

EL PUESTO DE TRABAJO: SU CONCEPTO Y SIGNIFICACION DENTRO DE LA ORGANIZACION Y SU VALOR COMO INSTRUMENTO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Por L. DE LA MORENA Y DE LA MORENA

Sumario: 1. Planteamiento.—2. La organización en sí misma y en sus elementos constitutivos.—3. La organización como suma o integración de las acciones desplegadas por un conjunto de individuos.—4. La organización como conjunto de órganos o unidades (estructura).—5. La organización como haz de funciones o cometidos.—6. La organización como proceso de elaboración y toma de decisiones.—7. La organización como conjunto de bienes materiales afectados a un fin.—8. La organización como coordinación de esfuerzos.—9. La organización como postulado de eficiencia.—10. El puesto de trabajo y su significación dentro de la reforma administrativa.

1. Planteamiento

¿Qué es el puesto de trabajo? ¿Qué valor tiene, qué posición ocupa en el complejo entramado de la organización administrativa? ¿Cómo explicar que siendo un concepto clave de la misma lo hayamos, como quien dice, descubierto ahora, y hasta su simple denominación siga resultándonos un tanto exótica? ¿A qué se debe su difícil e impreciso encaje en el marco de una serie de conceptos afines (plaza, destino, cargo, etc.), de los que no parece saberse con

certeza si es o no es su equivalente con distinto nombre? ¿Qué relación existe entre la determinación de los puestos de trabajo y la reforma administrativa en curso, y en qué medida avanzará ésta a impulso de aquélla?

Vamos a intentar exponer aquí algunas ideas que acaso den respuesta parcial a tales interrogantes o contribuyan, al menos, en alguna medida, a su esclarecimiento.

2. La organización en si misma y en sus elementos constitutivos

La organización puede reducirse en su noción más sintetizada al «orden impuesto a una acción plural para la más eficaz consecución del fin que persigue». Acción y fin se aparecen así como dos conceptos mutuamente relacionables o interdependientes: el fin genera la acción; la acción tiende a un fin. Pues bien, a esa relación de interdependencia que pone o adecua una acción en función del fin a que sirve es a lo que denominamos, precisamente, «organización». La organización viene a resultar así el tendido o entramado que enlaza un polo fin con un polo acción al objeto de que se establezca entre ambos una corriente creadora. O utilizando otra imagen no menos expresiva: la Organización es como el arco que dispara la flecha de una acción hacia la diana de unos objetivos dados.

Un examen analítico de ese «entramado», de sus componentes y de las relaciones que entre ellos se den nos desvelaría de inmediato todo el secreto de la organización. Sólo que ese análisis, cuando se aplica a una realidad muy compleja —y la organización lo es, esencialmente—, no resulta nada fácil. De ahí que, a pesar de la nutrida bibliografía que ha venido y viene ocupándose de la teoría y ciencia de la organización, el tema siga siendo cuestionable, cuando no polémico. Los profundos análisis realizados no siempre han conducido a principios concordes ni de incondicionada validez. Antes al contrario, en un plano absoluto que prescinda de factores circunstanciales, suelen aparecer enfrentados, dando origen a distintos tipos o sistemas de organización.

El hecho se explica porque el fenómeno organizativo no es un fenómeno puramente mecanicista, sino antes que nada, y sobre todo, humano. El hombre no se inserta en la organización como la pieza en el engranaje de una máquina. El hombre es libre y su comportamiento, dentro de ciertos límites, imprevisible. Su obediencia, cosa muy distinta del fatalismo de la máquina. Por eso precisamente la organización, que mal puede llegar a ser una ciencia, tampoco

se puede quedar en pura técnica. Ha de ser también, y al mismo tiempo, un arte. Una variedad del arte de administrar que va, a su vez, implícito en el arte de gobernar.

En cualquier caso, el análisis o desentrañamiento de la organización así concebida nos lleva a ofrecer esta otra noción notablemente amplificada, en la que se recogen y correlacionan ya aquellos elementos o componentes de la misma a que acabamos de aludir: la organización es la *suma o integración de las acciones individuales* (puestos de trabajo), *desplegadas por un conjunto de personas* (funcionarios, generalmente agrupados en Cuerpos). *Incorporadas a una pluralidad de órganos o unidades* (estructura) *a las que se atribuyen una diversidad de funciones o cometidos* (división del trabajo), *que ejercen con arreglo a un procedimiento preestablecido* (funcionamiento; procesos), *utilizando una serie de elementos materiales* (locales, mobiliario, maquinaria, etc.) *y que debidamente coordinadas entre sí* (necesidad de un principio de dirección o mando que dé unidad a la acción) *la conducen al más eficaz cumplimiento de sus fines* (eficiencia).

La transcrita definición, más descriptiva que conceptual, tiene, no obstante, la virtud de resaltar los que consideramos elementos básicos de la organización, en cuyo examen somero vamos a entrar en un intento por descubrir el engarce y significación que dentro de su total mecanismo tiene o adquiere el puesto de trabajo en cuanto inserción en ella de la actividad humana y componente primario de la misma.

3. La organización como suma o integración de las acciones desplegadas por un conjunto de individuos

Se engloban aquí, de un lado, los puestos de trabajo propiamente dichos (serían cada uno de los sumandos de la suma total) y los individuos o funcionarios que encarnan o prestan la acción. Funcionario y puesto de trabajo se ofrecen así como conceptos esencialmente correlacionables, lo que de ningún modo quiere decir idénticos. Ciertamente que en toda organización todo individuo tiene que prestar un cierto trabajo, mas eso no quiere decir que todo trabajo prestado dentro de la organización tenga que generar sin más un puesto de trabajo. Para ello haría falta que la organización fuese sólo y exclusivamente «acción», y no es así. La organización es también, y además —luego lo veremos—, estructura y función. Vista exclusivamente como acción («en el principio de todo fué la acción», pudo decir Goethe), la resultante sería no el puesto de trabajo, sino la

«tarea». Y si bien el puesto de trabajo se compone de tareas, ni se agota en ellas ni cualquiera agrupación de tareas originará sin más un puesto de trabajo.

No se compone «sólo» de tareas, ni, por tanto, se agota en ellas, ya que las responsabilidades y las funciones no lo son en rigor, pese a su condición de elementos constitutivos del puesto de trabajo. La responsabilidad, en efecto, a diferencia de la tarea, no consiste en un puro hacer, sino que es, más exactamente, la medida del riesgo que pasa a gravitar sobre la organización respecto del cumplimiento de sus fines como consecuencia de un *no hacer o hacer mal* propio o ajeno. La tarea se predica siempre del titular del puesto; la responsabilidad puede derivar de lo que hagan los titulares de otros puestos distintos del propio a virtud de una imputación causal impropia en que consiste precisamente esa responsabilidad. A su vez, las funciones tampoco son tareas, sino una cualidad o nota común a muchas de tales tareas, lo que permitirá la posterior clasificación por niveles funcionales de los puestos que las tengan por su único o principal contenido.

Tampoco una agrupación cualquiera de tareas originará sin más un puesto de trabajo, ya que es necesario concurren en tales tareas ciertas cualificaciones, a las que vamos a aludir.

En efecto, la palabra *puesto* y la palabra *trabajo* son perfectamente diferenciables, según se ha dicho, por referirse la una a la estructura de la organización, y la otra, a la acción que en ella va implícita. Al fusionarse o integrarse ambas realidades en una sola generan el concepto *puesto de trabajo*, que adquiere, por ello mismo, el valor de una creación técnica, y en cuanto tal, sometida a unas premisas o condicionamientos formales que vienen a ser como algo sobreañadido por nosotros a esas realidades para poder operar con ellas en forma útil.

Se explica así que no toda acción o agrupación de tareas resulte apta sin más, para configurar el correspondiente puesto de trabajo. Es necesario que esa acción o suma de tareas venga cualificada por las dos notas de permanencia y suficiencia.

La primera postula que las tareas objeto de consideración —separadamente o en su conjunto— tengan en el tiempo una fluencia continua, no esporádica o intermitente; la segunda, que supongan una carga de trabajo bastante a absorber la actividad normal de una persona en la jornada laboral que reglamentariamente se establezca. Cuando falte alguna de tales notas, habrá trabajo y, consiguientemente, funcionario o empleado, pero no habrá puesto.

Las tareas que aisladamente o combinadas con otras no cumplan

tales requisitos serán asumidas por personal distinto del de plantilla (temporero, eventual, contratado, etc., según la terminología que se utilice y que no hace al caso), o bien por el propio personal de plantilla, pero en concepto de horas extraordinarias cuando ello esté admitido. De esta manera, merced a aquellos condicionamientos formales, se evita la inclusión en las plantillas orgánicas, y en definitiva, en la estructura de la organización—que por definición debe ser estable—de puestos de trabajo que—también por definición—serían *inestables*.

Sería, pues, totalmente erróneo pretender descubrir un puesto de trabajo allí donde exista un funcionario actuando; tan erróneo como querer deducir de la ausencia de tal funcionario (vacante) la inexistencia del puesto.

Sin embargo, y a pesar de todo lo expuesto, habrá un momento en el que necesariamente se tendrá que partir de la identidad funcionario-puesto de trabajo. Ocurrirá esto en todos aquellos casos en los que una organización haya ido reclutando y distribuyendo su personal, más o menos asistemáticamente, a medida que se lo iban demandando sus necesidades y sin un estudio previo de las características de éstas en cuanto hubieran podido determinar el número y clase de los puestos de trabajo existentes en la misma.

Se ratifica con ello el carácter de creación técnica—y no sólo de entidad material—que hemos atribuido al concepto puesto de trabajo y que lleva aparejado lógicamente la adopción de un procedimiento o metodología operativa de igual carácter para llegar a su determinación. Cabalmente, este es el caso de nuestra Administración pública, vista como organización de organizaciones. Hoy por hoy, no podemos afirmar que existan en ella «formalmente» verdaderos puestos de trabajo. A lo más, podríamos descubrir o configurar ciertos puestos singulares, pero nunca un sistema orgánico basado en el valor organizativo del puesto de trabajo en cuanto tal. El sistema de Cuerpo sobre el que se monta nuestra Administración no pasa de ser, con relación al más depurado de los puestos de trabajo, una evaluación global hecha a ojo de buen cubero de la cantidad y calidad del trabajo requerido para la efectividad de una determinada función contemplada a nivel Ministerio o Dirección General. De un sistema orgánico basado en los puestos de trabajo no dispondremos realmente hasta que en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 52 de la Ley articulada de Funcionarios Civiles queden formadas y aprobadas las plantillas orgánicas de los diversos Centros y Dependencias de la Administración. Y para ello será requisito previo el montaje y puesta en funcionamiento de los órganos llamados

a realizar tan ingente tarea. Es lo que se ha hecho precisamente por medio del Decreto de 9 de abril de 1964 y Orden de 9 de abril siguiente sobre clasificación de puestos de trabajo y formación de plantillas orgánicas, cuya exposición y comentario hemos hecho en el número 44 de la *Revista Administración Pública*, al que, a mayor abundamiento, nos remitimos.

4. La organización como conjunto de órganos o unidades (estructura)

La inserción de los funcionarios en la organización se hace, con las salvedades expuestas, a través precisamente de los puestos de trabajo a ellos reservados. Mas estos puestos no aparecen ni interna ni externamente desconectados o aislados entre sí, sino, antes al contrario, agrupados y tejiendo en torno a la función que les es común o conexas una verdadera estructura. La imagen de los átomos guardando un cierto orden o disposición dentro de la molécula en que se integran, con su reflejo gráfico en las fórmulas estructurales que, frente a las puramente cuantitativas, nos ofrece la química orgánica, resulta aquí perfectamente transplantable. Cada puesto de trabajo no sólo tiene una posición dada (está «puesto» allí), sino que desde ella se enlaza y conecta a los demás tejiendo todo un mundo de relaciones interorgánicas a través de las que su acción se irradia como una corriente o proceso. El denominado *egograma* no es sino la representación gráfica del fenómeno descrito.

Pues bien, cuando esa acción irradiada por diversos puestos de trabajo se condensa o precipita, por así decir, constituyendo núcleos más o menos compactos o individualizados de actividad homogénea, sometida a una misma dirección, objetivo o técnica aplicada, surgen las denominadas unidades estructurales y órganos con la misión de ejercer o actuar una determinada función. Y al conjunto ordenado de puestos que en torno a ellas se agrupan con este propósito le denominamos *plantilla orgánica*, es decir, plantillas en las que lo que cuenta no es el simple número, relación de funcionarios o alicuota de Cuerpo que se les adscribe (plazas) en razón a su volumen presunto de trabajo, sino el número de puestos distintos o *clasificados*, a que la cantidad y calidad de aquel trabajo técnicamente medidas da efectivamente lugar.

Las interrelaciones a establecer entre los conceptos enunciados podrían resumirse así: al funcionario individual se corresponde el puesto de trabajo, y a éste, un conjunto integrado de tareas (acción) susceptibles de agruparse en funciones simples o elementales; a la

integración de varios puestos de trabajo (plantilla orgánica) se corresponde el órgano o unidad (estructura), y a ésta, el ejercicio de una función de carácter más complejo. La estructura se monta, pues, *para* las funciones y *desde* esas funciones. Pasemos, pues, a ocuparnos de ellas.

5. La organización como haz de funciones y cometidos

Las tareas que integran el contenido de cada puesto de trabajo, aun cuando en el análisis y descripción del mismo se presenten aisladas en su pura objetividad material (hacer esto o lo otro), no por ello pierden, como se dice, el nexo o enlace que entre sí les liga y ordena a un fin superior que les trasciende. Gracias a ello tales descripciones no se malogran en la anarquía de un casuismo sin sentido. Son muchas las cosas que no se pueden definir ni comprender desde lo que son, sino desde el fin al que sirven o uso para que se les destina. De ahí la necesidad de agrupar dichas tareas concretas en un concepto genérico que de alguna manera les unifique: el de función. Desde él—y sólo desde él—la acción de cada puesto empieza a cobrar sentido, coherencia y rango, haciendo posible la existencia de descripciones—tipos aplicables a una pluralidad de puestos que, en otro caso, tendrían que definirse por separado, dificultando extraordinariamente su manejo y anulando su valor organizativo.

Ese sentido, coherencia y rango le vendrán dados normalmente a la acción por el fin u objetivo a que tienda de manera mediatada (fin último) o inmediata (fines-medio), pero también podrá adquirirlos apelando a otras referencias no finalistas, como son la índole de la materia o naturaleza del asunto sobre que versan aquellas tareas y la técnica o procedimiento que presuponen en quienes las prestan.

Esta triple referencia (finalista—de contenido homogéneo—de técnica ejercida) le confiere al término función una ambigüedad e imprecisión tales que hacen su uso totalmente arbitrario, empleándolo unas veces como sinónimo de las propias tareas que quedan así desnaturalizadas (v. gr.: tareas o funciones burocráticas; trabajos, tareas o funciones de estudio, gestión, taquigrafía, cálculo, registro, etc.) y aplicándole otras a los puestos de trabajo, ya que allí donde hay algún puesto habrá un funcionario y donde haya un funcionario habrá una función (v. gr.: tareas de función asesora, directiva, de custodia, etc., que determinarán el nivel del puesto);

otras, a los Cuerpos de funcionarios (v. gr.: puestos de trabajo de función técnica, administrativa, auxiliar, etc.); otras, a los órganos o unidades, cualquiera que sea su nivel, si bien en este caso la identificación se haga más por el contenido o materia que por la función (v. gr.: Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Sanidad, Sección de Proyectos, etc.); otras, a las grandes ramas de actividad o servicios públicos de la Administración (v. gr.: función de policía y orden público, docente, de fomento, etc.); otras, a los poderes mismos del Estado (v. gr.: función legislativa, ejecutiva, etc.), etcétera.

Ninguna palabra más prodigada, y, por tanto, más difícilmente sustituible. De ahí que si queremos operar con ella tengamos que delimitar de alguna manera su alcance y acepción: *Las funciones no son sino los tipos de actividades homogéneas o diferenciadas que una organización ha de desarrollar para la más eficaz consecución de sus objetivos, y que, consecuentemente, dan origen a toda una serie de puestos de trabajo afines o conexos* (Cuerpos de funcionarios), *que para su acción coordinada suelen agruparse bajo una dirección única* (órgano o unidad).

El ya clásico análisis de Fayol presta apoyo a esta concepción al distinguir en la organización (empresa) seis *funciones o actividades esenciales*: técnicas, comerciales, financieras, contables, de seguridad y administrativas, a las que corresponden, naturalmente, otros tantos grupos de profesionales incorporados al correlativo Departamento.

Vemos, pues, cómo el puesto de trabajo y los Cuerpos de funcionarios pueden ser no sólo caracterizados, sino también correlacionados desde el concepto de función. Incluso en el sistema norteamericano, donde no existen los Cuerpos de funcionarios, se les viene, de alguna manera, a reconocer a través de las familias o grupos de puestos que se conocen con las denominaciones de «clases», «series», «grados» y «grupos ocupacionales».

6. La organización como proceso de elaboración y toma de decisiones

La acción en que la organización consiste avanza, hecha función, hacia su objetivo a través de una serie de puestos y unidades en los que, por así decir, toca o hace escala. Con ello se genera y configura el proceso. Todo acto o mutación administrativa va precedido y es el resultado o producto de un proceso previo en el que se elabora.

Pues bien, existe un proceso calificable de esencial, por cuanto

ni puede faltar en ninguna organización, ni ningún órgano o puesto de trabajo permanecer ajeno a él. Nos estamos refiriendo obviamente al proceso directivo o de elaboración y toma de decisiones. Como la bicicleta a pedaladas, la organización avanza a golpe de decisiones; y si bien en una y otra no todo es pedal ni mando, no es menos cierto que sus restantes engranajes y estructuras tienen el valor de un puro mecanismo transmisor de la fuerza y de la autoridad que respectivamente hacen moverse a ambas. De ahí que directa o indirectamente todos los procesos —y en suma toda la actividad de la organización— sean reconducibles al proceso directivo, sin el que la misma, superada la inercia burocrática, quedaría necesariamente paralizada. Ello permite configurar a la organización como un complejo circuito emisor —receptor— ejecutor de decisiones.

La acción de mandar, en cuanto soporte del proceso de elaboración y toma de decisiones, llega a destacarse con tal relieve que los principales puestos de trabajo de la organización vendrán a quedar caracterizados exclusivamente por ella. Nos estamos refiriendo a las jefaturas que trazan la línea jerárquica de la organización y para las que resulta en verdad difícil realizar una descripción singularizada del puesto de trabajo que comportan en base a las tareas, concretas o diferenciales, que ejecutan. Y ello, por una razón muy sencilla: porque los puestos de mando o jefaturas se caracterizan, más que por las tareas materiales que cada uno de ellos tiene encomendadas, por las responsabilidades genéricas que les están atribuidas. Más claro todavía: el Jefe no es tanto el que *hace por sí* (tarea) como el que *hace hacer a los demás* (responsabilidad).

7. La organización como conjunto de bienes materiales afectados a un fin

El funcionamiento de la organización, como el de toda máquina en funcionamiento, no sólo consume bienes materiales, sino que, en cierto modo, ella misma tiene algo de bien material. La palabra *oficina* simboliza esta verdad, ya que con ella indistintamente aludimos a la gestión de un servicio y al despacho en que la misma se ubica.

Si tenemos en cuenta que la organización no es más que un instrumento potenciador de una acción plural, al punto advertiremos que no otra cosa son ni otra misión cumplen los bienes materiales, y, en especial, los que denominamos *máquinas*. La consecuencia salta de inmediato: un proceso de mecanización servirá, de una parte,

para suprimir numerosos puestos de trabajo, y de otra, para crear otros nuevos de características completamente distintas. Habrá, pues, que tener muy en cuenta este factor a la hora de determinar los puestos de trabajo de una organización con criterios racionales.

Al margen, y con independencia de la mecanización o automatización de una organización, otros factores habrá que ponderar por su repercusión directa sobre el número y características de sus puestos de trabajo. Piénsese en lo mucho que podrá simplificar un proceso de trabajo una adecuada distribución en planta de las unidades y puestos que en él intervengan. No ha habido aquí mecanización, pero el resultado habrá sido el mismo: disminución o aumento del número de puestos de trabajo. Otras veces será el riesgo o incomodidad del lugar donde se trabaje o el material que se manipule el que podrá determinar una especial valoración del puesto.

En suma, que al tender tanto las acciones individuales como los bienes en ellas utilizados al logro más eficaz de un mismo fin se producirán necesarias interrelaciones entre las unas y los otros dentro de la organización de que son parte y que les harán, en cierto modo, convertibles entre sí.

8. La organización como coordinación de esfuerzos

Las acciones de los individuos, como las fuerzas ejercidas sobre un mismo punto, pueden sumarse y potenciarse o contrarrestarse y anularse. Todo dependerá de la dirección que se les dé; en suma, de cómo se les coordine.

Tan importante es esto, que no habrá inconveniente en admitir que la organización se monta exclusivamente para coordinar un conjunto de actividades, aunque con ello parezca invertirse, paradójicamente, el orden lógico al hacer de la coordinación el fin y de la organización el medio, cuando más natural parecería considerar a aquélla con un simple principio o presupuesto de ésta. No es que se organice para coordinar, sino que debe organizarse coordinando. En cualquier caso, la cuestión se convierte en puramente bizantina desde el momento en que se advierte que una organización «descoordinada» se incapacita a sí misma para el normal cumplimiento de sus fines, mereciendo, por ello, con toda justicia, el apelativo de «desorganización».

La coordinación puede ser el producto de una acertada planificación de la estructura de la organización y subsiguiente distribución entre sus unidades de las funciones y cometidos necesarios al

logro del fin propuesto. Es la que pudiéramos llamar *coordinación estructural o estática*, que nunca podrá ser perfecta por partir de la contradicción que supone el intentar unir una cosa (la acción conjunta) dividiéndola previamente en núcleos de gestión más o menos autónomos.

De ahí que tanto la coordinación como, en general, la acción que a través de la estructura se difunde convertida en función y proceso, deba ser algo esencialmente dinámico, en trance permanente de hacerse, deshacerse y rehacerse. Es decir, la coordinación tiene que ser la función primordial del mando, que consistirá no tanto en decir a cada cual lo que tiene que hacer, como en que, al decirselo, tenga en cuenta y se lo haga tener a él, el hacer de los demás.

Coordinar equivale, por tanto, a mandar sobre los que mandan y a estar informado permanentemente de lo que otros hacen o no hacen para saber lo que tienen que hacer o no hacer. Sucederá, sin embargo, que por la natural limitación en las esferas de dirección y control personal del que manda, tendrá éste que ir declinando, de hecho o de derecho, su autoridad en una serie de subordinados situados en el nivel inmediato inferior, y, por tanto, sin jerarquía entre ellos (colateralidad), quebrándose sin remedio aquella unidad de dirección y, con ella, el resorte más eficaz de toda coordinación. Habrá, pues, que reconstruir de alguna manera esa unidad de dirección, y como el igual no tiene potestad sobre el igual, se hará necesario ir a la colegiación de todos ellos en un órgano superior común donde la voluntad colectiva y el intercambio recíproco de información supla a aquellas limitaciones directivas y de control inherentes a todo mando unipersonal.

La determinación de los puestos de trabajo en una organización podrá coadyuvar no poco al perfeccionamiento del mecanismo coordinatorio, tal como ha quedado expuesto, ya que permitirá conocer analíticamente —y no de manera sintética o por unidades— todos y cada uno de los puntos de la organización que intervienen en la gestión de un mismo asunto o proceso, poniendo de relieve qué tareas o funciones aparecen duplicadas y cuáles no tienen previsto cauce ninguno de ejecución (lagunas). De ahí que la descripción de cada puesto deba recoger no sólo su contenido en tareas, sino también su mundo de relaciones ascendentes, descendentes y colaterales, es decir, sus posibles nexos o interferencias con otros puestos de acción concurrente sobre un mismo campo o función.

9. La organización como postulado de eficiencia

No podrá afirmarse de una organización que es perfecta simplemente porque alcanza sus objetivos. Si lo hace a coste elevado y en un tiempo excesivo—según módulos de eficacia aceptados como buenos—, habrá que concluir que está necesitada de reforma inmediata.

Cuando, por el contrario, aquellos objetivos se alcancen con el mínimo coste y en el plazo más breve—suponiendo igual perfección en los resultados obtenidos—, cabrá afirmar que la organización es «por el momento» óptima o eficiente. Y decimos por el momento ya que es evidente que la introducción de nuevos métodos de trabajo puede determinar una variación en aquellos módulos o patrones de valoración y contraste. Nada, pues, menos estático que una organización que aspire—y deberá aspirar siempre— a la eficiencia.

La eficiencia—también llamada productividad—podría representarse matemáticamente por el cociente de dividir los resultados totales obtenidos o evaluados (cuando no fueren materialmente mensurables) por los medios totales empleados para su consecución.

Esta productividad será, en ocasiones, el efecto natural de la mecanización de los servicios, siempre que se compruebe que las máquinas rinden más y cuestan menos que su equivalente en mano de obra; pero otras veces se obtendrá actuando directamente sobre el factor hombre, sin modificar para nada su instrumental de trabajo, o mejorando otros elementos concurrentes que no caen dentro del marco de la mecanización. En este caso habrá que incluir el sistema de los incentivos o primas al rendimiento, individual o por unidades, en cuanto exceda de ciertos módulos, aceptados como normales, siquiera en él, a diferencia de en los otros sistemas o procedimientos existirá un lado negativo a tener muy en cuenta: se rendirá más porque se trabajará más (a veces, hasta comprometiendo la salud), cuando a lo que debe aspirarse es a rendir más trabajando menos o lo mismo.

En cualquier caso, resulta fácil descubrir las correlaciones que se dan entre eficiencia y puesto de trabajo; podríamos sintetizarlas así:

1. El rendimiento depende del hombre y éste es influenciado por cualesquiera estímulos positivos o negativos.

2. Con independencia de tales estímulos, el rendimiento podrá promoverse mecanizando los servicios, simplificando los procesos, normalizando los documentos y expedientes, racionalizando las estructuras, introduciendo nuevos métodos de trabajo, especializando las

funciones para permitir una mayor destreza en su ejecución, y, por último, mejorando las condiciones ambientales en que el trabajo se presta (luz, calor, aislamiento, etc.).

3. Tanto una conducta estimulada como las restantes medidas citadas actuarán a manera de freno frente a la creación de nuevos puestos de trabajo, o bien provocarán su amortización y reclasificación, y ello porque serán los propios funcionarios los que se opongan a la creación de nuevos puestos que podrían privarles de ganar un sobresueldo por incentivos o prestación de horas extraordinarias, cuando no comprometer su estabilidad o posición en la organización (paro tecnológico, traslados forzosos, readaptación a puestos distintos, etc.).

4. La descripción objetiva y exacta de las tareas de cada puesto es base inexcusable para que pueda pagarse a cada funcionario por lo que realmente hace (dedicación plena, media dedicación, tareas cualificadas, tareas no cualificadas, etc.), evitando con ellos gastos innecesarios a la organización, o sin contraprestación adecuada, y permitiéndole llegar a la determinación de unos costes y rendimientos «standard» desde los que replantearse en cada momento su progresiva renovación y mejora.

10. El puesto de trabajo y su significación dentro de la reforma administrativa

10.1 EL PUESTO DE TRABAJO: SU CONCEPTO

Con lo que antecede creemos habernos puesto en condiciones de dar una definición que compendie lo que el puesto de trabajo es y significa dentro de la organización. Por puesto de trabajo entendemos *un conjunto integrado de tareas y responsabilidades concretas atribuidas reglamentariamente a una persona y con cuya ejecución contribuye en grado variable, pero siempre necesario, a que la unidad dentro de la que se encuadra cumpla las funciones que le son propias en orden a la más eficaz consecución de los objetivos últimos asignados a la organización de que forma parte.*

10.2 EL PUESTO DE TRABAJO EN LOS SISTEMAS EUROPEO Y NORTEAMERICANO

El sistema norteamericano se caracteriza por buscar la especialización del funcionario al nivel de las tareas, en contraste con el

sistema europeo, que busca esa misma especialización entre lo que hay que hacer y quién deba hacerlo al nivel de las grandes funciones. De ahí que mientras el sistema norteamericano se basa sobre el puesto de trabajo, al que eleva al rango de «unidad estructural básica de la organización», el europeo ponga el acento sobre los Cuerpos de funcionarios, sin acertar a descubrir ese valor estructural resultante de la inserción de la persona en la organización. El funcionario no cubre un puesto, más bien lo oculta, y la estructura empieza a emerger y formalizarse desde el órgano o unidad (Negociado—Sección—...), no desde el puesto.

Sin embargo, quizá esta contraposición de sistemas resulte excesivamente esquemática y simplificada, puesto que desde 1965 va a poder hablarse, con todo rigor, de un tercer sistema mixto o intermedio: el español, doblemente basado en el puesto de trabajo y en los Cuerpos de funcionarios.

Tres tipos de razones explican las diferencias arriba apuntadas: unas, de tradición cultural, que enfrentan el conceptualismo europeo, abstracto y deductivo, al pragmatismo norteamericano, concreto e inductivo; otras de carácter económico, derivadas de la distinta concepción jurídico-burocrática y técnico-empresarial que unos y otros tienen de la Administración pública y que les conduce a una contrapuesta valoración de la «productividad administrativa» y del modo de alcanzarla; para el norteamericano sólo existen dos caminos: la especialización (nivel ejecutivo) y la gerencia (nivel directivo). Y de ahí que al llevar aquella especialización a todas y cada una de las tareas de obligada ejecución, se busque su agrupamiento homogéneo y su atribución a una sola persona, obteniendo con ello, y por partida doble, el puesto de trabajo y el especialista; contrariamente, para el europeo, la Administración no es primariamente una empresa más o menos cualificada, sino una estructura jurídica al servicio de una función pública, condicionada, si se quiere, por lo económico, pero fundamentada sobre instancias jurídicas y políticas; el tercer tipo de razones trae su causa del imperativo político norteamericano de situar al funcionario en una zona apolítica, a fin de hacerle apto para servir indistintamente a republicanos y demócratas; el advenimiento del *merit system* forzó a ambos partidos a esa neutralización: entre la política y el montaje orgánico para la ejecución de esa política no puede haber zonas intermedias en manos de una burocracia comprometida; o Derecho político o Derecho laboral: *tertium non datur*. El efecto fué, naturalmente, que la Administración se «empresarializó» aún más y que la selección, formación, adjudicación de destinos, formas de retribución, etc., de los funciona-

rios públicos se hizo trasplantando, casi en bloque, los sistemas y procedimientos vigentes en la empresa privada.

Semejante inversión de perspectiva entre los sistemas europeo y norteamericano esclarece el hecho de que para los europeos no existan realmente puestos de trabajo, sino simplemente un determinado número de funcionarios (*plazas*), integrados en una pluralidad de Cuerpos (*plantillas de Cuerpo*) y distribuidos individualmente —Cuerpo por Cuerpo— entre las diversas unidades de la organización (*destinos*); cuando, por excepción, aparece el puesto de trabajo se le ve siempre fundido o confundido con la estructura como titularidad de ciertas unidades o servicios singularizados (*cargos*). Contrariamente, los norteamericanos perciben esas estructuras, servicios y procesos como la simple resultante de la acción combinada de una serie de puestos de trabajo concatenados e interdependientes.

10.3 EL PUESTO DE TRABAJO Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La reforma administrativa en curso es —o al menos así puede ser vista— como la reforma de una organización gigante en cuyo seno se integran toda una constelación de organizaciones y suborganización, jerárquicamente ordenadas entre sí y a las que la ley inviste de personalidad jurídica única (art. 1 LRJ).

Como organización que es, la Administración se articula sobre la serie de elementos constitutivos que en la definición de dicho concepto hemos venido recogiendo y desarrollando a lo largo de este trabajo. La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, la Ley de Procedimiento Administrativo y la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado —textos verdaderamente básicos de nuestra Reforma Administrativa— ofrecen, en su conjunto, una visión de la Administración contemplada desde esta perspectiva, a la vez macroscópica y atomística: junto al funcionario individualizado en su puesto de trabajo, los grandes Cuerpos Generales y Especiales; junto al Negociado, como Unidad administrativa inferior, el Departamento ministerial; junto a la actuación interna a nivel expediente o documento, el procedimiento administrativo como concatenación de actos; junto a la coordinación de las reuniones previstas en el artículo 36 de la LPA, a nivel funcionario simple, las Comisiones Delegadas del Gobierno, a nivel Ministro; junto a la normalización de documentos, la mecanización y el estudio del coste de los servicios, etc.

La reciproca interacción que se produce entre los elementos constitutivos de la organización y los puestos de trabajo de que conste

—o deba constar, si aún no aparecen determinados—viene ampliamente reconocida en la orden de 30 de junio de 1964, citada más arriba, conforme a la cual a las descripciones singularizadas de los presuntos puestos de trabajo, y por cuanto contribuirán decisivamente a su determinación y clasificación, se unirán los organigramas de las Unidades administrativas en que los mismos se encuadren, según un orden jerárquico dado (posición), así como los Reglamentos, Instrucciones y normas que regulen sus funciones, procedimientos y métodos de trabajo (vid. apartados 3.2.1 y 3.2.2 de la Orden). A su vez, las descripciones resultantes podrán convertirse en el vehículo más idóneo para la reforma y mejora de aquellas Unidades y procedimientos, sin los que las plantillas orgánicas que se obtuvieran mal podrían cumplir las exigencias—que son, por otra parte, las mismas de la Reforma Administrativa—de ser conformes a los «principios de productividad y mejor organización del trabajo» como medio de lograr «sin detrimento de la función pública una reducción de las mismas (es decir, de personal), con la consiguiente disminución del gasto público» (eficiencia) (vid. normas 19 del D. 9-4-64, y 2.5 y 2.6 de la orden citada).

Con ello parece demostrado «legalmente» el valor decisivo del puesto de trabajo en cuanto instrumento al servicio de la racionalización y mejora de nuestra Administración. Sin embargo, no ha de olvidarse que este sistema—como todos los sistemas—al lado de sus indudables ventajas presenta también innegables inconvenientes y limitaciones. Resumamos unas y otras como colofón de este trabajo:

a) *Ventajas del sistema*

1.^a Asegura una más perfecta selección del personal, pues, evidentemente, sólo si los puestos de trabajo aparecen debidamente descritos en sus tareas y responsabilidad y especificadas las cualificaciones personales y profesionales exigibles a los aspirantes, resultará posible el cotejo o comparación entre unas y otras, caso por caso (Hojas de descripción del puesto y Hojas de calificación del funcionario). Cada funcionario pasa a convertirse en un especialista de su propia función: *The right man for the right place*. Hay que ver en esta regla una condensación del «merit sistem» con el que se vino a sustituir en Estados Unidos al sistema del botín (*spoils system*): el mérito deberá darle precisamente esa especialización del aspirante al puesto, pues que sólo en posesión de ella podrá considerársele verdaderamente el mejor.

2.^a Facilita extraordinariamente la formación y perfeccionamiento del personal; encauza la creación y aprovechamiento de especia-

lidades y diplomas, y orienta los programas de estudio de las distintas carreras y disciplinas universitarias.

3.^a Permite montar un sistema racional de retribuciones en el que se pague, de manera principal o exclusiva, por razón de lo que «objetivamente se haga», no de lo que «subjetivamente se sea»: Equal pay for equal work. Si un técnico, pongamos por caso, realiza las funciones de un auxiliar, o un auxiliar las de un técnico, las retribuciones deberán ser también, en todo o en parte, inversas a sus respectivas categorías. De esta manera, los más capacitados se disputarán los puestos mejor clasificados y se suscitará en el personal una corriente interna de promoción y estímulo. Para lograr tan saludables efectos la nueva Ley Articulada de Funcionarios ha suprimido las categorías escalafonales que habían degenerado, como es bien sabido, en puras categorías personales. A partir de 1965 no podrá repetirse el absurdo—tan frecuente todavía—de que Jefes superiores de Administración Civil, cobrando como tales, aparezcan desempeñando puestos clasificados hoy de nivel administrativo, e incluso auxiliar. En lo sucesivo, la categoría la tendrá el puesto, no la persona, y los ascensos—o los descensos—irán ligados al cambio de puesto, no a los azares caprichosos de un escalafón. Los trienios evitarán el peligro que hubiera podido suponer una congelación de los sueldos de entrada.

4.^a Conecta entre sí dos esferas que hasta ahora habían ido disociadas: la de la administración de personal y la de la organización administrativa o, si se prefiere, y utilizando una terminología más adecuada y en boga, la «relación de servicios» (que contempla al funcionario, clases o categoría a las que puede pertenecer y, en suma, su carrera administrativa), con la «relación orgánica» (que mira al puesto de trabajo y a su inserción en la organización administrativa). Como consecuencia de ello, las «Plantillas de Cuerpo» tendrán que irse adaptando sucesivamente a las «Plantillas Orgánicas» hasta coincidir o superponerse, y las numerosas políticas de personal (tantas como Cuerpos) que plegarse a la política única, o por lo menos unitaria, que emane de la Presidencia del Gobierno, y, en su caso, del Ministerio de Hacienda.

5.^a Facilita la interministerialidad o generalidad de los Cuerpos especiales, así como la fusión de los que cumplan funciones análogas en distintos Departamentos. Hasta ahora los Cuerpos nacían y se desarrollaban bajo el efecto nocivo de un triple condicionamiento: 1) eran, como se ha dicho, el resultado de una política de personal hecha desde y a nivel Departamento o Dirección General, sin otras garantías ni perspectivas generalizadoras que las que pudieran de-

rivar de la intervención de las Cortes al convertir en Ley formal aquellos proyectos: 2) el ámbito de actuación de cada Cuerpo nacía delimitado no tanto por razón de la función que estaba llamado a cumplir o de la técnica que habría de ejercer como por la amplitud o extensión orgánica del Departamento o Dirección General a los que quedase vinculado, de tal manera que aquellas Unidades o Servicios que cumplieran idéntica función o aplicaran una misma técnica, pero estuvieran encuadrados en Departamentos o Direcciones Generales distintas, tendrían que crearse sus propios Cuerpos o plazas (plazas no escalafonadas) o recurrir a personal eventual o contratado, desmintiendo con ello, en la práctica, el principio jurídico y lógico que hace de la Administración una y la misma en sus distintos Departamentos; 3) el confinamiento de cada Cuerpo en el seno de una organización acotada, con olvido de la perspectiva general de las funciones asignadas al mismo, terminaba por convertir dicha organización en una especie de patrimonio o feudo de aquél: si el funcionario individual tenía derecho a una plaza y a una categoría, el funcionario agrupado (Cuerpos) tenía esos mismos derechos referidos a todo el Departamento o Dirección General sin excluir, como es natural, los derivados del ejercicio, en exclusiva, de sus prerrogativas y competencias (el huevo y el fuero). De ahí que surgiera fatalmente el funesto espíritu de Cuerpo, con su secuela de luchas y presiones, cada vez que se intentaba una reorganización de servicios o redistribución de competencias susceptibles de alterar aquel «statu quo».

La clasificación de los puestos de trabajo, con su plasmación en las Plantillas Orgánicas, podrá contribuir decisivamente a la desarticulación de semejante situación por la sencilla razón de que, al afectar a todos y cada uno de los puestos de trabajo de la Administración, y no sólo, y por separado, a los dependientes de cada Departamento o Dirección General, la misma va a ser contemplada, por primera vez, como unidad y totalidad y no como simple yuxtaposición de compartimientos estancos o incomunicados. Cuando un puesto de trabajo del Departamento X requiera ser desempeñado por un arquitecto o un delineante, pongamos por caso (vgr.: Un Servicio de Conservación y Obras) se adscribirá al Cuerpo de Arquitectos o Delineantes de que la Administración disponga y, si hubiere varios, y no fuese posible o conveniente fusionarlos, se le declarará mixto para que su provisión pueda hacerse indistintamente por el personal de cualquiera de ellos. Tal solución no sería sino generalizar el caso de algunos Cuerpos actuales (el más característico es el de Abogados del Estado) cuya especialidad no quiere decir ausen-

cia de generalidad o interministerialidad, sino simplemente contraposición a burocrático o administrativo.

Otro problema conexo sería el de determinar el Departamento del que cada Cuerpo debería depender (en el caso citado, el Ministerio de la Vivienda, la Dirección General del Patrimonio del Estado o la Presidencia del Gobierno), pero que, resuelto el anterior, su importancia o gravedad pasaría a ser secundaria.

6.^a Garantiza un conocimiento más minucioso y exacto, microscópico casi, de la realidad operativa, funcional y orgánica, de cada Unidad y, por ello, de la Administración en su conjunto, ofreciendo, en consecuencia, posibilidades incomparablemente mayores para afrontar con éxito cualquier programa de racionalización o mejora de la misma.

Concretamente, posibilitará el poner coto a la hipertrofia orgánica resultante de una posible conversión «formal» de muchos puestos de trabajo en Negociados; de éstos, en Secciones o Gabinetes; de éstos, en Servicios o Divisiones; de éstos, en Subdirecciones, Secretarías o Vicesecretarías Generales, etc., en un alargamiento atípico, confuso y difícilmente justificable de la estructura jerárquica de la organización.

La descripción y clasificación de los puestos de trabajo, al hacer posible la determinación de la cantidad y calidad del trabajo que cada Unidad efectivamente desarrolla o «debe» desarrollar (funciones desatendidas o dispersas), midiéndola, precisamente, en «puestos de trabajo», evitará posibles corruptelas en este sentido, al tiempo que normalizará el valor orgánico asignable a cada una de tales expresiones, hoy sin equivalencia posible entre los distintos Departamentos que las han ido acuñando. De esta manera, el rango orgánico de cualquier Unidad vendrá dado no por el que «formalmente» le asigne un reglamento, sino por el que «efectivamente» resulte de su plantilla orgánica. Cuando se trate de Unidades con funciones análogas y volumen de trabajo equivalente, podrá llegarse incluso a la elaboración de plantillas orgánicas-tipo. Sólo así podrá cobrar efectividad el artículo 2.º de la Ley de Procedimiento Administrativo, que define lo que debe entenderse por Sección y Negociado.

7.^a Permite montar un más ponderado y eficaz sistema de incompatibilidades al establecerse éstas en función del puesto de trabajo servido, de sus características y de sus relaciones con los demás. La agrupación de tareas y subsiguiente acoplamiento del personal a los puestos resultantes constituirá un arma efficacísima en la lucha contra el pluriempleo. Téngase en cuenta que un puesto de trabajo de dedicación incompleta tendrá un régimen de compati-

lidades más laxo, pero también una retribución que, con el fin de fomentar la dedicación exclusiva del funcionario, podrá llegar a ser menos que proporcional a su carga de trabajo.

8.^a Esclarece la confusión existente entre lo «estructural», lo «funcional» y lo «funcionario», puesta de manifiesto cuando se afirma, por ejemplo, que el Jefe de determinada Unidad, de rango inferior a Dirección General, tendrá, no obstante, categoría de Director general, o que el funcionario X, que no tiene Unidad ninguna bajo su mando, quedará asimilado a Jefe de Sección. La clasificación de los puestos de trabajo, al tomar en consideración el grado de dificultad de cada puesto, no sólo el de responsabilidad que derive de su posición en la línea jerárquica, e integrarlo, en función de ambas dimensiones, en una escala general de niveles, evitará una tal involucración de conceptos. No habrá categorías personales ni asimilación de cargos; habrá, sencillamente, puestos de trabajo distintos, pero igualmente valorados.

b) *Inconvenientes y limitaciones del sistema*

1.^a La «especialización» excesiva puede llegar a tener tantos o más inconvenientes que ventajas, especialmente cuando se pretende aplicar a las funciones típicamente «generales», como lo son, por principio, todas las de carácter administrativo y, singularmente, las directivas, que son obviamente las predominantes y prevalentes en la Administración. De ahí los cánticos de alabanza al sistema del «civil service» británico—contrapuesto al norteamericano—y que busca, sí, al especialista, pero, como se ha dicho, al «especialista de lo general».

2.^a El desiderátum de pagar según la cantidad y calidad de lo que realmente se hace, no siempre será posible ni conveniente. Habrá que tener en cuenta el «valor de mercado» de cada profesión en un momento dado, así como la competencia concurrente del sector privado. (Caso que es precisamente el de nuestra Patria, donde la demanda y la oferta de Abogados e Ingenieros, por ejemplo, es de signo radicalmente contrario. Ello podría justificar, aun siendo equivalente su nivel formativo, un desigual coeficiente de Cuerpo o, mejor quizá, un distinto complemento de destino para «mientras subsistan las actuales circunstancias»). Además, que no siempre será fácil establecer criterios de correlación o equivalencia económica entre profesiones o actividades tan heterogéneas como las que podrían deducirse del conjunto de Cuerpos existentes y de los niveles jerárquicos o funcionales internos a cada uno de ellos. Se explica así que la Orden

de 30 de junio de 1964 dejara sin desarrollar la «escala general de niveles» o «sistema objetivo de valoración de puesto» a que se refiere la base 16 del Decreto de 9 de abril del mismo año.

3.^a La imposibilidad de separar —como no sea en el terreno puramente abstracto— el puesto de trabajo de la persona que lo ocupa, cuyas cualidades acabarán por configurar aquél, al margen de lo que dispongan o prevean las descripciones reglamentarias. Los que ven a la Administración antes como *comportamiento* que como *organización*, no están sino proclamando la validez general de este principio.

4.^a La gran rigidez que el sistema puede imprimir a la organización y a su dinámica evolución y funcionamiento. El funcionario con escasa iniciativa personal y falta de dotes podrá encasquillarse en su puesto para, desde él, desentenderse de todos los demás. Obvio es decir lo que con un sistema así viciado podrá padecer el trabajo «en equipo» que tan justamente se quiere exaltar. Para no caer en este defecto habrá que considerar que no lo es tal el que hemos expuesto en el número anterior, aunque con ello padezca o se quiebre la concordancia entre puesto de trabajo «informal» o de hecho y puesto «formal» o de derecho.

5.^a La radical inestabilidad del sistema: cualquier reorganización o reforma, ya lo sea orgánica, funcional o de procedimiento, alterará la validez de sus presupuestos obligando a una reclasificación de puestos, con sus enormes inconvenientes.

6.^a La técnica y metodología, verdaderamente complejas, requeridas para la implantación y el mantenimiento del sistema, que podrá perturbar en algún momento la mecánica administrativa de los servicios y traducirse, sobre todo, en la creación de otros no menos poderosos que costosos.

7.^a Que de nada serviría *clasificar* los puestos si al propio tiempo no se *calificaban* los candidatos a su desempeño, a fin de elegir siempre el más apto. Ello postula la conversión de los actuales concursos de antigüedad en concursos de mérito (vid. art. 56 Ley Articulada). Sólo que este cambio va a complicar, no poco, el trabajo de los servicios de personal y a suscitar graves temores de favoritismo y malestar entre los funcionarios más antiguos.

8.^a Que al preexistir una clasificación de los funcionarios, por razón de los Cuerpos a que pertenecen, establecida y asentada por completo al margen de los puestos de trabajo realmente existentes en la organización (aún sin determinar), inevitablemente tendrán que plantearse graves desajustes iniciales a la hora de ir acoplando

el número de funcionarios de que conste cada Cuerpo (plantillas de Cuerpo) al número de puestos de trabajo que, como consecuencia de la clasificación, se adscriban a cada uno de ellos en todas y cada una de las Dependencias de la Administración. ¿Qué hacer en el supuesto de que el número de funcionarios «técnicos» (todos los que conforme a la disposición transitoria 2.^a queden integrados en el nuevo Cuerpo Técnico de Administración Civil) resulte superior al de plazas clasificadas como de «función técnica»? ¿Qué complemento de destino deberá percibir, por ejemplo, el funcionario «administrativo» que, contra su voluntad, tenga que desempeñar un puesto de trabajo clasificado como de «función auxiliar»? Si se le asigna el señalado al puesto que realmente ocupe, parece quebrantarse un principio de equidad y respeto a la categoría o dignidad del funcionario (vid. art. 14 Ley de 15 de julio de 1954 sobre situaciones de los funcionarios y art. 59 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 30 de mayo de 1952); si se le señala el fijado al nivel del Cuerpo Administrativo, se creará una evidente situación de agravio comparativo con relación al funcionario «auxiliar», toda vez que cumpliendo idéntica función que él, percibirá, en cambio, un mayor coeficiente de Cuerpo y un complemento de destino superior. Ello podrá comprometer seriamente el fundamental principio «equal pay for equal work», arriba glosado.

Por todo ello, quizá hubiera sido más congruente con las premisas del nuevo sistema aplazar la integración, casi masiva, de los actuales Cuerpos Auxiliares en el Administrativo, tal como la establece el Decreto-Ley 10/1964, de 3 de julio, hasta conocer los resultados de la clasificación de puestos de trabajo, todavía en fase de realización.

