

D A T E M A S

LA ORGANIZACION JERARQUICA Y SUS LIMITACIONES 65.012.3

Por JUAN ALFARO Y ALFARO

El crecimiento constante de las organizaciones origina un proceso de división y subdivisión orgánica que exige establecer los límites convenientes al desarrollo vertical y horizontal de su estructura. El presente tema analiza estas limitaciones, su necesidad y los remedios técnicos del problema; haciendo a continuación una ligera consideración de la línea jerárquica en la Administración pública española.

I. Introducción

Todas las organizaciones públicas y privadas tienen una tendencia natural al crecimiento; constantemente ven ampliarse sus fines u objetivos, el ámbito territorial de su actuación o el número de las personas a quienes la organización ofrece sus productos o presta sus servicios, y esto las obliga a una revisión permanente de sus estructuras orgánicas.

Esta tendencia al crecimiento, general en todas las organizaciones, es aún más acusada en la Administración pública, y ello es consecuencia de la diversidad de sus objetivos y de la generalidad de los destinatarios de sus servicios.

Dejando aparte el posible incremento de la actividad administrativa, que es consecuencia de las ideas políticas que inspiran la actuación del Estado en un determinado momento, conviene resaltar como causas principales del crecimiento de la actividad administrativa las siguientes:

- El aumento constante de la población, que exige aumento de los servicios tradicionalmente prestados y plantea problemas nuevos de preferente atención pública.
- El progreso técnico, que con los más modernos inventos crea nuevas necesidades individuales y sociales, aumenta el dinamismo de la vida social y exige la actuación del Estado en campos hasta ahora desconocidos.

- El moderno concepto de la Administración pública, que con independencia de las particulares ideologías se considera ya generalmente como organización configuradora del orden social que ha de atender aquellos campos de actuación a los que la empresa privada no ha llegado por cualquier causa.

Este constante crecimiento cualitativo y cuantitativo de los objetivos de la Administración requiere un incremento de los medios (personales, materiales y orgánicos) utilizados para alcanzarlos y determina un constante aumento de volumen de la estructura administrativa. Cuando la preocupación técnica de los problemas meramente administrativos no ha arraigado suficientemente, el crecimiento orgánico se produce en forma espontánea sin sujeción a criterios técnicos, ocasionando después en el total engranaje estatal dificultades de funcionamiento que disminuyen su eficacia.

II. Estructuras jerárquicas de la organización

La división del trabajo impone la asignación de tareas diferentes a los distintos individuos que colaboran en la organización; éstos realizan su función bajo la dirección y coordinación de un jefe. En el momento en que el jefe es incapaz de dirigir el trabajo de los subordinados, porque con el aumento de las funciones ha aumentado su número, nace la necesidad de dividirlos en varios grupos, dirigidos a su vez por jefes intermedios que constituyen un nuevo grado jerárquico, un nuevo nivel en la línea. Si el crecimiento es constante, el proceso de subdivisión podría repetirse indefinidamente. En la organización estatal, por ejemplo, sería indefinido el número de niveles que podrían surgir si el excesivo alargamiento de la línea jerárquica no llevara consigo serios inconvenientes.

Este proceso orgánico da lugar a una estructura en forma de pirámide, que se denomina organización jerárquica o de línea; es la forma más elemental de organización, y aunque normalmente las formas orgánicas son mixtas y surgen como una combinación de las diversas formas elementales, la organización jerárquica existe siempre, y el principio de jerarquía que constituye su esencia viene a ser así un principio fundamental de organización.

1. LIMITACIONES IMPUESTAS AL CRECIMIENTO VERTICAL

Existe, según hemos visto, una tendencia natural al alargamiento de la línea jerárquica incrementando indefinidamente el número de sus niveles, tendencia que está agravada por razones subjetivas que mueven a los distintos jefes de cada escalón a aumentar los grados jerárquicos inferiores al propio.

Esta tendencia motiva una gran preocupación en los administradores y en los técnicos de organización, por lo que ha sido objeto de numerosos estudios, que tratan de encontrar una solución adecuada.

— *Inconvenientes del crecimiento vertical excesivo:*

El número excesivo de niveles jerárquicos ocasiona dificultades en el funcionamiento normal de una organización. Conviene examinar detenidamente estas dificultades para resaltar la necesidad de considerar este problema siempre que se plantee la reorganización de un servicio cualquiera.

NEWMAN menciona, entre los inconvenientes de un número excesivo de niveles jerárquicos: la dificultad de comunicación, la inflexibilidad, el aumento del costo de los servicios y la disminución de la moral de los empleados.

El número excesivo de niveles jerárquicos dificulta extraordinariamente la comunicación formal interna; es una tendencia natural en los organismos el empleo de la línea jerárquica como medio de comunicación; en multitud de casos esta tendencia se ha convertido en una imposición legal.

Las comunicaciones entre los distintos niveles se dificultan extraordinariamente al separar excesivamente los centros de decisión de aquellos de ejecución que tienen a su alcance los datos en que aquélla se ha de fundamentar; esto constituye un obstáculo para la adopción de decisiones con fundamento objetivo y a su vez puede ocasionar desviaciones en la ejecución de aquéllas, porque los criterios que determinaron su adopción lleguen desvirtuados a los encargados de ejecutarlas. Existen medios técnicos para evitar el estancamiento de la información, tanto ascendente como descendente, pero requieren gastos y atenciones especiales que dificultan su empleo.

El efecto que produce la excesiva distancia entre los empleados de los últimos niveles y los dirigentes de la organización sobre el espíritu

de adhesión y voluntad de cooperación de los empleados tiene gran relevancia. En general, el empleado, para estar identificado con su trabajo, necesita sentirse parte de la organización, interviniendo en la determinación de su política, incluso conociendo personalmente a los dirigentes, etc., y cuando estas circunstancias no se dan, la desmoralización producida afecta en gran medida la eficacia. Las relaciones humanas pueden disminuir esta desmoralización cuando la causa que la ocasiona sea inevitable.

Por otra parte, los empleados de los últimos niveles, cuando éstos son excesivos, tienen pocas oportunidades para ascender a puestos importantes y utilizan escasamente sus facultades de iniciativa; de esta forma se eliminan dos importantes estímulos para el trabajo: la esperanza de ascender a puestos importantes y la estimación del propio trabajo al considerarlo más elevado y racional.

— *Número normal de niveles jerárquicos:*

Determinar con carácter general un número preciso e ideal de escalones jerárquicos es imposible. Puede afirmarse que en cada caso concreto será necesario adoptar una estructura de acuerdo con sus circunstancias particulares.

Algunos autores señalan números concretos deducidos empíricamente, contrastando las diversas estructuras de las empresas que mejor funcionan; oscilan entre cinco y diez niveles jerárquicos. ROLDÁN CASAÑÉ aconseja «que el número de escalones, salvo casos muy especiales», no pase de seis, desde el jefe supremo hasta el último empleado.

Suele citarse como excepción el ejemplo del Ejército, que tiene generalmente unos doce o catorce grados; sin embargo, si consideramos el número de hombres que lo integran no nos parecerá exagerada la longitud de su línea jerárquica.

Es conveniente hacer constar que no es absolutamente necesario dar un número concreto de escalones jerárquicos, sino que lo que se pretende es difundir la preocupación de su limitación, para que cada caso sea resuelto ponderando los distintos factores que pueden influir para estirar o acortar adecuadamente la línea de mando.

Entre los distintos factores que han de ser valorados podemos mencionar:

- La naturaleza del trabajo de cada nivel; teniendo en cuenta que los trabajos más rutinarios pueden delegarse fácilmente a los más bajos escalones, y que cuando el trabajo es demasiado complejo

y técnico, incluso en la fase de ejecución, no es conveniente alejar demasiado el nivel de ejecución del de decisión.

- La intensidad del control que ha de ejercerse sobre los empleados; cuando ésta es muy elevada, el número de niveles tiende a aumentar, porque es difícil supervisar íntegramente a muchos subordinados. Es el caso del Ejército, que exige un control muy intenso, y por ello el número de grados llega hasta catorce o más.
- La distribución geográfica de los empleados o de los órganos.
- La capacidad de los empleados y de los jefes intermedios.

Estas condiciones determinan en cada caso la extensión conveniente de la línea de mando y pueden aconsejar, a veces, establecer un número de niveles que a primera vista puede considerarse excesivo.

— *Remedios para evitar los inconvenientes mencionados:*

Para disminuir el entorpecimiento de las comunicaciones suelen emplearse diversos procedimientos:

- Organización de la comunicación formal, imponiendo el uso de copias, formularios, informes y memorias periódicas, reuniones, etcétera.
- Utilizando las comunicaciones no reglamentarias o «informales».
- Creando órganos de *staff* y órganos auxiliares que colaboren con la dirección en esta tarea.

Nuestra Ley de Procedimiento administrativo ha previsto los inconvenientes que la existencia de distintos escalones jerárquicos ocasiona al proceso de comunicación y para evitarlos dispone en el artículo 78: «1. La comunicación entre órganos administrativos se efectuará siempre directamente, sin que puedan admitirse traslados y reproducciones a través de órganos intermedios.» «3. Cuando alguna autoridad u órgano intermedio deba tener conocimiento de la comunicación se le enviará copia de la misma.»

Los efectos sobre la moral de trabajo de los empleados se disminuyen eficazmente con las técnicas de relaciones humanas, que aconsejan la colaboración de los empleados de todos los niveles mediante reuniones periódicas, crear estímulos adecuados, establecer sistemas justos de ascenso, fomentar el perfeccionamiento de los empleados mediante cursos, conferencias, etc., habilitándolos para puestos superiores y mediante un sistema de premios a sugerencias e iniciativas, que fomenten la inquietud de los empleados para mejorar la organización.

2. LIMITACIONES IMPUESTAS AL CRECIMIENTO HORIZONTAL

— El principio de «amplitud de control» del jefe:

El problema del excesivo alargamiento de la línea de mando no existiría si se pudiera optar por la solución de aumentar el número de personas sometidas a la jerarquía de un mismo jefe.

Se plantea así la cuestión de la amplitud que debe tener el ámbito de supervisión de un jefe, que ha sido muy estudiada por los organizadores. Nos referimos al número de personas que deben ser dirigidas en su trabajo por un solo jefe.

MARCO FERTORANI hace en la revista *Fattore umano* (abril 1959) una exposición de los orígenes y evolución de estos estudios desde el año 1921. En 1933, los GRAICUNAS hacen un análisis científico de este problema; parte de la base empírica de que el número de relaciones interpersonales que es capaz de controlar una persona es de 222 y establece una fórmula matemática para calcular los subordinados que ocasionan tal número de relaciones; de esta forma llega a la conclusión de que el número de subordinados que permite una dirección eficaz es de seis. Distintos tratadistas han estudiado posteriormente esta cuestión distinguiendo los diversos niveles jerárquicos (DAVIS) o reduciendo a cinco el número de subordinados (URWICK).

Estos estudios despertaron una reacción contraria, cuyas principales manifestaciones son la crítica de HERBERT A. SIMON en 1947 y la del norteamericano SUOJANEN en 1955. Otros autores adoptaron posturas intermedias huyendo de formulaciones matemáticas, pero afirmando la necesidad de limitar la amplitud del control (MEIJ).

Podemos afirmar que tanto las teorías favorables como las de oposición son exageradas. En primer lugar, la formulación matemática y la determinación de un número concreto de subordinados a que puede extenderse la dirección de una sola persona parece solución excesivamente simplista. Cada situación aconsejará una solución distinta, y si formulásemos un principio general nos encontraríamos con tantas excepciones como casos.

Las críticas, por otra parte, adolecen de ciertos errores, que son consecuencia de posturas extremas. El problema que plantea SIMON de que al limitar el «ámbito de supervisión» se aumenta la línea jerárquica, es cierto, pero precisamente por esto la determinación del número de subordinados debe hacerse con cuidado y con el mayor rigor científico

que sea posible, para llegar en cada caso a la solución óptima. Las críticas de SUOJANEN pueden ser impugnadas fácilmente si consideramos el principio de la amplitud de supervisión o control no como un problema matemático, sino como una serie de consideraciones que debe tener presentes el organizador al deducir el esquema que conviene a su organización; la ponderación de los distintos factores que modifiquen o condicionen la validez de aquellas consideraciones vendrá a dar la solución más conveniente.

— *Necesidad de delimitar la «amplitud de control» de un jefe:*

Existen diversas razones que justifican la limitación de la supervisión de los que dirigen el trabajo de otras personas; éstas pueden resumirse en los grupos siguientes:

- Referentes al propio jefe; es necesario limitar el ámbito de control, porque normalmente existe la tendencia de los jefes a aumentar el número de subordinados; la eficacia de la supervisión depende de la capacidad y energía de cada dirigente, y existen jefes autoritarios que se resisten a delegar funciones.
- Referentes a la organización; el número escaso de subordinados aumenta los niveles jerárquicos con las consiguientes desventajas que hemos enumerado, y por otra parte, el número excesivo de subordinados impide al jefe dedicar tiempo a las funciones de programación y restantes tareas de la dirección.

— *Factores que determinan la «amplitud del control»:*

Los distintos autores que han tratado el problema enumeran los diversos factores que deben influir en la decisión del número de subordinados conveniente.

Ya SUOJANEN, en su crítica a este principio, enumera algunos de ellos: simpatía del jefe, espíritu de equipo, ambiente de trabajo, etc.

NEWMAN menciona: la dificultad de la función supervisada, la existencia de otras funciones del dirigente que no pueden ser delegadas, la estabilidad de los métodos de actuación, la capacidad de los subordinados, etc.

FERTONANI se refiere a la distancia que existe entre el jefe y los subordinados, a la escasez del tiempo de que dispone el jefe y a la naturaleza del trabajo a realizar.

Podemos intentar la posible clasificación siguiente:

- Referentes al jefe.
- Referentes a los subordinados.
- Referentes al organismo.
- Referentes a la función.

Respecto al jefe, cuando se trate de organizar su unidad administrativa, debe considerarse su personalidad, su capacidad física y mental, su simpatía para tratar a los subordinados, las funciones que tiene encomendadas, etc.

La competencia y personalidad de los subordinados con que una organización cuenta o puede contar, condicionan también el número de éstos. que puede ser dirigido por un solo jefe.

Las circunstancias que concurren en el organismo en que se ha de trabajar, sus instalaciones materiales, su grado de organización, su distribución territorial, etc., dificultan o facilitan la dirección.

Por último, la naturaleza de la función puede considerarse como el factor esencial que determina la amplitud del control del jefe. Si el trabajo es rutinario, la amplitud será mucho mayor que si es excesivamente técnico o intelectual. Si los procedimientos cambian con frecuencia, la intensidad de la supervisión ha de ser mayor, porque no existe experiencia y, en consecuencia, el número de personas a que se extiende será menor.

— *Remedios para facilitar el control de los dirigentes.*

El dilema planteado por las dos limitaciones mencionadas —vertical y horizontal— ha sido resuelto con soluciones diversas.

En algunas ocasiones se resuelve permitiendo un mayor número de niveles jerárquicos, disminuyendo las dificultades que esto ocasiona mediante los procedimientos que hemos mencionado.

Cuando los inconvenientes de la solución anterior sean demasiado graves puede admitirse un mayor número de subordinados dependientes de cada jefe, pero reforzando al dirigente con individuos y órganos que colaboren en las funciones propias de la dirección.

Así han surgido individuos y unidades administrativas que están junto al jefe y colaboran con él en la programación, organización, dirección, coordinación y control de las actividades del organismo. Los tratadistas americanos denominan a estos auxiliares de la dirección «per-

sonal *staff*» y han desarrollado una extensa doctrina sobre la figura del *assistant*, que existe en casi todas las organizaciones, aunque con características muy distintas.

Cuando estos colaboradores tienen atribuciones especiales y de alguna manera deciden, coordinan o controlan la actuación de los subordinados, se convierten en verdaderas jerarquías funcionales y pierden su carácter originario.

Ambas soluciones deben ser revisadas con un criterio económico, «i de los gastos o costos de funcionamiento que cada una ocasione. La línea jerárquica puede ampliarse hasta el punto en que los gastos necesarios para mantener un sistema eficaz de comunicaciones sean inferiores a los gastos que ocasionaría cualquier medio empleado para facilitar la dirección eficiente de un número de subordinados superior al normal.

III. La línea jerárquica en la Administración española

En la Administración pública el problema merece consideraciones especiales. Existe una diversidad de fines tan grande y algunas veces éstos son tan inmateriales que el espíritu de unidad entre los departamentos estatales, incluso entre los organismos que de ellos dependen, es muy difícil de lograr. Por ello, aunque la línea jerárquica comience en el mismo Jefe del Estado, no es de temer un excesivo número de niveles jerárquicos que afecte a la moral de los empleados y a las comunicaciones internas.

La complejidad de la organización de nuestra Administración plantea un primer problema, que exige un análisis detenido; es necesario descubrir cuál es o debe ser la línea jerárquica en la Administración pública.

Las Leyes de Régimen Jurídico y de Procedimiento administrativo proporcionan una parte de la solución. La Ley de Régimen Jurídico establece el principio jerárquico en la Administración del Estado—está «constituída por órganos jerárquicamente ordenados»—y determina que los órganos superiores son «el Jefe del Estado, el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas, el Presidente del Gobierno y los Ministros».

No puede afirmarse que todos los órganos superiores constituyen niveles jerárquicos diferentes, porque analizando las funciones de cada uno de ellos no se deduce, en algunos casos, la existencia de jerarquía. Ha sido muy discutida por los tratadistas la jerarquía de la Presidencia

del Gobierno respecto a los restantes Ministerios, afirmando algunos que más bien se trata de una «supremacía».

Los Ministros son jefes de su departamento, los Subsecretarios son los «jefes superiores después del Ministro» y los Directores generales son «jefes de su centro directivo»; con estas afirmaciones la Ley de Régimen Jurídico determina la línea jerárquica hasta el nivel directivo.

A partir del nivel directivo existe gran diversidad en la organización que adopta cada servicio y sobre todo en las denominaciones dadas a las unidades administrativas.

La Ley de Procedimiento ha iniciado (art. 2.º) la unificación terminológica estableciendo los órganos administrativos inferiores: «se entenderá por Negociado la unidad administrativa inferior de los distintos Departamentos ministeriales y organismos autónomos, y por Sección, la unidad que agrupa dos o más Negociados».

Estas disposiciones legales dejan incompleta la línea jerárquica y dan lugar a que el número de niveles intermedios pueda crecer indefinidamente estableciendo nuevos escalones entre la Dirección General y la Sección.

Del Director general pueden depender directamente los distintos jefes de Dependencias territoriales —regionales, provinciales, etc.—, los jefes de organismos institucionales e incluso los jefes de Secciones o servicios en que se divide la Dirección General.

La Ley de Régimen Jurídico, al regular la delegación de atribuciones de los Directores generales, menciona a los jefes de Sección y a las autoridades dependientes del centro directivo (art. 22). De esta disposición legal puede desprenderse que la Ley ha querido limitar los escalones jerárquicos de los servicios administrativos centrales pasando directamente de la Dirección u órgano equivalente a la Sección. Sin embargo, en este nivel jerárquico puede hacerse una especial observación: la línea jerárquica, constituida por órganos con facultades decisorias, pasa unas veces de la Dirección General a los órganos territoriales o instituciones, quedando la Sección y el Negociado reducidos a un mero «*staff* administrativo»; pero existen multitud de ejemplos en que las Direcciones generales se organizan en forma de Secciones, bien con este o con otro nombre, que tienen atribuidas facultades decisorias y que, por tanto, tienen jerarquía sobre las autoridades territoriales y organismos autónomos.

La inexistencia de normas que limiten o determinen los niveles jerárquicos intermedios pueden dar lugar a que la línea jerárquica se

alargue sucesivamente con todos los inconvenientes que hemos expuesto. Del aumento de niveles jerárquicos y de la diversidad de las denominaciones tenemos muchos ejemplos recientes:

- Es una tendencia casi general la creación de Subdirecciones Generales como nivel inmediato a la Dirección General, verbigracia: Direcciones Generales de Tributos Especiales, del Patrimonio del Estado, de Carreteras y Caminos Vecinales, Ferrocarriles, Tranvías y Transportes por Carretera, Obras Hidráulicas, etc.
- La Subsecretaría del Ministerio de Información y Turismo, en su última reorganización, crea otros escalones jerárquicos, a los que otorga nuevas determinaciones: Departamento, Organismo, Servicio, Sección y Negociado.
- Otros Centros directivos se dividen en Servicios, Gabinetes, Oficinas, etc., y éstos a su vez en Secciones y Negociados.

No parece conveniente limitar el número de escalones jerárquicos con carácter general, pero sí unificar la nomenclatura de forma que los niveles jerárquicos en que se realiza una actividad semejante tengan una misma denominación.

