

**NOTAS SOBRE
FUNCION Y TECNICA
DE LOS
ORGANIGRAMAS.
UNA APLICACION
EN EL AMBITO LOCAL**

003.63:65.012.3

Por LUIS BLANCO DE TELLA

El análisis de la organización mediante organigramas facilita la labor de estudio de defectos y las posibles aplicaciones de las técnicas formales más adecuadas para solucionar aquéllos. En las Corporaciones locales puede establecerse la organización formal, distinguiendo los servicios de línea y los auxiliares o consultivos.

1. CONCEPTO

Los organigramas desempeñan una función primordial como instrumento de análisis de la estructura de una organización cualquiera, pudiendo hablarse, por tanto, más que de conveniencia, de necesidad de los organigramas en todas las esferas de la Administración pública.

Pero la utilidad práctica de los organigramas no se reduce a servir de instrumento de trabajo al analista o experto en el estudio y programación de la organización, mostrando los aciertos y defectos de la misma. Tienen, además, un importante papel como medio de información para los funcionarios y para el público en general en cuanto constituyen la expresión visible de la estructura de la organización, accesible a todos en su simplicidad geométrica y dotada de la fuerza y elocuencia características de las representaciones gráficas.

La simple enunciación de estas dos finalidades principales de los organigramas—como instrumento del análisis y como vehículo de información—hace aconsejable su empleo y generalización en la Administración local o, al menos, en aquellas entidades locales de ciertas dimensiones, en las que hasta la fecha el uso de organigramas creemos que puede considerarse prácticamente nulo. Aunque la aplicación a estas entidades de los principios que se observan en la confección de organigramas no deja de ofrecernos dificultades, trataremos de llegar a la representación gráfica de una entidad local mediana. Sin em-

bargo, antes de entrar en la materia, parece conveniente recoger, si- quiera sea en líneas generales, las reglas fundamentales que rigen en la construcción de estos gráficos.

2. CLASES DE ORGANIGRAMAS

Si bien todo organigrama pone de manifiesto de algún modo la estructura organizativa, pueden distinguirse varios tipos, según los aspectos de la organización que tomen en cuenta y la información que proporcionen. Entre los principales pueden señalarse los siguientes:

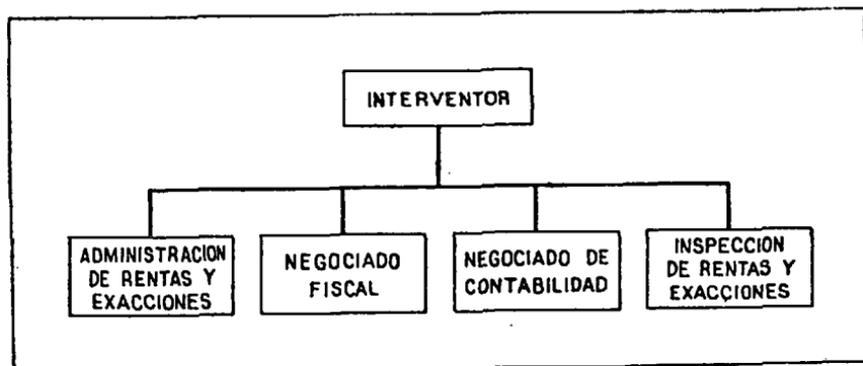
Organigramas estructurales.

Organigramas funcionales.

Organigramas del personal.

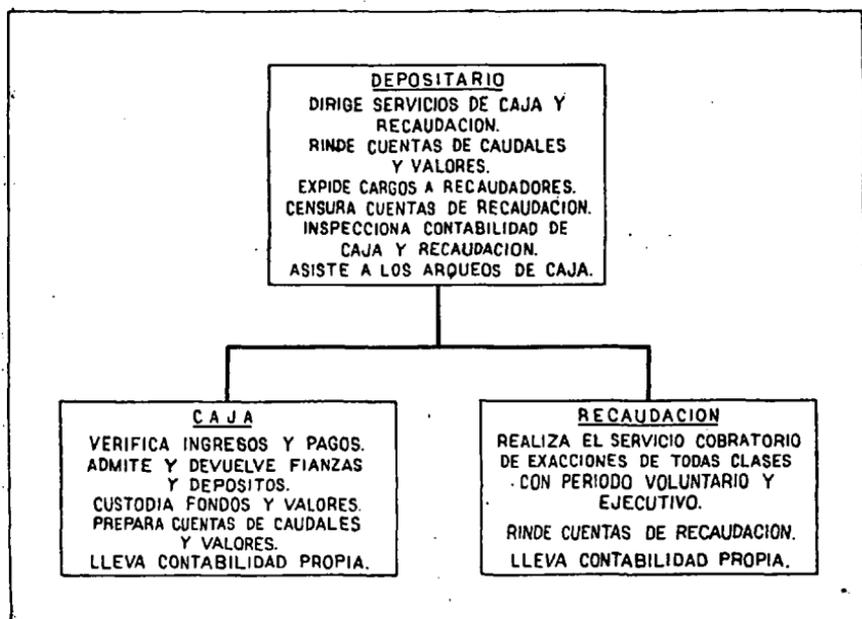
Los más simples y frecuentes son los *organigramas estructurales*, a los que puede aplicarse la definición de organigrama que hemos apuntado, puesto que su función es la de poner de relieve la estructura fundamental de una unidad administrativa, representando por medio de figuras geométricas los distintos departamentos o servicios que la componen y señalando mediante líneas las relaciones formales establecidas entre aquéllos. La utilización de estos gráficos se halla tan extendida, que en el lenguaje corriente se usa con frecuencia la expresión *organigrama* como sinónimo de organigrama estructural. A ellos, por nuestra parte, nos limitaremos más adelante.

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL



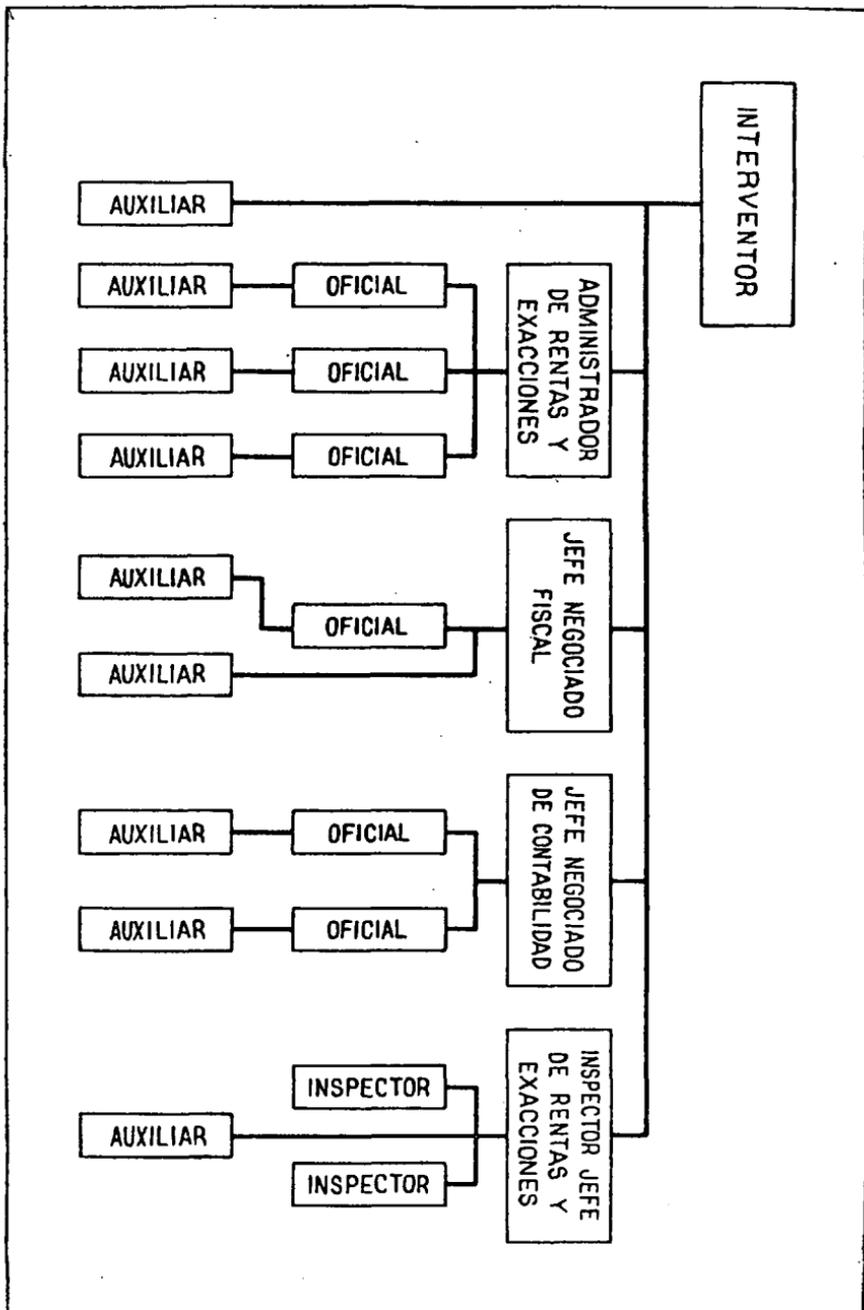
Los *organigramas funcionales* son muy semejantes a los estructurales, con la diferencia de que no se limitan a poner de manifiesto la estructura de la organización, sino que a la expresión del nombre de cada dependencia o servicio añaden, en forma concisa, una enumeración de sus principales funciones, colocándolas por orden de importancia o según su secuencia lógica dentro del proceso administrativo.

ORGANIGRAMA FUNCIONAL



Los *organigramas del personal* se caracterizan por indicar, dentro de cada espacio acotado, los diferentes cargos o puestos que componen la respectiva unidad, con expresión de su denominación, categoría y demás información que se considere conveniente, llegándose en ocasiones a designar los nombres de los titulares, remuneración, situación administrativa, etc. Con ello estos organigramas vienen a ser representaciones gráficas de las correspondientes plantillas.

ORGANIGRAMA DEL PERSONAL



Atendiendo a la disposición material de los elementos que integran el organigrama, pueden distinguirse varios tipos, a los que nos referiremos más adelante.

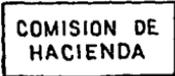
3. SIMBOLOS UTILIZADOS Y DISPOSICION DE LOS MISMOS

Por lo general todo organigrama se nos presenta como un conjunto de figuras geométricas enlazadas por una serie de líneas. Las primeras simbolizan las unidades componentes de la organización administrativa representada y las segundas indican las relaciones existentes entre aquéllas. La figura más utilizada es el rectángulo, si bien a veces resulta conveniente acudir a cuadrados, círculos, etc., para representar órganos o servicios que, aun no formando parte integrante de la entidad examinada, mantiene con ella relaciones especiales. Como regla general puede decirse que las dependencias que constituyen la organización propiamente dicha (secciones, negociados, etc.) se representan mediante rectángulos simples, de la forma siguiente:



SANIDAD

acudiendo a rectángulos dobles, cuadrados, círculos, elipses u otras figuras para representar órganos consultivos y asesores (Consejos, Comités consultivos, Juntas informativas, etc.).



COMISION DE
HACIENDA

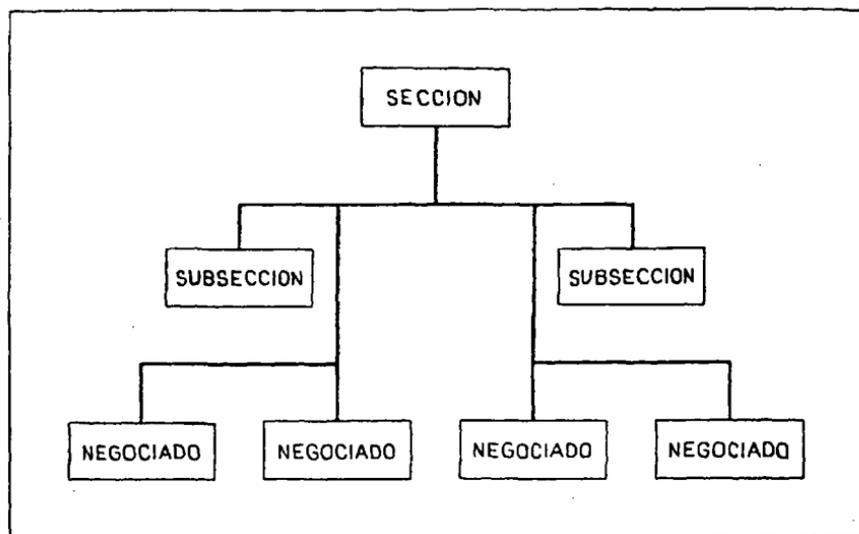


JUNTA MIXTA
DE VALORACIONES

Las líneas que enlazan los elementos constitutivos del organigrama le hacen adoptar una disposición ramificada, pudiendo desde este pun-

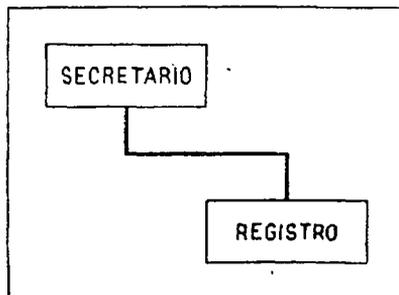
to de vista distinguirse los organigramas ramificados en horizontal de los verticales, radiales y mixtos.

Limitándonos a los organigramas horizontales (de los cuales son ejemplo todas las anteriores figuras), por ser, sin duda, los más adecuados para representar la estructura organizativa, podemos distinguir en ellos líneas continuas y discontinuas. Las líneas continuas indican relaciones de autoridad y responsabilidad; las dependencias y servicios unidos entre sí por relaciones de este tipo se ordenan verticalmente, situándose a un mismo nivel horizontal todas las de la misma categoría o grado administrativo, como muestra la figura siguiente:

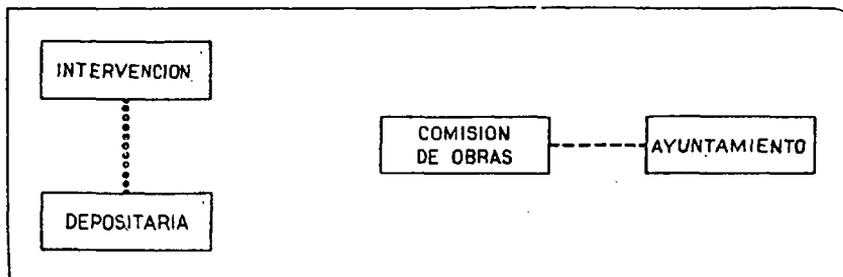


Según esto, la relación jerárquica se simboliza mediante líneas verticales y continuas que partiendo de la base o lado inferior de un rectángulo penetran por la parte superior de otro u otros. Estas líneas, no obstante, por razones evidentes de construcción gráfica, tienen, frecuentemente, tramos horizontales. No es esto obstáculo, sin embargo, para identificar la línea de autoridad y subordinación e interpretar adecuadamente el organigrama, ya que el punto de arranque y el de

terminación de la línea, conforme se ha dicho, muestran claramente su naturaleza. Así, por ejemplo, la adjunta figura señala la existencia de una línea de este tipo, aun no siendo vertical en todo su trazado.



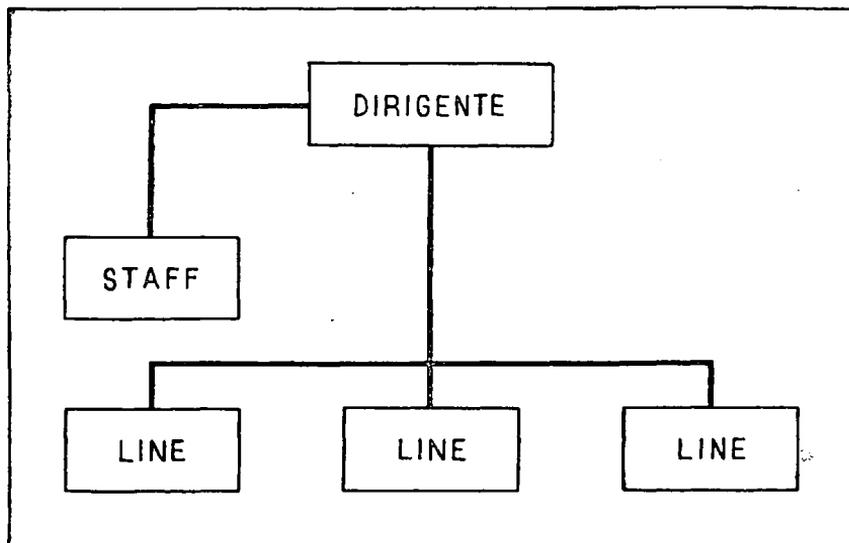
La línea discontinua suele representar relaciones de tipo consultivo o de cooperación cuando está formada por pequeños trazos, y funciones de control, si está formada por puntos.



Como es lógico, en la construcción del organigrama se debe atender únicamente a las relaciones fundamentales, prescindiendo de las de carácter transitorio o puramente secundario, que pueden hacer difícil la interpretación del gráfico.

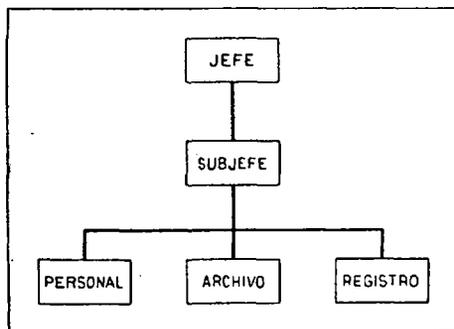
Las unidades *line* que representan el elemento jerárquico de la organización y que, según la terminología que nos parece preferible, pueden llamarse «unidades operativas», es decir, aquellas que realizan los fines institucionales de la organización, se colocan en la base del

organigrama. Por el contrario, las dependencias u órganos de *staff*, o sea aquellas que realizan servicios de naturaleza «auxiliar» (Registro, Archivo, Contabilidad, Personal, etc.) o «consultivo» «Asesoría, Comisiones informativas, etc.) no se ordenan verticalmente ni se colocan en la base del organigrama como las unidades operativas, sino que, representando el elemento funcional de la organización, se sitúan a nivel distinto de aquéllas, generalmente en el primer escalón del gráfico, para indicar así su estrecha vinculación con el órgano dirigente, al que sirven de apoyo o sostén (*staff*). Queda así puesta de relieve, igualmente, la falta de atribución de autoridad a tales servicios auxiliares y consultivos. Se han utilizado también las expresiones «servicios de línea» y de «plana mayor» como equivalentes de los que la doctrina extranjera denomina *line services* y *staff services*. Preferimos, sin embargo, dado el escaso matiz administrativo de aquellas expresiones, emplear las de «servicios operativos» y «servicios auxiliares y consultivos», como queda indicado.

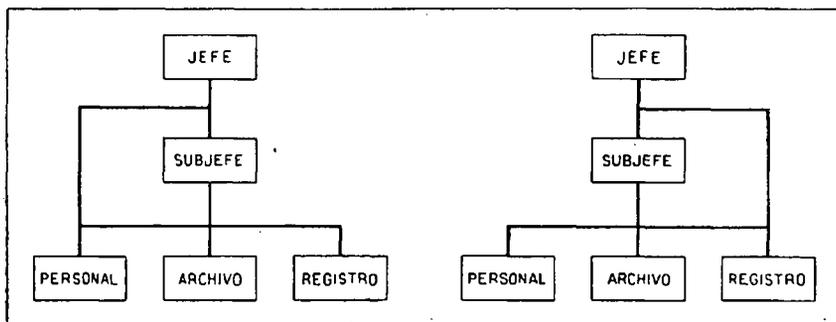


La inexistencia de servicios «auxiliares» y consultivos caracteriza las organizaciones de tipo exclusivamente jerárquico, mientras que, por el contrario, la presencia de dichas unidades pone de relieve el tipo jerárquico-funcional de organización.

Normalmente las relaciones de autoridad y responsabilidad se manifiestan mediante líneas directas, como ocurre en los casos anteriores. No obstante, en ocasiones, la realidad administrativa muestra relaciones más complejas. Así, por ejemplo, cuando el dirigente al máximo nivel cuenta con un órgano inmediatamente subordinado a través del cual ejerce su autoridad sobre todas las dependencias y servicios de la organización, la representación gráfica asume la forma siguiente:

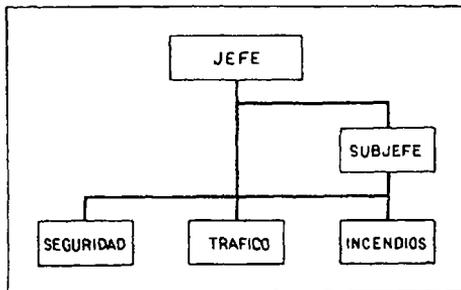


Pero cuando el dirigente, aparte de la autoridad ejercida a través del órgano inmediatamente subordinado, conserva facultades retenidas de mando directo sobre todas o algunas de las dependencias de la organización, el organigrama se nos presenta en alguna de las formas siguientes:

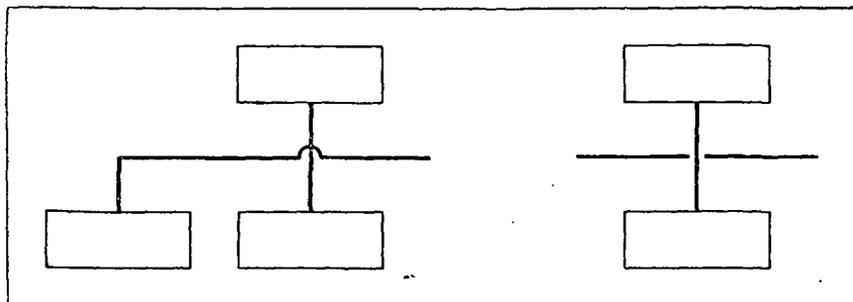


Puede ocurrir igualmente con las funciones que el dirigente se reserva para intervenir en forma directa tengan mayor importancia que

las atribuidas o encomendadas al órgano intermedio. En este caso dicho órgano debe quedar a un lado de la línea principal de autoridad, como muestra el gráfico que sigue:



En todo caso conviene evitar cruzamientos de líneas que pueden inducir a confusión. Cuando dichos cruces sean inevitables podrán hacerse en alguna de las formas siguientes:



Uno de los errores más frecuentes en la interpretación de organigramas consiste en tomar las líneas de responsabilidad y autoridad como líneas representativas del sistema de comunicaciones adoptado por la entidad. Tales líneas, en ocasiones, pueden coincidir en parte con las primeras, pero normalmente no coinciden y requieren formas propias de representación ajenas al organigrama estructural.

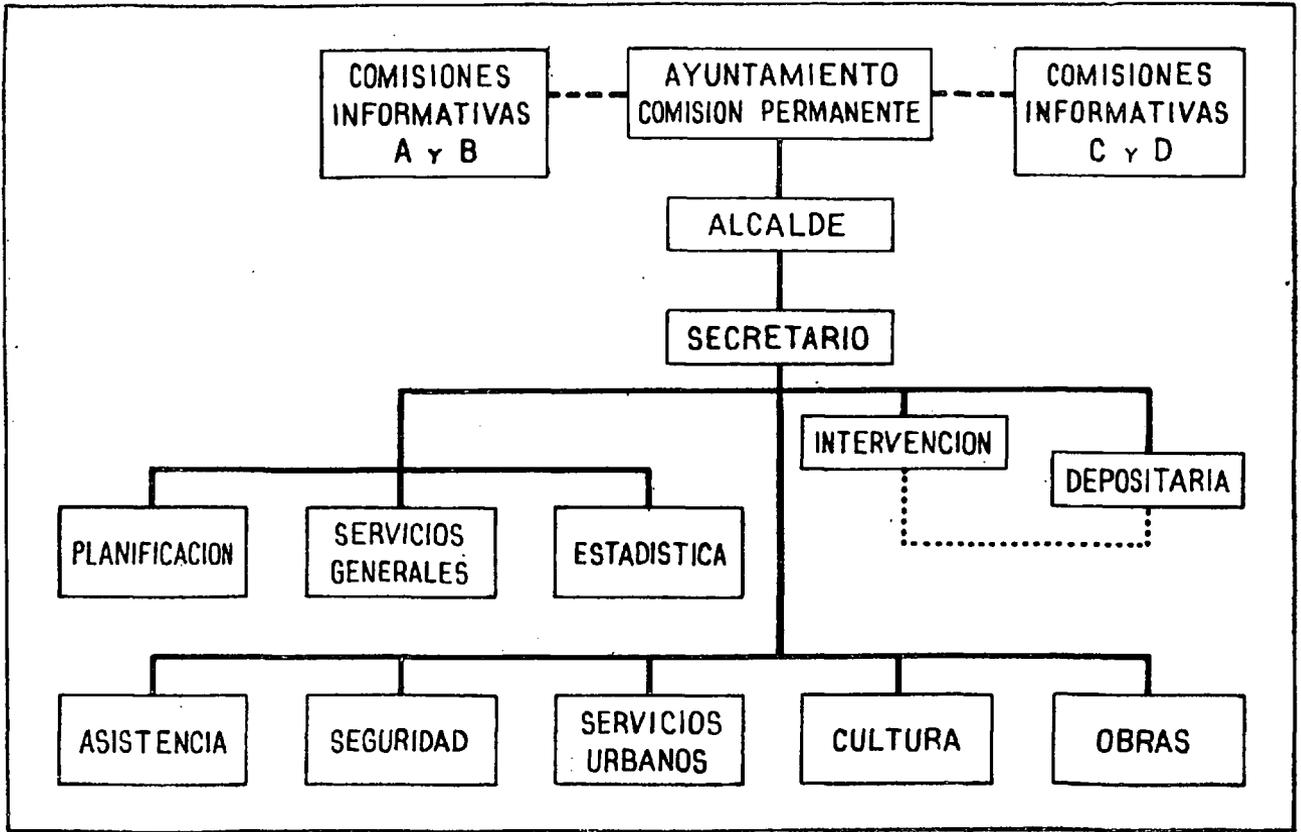
4. REPRESENTACION GRAFICA DE LA ESTRUCTURA DE LAS ENTIDADES LOCALES

Tomando como entidad ideal un municipio medio y partiendo de los principios que quedan expuestos podremos llegar a una representación aproximada de su estructura. En la construcción del organigrama, no obstante, tropezaremos con dificultades derivadas, por una parte, de los textos legales y reglamentarios vigentes y, por otra, de la falta de una estructura racional en la mayor parte de los casos. Se ha dicho, acertadamente, que la realidad local española acusa la falta de principios científicos en materia de programación de la organización. La estructura actual de muchas entidades se ha formado mediante un proceso de aluvión, acumulando sucesivamente dependencias o servicios, sin obedecer a un plan preconcebido, y ello hace sentir, en la práctica, la necesidad de una reorganización que, sin embargo, se demora inexplicablemente, perpetuando formas totalmente inadecuadas al momento actual y a las exigencias de la Administración moderna.

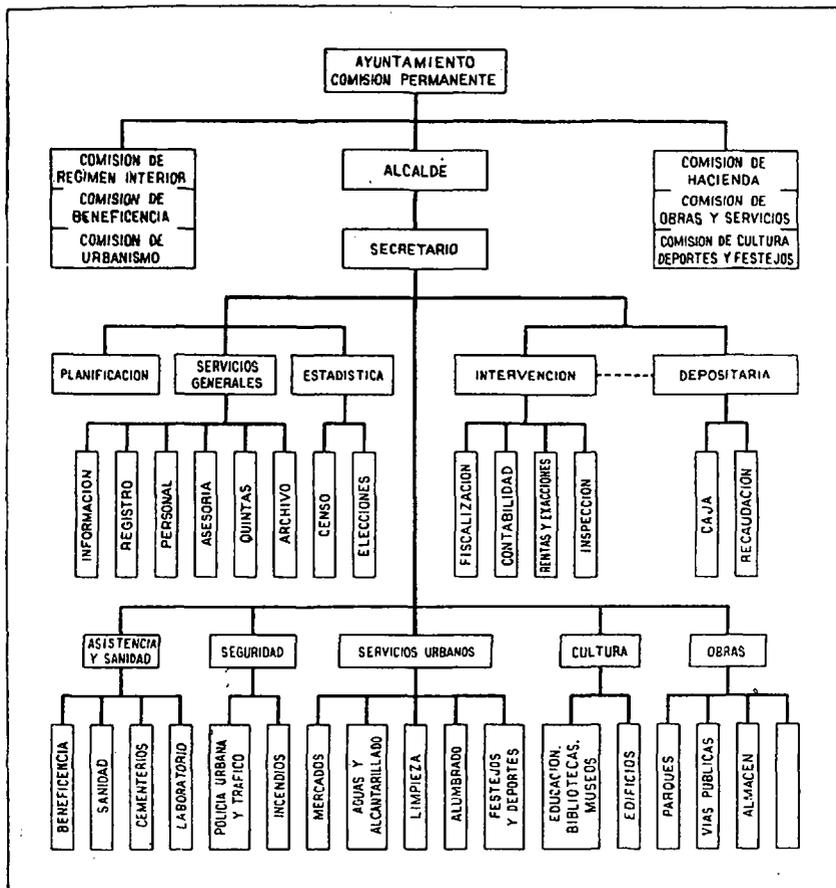
La representación gráfica de un municipio-tipo presupone, pues, la existencia de una estructura ideal o esquema racional de organización, problema que no parece haber sido muy estudiado aún y que queda al margen de estas notas. No obstante, para poder llegar a la construcción de un organigrama necesitamos un punto de partida que puede ser el siguiente:

Servicios auxiliares y consultivos (<i>Staff</i>)	Servicios operativos (<i>Line</i>)
<ul style="list-style-type: none"> I. Servicios generales. II. Planificación. III. Estadística. IV. Intervención. V. Depositaria. 	<ul style="list-style-type: none"> I. Servicios urbanos. II. Obras públicas. III. Asistencia y sanidad. IV. Instrucción. V. Vigilancia y seguridad.

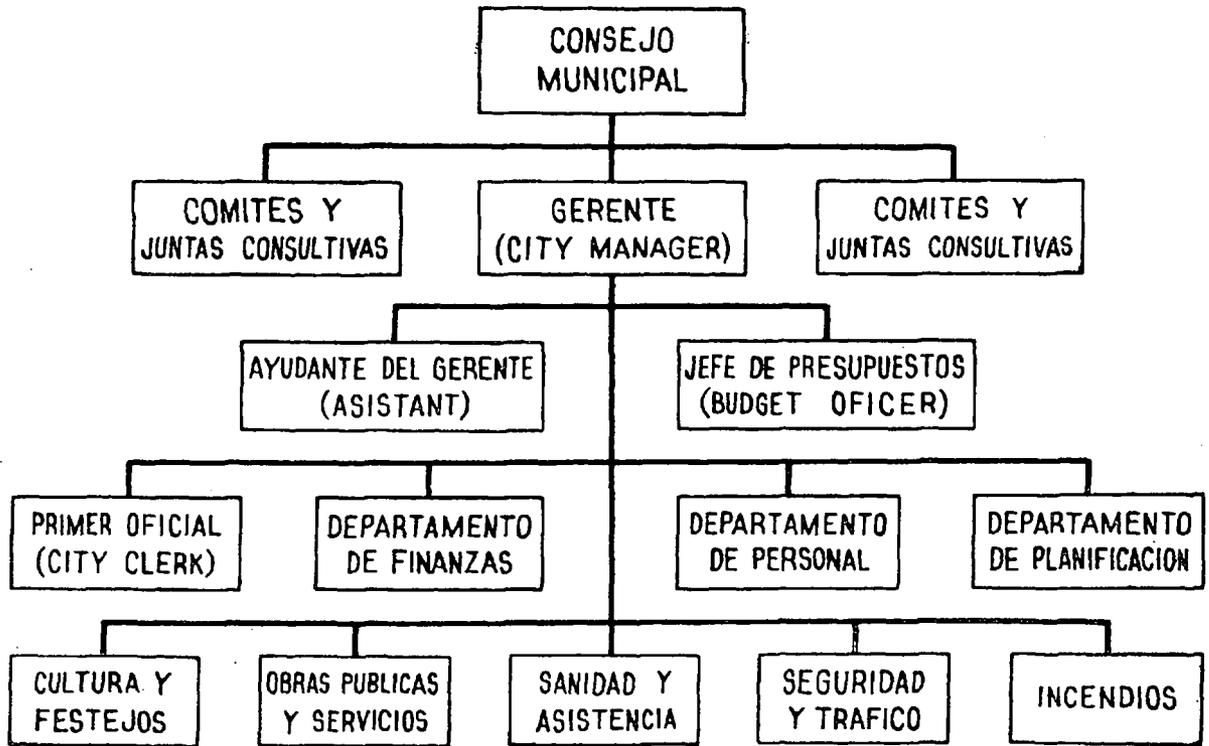
Partiendo del cuadro anterior podemos formar el organigrama en la siguiente forma:



Cada uno de los departamentos o dependencias puede constar de uno o varios negociados, y si el organigrama no resulta excesivamente complicado, tal subdivisión admite la correspondiente representación gráfica. Recogiendo la estructura más extendida podría llegarse al siguiente cuadro:



Los anteriores gráficos, si bien dejan sin resolver algunos problemas que, dentro de la legislación vigente pueden prestarse a interpretaciones diversas, tienen, a nuestro parecer, la ventaja de agrupar las distintas funciones según su naturaleza, separando los servicios



("IMPROVING ADMINISTRATIVE ORGANISATION" POR TOHER F. HASSLER, PUBLIC MANAGEMENT. CHICAGO 1949)

que hemos llamado «auxiliares y consultivos» de los «operativos». Las Comisiones informativas (variables en su denominación y funciones, como es sabido) se han representado como organismos consultivos al máximo nivel. Por otra parte, el control técnico que la Intervención ejerce sobre la Depositaria se ha representado mediante una línea de puntos.

Como dato meramente ilustrativo, pero a nuestro juicio de interés, se acompaña, por último (página 36), el organigrama representativo de la estructura de la ciudad americana de Oakland (California), regida por el sistema de Gerente, después de la profunda reorganización estructural de 1947. Tal esquema, con ligeras variantes, es el típico de las ciudades americanas que siguen aquella forma de gobierno municipal.

