negociación de recursos. Pues bien, la solución a este conjunto de dificultades no puede ser otra que su explícito reconocimiento, excluyendo cualquier planteamiento que, por su pretendida asepsia técnica, las desconozca. En el bien entendido de que cuando aquí se rechaza lo que se viene llamando un «planteamiento técnico» se entiende por tal el que predique la neutralidad de la operación, en el sentido de negar o no prestar explícita atención a los factores antes expuestos; no se trata, por tanto, de preferir la improvisación o la ignorancia a la responsabilidad profesional o a las reglas del trabajo seriamente llevado a cabo, sino de poner el mayor énfasis en la necesidad de *contar con todos los datos del problema*, reconociendo la primordial relevancia de los factores, llamémoslos así, «políticos»: ideologías, intereses, poder, prestigio, concurrencia por recursos escasos. Se ha apuntado más arriba que en estos procesos de determinación de necesidades se verifica la más de las veces una suerte de negociación encubierta: se trata, pues, de explicitarla, de sacarla a la luz y de identificar las posiciones de los negociadores como elementos que influyen, condicionan o determinan la apreciación de las necesidades existentes y las posibilidades para su atención. Siempre será mejor esta clarificación deliberada que la presentación de un proceso sedicentemente técnico que enmascare una vez más los verdaderos factores concurrentes a la decisión de que se trate.

10. El inventario como resultado de la participación

Lo que se recomienda, pues, es la realización de un inventario *ad hoc* de los puestos de trabajo necesarios para el buen funcionamiento de los servicios y tareas atribuidos a la Adminis-

tración, llevado a cabo a través de un proceso que garantice la participación de los interesados, y por ende, la publicación y explicitación de los factores condicionantes de la apreciación de las necesidades.

El proceso en cuestión tendría que tener dos puntos de partida: de un lado, el volumen y estructura actual de los puestos de trabajo efectivamente desempeñados, bien por funcionarios o por personal contratado, clasificados por subsectores profesionales y por niveles educacionales. De otro lado, la opinión fundada de los responsables de los servicios acerca de las necesidades en más o menos (tanto en conjunto como por profesiones y niveles) de puestos de trabajo para asegurar el funcionamiento óptimo de los servicios y el logro de los objetivos previstos. Dichos puntos de partida habrían de ser discutidos y evaluados por otras instancias: en primer lugar, por los superiores en la escala jerárquica de los responsables de los servicios, que aportarían una visión de conjunto acerca de las estructuras más amplias en que se inscribe cada servicio. En segundo lugar, por los propios trabajadores de dichos servicios, funcionarios o no, a partir de la experiencia directa que tienen acerca del funcionamiento del servicio. En tercer lugar, por los usuarios del servicio, ya se trate de particulares, ya de otros servicios de la Administración para el caso de las oficinas que no tienen contacto directo con el público. Y en cuarto lugar, por los órganos centrales de la Función Pública, de la Reforma Administrativa, y de Organización y Métodos. No es necesario indicar que en determinados escalones del proceso, concretamente en el departamental, sería necesario evaluar económicamente con todo cuidado las apreciaciones de necesidades de puestos de trabajo que fueran reuniéndose, tanto para hacer realistas las futuras propuestas como para ir programando temporalmente su instrumentación.

No parece necesario describir ahora los aspectos formales de una tarea como la indicada, pero sí destacar al menos que en los equipos de trabajo que hayan de formarse han de figurar tanto representantes de las instancias internas como de las externas a la propia Administración.

Gracias a este esquema, el inventario de los puestos de trabajo necesarios será resultado de un proceso participativo en

el que habrán intervenido no solamente los órganos centrales de la función pública, sino los propios órganos administrativos afectados, los funcionarios y sus representantes sindicales, los llamados administrados y los usuarios del servicio de que se trate, por sí mismos y a través de sus asociaciones en caso de haberlas.

Una vez determinados los puestos de trabajo necesarios, su confrontación con las conclusiones obtenidas acerca de los efectivos disponibles permitirá formular los programas de reclutamiento que sean posibles, y ello en el marco de una política general de empleo en el sector público que tome en consideración a la existente en el sector privado de la economía y provoque el ajuste entre ambas, así como su adaptación a la estructura y posibilidades del sistema educativo y a la situación general de la economía. Sólo por esta vía podrá existir una verdadera programación de efectivos que integre al sector público en el mercado de trabajo del país.

