

PRINCIPIOS DE ORGANIZACION  
EN LA  
ADMINISTRACION  
PUBLICA  
65.011:35

La organización—o reorganización—de la Administración pública ha de partir de unos principios teóricos que se exponen en un trabajo del Profesor CARRO MARTÍNEZ, Secretario general técnico del Ministerio de la Gobernación, publicado en el volumen XXVII, número 2 de la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*.

**1. La Administración  
como organización**

Desde el momento en que dos personas aúnan sus esfuerzos para un propósito determinado, surge una organización. La organización se ve así como un complejo, cuyo principal ingrediente es el factor humano, y que puede variar en su tamaño hasta alcanzar proporciones muy considerables de tipo cuantitativo. Este es el caso de la Administración pública.

Sin embargo, tanto esta Administración pública como un grupo reducido de dos o tres personas pueden ser encajados en el concepto de organización. La única diferencia es que al crecer el número de miembros las posibilidades de ordenar y estructurar su trabajo son cada vez más numerosas. Hay que buscar en todo caso la posibilidad óptima, que en lo que se refiere a problemas organizativos viene dado por el índice o grado de coordinación.

Si tomamos la coordinación como valor supremo habrá que deducir una serie de consecuencias inmediatas, la primera de las cuales es expuesta por el autor de este trabajo: en un proceso de organización interesaron más las instituciones que agrupan y *coordinan* a las personas que estas personas mismas. No se quiera ver aquí un concepto «maquinista» y antipersonalista de la organización. Lo que ocurre

es que interesa que las personas se adapten a sus funciones y no adaptar éstas a aquéllas. Que «el genio y figura de la Administración»—dice el Profesor Carro—se marque en los funcionarios y no que se organice una Administración sobre el pie forzado de un plantel determinado de personas. Los funcionarios son fungibles; las instituciones, por el contrario, quedan.

**2. La clasificación**

Por ello, lo que más atención debe exigir es la clasificación de las funciones, su descripción y fijación, para que luego puedan encasillarse en ellas las personas más adecuadas.

Esta clasificación debe hacerse, por tanto, al margen de *intereses personales y de cuerpo* y de *influencias políticas*, los dos grandes peligros de la Administración que el Profesor Carro señala acertadamente.

**3. Los principios de la clasificación**

Son aquellos puntos de partida que nos ayudarán a trazar el «Plan clasificatorio». Estos principios son dos: el de la clase de función (que nos da un criterio *horizontal*) y el de «la dificultad y responsabilidad de la función» (que nos facilita el criterio jerárquico o *vertical*, puesto que el grado de responsabilidad debe exigir una adecua-

da «dosis» de autoridad o incluso poder).

Con estos dos criterios se puede hacer un cuadro de coordenadas cartesianas, en el que la unidad a clasificar será lo que en terminología moderna americana se llama el «puesto de trabajo».

#### 4. El plan clasificativo

A partir de estos principios se puede elaborar ya este plan, en el que un estudio posterior de la realidad nos permitirá encasillar y clasificar a cada uno de los actuales puestos de trabajo.

El programa o plan clasificatorio puede ser sencillo o complejo, abstracto o concreto. La armonización de ambos criterios nos da la fórmula media, que supone un plan general «orgánico» de cierta abstracción y permanencia y después unas guías clasificatorias «funcionales» concretas.

#### 5. Determinación de la realidad funcional de Administración

Para estudiar la realidad Administrativa toda fuente puede ser útil. Desde el texto legal o reglamentario hasta la interviú directa con el funcionario y la indirecta con su superior. Notemos que «el funcionario existe en función de su función», y valga esta redundancia para explicar que la meta a la que quiere llegar la interviú es la de conocer no a la persona, sino la función que ésta cumple o debería cumplir. Al paso de adecuar las funciones a las cualidades personales de los funcionarios debe ser el último en un orden lógico de ideas.

Conocida la realidad y en posesión de las directrices que el Plan Clasificatorio nos ha facilitado, estamos ya

en condiciones de clasificar el personal de una Administración concreta. No se trata de crear de la nada. Esta tarea es típica de «reforma», pues todas las Administraciones (excepto las de algún utópico país que surgiera de la nada) tienen una tradición, que no es con frecuencia el menor obstáculo para estos trabajos.

#### 6. Sistemas de clasificación de personal

La *job evaluation* se puede realizar de modo no cuantitativo o cuantitativo. Este último sistema que permite valorar con guarismos cada puesto de trabajo puede ser demasiado complicado para la Administración, aunque es aconsejable para la organización industrial, en la que cada guarismo o cifra asignada a un puesto puede ponerse en relación matemática con el salario a percibir.

El sistema no cuantitativo (de escalonamiento o descriptivo) puede por lo demás alcanzar un considerable grado de precisión. Cada grado o categoría se describe con exactitud, de modo que es fácil encasillar cada función o puesto de trabajo en el más adecuado. Tal es el sistema adoptado por la Administración americana y, entre otros, por el Ministerio de Obras Públicas español.

Lo que está sujeto a discusión es el número de grados que una organización del tipo de la Administración pública puede abarcar en su clasificación de puestos de trabajo. Un excesivo número disuelve e incluso anula el esfuerzo clasificatorio. Un número reducido le hace inútil. La Administración americana usa dieciocho grados-tipos. El Ministerio de Obras Públicas, ya citado, seis. Un proyecto de borrador del Estatuto de Funcionarios

elaborado por el Gabinete de Estudios de la Presidencia del Gobierno establecía el número de veinte. Razones prácticas que un estudio previo de cada realidad concreta hará más evidente, dictarán esta cuestión de detalle, aunque los límites mínimo de seis y máximo de diecisiete o veinte parecen aconsejables.

## LOS PROBLEMAS DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION

35.072.1:658

### 1. Los problemas de descentralización. Su actualidad

Los conceptos de descentralización, desconcentración, delegación de poderes, delegación de autoridad, etc., se manejan hoy quizás con excesiva facilidad y frecuencia, y su contenido es difícil de precisar y más aún de distinguir. De Francia llegan constantes noticias sobre los problemas que la desconcentración de la región parisiense está planteando. Problemas técnicos se unen a otros de tipo humano y sociológico que hacen que en ocasiones planes de descentralización perfectamente programados hayan resultado impracticables en la realidad. El trabajo del Doctor Milhaud es uno de los meritorios y numerosos intentos que desde el plan académico se hacen para resolver estos problemas en un nivel científico y teórico.

La creación de veintiuna grandes

### 7. Conclusión

Como dice el autor de este artículo, la preocupación por la ordenación orgánica y personal de la Administración Pública puede ser un remedio eficaz para la dislocación existente en muchas de estas grandes organizaciones.—J. M. A.

La revista *Hommes et techniques*, en su número de mayo de 1961, publica un resumen de la disertación que el Profesor JEAN MILHAUD pronunció en marzo del mismo año ante la Academia de Ciencias Políticas y Morales de París, con el título «Los Problemas de descentralización y desconcentración. Experiencias y perspectivas comparadas en el plano estatal y de las grandes empresas privadas».

unidades territoriales en Francia ha sido un gran paso en esta carrera. Los ejemplos de descentralización administrativa llegan ahora de todos los países, en especial después de la segunda guerra mundial. Así los Lander alemanes, las regiones italianas, los estados federados yugoslavos son buena prueba de ello.

### 2. El enfoque teórico

El Profesor Milhaud expone unas reglas generales que pueden ser útiles para comenzar un estudio de esta cuestión. Antes de todo es necesario tener en cuenta una doble preocupación más práctica que teórica, que evitará que una excesiva abstracción nos impida valorar el caso concreto.

Esta doble preocupación es la que nos impulsa a observar las siguientes reglas: