



ESTUDIOS

LA CLASIFICACION DE LOS PUESTOS DE TRABAJO Y LAS LINEAS GENERALES DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Por JOSE LUIS VILLAR PALASI

Sumario: 1. Organización administrativa.—2. Presupuestos de la organización administrativa.—3. Técnicas de clasificación.

1. Organización administrativa: técnica, juego y arte

Desde que Federico Winslow Taylor introdujo el concepto y el método del *scientific management* hasta hace escasamente veinte años, la preocupación de tecnificar bajo criterios objetivos puros se fué infiltrando en la ciencia de la administración. Aún subsiste y goza de casi general predicamento el sistema implantado por el canadiense Charles Bedaux para la mejora operacional de unidades industriales administrativas. Corresponde a estos últimos lustros el mérito de haber hecho comprender que de modo conexo y paralelo al tratamiento de la organización, métodos y personal bajo un prisma

de técnica objetiva, latía una problemática diferente, de raíz psico-técnica, más cercana a la realidad.

Una aplicación aséptica de estas perspectivas adolecería del error radical de la búsqueda de los máximos, cuando en el terreno de la Administración lo importante no es tanto el máximo como el óptimo. Tecnificar al máximo las estructuras, piramidar las responsabilidades, encapsular a cada unidad administrativa en una tarea homogénea y constante traen consigo el riesgo cierto—como contrapartida de una mejora tecnológica—de definir el trabajo como la labor opresora—el *Χορειν* helénico, el *laborare* latino—, cerrando el paso a cualquier estimación del trabajo creador, del *operari*, el *εργασια*. Aunque en el fondo esto sea un problema de personalidades enfrentadas o conjuntadas, del superior al nivel intermedio. Son las relaciones entre ellas las que pueden crear una atmósfera de rutina o recelo o un ambiente de colaboración creadora.

La combinación dosificada de las técnicas objetivas y psicológicas es hoy dominante y ha traído al campo de la organización una auténtica ciencia nueva. Es a modo del desquite de la Administración norteamericana por la aceptación de múltiples técnicas jurídicas de la Administración europea continental. La Administración deviene así, de nuevo, como ha dicho Heckel, arte, juego y técnica conjuntamente (*Verwaltung ist Kunst, Spiel und Technik in einem*).

1.1 PRIMER PASO: CLASIFICACIÓN DESCRIPTIVA

El primer problema de una teoría de la organización es el conocimiento y la ordenación de lo existente; en definitiva, la clasificación estática de la organización: el organigrama (*structural organization Chart*), como suma de la descripción funcional (*functional chart*) y personal (*Personal Chart*). La clasificación de puestos de trabajo (*position classification-position chart*) responde a esta segunda vertiente. El puesto de trabajo—la *position*—es la unidad estructural básica de la organización administrativa, a modo de célula elemental indivisible, e integrada por las tareas y responsabilidades asignadas a una persona (1).

(1) Cfr. sobre el confuso empleo de los términos, ALBERTO GUTIÉRREZ RE-NÓN: «Puesto de trabajo, plaza, destino y términos análogos en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado. Hacia una terminología uniforme.» DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA núm. 76, pp. 45 a 58.

1.2 DOS CONCEPCIONES ADMINISTRATIVAS: EMPLEOS ESPECÍFICOS «VERSUS» CARGOS POLIVALENTES

Primordial es, a todos los efectos, la filosofía administrativa a que las técnicas de clasificación sirven. En todo caso es un instrumento de manejo y administración del personal, a *tool of management*. Pero, como ha destacado Grégoire: «En Estados Unidos, por ejemplo, se tiene la tendencia a considerar el cargo administrativo como una unidad aislada, cuyas diferentes operaciones diarias deberán ser estudiadas sistemáticamente. Cada cargo es individualizado, en cierto modo, y tiene su propia personalidad; éste es la concepción de los *empleos específicos*. En caso de vacante, el candidato reclutado sabe exactamente cuáles son las tareas y responsabilidades que asume; él tendrá de preferencia una formación especializada previa para la función de que se trate. Un arqueólogo fué encargado en la última guerra mundial de elaborar las síntesis de información militar. El *background* para la designación fué la hipótesis de que un hombre acostumbrado a exponer síntesis del pasado, partiendo de pequeños datos parciales, conseguiría un éxito si tuviera a su disposición miles de informes sobre un problema actual (2).

Al contrario, en la Europa continental, la Administración es concebida de manera diferente. Aquí se prefiere el *sistema de los cargos polivalentes*, según el cual cada cargo es considerado ante todo como parte de una categoría que comprende funciones ligeramente diversas sin duda, pero semejantes por su nivel y por su naturaleza.

De ahí resulta que los funcionarios son considerados como intercambiables dentro de su categoría. En un servicio técnico, por ejemplo, se considerará que existe un cierto número de cargos superiores correspondientes a funciones de concepción en el dominio económico, social, jurídico y administrativo. En la concepción del sistema de los cargos específicos, tomando el ejemplo de un servicio técnico, se distinguirán 10 cargos de especialistas; uno que se ocupa de problemas de remuneración, otro de problemas de los sindicatos y de sus relaciones con el Estado, un tercero de las cuestiones *estatutarias* que plantea la organización de las carreras de los funcionarios...

Las dos concepciones denotan divergencias bastante profundas. En efecto, en el *sistema de cargos específicos* se considera que el trabajo administrativo propiamente dicho no exige cualidades particulares y que puede descomponerse en un cierto número de tareas técnicas que pueden y deben confiarse a los profesionales de las di-

(2) Cfr. en Staat-Beamter-Wirtschaft. Zweite Beamtenpolitische Arbeitstagung des Deutschen Beamtenbundes, 1960.

ferentes ramas de la actividad. Con este sistema se podrá proceder al análisis de estas funciones con el mismo rigor que se hace en los puestos de trabajo de la empresa privada. Este sistema supone que se pueden reclutar especialistas, es decir, que el país dispone de establecimientos universitarios y técnicos que los preparan.

El *sistema de cargos polivalentes* parte de la idea de que la Administración pública procede de manera diferente a las empresas privadas, y que la función en sí exige una formación propia. En esta concepción, la «especialidad» del funcionario no presenta más que un interés secundario, y predomina, en cambio, su cualidad de administrador. Desde luego que en este sistema es menos importante que sea rigurosamente definido un cargo administrativo; pero será necesario describir, sobre todo, las grandes categorías de tareas administrativas. Este sistema está ligado a un régimen de enseñanza que suministra una preparación de carácter general y otorga diplomas que consagran más cierto grado de cultura general que conocimientos técnicos profundos. Este es el sistema tradicional utilizado en los países europeos.

Las operaciones de análisis y clasificación de cargos *serán más o menos complejas de acuerdo con el sistema adoptado*. Un país que sigue el sistema de cargos polivalentes se contentará con describir los grandes grupos de cargos que exijan una formación básica idéntica e impliquen atribuciones y responsabilidades del mismo nivel. En cambio, los Estados que han adoptado el sistema de cargos específicos deberán individualizar cada cargo y hacer, en cierto modo, el retrato monográfico de cada uno» (3).

1.3 EL BABELIANISMO DE LAS TÉCNICAS DE CLASIFICACIÓN

Hay más de 2.000 técnicas de clasificación posicional, aunque escasamente una docena tienen características propias. Las demás no dejan de ser adjetivaciones y matices de las técnicas propiamente dichas (4). Ninguna de estas técnicas pretende ser la óptima. De

(3) ROGER GRÉGOIRE: *Guide pour l'établissement d'un statut du personnel des administrations civiles de l'Etat*, p. 12, en LUCIENNE TALLOEN: *En torno a la Administración del personal*, «Revista Internacional de Ciencias Administrativas» núm. 1, 1957, pp. 341 y 342.

(4) Cfr., a título meramente indicativo, *Estudios sobre Administración*, Bogotá, Contraloría General, 1954; *Personnel Administration*, Journal of the Society for Personnel Administration, Washington, especialmente enero-febrero 1961. CLAUDE LAPIERRE: *Valoración de puestos de trabajo*, Bilbao, ed. Deusto, 1961; varias ponencias en Alcalá de Henares, en noviembre 1963; DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, 1950, 1960 (núm. 28436), 1961 (núms. 41 y 44-45), 1964 (núms. 76 y 77); ROBERT W. GILMOUR: *Clasificación de puestos de trabajo*.

hecho, el contraste de resultados exige la aplicación de diferentes métodos para obtener una clasificación posicional lograda, sin que esto implique que la técnica varíe *à mi-chemin*. La utilización de varias técnicas es a fines de control, no para deshomogeneizar los resultados. Esta misma abundancia de técnicas disponibles permite hoy parangonar a los analistas de la clasificación con el niño al que se le regalan en su cumpleaños demasiados juguetes. Corre el riesgo de quedar indeciso, vacilante y dubitativo.

1.4 CLASIFICACIÓN DE PUESTOS Y ORDENACIÓN RETRIBUTIVA

No los métodos, que son dispares, sino la dinámica de una clasificación de puestos de trabajo comprende cuatro etapas: análisis, descripción, valoraciones y, por último, el establecimiento de un plan racional de retribuciones.

Todo problema de la clasificación de puestos de trabajo surgido, como se ha puesto de relieve hace ciento treinta años en Estados Unidos, responde históricamente a la preocupación de presión por una retribución igual por idéntico trabajo el *equal pay for equal work* (5). Volviendo la oración por pasiva podemos decir: un sistema de clasificación de puestos de trabajo no es tal si no se lleva la racionalización a las últimas consecuencias, es decir: al tema de las retribuciones de cada puesto de trabajo servido. De otro lado, la clasificación posicional no intenta cristalizar un orden dado, sino, previo el esclarecimiento de la situación, servir de base y fundamento a una reorganización racional.

1.5 PLANIFICACIÓN ORGANIZATIVA Y RACIONALIZACIÓN TERMINOLÓGICA

Aparte de lo anterior, la clasificación de puestos de trabajo tiene otras finalidades ya diferentes. La primera es la planificación organizativa a través de la cual pueden soslayarse y evitarse duplicidades de órganos y trabajos inútiles, racionalizar los destinos y conseguir la máxima eficacia del personal administrativo. Hay la certidumbre moral de que los resultados de la clasificación arrojarán

Control de Salarios, Barcelona, Sagitario, 1963; JOHN A. PATTON y C. L. LITTLEFIELD: *Valoración de tareas*, Madrid, Rialp, 1961; MARCEL G. DELFOSSE: *Le Service des Méthodes et l'étude des postes de travail*, París, ed. de l'Entreprise Moderne, 1959.

(5) Cfr. el concluzado y magnífico trabajo de MANUEL HEREDERO HIGUERAS: *La calificación de los puestos de trabajo en la Función pública*, Madrid, Estudios administrativos, 1962, con amplia bibliografía.

datos tan tristemente regocijantes como el expuesto en USA por la Comisión Hoover: 1.300 funcionarios para una clientela de administrados de 152.

Además, la clasificación de puestos de trabajo y el deslinde de competencias, atribuciones, tareas y responsabilidades concretan estas últimas en todos los niveles de la estructura administrativa. El gran problema de la potestad disciplinaria y muchas veces de la responsabilidad personal del funcionario dentro de la Administración o en sede judicial es la de calificar el nivel de responsabilidad que le corresponde a cada unidad administrativa. No en los últimos átomos que suponen los puestos de trabajo, sino sólo en las competencias que apuntan ya a la idea de órgano distinto del puesto de trabajo, existe, y no demasiado claramente, un deslinde de responsabilidades.

La clasificación permite la utilización de una terminología ocupacional uniforme que soslaye el desacertado y equivoco uso de términos diferentes para idénticas cosas o de términos iguales para distintos conceptos. Es un hecho conocido la degeneración de prestigio por la proliferación excesiva en las denominaciones de las unidades administrativas. Jefe de Sección y, en muchos casos, Jefe de Negociado, tienden a ser sustituido por Jefe de Servicio, Departamento o cualquier otra terminología idéntica, que no cambia las cosas, sino sólo sus nombres. Frecuentemente, sin embargo, este *upward-push*, este empuje hacia arriba de la terminología pretende conseguir mayores remuneraciones al elevar el nivel formal de las unidades administrativas.

La clasificación responde de este modo no sólo a una finalidad de planeamiento y de racionalización, sino también al afán de poner orden allí donde, por la proliferación de Cuerpos independientes, por la aparición de remuneraciones no ligadas al sueldo base, bien sea por la existencia de tasas o de partidas globales, existen en remuneraciones diferentes en niveles y categorías idénticas. El problema no es sólo nuestro. Fué el tema de los *lump grants*, de las partidas globales a distribuir libremente por el superior, el que renovó el tema de la clasificación en los Estados Unidos. La fórmula de la retribución vergonzante, *en cchette*, devino entonces y lo será siempre un problema vergonzoso.

1.6 CLASIFICACIÓN DE PUESTOS Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

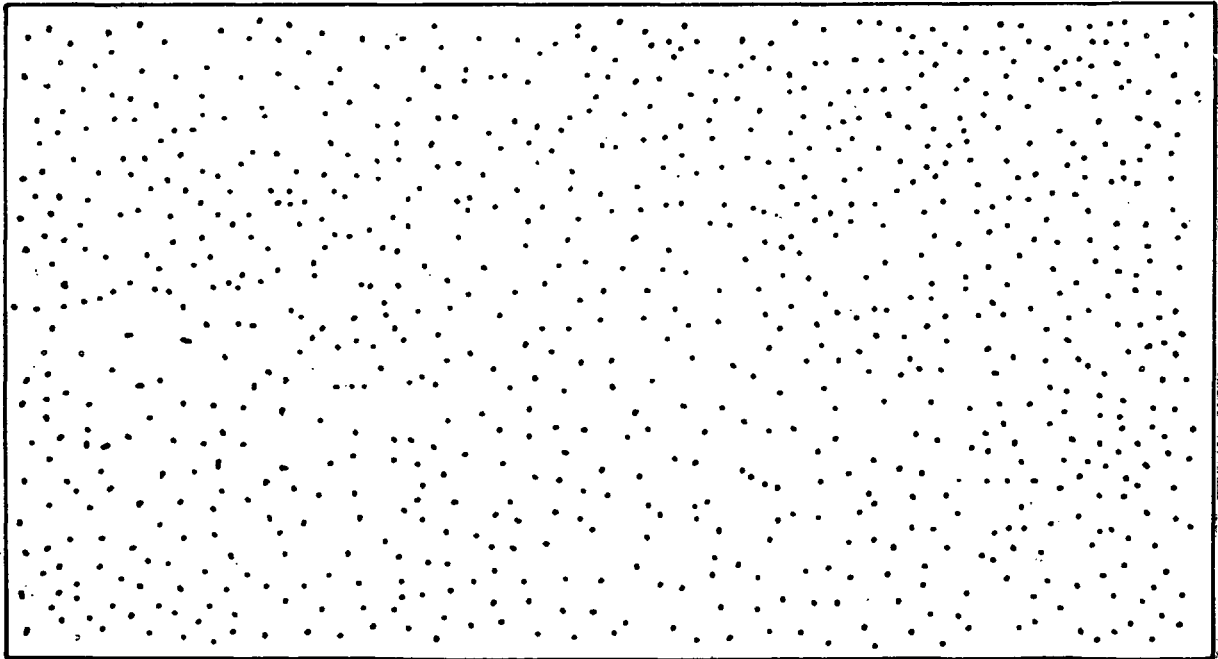
En lo que hace a la teoría general de la Administración, la clasificación del puesto de trabajo supone un elemento indispensable para racionalizar debidamente la estructura administrativa y distribuir eficazmente las múltiples competencias específicas. La clasificación asume así el carácter de orden estructural sobre cuya competencia podrán aplicarse las técnicas de organización. Unas y otras, es decir, técnicas de organización y técnicas de clasificación racional, responden, por su lado, a finalidades concretas diferentes, pero se engarzan tan íntimamente que quedan frustradas a medias si no se ligan en relación de causa a efecto una y otra.

Los gráficos (*) que siguen muestran la situación antes y después de cada una de sus fases en un proceso de clasificación de puestos de trabajo. La plasticidad del gráfico evita cualquier reiteración en este momento.

(*) Training Course in the basic principles and techniques of position classification, Unit I-Basic concepts of position classification, United States Civil Service Commission Bureau of Programs and Standards Program Planning Division Pay Systems Section 1959 (con alguna adaptación en cuanto a sistemática).

CUADRO I

**PUESTOS DE TRABAJO EXISTENTES EN UNA ORGANIZACION INMEDIATAMENTE ANTES DE EMPEZAR
LOS TRABAJOS DE ELABORACION DE UN PLAN DE CLASIFICACION DE PUESTOS**



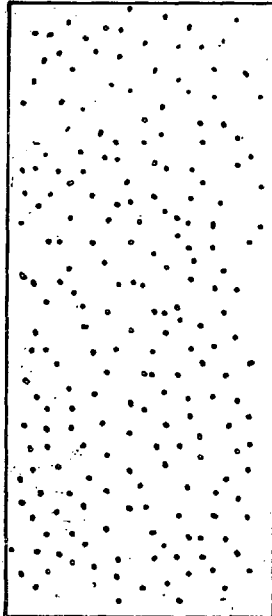
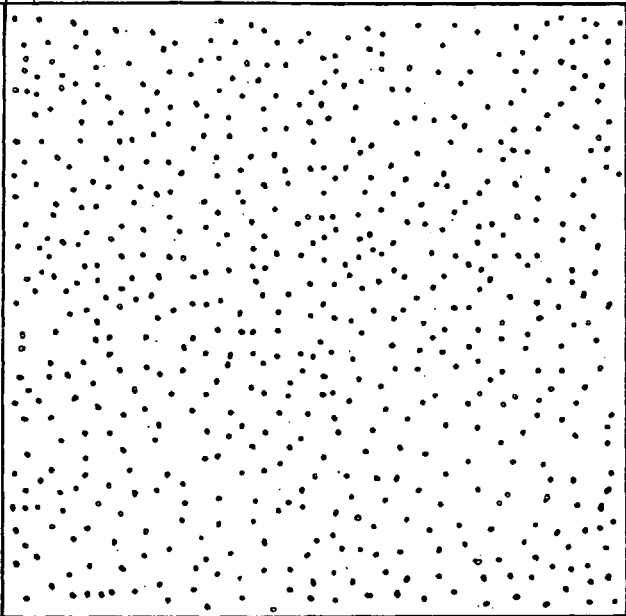
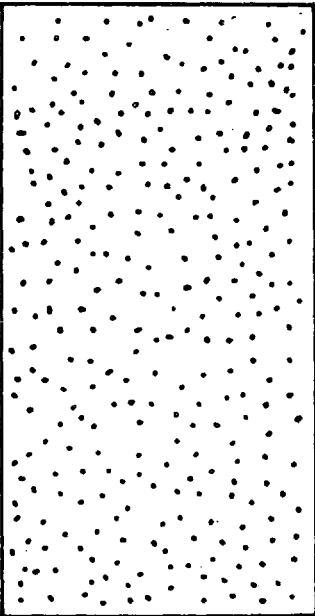
CUADRO II

**PUESTOS DE TRABAJO RECOGIDOS YA, EN GRANDES GRUPOS, SEGUN LA NATURALEZA DEL TRABAJO
(PRIMERA DIVISION EN CUANTO A LA CLASE DE TRABAJO)**

Puestos técnicos

Puestos de administración y oficina

Puestos manuales

		
---	--	---

CUADRO VII

CAMPO TOTAL DE DIFICULTAD Y RESPONSABILIDAD DIVIDIDO EN GRADOS. CADA GRADO CUBRE UNA DETERMINADA ZONA DE DIFICULTAD Y RESPONSABILIDAD

Dificultad y responsabilidad	Puestos técnicos				Puestos de oficina y administración				Puestos manuales															
	Grupo de Ingenieros	Grupo de Ciencias Naturales	Grupo de Ciencias Humanas	Grupo de taquigrafía y mecanografía	Grupo de oficinas y administración	Grupo de especialistas económicos	Grupo de compras y suministros	Grupo de manejo de material de oficinas	Grupo de trabajadores	Grupo de oficios	Grupo de protección	Grupo de protección												
13																								
12																								
11																								
10																								
9																								
8																								
7																								
6																								
5																								
4																								
3																								
2																								
1																								
	Ingenieros industriales	Ingenieros de caminos, agrícolas, montes, etc.	Cronólogos	Físicos, químicos, biólogos	Economistas	Juristas	Taquígrafos de oficina	Máquinas de dactil. y de transcripción	Oficinas	Administrativo	Especialistas de marketing	Especialistas industriales	Compras	Cuidado de almacenes	Máquinas de abujar	Máquinas mimeográficas	Trabajos	Limpieza de oficinas	Carpintero	Mecánico y electricista	Canadita	Agricultura	Guardia	Bombero de incendios

CLASE DE TRABAJO

1.7 CLASIFICACIÓN DE PUESTOS Y POLÍTICA DE PERSONAL

La clasificación de puestos de trabajo no sirve a una pura finalidad estática de la organización administrativa. Antes bien, es un elemento indispensable para una dinámica de la organización en su doble arquitectura de órganos y de personal. Si se quiere evitar un anquilosamiento de las facultades del personal es necesario, junto a la clasificación de puestos de trabajo, el planeamiento de la carrera administrativa, la *career staffing*, en el sentido de definir claramente cuál es el objetivo final, el nivel de responsabilidad que cierto grado de funcionario puede desempeñar a lo largo de su vida administrativa. Menester es también precisar el tiempo mínimo y máximo para cada una de las elevaciones de grado, la *career development*. Ambos elementos permiten ordenar la estructura de la carrera de la profesión (*career structuring*).

2. Presupuestos de la organización administrativa

Los presupuestos básicos de cualquier organización administrativa son la aspiración a la unidad de acción, y el requisito de la racionalidad en el reparto de competencias y de responsabilidades.

El principio de unidad de la Administración es fundamentalmente algo jurídico. Dentro del propio Derecho administrativo, pese a significar un postulado fundamental de organización jurídica, frente al principio de la unidad continúa presente en muchos aspectos el principio de la *statio*. De este modo se llega a la consecuencia de que, incluso en un plano jurídico, el postulado de la unidad responde a una *línea de tendencia* más que a un punto de partida. Las definiciones perspectivales de cada técnica jurídica, que se moldean plásticamente para cada finalidad concreta; las posibilidades de decisiones diferentes según la competencia y la finalidad; la aceptación sólo a medias del principio *nemini licet venire contra factum proprium*, son las causas de este resultado. Por lo demás, este problema apunta al Derecho de la organización más que a las técnicas puras de organización, por lo que no puedo aquí permitirme mayor explicitación. He tratado detenidamente el tema en otro lugar.

2.1 CRITERIO DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Dentro de las técnicas organizativas, la primera cuestión que se suscita es la del reparto de competencias y responsabilidades. Esta distribución puede seguir cuatro métodos alternativos o conjuntos.

1) Por la clase de personas o por lo que en general viene en llamarse la *clientela* de cada órgano (funcionarios, pensionistas, industrias, agricultura).

2) Por las finalidades generales a que sirve (educación, salud, defensa, sanidad).

3) Por el área territorial servida (provincias africanas, por ejemplo).

4) Por la naturaleza del trabajo o del proceso administrativo (legal, de investigación, de edición).

La distinción de los principios organizativos de clientela o de finalidades funcionales no es moderna. En la *Política* de Aristóteles se decía ya (6): «Así, pues, si podemos decir de cuántas magistraturas tiene que disponer toda ciudad y cuántas no son necesarias pero si útiles, será relativamente fácil, teniendo esto en cuenta, ver qué magistraturas son susceptibles de ser reducidas a una sola. Conviene también poner en claro de qué funciones deben ocuparse muchas magistraturas según los lugares y de qué otras debe decidir una sola magistratura en todas partes; por ejemplo, si el Inspector del mercado debe tener a su cargo el buen orden en el mercado, y otro en otro lugar, o si en todas partes el mismo. También si las magistraturas deben dividirse según su función o según las personas sobre las cuales se ejerce, por ejemplo, si debe haber una sola para el orden, o una para los niños y otra para las mujeres, y si deben ser de distinta clase según los distintos regimenes o no.»

En Inglaterra el *Haldane Committee* definió las alternativas como la distribución según las personas o clases con las que ha de tratarse y la distribución según los servicios que han de desarrollarse o prestarse. Siguiendo el primer método, cada Ministro que preside un Departamento sería responsable por las actividades del Gobierno que afectan a intereses sociales de clases particulares de personas. Y en este sentido se podría estructurar un Ministerio para pobres o para niños o un Ministerio para los pensionistas. Ahora bien, el resultado inevitable de este método de organización es la creación de una *Administración liliputiense*. Es imposible que el servicio especializado que cada Departamento ha de prestar a la comu-

(6) ARISTÓTELES: *Política*. Edición Instituto Estudios Políticos, 1951, p. 198. nota marginal 1299 b. Madrid.

nidad pueda ser de un alto nivel cuando su función está al mismo tiempo limitada a una particular clase de personas y extendida a una indefinida variedad de medidas a adoptar para ellas. Como el sabio superlativamente especializado que sabe todo sobre nada (infinito en intensidad sobre cero de extensión), el *liliputismo* aboca a un manejo contradictorio de la realidad social. La eficacia del servicio es menor que en el supuesto de que el Departamento se concentre en la prestación de un servicio particular nada más, cualquiera que sea la persona a la que se preste.

El otro método es el de definir el campo de actividades de cada Departamento según el servicio particular que se preste a la comunidad como un conjunto. El Ministerio de Educación se relaciona predominantemente con la prestación del servicio educativo en cualquier lugar y cualquiera que sea la persona o la clase de personas a que se aplique (7).

Sin embargo, no sólo la experiencia, sino incluso el mismo afán de racionalidad en la estructura organizativa fuerza a mantener simultáneamente los cuatro métodos de organización en cuanto a la distribución de competencias y responsabilidades. De ahí se desprende una diferente naturaleza de competencias. Unas veces serán éstas funcionales y otras materiales, por razón de clientela, y el juego total de la aplicación simultánea de distintos sistemas de distribución de competencias provoca inevitablemente que apenas haya tema en el que la competencia del órgano agote la competencia del Ministerio del Ramo, sino que directa o indirectamente son también otros Departamentos: Hacienda, Agricultura, Comercio, Educación o Justicia quienes por razón de competencia material o funcional comparten la privativa competencia material (8).

(7) Cfr. F. M. G. WILSON: *The Organization of British Central Government 1914-1956*. A Survey by a Study Group of the Royal Institute of Public Administration, ed. by D. N. Chester, London, G. Allen and Unwin, 1957, p. 351.

(8) Este manejo o conjunto de técnicas distintas produce a veces resultados jurídicos parciales. Así, el Decreto de 20 de agosto de 1964 interpreta la expresión *Ministerios competentes* en el sentido de la competencia material por razón de clientela (Agricultura e Industria), excluyendo la competencia funcional (Comercio, incluso para sectores predominantemente exportadores). De otro lado, la competencia funcional puede devenir material ante la ausencia de otro órgano de esta índole (pesca, por ejemplo, dentro de la Subsecretaría de la Marina Mercante), o por delegaciones de las competencias funcionales a una material (Instituto Nacional del Libro Español). A su vez se suscita el problema de competencia sobre clientela genérica (Industria) o específica (Cinematografía, por ejemplo). Todo el *quid crucis* de la Teoría de la Organización administrativa desde un plano dinámico, está en la fuerza de expansión de estas dos técnicas distintas, horizontal una y vertical otra, que produce frecuentemente la tensión de competencias entre órganos de una y otra suerte de atribuciones.

2.2 ADMINISTRACIÓN «VERSUS» PERSONAL: ANTINOMIAS Y TENSIONES

El principio de racionalidad organizativa se encuentra sometido no sólo en cuanto a las técnicas de división orgánica, sino también en cuanto a su propia naturaleza, a un juego de antinomias. En concreto, en lo que concierne al aspecto personal de la organización administrativa, estas antinomias pueden resumirse en las siguientes:

1) La antinomia *staff-line*. La *staff* no es puramente consultiva, sino que frecuentemente se le atribuyen gestiones de selección y de clasificación como competencias propias, y aún más, funciones de suplencia en la decisión cuando el *line* no la produce o cuando ésta, en el plano de la realidad, se limita a *conformar* la consulta. El Derecho administrativo llama a esto *motivación aliunde*, y ahí se detiene.

2) El interés de la Administración frente al interés del funcionario como grupo social; lo que los norteamericanos han llamado el *management versus the employee*.

3) El respeto a los puros principios de organización *versus* el mantenimiento de situaciones jurídicamente consolidadas, podríamos llamarlo la antinomia de la eficiencia frente a las derechos adquiridos (9).

4) Las finalidades a largo plazo frente a las necesidades inmediatas (10).

5) La pura organización técnica frente a la orientación de relaciones humanas.

6) El enfoque organizativo frente al funcional.

La aplicación en cualquier país y en cualquier época de las técnicas de organización genérica o, en concreto ya, concernientes al personal, pasa a ser, como resultado de estas tensiones polémicas, una fórmula de equilibrio, de escape equilibrado, de *break-even-point* (Mickelson).

(9) Cfr. sobre el alcance de la polémica sobre los *derechos adquiridos* del funcionariado, Dr. HERBERT BRUNS: *Das Prinzip verfassungsrechtlicher Sicherung der Beamteurechte. Untersuchung für den Besoldung und Versorgungsanspruch der Beamten*, Köln, Vlg. d. Deutschen Beamtensbundes, 1955.

(10) Cfr. *In genere*. W. S. M. MACKENZIE y S. W. GROVE. *Central Administration in Britain*, London, Longmans, 1961.

2.3 ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y CLASIFICACIÓN DE PUESTOS

La organización se define por principio como jerárquica en su carácter y piramidal en su forma. A esta misma visión corresponde la terminología de puestos de trabajo, de unidades administrativas, de niveles, de grados. Más adelante estudiaremos hasta qué punto estas afirmaciones de principio responden o no a la realidad. De momento importa subrayar cómo las modernas teorías de la organización consideran no sólo estáticamente las vinculaciones de las unidades administrativas inferiores, sino también su dinámica interna. Una serie de teorías actuales (la teoría de los juegos, la teoría de las comunicaciones, la teoría de los grupos, la teoría motivacional (11) han sido incluso expresión matemática de la estática y de la dinámica de la organización. En el enfoque estático de la organización administrativa hay un punto de confluencia entre la clasificación de puestos de trabajo y la teoría general de la organización. Bavelas ha puesto de relieve la necesidad de que cada unidad singular tenga acceso a un número equilibrado y no desproporcionado de canales administrativos (*equalitarian networks*). Dubin ha investigado el máximo y mínimo óptimos de vinculación o canales, los *linkages* de cada unidad administrativa. Del mismo modo se ha analizado exhaustivamente la línea de mando (*line-command*)—cada unidad debe tener un solo superior—y el número óptimo—en cada nivel—de los subordinados directos (*span of control*).

2.4 ANÁLISIS ORGANIZATIVO Y ECUACIONES DE FUNCIONAMIENTO

La posibilidad de estudiar cualquier teoría organizativa desde un punto de vista matemático se ha puesto de relieve desde muy distintas perspectivas. De todas ellas la más importante es quizá destacar la posibilidad del análisis de la organización a través de la notación de variables organizativas y de sus interrelaciones. De esta notación surge la posibilidad de plasmar en una serie de ecuaciones no sólo la organización, sino también su funcionamiento (12). Por el procedimiento denominado de *simulación* pueden, en consecuen-

(11) Cfr. en particular MASON HAIRE: *Modern Organization Theory*, Wiley, 1959.

(12) Cfr. RICHARD RUDNER y ROBERT J. WOLFSON: *Notes on a Constructive Framework for a Theory of Organization Decision Making*. Institute of Industrial Relations, University of California, Berkeley, 1958.

cia, predecirse con grandes probabilidades de acierto los efectos con relación a la eficacia y racionalización de un cambio en estructura y organización: el llamado *coefficient of social transformation*. El gran problema que todas estas técnicas plantean, incluso con forma matemática, es el de la definición *a priori* de los objetivos concretos a lograr. No se trata de las grandes finalidades de la Administración, sino, en concreto, de los objetivos específicos que se pretenden conseguir con una reforma de estructura.

2.5 LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN COMO CORRECTORA. DEL MITO DE LA DECISIÓN DESDE ARRIBA

La teoría de la organización ha puesto de relieve la falsedad en el terreno de la realidad de alguno de los más preciados principios o reglas áureas de la Administración jurídica: la piramidación jerárquica en su propio funcionamiento autónomo, es decir, cuando se trata de una auténtica decisión, del proceso de *decision-making*, constituye el mito más evidente en este sentido. El criterio y la decisión en una comprobación real no descienden desde el ápice de la pirámide jerárquica más que en casos aislados o en las decisiones propiamente políticas. Es difícil que este *top-manager*, este ápice, disienta sistemáticamente de las propuestas concretas que el nivel intermedio prepara, y aún más: cuando la decisión ha de ser tomada en el ápice, es la información suministrada lo que precluye y condiciona la propia decisión. En Washington se preguntó al computador electrónico cuál era de los elementos de la *decision-making* era el más relevante. La contestación fué: la información aportada. Con frecuencia se dice que son los resultandos los que configuran los considerandos. La selección de lo relevante hace así que toda pregunta acompañada de selección de datos sea, en la mayor parte de los casos, una respuesta pagada. El primer axioma parece así ser la disolución del poder—*Aufsplitterung der Macht*—, como ha indicado F. M. Marx (13).

Hay una anécdota curiosa de Luis XIV, el ejemplo más radical de monarca absoluto. Se cuenta que al pasar por un pueblo se albergó en un edificio con numerosas goteras: «¡Ah, cómo desearía ahora poder ser alcalde de este pueblo para hacer arreglar esto!», dicen que exclamó.

En unos casos, este fenómeno obedece al apego a la rutina como sistema de escapar al riesgo de error, dentro del *standard* negativo de perfección que suele caracterizar la burocracia, y frecuentemente

(13) FRITZ MORSTEIN MARX: *Einführung in die Bürokratie*, Neuwied. H. Luchterhand Vlg., 1959, pág. 26.

permite identificarla con un viviente *Dictionnaire des Idées Reçues* (14); en otros, como Strauss hace destacar, al afán de poder del nivel tecnificado de los *ruling servants*, que en su paroxismo puede llevar a hacer verdadera la *boutade* de Burnham: *The localization of sovereignty in Parliament is ended save for a lingering remnant*, o, por fin, al poder que la inmediatez a los hechos y el conocimiento del detalle proporcionan, haciendo verdad el nuevo aforismo norteamericano de que *information is the true source of power*.

2.6 DECISIÓN Y DELEGACIÓN ADMINISTRATIVAS

Una discusión general de cualquier organización debe comprender los siguientes puntos:

1.º Su contenido en personal, función, competencia, medios y responsabilidad.

2.º Su estructura, la distribución y asignación de funciones diferentes y distintos grupos incluso en la organización.

3.º Los sistemas y formas de comunicación.

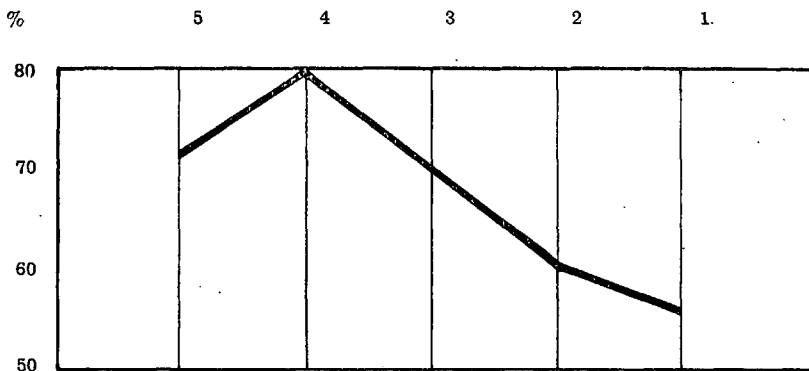
4.º El proceso de decisión para las finalidades que la competencia atribuida incluye.

Respecto a estos dos últimos puntos se suscita dentro de la teoría general de la organización el problema de las delegaciones, no como consideración jurídica, sino como examen de la realidad. A este efecto, una serie de encuestas y estudios muestran que la delegación sigue a lo largo de la pirámide de unidades administrativas la forma de una curva decreciente hasta un punto mínimo a partir del cual alcanza el nivel anterior, en la forma del gráfico (15), evidenciando que es el nivel intermedio el decisivo y, por consiguiente, el real detentador de poderes.

La delegación que debe considerarse es la real, no la jurídica, en el sentido de que existe una delegación de hecho, y no de Derecho, cuando el superior se limita a enviar a informe y confirmar las propuestas, algo así como el trabajo que pedía para sí aquel pariente de un político del siglo pasado: «Pero ¡si tú apenas sabes leer! ¿Cómo

(14) Cfr. C. H. Sisson: *The Spirit of British Administration*, London, Faber and Faber Ltd., 1959, p. 130.

(15) En ARTHUR W. BARBOUR: *Every Supervisor a Personnel Manager. A Research Report en Delegation*, en «Personal Administration», enero-febrero, 1961, página 42.



te las arreglarías de jefe de sección?» «¿Yo? Muy fácil. Cuando me llegue un expediente le pongo: *al Negociado.*» «¿Y cuando vuelva?» «Más fácil aún; pongo: *con el Negociado.*»

Este uso y abuso de la delegación no implica necesariamente un defecto del aparato administrativo.

Lord Baldwin comparaba al ejecutivo con el niño que conduce un carromato arrastrado por un asno. Un transeúnte llamó la atención al muchacho, extrañándose de cómo podía encontrar el camino él solo. La respuesta del chico fué tajante: «Yo sólo tengo diez años, pero el burro tiene treinta» (16).

2.7 ¿REPARTO DE COMPETENCIAS Y TAFAS ADMINISTRATIVAS? INTENTOS DE COORDINACIÓN DEPARTAMENTAL

En cuanto al sistema de comunicaciones, un hecho real se produce frente a la consideración jurídica aséptica; es el que en 1933 llamaba Urwich la guerra tribal de los Departamentos, el *inter departmental tribal warfare*, que no se limita normalmente al nivel superior de los órganos administrativos, sino que se extienden a lo largo de toda la jerarquía que deviene entonces una jungla de facciones en guerra. Aún más: podría decirse que el nivel más sensible a la *défense acharnie* de la competencia es cabalmente el intermedio. La expansión del ámbito de potestades coordinadoras de la Pre-

(16) En RICHARD WARNER: *The Principles of Public administration, A Study in the Mechanics of Social Action*, London, Pitman, 1947, p. 37.

sidencia del Gobierno y la paralela proliferación del *staff*, y de los comités mixtos de integración de competencias, son a modo del eco, como un camino de solución en toda esta problemática (17).

2.8 EL ABUSO DE LAS DELEGACIONES DE COMPETENCIA.

(EL ENDOSO DEL «EMBOLADO»)

El problema de las delegaciones y de su posible abuso, y la cuestión de la colisión de los órganos no agotan la problemática real de cualquier organización. Hay otro fenómeno que es el que la doctrina americana ha denominado gráficamente el *Buck-passing*, lo que podríamos traducir como pasar el toro o el embolado. Se cuenta que en el despacho de un Presidente americano de los últimos tiempos se había colocado la siguiente inscripción categórica: «El toro se para aquí.» Dado que el Presidente ocupa el ápice de la pirámide administrativa del Gobierno americano, esta declaración parece al mismo tiempo ser lapidaria y cierta.

Sin embargo, el caso normal de este *Buck-passing* no es tanto vertical como horizontal. Frecuentemente su causa no es el que el funcionario competente rehuse tomar una decisión, sino la falta de competencia funcional. Esto provoca la migración perpetua de expedientes y casos desde una Administración a otra, reflejando no la estructura jerárquica de la Administración, sino su división funcional entre los distintos Departamentos y órganos.

(17) Es importante subrayar el contenido del D. Comp.: 2 agosto 1964 ("BOE" 11 septiembre) en el mismo sentido. Así, el considerando cuarto dice: «Considerando que la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, consecuente con la declaración contenida en su artículo primero, según el cual la Administración actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única, prevé la necesidad de coordinar la gestión de los distintos Ministerios, función que asigna en determinados casos a las Comisiones Delegadas del Gobierno, correspondiendo siempre en último término a la Presidencia del mismo asegurar aquella coordinación, según ordena el número cinco del artículo trece de la misma Ley, principio que se recoge también en el artículo treinta y nueve de la Ley de Procedimiento Administrativo al regular los casos de competencia concurrente; preceptos que obligan a concluir que sólo podrán darse conflictos de atribuciones y, en consecuencia, ser de aplicación la Ley de 17 de julio de 1948, cuando exista contienda sobre competencias efectivamente atribuidas a cada una de las autoridades en cuestión, pues se suscita con tal motivo un problema de interpretación legal, pero no cuando las dudas surgen en torno al ejercicio de la competencia de que indudablemente gozan y se reconoce, por tratarse entonces de un problema de coordinación que deberá ventilarse por las autoridades afectadas, y en caso de no llegar éstas a un acuerdo, por la Presidencia del Gobierno, con arreglo a criterios técnicos y no exclusivamente legales, dirigidos a encontrar las fórmulas precisas para la mayor eficacia de la acción administrativa.»

En una célebre causa de la burocracia inglesa, el caso Crichel Down constituye un paradigma que desgraciadamente no es único. Mr. Nuguet, Secretario parlamentario del Ministerio de Agricultura, pidió un informe a Mr. Payne, Secretario adjunto del Ministerio de Agricultura; el cual lo pidió a Mr. Smith, Secretario de la Comisión territorial; el cual lo pidió a Mr. Hole, Comisionado territorial provincial de Bristol; el cual lo pidió a Mr. Lofthouse, Comisionado territorial de distrito en Taunton. Llegado a este punto parecía probable que por fin el informe se hiciese. Posiblemente así habría sucedido si no hubiera sido por la desgraciada casualidad de que cuando recibió la petición de informe el 17 de julio, Mr. Lofthouse se había ido de vacaciones, de modo que el encargo pasó al sustituto de Mr. Lofthouse, Mr. Brown..., *et sic in infinitum* (18).

El caso Crichel Down es un supuesto de peloteo dentro de la propia organización. Desgraciadamente, cuando se trata de competencia compartida, la realidad es todavía más dolorosa. Con un cierto humor negro, un gran ejecutivo y magnífico jurista, experto en temas administrativos, se dolía de la *praxis* de cortar el nudo gordiano de un expediente llegado al punto de saturación: la fórmula consistía en disponer el *Elève* a la superioridad y colocar el expediente completo en la parte superior del armario.

3. Técnicas de clasificación

3. Tanto las técnicas de clasificación posicional como las técnicas de pura organización estructural no pretenden resultados matemáticos o exactos. Al operar sobre el hombre hay siempre un factor de error que de antemano ha de admitirse. Por muy depurado que sea el análisis de la función, cabe siempre posibilidad de error, y la misma posibilidad existe en el control. No sólo aparece este resultado por las intrínsecas dificultades del análisis, sino también por la perspectiva diferente del funcionario y del clasificador. Es la misma razón que inspira la diferente reacción del superior: el puesto no es jamás importante cuando se pide una subida de remuneración, pero es trascendental cuando se solicita un permiso.

(18) En E. STRAUSS: *The ruling Servants. Bureaucracy in Russia, France and Britain*, London, G. Allen and Unwin, 1961.

3.1 QUE EL HOMBRE SE ADAPTE AL PUESTO

Las técnicas posicionales responden a una filosofía previa, la llamada por Elton Mayo *rabble hypothesis*: cada empleado es y debe ser directamente sensible a las condiciones de trabajo del puesto que se le asigna, sin que por hipótesis experimente ningún influjo por parte de sus compañeros.

3.2 ADMINISTRACIÓN VIEJA «VERSUS» TÉCNICA NUEVA

Las técnicas puramente organizativas, y en su paroxismo las fórmulas de notación matemática, contienen cierto sentido utópico que responde a una ciudad ideal tomada como punto de partida y cubre en su extremo un alcance de técnicas de arcano que no deben ser conocidas por el no profesional. Por eso chocan con el sentido de independencia de cada unidad y cada órgano, que se consideran frente al analista como una *élite, fière de ses compétences*.

A mayor abundamiento, como Gurvitch indica, «*On pourrait dire que, si notre technologie appartient à la seconde moitié du XX^e siècle, nos institutions portent l'empreinte de la première moitié du XIX^e*» (19). Esto determina la necesidad de engarzar las técnicas de clasificación en el examen jurídico de seguridad y de insertarlas en el esquema de los recursos administrativos y jurisdiccionales. Para esto, y justamente por este desnivel de siglos, difícilmente puede ser eficaz la aplicación de teorías del precedente administrativo o la vaga alegación del principio de igualdad. El jurista, en esto como en todo, debe recoger el envite.

3.3 POTESTAD Y RESPONSABILIDAD: PELIGRO DE DIVORCIO PSICOLÓGICO

Una aplicación puramente tecnológica que prescinde de las realidades de la psicología humana puede rechazar fenómenos tan reales y sugestivos como el que Zalesnick ha puesto de relieve, del *informal leader*. En gran parte la formación de los recién ingresados en la Administración se debe a sus compañeros de unidades administrativas paralelas. Simultáneamente se produce un fenómeno centrífugo de rehúse de responsabilidades y centripeto de autoimpugnación de potestades. Son muchos los que quieren mandar, pero re-

(19) En *Industrialisation et Technocratie*. Recueil publié sous la Direction de GEORGES GURVITCH, Paris, Lib. Armand Colin, 1949.

chazan la responsabilidad que el mando lleva. El burócrata es orgulloso frente a la potestad, pero deviene desgraciadamente humilde ante la responsabilidad. En el mismo sentido se producen—en este nivel intermedio—la suplantación del éxito y el rechazo del fracaso del *top-level*. El primero se debe a las ideas y trabajo del nivel intermedio; el segundo, al fallo del *top-manager*, por no haber contado con el segundo nivel o pese a sus esfuerzos. Es éste un dato desgraciadamente comprobable por doquier, aunque incumba a los psicólogos norteamericanos de la Administración haberlo analizado concienzudamente.

3.4 A LA ORGANIZACIÓN POR LA TÉCNICA

Toda la proliferación tecnológica que la Ciencia de la Administración americana está suministrando al Viejo Continente es en principio aceptable y, a no dudarlo, conveniente, en primer lugar, para sacudir la modorra de viejos principios, la contemplación monopólica de los problemas de la Administración desde un prisma jurídico, y, en segundo y más importante lugar, para poner orden en el caos como una sacudida que permita poner las cosas en su justo punto y compensar la fuerza de esta jocosa pero realmente inexorable primera Ley de Parkinson. No sé quién dijo, medio en chanza, medio en veras, que la Administración debe a la fuerza cumplir las leyes: la única que cumple a gusto es la de Parkinson (20). La creación de un Centro Directivo del personal, la Escuela de Formación y Perfeccionamiento, y la gradual, seria y decidida implantación de las técnicas organizativas, cuya base y fundamento es la clasificación posicional, son los únicos caminos de enfrentarse con la *growing jungle* (Finer) de la organización administrativa.

(20) Los libros de PARKINSON se formularon en tono de chanza, pero sus afirmaciones han sido contrastadas desde un plano rigurosamente científico. Cfr. entre muchos el completo estudio *Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes*, editado por CARL HERMANN ULE, Köln, C. Heymann, Vlg., 1961, con estudios sobre Alemania, USA, Inglaterra, Francia, Italia, Austria y Suiza.