

**FRICCIONES ENTRE
LOS ORGANOS ELECTIVOS
Y LA
ESTRUCTURA PERMANENTE
EN LOS ORGANISMOS
DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA**

651.3 : 65.012.6 : 35.07 + 352

Por RICCARDO RICCARDI

El problema de la distribución de competencias entre los funcionarios electivos y los permanentes, que origina conflictos en determinadas organizaciones, puede resolverse con la aplicación de los principios de organización, en la forma que en este trabajo referido a la Administración municipal expone el Profesor Riccardi.

I. INTRODUCCIÓN

Cualquiera que esté un poco familiarizado con los problemas de la organización habrá advertido ya hace tiempo que los estudiosos y los expertos en la materia discuten sobre un fenómeno derivado de la existencia simultánea—en el seno de la Administración pública—de dirigentes electivos políticos, transitorios y de funcionarios permanentes de la organización.

Las fricciones, el descontento y el malestar de los dos grupos dan lugar a situaciones tan complicadas que se hace imposible distinguir quién está colocado en la organización, en la línea jerárquica y quién forma parte del «staff».

Consideremos, por ejemplo, el caso de una Administración municipal.

Se plantea el problema de determinar si podremos considerar «línea» a los jefes de negociado o al Secretario general, o si debemos pensar que «línea» son los concejales encargados de la supervisión de las diferentes actividades.

Las hipótesis que se podrían formular son muchas, pero todas ellas no hacen sino confirmar una persistente posibilidad de fricción. Una Administración municipal puede ser representada de la manera expresada en la figura 1.

En esta hipótesis los concejales son los consultores políticos de la línea ejecutiva constituida por el personal permanente, pero ¿en qué debería concretarse la acción de los concejales? Evidentemente en la labor de sugerencia y consejo a los funcionarios en su actividad normal.

Pero desde el momento en que el responsable ante la ley es el Alcalde, que es Presidente de un Consejo, y, por tanto, en el ejercicio

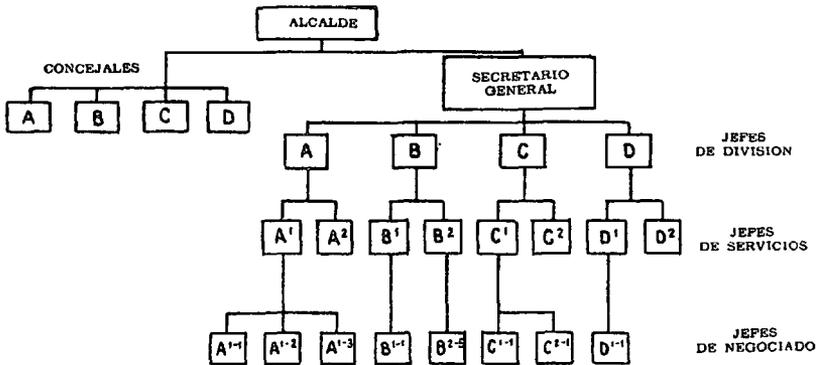


Fig. 1

de sus funciones se vale de la obra de unos consejeros asesores, en realidad el poder decisorio y ejecutivo es de éstos y no de los funcionarios.

Es evidente, pues, que la estructura, para satisfacer esta exigencia, debe ser diferente, y se puede pensar en una estructura de otro tipo (fig. 2).

Esta hipótesis parece más lógica, pero no lo es. De hecho los «alcaldes y los concejales pasan» mientras el cuerpo permanente queda—se dice normalmente que en los Ministerios los Ministros pasan, pero los funcionarios quedan—. ¿Qué función tiene entonces el Secretario general? ¿De coordinación? Pero ¿de qué coordinación se puede hablar si luego, en la práctica, el Secretario general—o el Director general en una empresa municipalizada—no tiene ningún poder jerárquico sobre la estructura mientras la ley o los estatutos de la institución le encomiendan el mandato de ser el tutor rígido de la legitimidad de los actos que son realizados? Un funcionario, teóricamente, debería oponerse a un acto sobre cuya legitimidad abrigase

dudas. Pero ¿lo hará, o mejor, no permitirá justificar en términos políticos un acto que él íntimamente, y muchas veces no sólo íntimamente, no comparte?

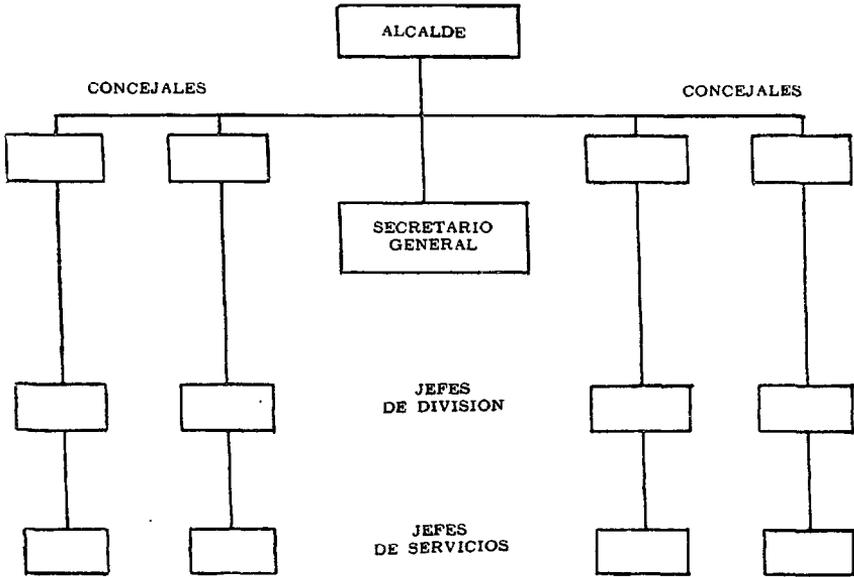


Fig. 2

II. CAUSAS DE LOS CONFLICTOS

La explicación de muchas fricciones que provocan un gran desorden en algunos organismos de carácter público, caracterizados por la presencia de dirigentes electivos o impuestos, pero en todo caso teóricamente transitorios, y de funcionarios técnicos y en todo caso permanentes, se puede encontrar reconociendo que:

- La estructura presenta una característica de «circularidad» en su funcionamiento que choca abiertamente con el principio de la división de las responsabilidades. De hecho el concejal, para operar en la propia área jurisdiccional, precisa de la asistencia del funcionario.
- Si el funcionario está de acuerdo sobre la legitimidad real del acto, no existe fricción, y el funcionario actúa en plena armonía con el responsable.

— Si, en cambio, el funcionario no está conforme y el asesor insiste en su línea, que llamaremos «política», el funcionario se verá en el caso de cumplir como ejecutor personal una disposición por él no compartida, con todas las consecuencias naturales de una acción semejante.

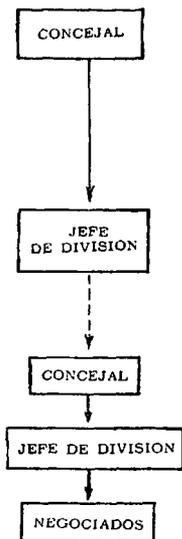


Fig. 3

— El circuito: asesor-funcionario-asesor-funcionario, constituye una estructura, en la cual, en el mismo momento, asesor y funcionario son recíprocamente línea y «staff».

Debe ejecutar una deliberación que concierne a su División, y, por ello, pide al jefe de la misma que disponga todo lo necesario.

Prepara el material y lo remite con su informe nuevamente al asesor, y concuerda con él.

Recibe, ordena al jefe de División el cumplimiento.

Pasa a transformarse en ejecutor en el negocio o departamento de él dependiente.

Como hemos puesto de manifiesto anteriormente, el problema no existe en la práctica si el jefe de División está de acuerdo, pero esto es difícil:

1. Porque el político no es un especialista y el funcionario sí.
2. Porque el político pasa y el funcionario queda.
3. Porque el funcionario sabe que la Administración pública es para el público, mientras el político no.
4. Porque los servicios de la Administración pública exigen el respeto de la burocracia como garantía de legalidad, mientras el político la cree un estorbo inútil.
5. Porque la valoración del funcionario no es siempre el resultado de una valoración correcta, sino, con harta frecuencia, de una serie de interpretaciones políticas.
6. Porque el político interfiere también en la línea jerárquica inferior a su controlado directo, creando motivos de fricción, en cuanto que la violación del principio de unidad de mando, que

se concreta en un corto circuito semi permanente, se descarga después en conflictos de aparente contenido formal.

7. Porque el funcionario goza de un estatuto jurídico que le consiente—dentro de ciertos límites por lo menos—actitudes y rendimientos incluso negativos, sin que ello pueda servir de base a represalias de parte del poder «político».

Estas consideraciones, a las cuales se pueden añadir muchas otras particulares de cada Administración concreta, permiten plantear la siguiente cuestión:

El legislador, al formular los reglamentos de estos cuerpos mixtos, ¿tiene en cuenta los principios de la organización?

Parece que no, porque las fricciones son tantas que pueden crear verdaderas paralizaciones en el funcionamiento de la organización.

¿Es posible entonces, en medio de la actual masa de reglamentos y estatutos, dar una misma función a una estructura mixta como la analizada por nosotros?

III. POSIBLE SOLUCIÓN DEL PROBLEMA

En nuestra opinión, la respuesta positiva que permita respetar los principios fundamentales de la organización se puede encontrar sólo en una distribución diferente de las actividades o funciones directivas.

Admitiendo que se acepten como esenciales las funciones directivas de:

- Previsión.
- Organización.
- Actuación.
- Coordinación.
- Control.

Creemos poder sostener que una distribución adecuada de las mismas permitiría un funcionamiento efectivo.

Analizando las citadas funciones se observará que previsión programada y control son dos caras de la misma medalla y que la una presupone la otra, teniendo en cambio las restantes funciones carácter ejecutivo.

Pueden delimitarse de la siguiente forma:

FUNCIONES DIRECTIVAS (Reservadas a los órganos transitorios.)	y	FUNCIONES EJECUTIVAS (Reservadas a los órganos permanentes.)
<p>1. Previsión.</p> <p>5. Control.</p>		<p>2. Organización.</p> <p>3. Actuación.</p> <p>4. Coordinación.</p>

Sin perjuicio de la responsabilidad de «staff», por parte de los órganos permanentes, por la legitimidad de los actos dispuestos y decididos por los órganos transitorios.

Pensamos que una solución funcional no se contradirá en ningún caso con la organización legal existente, por cuanto las disposiciones vigentes se ocupan mucho más de definir competencias y responsabilidades que de analizar la «funcionalidad» o de prever de un modo u otro las posibles mejoras de la misma.

Una vez admitido el concepto fundamental de que una neta separación de funciones facilita el respeto a los principios de la organi-

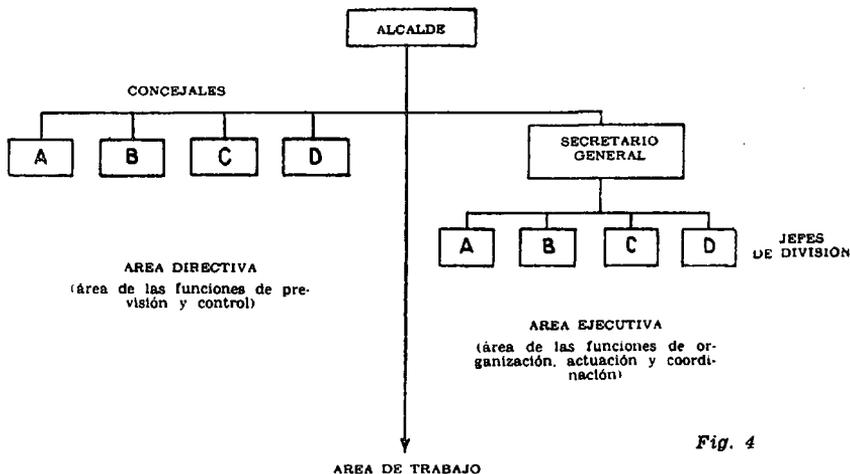


Fig. 4

zación, resulta fácil definir su contenido no de modo teórico e irreal, sino de modo concreto y adecuado a cada situación por separado. En el caso de la distribución de competencias entre concejales y funcionarios podemos concluir con el esquema de la figura 4.