

# LA REORGANIZACION DE LAS ESTRUCTURAS EN LA ADMINISTRACION NACIONAL

**SUMARIO:** 1. PREÁMBULO.—2. LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES Y SUS ESTRUCTURAS.—3. EL “ESTILO BUROCRÁTICO” Y LA ACTUAL CRISIS DE LAS ESTRUCTURAS LIGADAS AL MISMO: A) *Con relación a las regulaciones de integración.* B) *Con relación a las “regulaciones de conformación”.* C) *Con relación a las “regulaciones de procedimiento”.* D) *Con relación a las regulaciones de autoridad.* E) *Con relación a las regulaciones de comunicación.*—4. EL ESTILO GERENCIAL Y SU POSIBLE TRANSPOSICIÓN A LA ESFERA DE LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES: A) *Con relación a las regulaciones de integración.* B) *Con relación a las “regulaciones de conformación”.* C) *Con relación a las “regulaciones de procedimiento”.* D) *Con relación a las regulaciones de autoridad.* E) *Con relación a las regulaciones de comunicación.*—5. LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ESPAÑA Y EL PROBLEMA DE LA REORGANIZACIÓN DE SUS ESTRUCTURAS.

## 1.—PREÁMBULO.

El problema de la reforma de las estructuras de la Administración nacional ha llegado a constituir uno de los «temas del día». Puede decirse que no hay periódico que no le haya dedicado sesudos editoriales, ni personalidad que no se haya creído en la obligación de emitir declaraciones en torno al mismo. Sin embargo, un observador que pretendiese calar en el problema a través del análisis de todo lo que se ha dicho y escrito se vería anegado en un mundo de discordancias, lo que le forzaría a la única y significativa conclusión de que cada cual está hablando de una cosa diferente, porque se ha dejado lamentablemente de lado la primordial cuestión de definir con rigor qué es aquello que se pretende reformar.

Tal despreocupación está poniendo el dedo sobre la llaga de uno de los rasgos más negativos del actual cuadro de valores de la sociedad española; concretamente, sobre nuestra actitud general de no sentir como problema el tan esencial de lograr que el diálogo constituya un canal de información razonablemente fidedigno. En otras palabras, el poder afirmar con un alto nivel de confianza que las ideas y conceptos emitidos por una persona van a poder ser captados por su interlocutor sin desviaciones significativas respecto a su contenido original.

La necesidad de superar dicho problema determina, en primer lugar, el imperativo de precisar, de definir con claridad los conceptos. Ya que, de no hacerse así, al tener cada cual una intuición propia del

contenido de dichos conceptos y suponer ingenuamente que tal intuición trasciende los límites de su «yo» y constituye una vivencia común a todos, se corre el peligro de anular la propia realidad del diálogo.

Esta digresión respecto al tema enunciado ha tenido como objeto justificar la necesidad de que, antes de acometerlo, se proceda a definir con la mayor claridad posible lo que son las estructuras de una Administración nacional, premisa indispensable para poder plantear y tratar de resolver el problema de la posible reorganización de las mismas.

## 2.—LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES Y SUS ESTRUCTURAS.

Antes de abordar el tema de las estructuras es preciso definir con claridad lo que es una Administración nacional. En primer lugar, las Administraciones nacionales tienen naturaleza de *formaciones sociales* (1), y dentro del vasto colectivo constituido por dichas formaciones, se caracterizan por sus relaciones con el Estado y por los objetivos que persiguen. Con lo cual se llega a la definición siguiente:

Una Administración nacional es la formación social constituida en el seno de un Estado, con los objetivos de:

- Cumplimentar las funciones públicas de acuerdo con las leyes y reglamentaciones estatuidas.
- Llevar a cabo los planes de actuación que el Gobierno haya establecido.

\* \* \*

Al analizar una Administración nacional se destacan en seguida las siguientes realidades:

1. El hecho de que en ellas se encuadra, casi siempre, un elevado número de miembros (los funcionarios).
2. Que dichos miembros están afectados por una compleja trama de relaciones.
3. Que dicha trama ha sido conscientemente organizada con la intención de coordinar la actuación de aquellos miembros en orden a los objetivos perseguidos.
4. Que tal organización se materializa en dos grupos de regulaciones:

\* *Regulaciones de integración.* Que se refieren a las relaciones de la Administración con sus funcionarios y a las de éstos, como tales, entre sí y con terceros.

---

(1) Por formación social se entiende cualquier conjunto de personas (los miembros) que se diferencia del resto en virtud de una trama de relaciones que las afecta exclusivamente (por ejemplo: la nobleza de sangre, el clero, los socios del Real Madrid, etc.).

La trama de relaciones puede constituir un conjunto de residuos tradicionales (caso de las castas) o haber sido conscientemente organizada en orden a un objetivo concreto (caso de una empresa capitalista o de un partido político).

Tales regulaciones se suelen articular en los oportunos Reglamentos de Personal o Reglamentos de Funcionarios.

\* *Regulaciones funcionales.* Que son las establecidas para coordinar la actuación de los funcionarios en orden al logro de los objetivos que persigue la Administración nacional.

En este grupo conviene diferenciar:

- Regulaciones de conformación.
- Regulaciones de procedimiento.
- Regulaciones de autoridad.
- Regulaciones de comunicación.

\* \* \*

Dentro de una Administración nacional pueden diferenciarse sucesivamente diversas «formaciones sociales», como subconjuntos constituidos en el seno de la misma, en correspondencia con:

- las funciones a cumplimentar;
- los planes de actuación a ejecutar.

(A cuyas formaciones parece razonable asignar la denominación genérica de «Centros funcionales», y que, por otra parte, según los niveles jerárquicos, reciben las denominaciones específicas de «Departamento ministerial», «Subsecretaría», «Dirección General», etc.).

El proceso de diferenciación se detiene cuando se ha llegado a formaciones que no admiten división y que, por tanto, pueden llamarse «Centros elementales».

Las «regulaciones de conformación» precisan, dentro de la gama de posibilidades existente:

— El juego de diferenciaciones, en virtud del cual se conforma la Administración nacional hasta llegar a sus componentes más simples, es decir, los «Centros elementales».

— La función o conjunto de funciones de cuya cumplimentación ha de responsabilizarse cada uno de los «Centros funcionales» (delimitación de competencias).

Las «regulaciones de conformación» son generalmente establecidas en virtud de Leyes orgánicas y Decretos de estructuración.

\* \* \*

La cumplimentación eficiente y honesta de las funciones públicas no es un logro fácil. Para conseguirla es necesario coordinar, en torno a cada función, un complejo conjunto de actuaciones de diversos funcionarios, de tal forma que:

- Se consiga el desempeño racional de la misma.
- Haya pruebas documentales de que en todo caso las actuaciones se han sujetado a las Leyes estatuidas.

Tal coordinación exige:

\* Una sistemática normalización de los procedimientos, en acuerdo con dichas Leyes.

\* Una sistemática normalización de los procesos integrados en cada procedimiento, en orden a la eficiencia operativa.

Estas normalizaciones constituyen precisamente las «regulaciones de procedimiento». Las del primer grupo, por su proyección exterior al ámbito de la Administración nacional, han de promulgarse como Leyes de procedimiento administrativo. Las del segundo grupo, relativas a la organización interna de los diversos Centros funcionales, se establecen generalmente en forma de Circulares, en las cuales se precisa cómo ha de ejecutarse cada una de las operaciones administrativas, presentándose los impresos a utilizar en cada caso y especificando los circuitos que han de seguir éstos y la forma de cumplimentarlos.

\* \* \*

Las «regulaciones de autoridad» tienen por objeto determinar la división de las facultades de decisión y mando, por una parte, y las obligaciones de ejecución y obediencia, por otra, precisando además cómo y en qué medida ha de obedecerse. Estas regulaciones suelen dispersarse entre los Reglamentos de Personal, las Leyes de Procedimiento administrativo, los Reglamentos de Régimen interior y ciertos Decretos y Circulares específicos.

\* \* \*

Las «regulaciones de información» tienen por objeto concretar la información que debe recibir cada uno de los Centros funcionales. Estas regulaciones pueden establecerse en virtud de determinadas Leyes de procedimiento o bien mediante Circulares internas. En todo caso, la racionalización de las mismas sólo puede lograrse a través del estudio de los circuitos de documentos.

\* \* \*

Las estructuras de una Administración nacional se derivan del juego de las regulaciones descritas, y así se pueden distinguir en el seno de la misma :

\* *Una estructura de personal*, determinada por las regulaciones de integración y que podría definirse como la ordenación de clases de funcionarios y de derechos y obligaciones de los mismos, constituida en virtud de dichas regulaciones.

El estudio de esta estructura podría compararse al de la Histología en la esfera de las Ciencias Naturales.

\* *Una estructura orgánica*, determinada por las «regulaciones de conformación», que puede definirse como la ordenación de «Centros funcionales» constituida en virtud de dichas regulaciones, con sus relaciones de diferenciación y de integración y con las correspondientes delimitaciones de competencias.

La estructura orgánica puede simbolizarse mediante un organigrama con sucesivos niveles de ramificación. Su estudio podría considerarse como una morfología de la Administración nacional.

\* *Una estructura funcional*, determinada por las «regulaciones de procedimiento», que podría definirse como la ordenación de procesos administrativos constituida en virtud de dichas regulaciones, con sus relaciones de coordinación en orden a las funciones a cumplimentar, y de subordinación a las Leyes estatuidas. La estructura funcional puede simbolizarse mediante el conjunto de diagramas de los correspondientes procesos, y su estudio podría ser considerado como una fisiología de la Administración nacional.

\* *Una estructura de autoridad*, determinada por las «regulaciones de autoridad», y que puede definirse como la ordenación de facultades de decisión y mando, de obligaciones de obediencia y de responsabilidades, constituida en virtud de dichas regulaciones. El estudio de esta estructura podría considerarse como una psicología de la Administración nacional.

\* *Una estructura de comunicaciones*, determinada por las «regulaciones de información», que puede definirse como la red de comunicaciones tendida entre los «Centros funcionales» de la Administración nacional. El estudio de esta estructura podría compararse al estudio de un sistema nervioso en el reino animal.

\* \* \*

Al considerar los diversos órdenes de regulaciones que configuran una Administración nacional, se hace patente la posibilidad de operar sobre estos múltiples tipos de variaciones. En primer lugar, las que pudieran derivarse de aumentar o reducir el número de funciones públicas, como, por ejemplo, sucedió recientemente en España al constituirse el Ministerio de la Vivienda. En segundo lugar, pueden considerarse los cambios derivados de haberse reformado las «regulaciones de procedimiento», como, a su vez, ha acaecido en 1958 al promulgarse la Ley de Procedimiento Administrativo.

El juego de variaciones que puede resultar al combinarse simultáneamente diversos cambios en los cuatro órdenes de estructuras es muy elevado y no es posible abordar aquí un estudio exhaustivo de las mismas. Pero todo parece indicar que la reforma que palpita en el ambiente no encaja en ninguna de las posibilidades inherente a tal juego y trasciende los límites del mismo. Para comprender su naturaleza hay que tener presente la existencia de distintos «estilos de organización», en cada uno de los cuales las ordenaciones descritas están orientadas por unas determinadas pautas que constituyen un módulo común. Para comprenderlo mejor puede considerarse la analogía de la Pintura, en cuyo arte, dentro de una amplia gama de ordenaciones de tonalidades, dibujo y composición, es posible distinguir claramente numerosos estilos, y llegar al conocimiento del cuerpo de principios básicos que constituye el módulo común a cada uno de ellos.

La descripción de los diversos «estilos» que han orientado la estructuración de las Administraciones nacionales, la historia de su surgimiento y el análisis de sus correlaciones con los correspondientes factores del entorno sociológico, constituyen una temática de indudable interés, pero que se sale de los límites de este trabajo, en el cual es preciso centrarse en el análisis del «estilo» que ha orientado la actual configuración de las Administraciones nacionales, considerando, además, el panorama de su enfrentamiento con los problemas que le presenta el medio sociológico actual. Ya que la presente crisis de dicho «estilo» se deriva de su incapacidad para resolver algunos de aquellos problemas. Finalmente, a partir de este análisis se inferirán los rasgos esenciales del hipotético estilo que permitiría superarlos, y hacia el cual es necesario, por tanto, orientar las tensiones de reforma que tan insistentemente se están manifestando.

### 3.—EL «ESTILO BUROCRÁTICO» Y LA ACTUAL CRISIS DE LAS ESTRUCTURAS LIGADAS AL MISMO.

Las estructuras de la Administración nacional de los Estados modernos se han constituido con arreglo a un estilo particular, cuyos primeros rasgos empezaron a trazarse en tiempos del Renacimiento (2) y cuyo carácter podía considerarse plenamente fraguado a mediados del siglo XVIII. Tal estilo ha recibido el nombre de Administración burocrática.

El problema de la reorganización de las estructuras de la Administración nacional no afecta solamente a España. De hecho su ámbito se extiende al entero planeta, ya que el enfrentamiento con el mismo no se deriva de ninguna peculiaridad de la sociedad española ni del Estado que ejerce el dominio sobre la misma, sino de la *incapacidad esencial de la Administración burocrática para responder adecuadamente al cúmulo de circunstancias variantes que caracterizan la actual coyuntura de la evolución sociológica.*

La realidad de este hecho ha trascendido ya al gran público, como lo prueba la carga de desprecio que ha llegado a acumularse sobre el propio término «burocracia», que, con notable injusticia, ha llegado a convertirse en sinónimo de lentitud, de ineficacia (3).

La injusticia de este desprecio estriba en que el modelo burocrático constituye de hecho una de las más brillantes realizaciones de Occidente, cuya aparición supuso en su día una verdadera revolución en las posibilidades de gobierno. Precisamente la revolución que ha hecho surgir la

(2) Federico II, en su reino de Sicilia, llegó a constituir una Administración nacional con muchos de los rasgos de las existentes en los Estados modernos. Tal creación constituye una de las singularidades más destacadas a través de las cuales se manifiesta la extraordinaria personalidad del último de los Hohenstaufen.

(3) En la Rusia de los años 30 llegó a lanzarse el pintoresco «slogan»: *Lucha contra la burocracia*, para animar encendidas campañas contra la inepticia en el ejercicio de las funciones administrativas.

compleja y extraordinaria organización que es el Estado moderno, con la cual no puede compararse ninguna de las formaciones políticas del pasado.

Hay que recordar que nada menos que Max WEBER ha considerado que la historia de la organización de los Estados modernos es, en realidad, la historia de la organización de la Administración burocrática.

Los ideales que han animado el nacimiento de este estilo han sido:

\* La sublimación del concepto «servicio», en torno al cual se polariza la fidelidad de sus típicamente honestos funcionarios.

\* La necesidad de constituir Cuerpos administrativos libres de los juegos de presiones que se derivan de la esfera política.

El *estilo burocrático* se caracteriza por un haz de directrices de estructuración, orientado por estos ideales. Dentro del cual se pueden destacar:

A) *Con relación a las «regulaciones de integración».*

1) El funcionario debe poseer las aptitudes y la formación requeridas para desempeñar correctamente las funciones que le hayan sido encomendadas.

2) El funcionario no debe estar subordinado por consideraciones de designación, de ascenso ni de remuneración a quienes detentan el Poder.

3) La actuación profesional de los funcionarios debe orientarse al mejor desempeño del servicio.

4) Las posibilidades de promoción de los mismos han de depender fundamentalmente de la antigüedad (condicionada a una razonable eficiencia en el desempeño del servicio).

De estas directrices se derivan:

\* La constitución de los Cuerpos nacionales, integrados por conjuntos de funcionarios cuya formación se ha especializado para responder a las necesidades de determinados sectores y funciones de la Administración (por ejemplo, dentro de la Administración nacional de España, el Cuerpo de Abogados del Estado, el Cuerpo de Intendentes al Servicio de Hacienda pública, etc.).

\* El sistema de designación, es decir, el ingreso en dichos Cuerpos, que ha de efectuarse mediante oposición pública, sujeta a una normalización muy estricta, que incluye:

— La exigencia de determinadas titulaciones.

— El programa de temas exigido, que ha de ser prácticamente invariable (salvo en lo que se refiere a la inclusión de nuevas técnicas de utilidad para el ejercicio de las funciones correspondientes).

— La composición de los Tribunales, que debe incluir varios miembros pertenecientes al Cuerpo en cuestión.

\* La antigüedad como factor básico en los sistemas de promoción.

\* El sistema de remuneración de los funcionarios, que ha de estar rigurosamente reglamentado, para así hacerlo independiente de las vicisitudes políticas o de la voluntad de quienes ejercen el Poder.

\* El principio de inamovilidad del cargo, en virtud del cual un

funcionario que desempeña su puesto de acuerdo con las normas estatuidas no puede ser desplazado del mismo en contra de su voluntad.

\* La «lealtad al servicio», como factor dinámico que impulsa la actuación de los funcionarios.

B) *Con relación a las «regulaciones de conformación».*

5) División orgánica de las funciones administrativas, que puede ser simbolizada mediante un organigrama con sucesivos niveles de ramificación.

6) Delimitación de competencias, muy precisa entre los diversos Centros funcionales derivados de tal división.

De estas directrices se derivan :

\* La diferenciación de la Administración nacional en Departamentos, que corresponden a los diversos «sectores funcionales» que pueden constituirse por una ordenación lógica de las funciones públicas.

\* La diferenciación de los Departamentos en Centros funcionales.

\* La promulgación de Leyes orgánicas y Decretos de estructuración, en los cuales se precisa la delimitación de competencias entre los diversos Centros.

C) *Con relación a las «regulaciones de procedimiento».*

7) Reglamentación de las funciones administrativas que se han de desarrollar de acuerdo con un conjunto de normas formalmente abstractas.

De lo cual se deriva :

\* La promulgación de Leyes de procedimiento administrativo.

\* El establecimiento de normas internas en las cuales se precisa cómo debe realizarse cada una de las operaciones administrativas.

\* La necesidad de exigir un determinado nivel y formación a los funcionarios, ya que el conocimiento y manejo de las Leyes y normas de procedimientos administrativos llega a constituir una técnica muy compleja.

\* La posibilidad de que los súbditos puedan prever el funcionamiento de la Administración nacional con un alto grado de precisión y un elevado nivel de seguridad.

Tal posibilidad ha jugado un papel esencial en el surgimiento de las modernas empresas capitalistas. Ya que el juego de éstas se ve dificultado o incluso bloqueado por la existencia de una Administración nacional cuyo funcionamiento sea difícil o imposible de predecir.

D) *Con relación a las regulaciones de autoridad.*

8) El poder de mando emana de las reglas estatuidas y no de las personas en virtud de su derecho. (De tal forma que «el que manda, al emitir una orden, a su vez está obedeciendo a una regla: a la "Ley" o al Reglamento de una norma formalmente abstracta». MAX WEBER, *Economía y Sociedad*.)

9) Los poderes de mando han de estar regulados con precisión, de-

biendo existir, además, normas rigurosas para delimitar los medios coactivos asignados para respaldarlos.

10) La persona que detenta la jefatura de un «puesto funcional» ha de responsabilizarse de que las funciones ligadas al mismo se desempeñan sistemáticamente de acuerdo con las normas estatuidas, sin salirse de ellas en ningún caso. (Esta responsabilidad se extiende, por tanto, a cada una de las tramitaciones operadas.) En correspondencia con ello, cada jefatura tiene facultad de inspección y mando sobre la labor realizada por quienes desempeñan aquellas funciones.

11) Debe existir la posibilidad (rigurosamente regulada) de recurrir contra las resoluciones de una jefatura, apelando a una instancia superior (jerarquía funcional).

De cuyas directrices se derivan:

\* La seguridad de que las funciones públicas se cumplimentan siguiendo las regulaciones estatuidas.

\* La extrema centralización de las facultades de decisión y de mando, impuesta por la rígida responsabilización de que han de hacerse cargo las jefaturas.

\* La necesidad de formalizar, por la misma causa, las menores tramitaciones con la firma, en escala ascendente, de varias jefaturas.

\* El carácter impersonal de las relaciones entre jefes y subordinados (y entre los funcionarios y el público).

\* La inexistencia de comunicaciones no normalizadas entre jefes y subordinados.

\* La seguridad de los funcionarios frente a posibles arbitrariedades o injusticias por parte de sus superiores.

\* La posibilidad de que los funcionarios puedan resistir posibles presiones ejercidas para forzarles a actuar en contra de los Reglamentos estatuidos o de los intereses del Servicio.

\* La seguridad de los administrados contra posibles errores o arbitrariedades en una resolución (que podría ser impugnada por recurso de alzada ante una instancia superior).

#### E) *Con relación a las regulaciones de comunicación.*

12) Normalización de las redes de información.

Las tramitaciones se han de cumplimentar mediante «impresos oficiales» y los movimientos de los diversos documentos están predeterminados por las «regulaciones de procedimiento».

13) Las comunicaciones entre Centros han de producirse de tal forma que en ningún caso el Centro emisor pueda eludir su responsabilidad respecto a la información enviada ni el Centro de destino pueda eludir la que se derivase del conocimiento de la información recibida.

14) Las comunicaciones han de operarse en riguroso orden jerárquico ascendente para la información recogida, y en riguroso orden jerárquico descendente para las órdenes y resoluciones ejecutivas. De tal forma que en ningún caso una jefatura pueda descargarse de la responsabilidad de conocer los factores de situación y las órdenes y resoluciones que afectan al desempeño de su puesto.

15) Las comunicaciones informales entre Centros deben proscribirse. De estas directrices se derivan:

\* El principio de «vía reglamentaria», en virtud del cual:

— Toda instancia o documento dirigido a una jefatura ha de seguir la vía ascendente determinada por las jefaturas subordinadas afectadas por su contenido.

— Las comunicaciones entre Centros que dependen de distintas jefaturas han de tramitarse a través de éstas.

\* La formalización de las comunicaciones entre Centros, que han de producirse a través de documentos avalados por la jefatura del Centro emisor o de un funcionario autorizado para ello (oficios). Dichos documentos deben someterse a un registro sistemático (Libros de Registro), tanto en el Centro emisor como en el de destino.

\* La necesidad de arbitrar un control riguroso para conocer, en todo momento, la localización de los documentos en curso de tramitación.

\* La sistemática conservación de los documentos en Archivos, ordenados de tal forma que la localización de aquéllos sea viable.

\* La seguridad en el funcionamiento de la transmisión de la información y la posibilidad de imputar en cada caso las responsabilidades inherentes a los defectos en la misma.

\* La seguridad de que los usuarios de la Administración nacional no pueden ser perjudicados por un ocasional o malintencionado extravío de documentos. Ya que, en todo caso, los Registros darán fe de la presentación de los mismos y es posible operar una reconstitución del procedimiento en cuestión.

\* Una excesiva lentitud en la transmisión de información y un bajo rendimiento del sistema.

\* Una ingente acumulación de documentos en los Archivos.

\* Una impresionante sobrecarga en los Centros de más alto nivel jerárquico, que llegan a constituir verdaderos «cuellos de botella» que paralizan el ritmo de la Administración.

\* \* \*

Hoy día, pese a sus méritos y a su importancia histórica, el estilo burocrático está en crisis. Constituido en orden a superar una gama de problemas que formaban parte del contexto sociológico de un pasado no muy lejano, su propio éxito ha determinado la completa desaparición de aquel contexto. El surgimiento de las modernas empresas capitalistas y las posibilidades de producción inherentes a las mismas han «danzado» el proceso del desarrollo económico, induciendo la aparición en ritmo creciente de nuevas técnicas (la era de las máquinas) y provocando una verdadera revolución sociológica.

En el seno de este complejo dinámico, de este medio en continua transformación, los Estados modernos se han visto imposibilitados de ceñirse a la política de *laissez faire* que había presidido el panorama de finales del siglo XVIII cuando, al fraguarse la ordenación de las pri-

meras Administraciones nacionales con arreglo al estilo burocrático, se asentaron las bases para cimentar el desarrollo de la economía capitalista.

En efecto, el libre juego de las fuerzas que dinamizan el proceso del desarrollo económico ha dado lugar a violentas tensiones en el medio social, y por esto, los Estados se han visto forzados a ejercer actuaciones sobre aquellas fuerzas. Estas actuaciones se han traducido en la necesidad de que las Administraciones nacionales se hiciesen cargo de todo un mundo de nuevas funciones, extendiéndose con ello su influencia a esferas no imaginadas por los forjadores del estilo burocrático. Y así, de aquella concepción del Estado presidida por el lema del *laissez faire*, según la cual la actuación estatal en la esfera económica debiera limitarse a salvaguardar las condiciones para el libre juego de la empresa, se ha pasado a la actual realidad, en la cual el Estado ha tenido que hacerse cargo de la gestión empresarial de vastos sectores de la economía y tratar de coordinar el desarrollo de la misma a través de los tan traídos y llevados Planes de Desarrollo.

Por otra parte, el propio proceso del desarrollo económico ha dilatado enormemente el número de tramitaciones de todas clases que han de ser resueltas y, como consecuencia, se ha venido produciendo una creciente demanda de servicios, que ha llegado a ocasionar una considerable presión de trabajo sobre las Administraciones nacionales.

Y así, en virtud de todo ello, el estilo burocrático, constituido en respuesta a la necesidad de asegurar una cumplimentación sistemáticamente normalizada, honesta y eficiente de las funciones públicas, se está enfrentando con un mundo para el cual no fué diseñado. Un mundo en el que se le está exigiendo además una rapidez y economía de funcionamiento imposibles de lograr en su seno. Algo así como si se pretendiese de una bicicleta, perfectamente funcional en relación con las finalidades para las que fué proyectada, el rendimiento de un Rolls-Royce.

Los «puntos débiles» del *estilo burocrático* radican esencialmente en:

\* La «baja tensión» de su dinámica, insuficiente para el enfrentamiento con:

— Las cargas de trabajo a realizar.

— La creciente necesidad de reducir los costes del desempeño de las funciones públicas.

\* La lentitud de su funcionamiento, que se deriva de:

— La extremada centralización de las facultades de decisión y de mando.

— Los «cuellos de botella» que se producen en las jefaturas de alto nivel jerárquico.

— El bajo rendimiento del sistema de comunicaciones derivado del principio de «vía reglamentaria» y de la rigurosa formalización de las comunicaciones entre los diversos Centros funcionales.

\* La despersonalización de la autoridad, que se traduce en incapacidad para reaccionar rápida y eficientemente frente a situaciones no normalizadas.

\* La inercia de las regulaciones de procedimiento, lógica secuela

de la pretensión de subsumir en la generalidad de las mismas todas las posibles actuaciones de la Administración.

\* La superposición de controles e inspecciones en escala jerárquica ascendente, cada uno de los cuales debería cubrir teóricamente y en detalle la totalidad de las decisiones.

\* Demasiados niveles de estructura ligados a la supervisión de los asuntos normalizados.

\* Demasiados estadios en la elaboración de las decisiones relativas a asuntos normalizados.

\* Su escasa resistencia a los «fenómenos parkinsonianos» (4) de proliferación de empleados sin contraprestación real alguna.

\* Los costes de su funcionamiento, que impiden abordar la resolución de numerosos problemas de interés general.

Las inadecuaciones del «estilo burocrático» se han hecho más patentes como consecuencia de que en la esfera de las empresas privadas ha surgido un nuevo estilo de organización, el «estilo gerencial», cuyo ritmo de funcionamiento es congruente con el tono vital de nuestros tiempos y que permite resolver a un coste razonable una gama de problemas mucho más amplia.

#### 4.—EL ESTILO GERENCIAL Y SU POSIBLE TRANSPOSICIÓN A LA ESFERA DE LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES.

El estilo gerencial ha surgido en respuesta al ámbito de dura competencia en que se desenvuelven las empresas privadas, cuya propia pervivencia está supeditada al logro del beneficio económico y que han tenido que adecuar sus estructuras para poder competir en la despiadada lucha trabada en torno al mismo.

---

(4) De C. NORTHCOTE PARKINSON, célebre organizador y humorista inglés que puso el dedo en la llaga de los procesos degenerativos de la burocracia moderna con sus tesis desarrolladas con incuestionable gracejo y que se podrían resumir en los siguientes principios (primera ley de Parkinson):

\* No existe prácticamente correlación entre la carga de trabajo necesaria para la cumplimentación de una función administrativa y el número de personas empleadas para ello.

\* Las causas de este fenómeno son:

— Todo trabajo se dilata de tal forma que llega a ocupar todo el tiempo disponible para realizarlo.

— Un jefe de servicio tiende a multiplicar el número de sus subordinados y no el de sus rivales. De aquí la ley de la multiplicación de los subordinados.

— Las diversas jefaturas y los diferentes empleados se dan trabajo unos a otros. De aquí la ley de multiplicación del trabajo.

Para esclarecer el alcance de este fenómeno, PARKINSON ha citado el significativo caso del Almirantazgo británico, en el cual de 1914 a 1928 el número de navíos de línea había disminuído en un 67 por 100, habiendo, por contra, aumentado en un 78 por 100 el número de funcionarios. De donde se impone la conclusión de que *“el aumento de las plantillas administrativas se efectúa siguiendo una ley que no tiene relación alguna con el volumen de actividades a administrar”*.

Los beneficios económicos tienen la cualidad de ser clara y fácilmente cuantificables. De donde se deriva la posibilidad de una evaluación sistemática y objetiva de los resultados. Esta evaluación genera las tensiones que confieren un especial dinamismo a las estructuras diseñadas con arreglo al «estilo gerencial», en radical diferencia con el esencialmente estático carácter de las estructuras burocráticas.

Se puede afirmar que hasta nuestros días el estilo gerencial no había trascendido a la esfera de las Administraciones nacionales. Las reformas llevadas a cabo por MAC NAMARA en la Secretaría de Defensa de los Estados Unidos han constituido el primer intento serio para introducir dicho estilo en un Departamento estatal, y no parece exagerado aventurar que su éxito ha tenido el carácter de un verdadero hito histórico.

Sin embargo, de momento sólo es posible disponer de experiencia sobre el desarrollo del estilo gerencial en el mundo de las empresas privadas, y ello fuerza a iniciar este capítulo en casi pura referencia a las mismas, por lo cual se ha considerado preferible utilizar los términos «Empresa» y «empleado», en vez de «Administración» y «funcionario», que probablemente originarían confusiones al evocar una realidad que hoy por hoy prácticamente no existe.

Los ideales que han presidido la constitución del estilo gerencial han sido:

\* El principio de libre competencia.

\* El «juego limpio». La competencia supone una dura lucha, pero en su palestra la única vía lícita es la oferta de un mejor servicio (mejor calidad, precio más bajo, condiciones de venta más favorables, mejor atención post-venta, etc.).

\* El logro de los beneficios económicos óptimos.

En analogía con el «estilo burocrático», el «estilo gerencial» se caracteriza por un haz de directrices de estructuración orientado por estos ideales. Algunas de dichas directrices coinciden con las del primero, bien por una innegable relación de «parentesco» con el mismo, bien por consistir en principios generales comunes a toda organización que esté regida por el condicionamiento de procurar la eficiencia funcional. Dentro de estas directrices se pueden destacar:

#### A) *Con relación a las regulaciones de integración.*

Se conservan las directrices 1 y 2 del estilo burocrático, derivadas de los imperativos de disponer de personal apto y de que dicho personal esté libre de las presiones que pudieran ejercer determinados particulares persiguiendo finalidades propias, en discordancia con las de la empresa.

Además de éstas es preciso considerar:

3) La actuación profesional de cada empleado debe orientarse al logro de los objetivos concretos que se le han señalado (con la condición de no quebrantar un conjunto de «reglas de juego» preestablecidas).

4) Las posibilidades de promoción de un empleado dependen fundamentalmente de la eficiencia de su desempeño.

4a) Nadie tiene «derechos adquiridos» a ocupar un puesto que otra persona (interior o exterior a la empresa) pudiese desempeñar con más eficacia.

4b) Se debe procurar la estabilidad del personal, siempre que ésta no entre en conflicto con la eficiencia en el desempeño.

De estas directrices se derivan:

\* El sistema de designación, en el cual pueden entrar en juego: la exigencia de determinadas titulaciones; y para determinados puestos de nivel jerárquico bajo, la superación de determinadas pruebas de examen. Pero en el cual los factores de más peso son:

— El historial profesional (*curriculum vitae*).

— Las facultades personales.

\* El historial de realizaciones como factor básico en los sistemas de promoción.

\* Los sistemas de remuneración caracterizados por la existencia de conceptos cuya cuantía es función de las realizaciones logradas. El porcentaje que suponen dichos conceptos sobre la remuneración total suele ser más alto para los puestos de nivel jerárquico más elevado.

\* La inestabilidad de los cargos. Nadie puede sentirse completamente seguro, ya que la vida profesional constituye una perpetua oposición, en la que únicamente puntúa el historial de realizaciones.

\* El deseo de promoción y el incentivo económico, como factores dinámicos que impulsan la actuación de los empleados.

#### B) Con relación a las «regulaciones de conformación».

Se conservan la directrices 5 y 6 del «estilo burocrático», con sus derivaciones:

6b) Diferenciar, especialmente en los niveles superiores, las tareas de estudio de la decisión y la propia toma de decisión. Esta última corresponde a los puestos ejecutivos (línea), y las primeras se dividen entre diversos órganos de estado mayor (*staff*).

De cuya directriz se derivan las conformaciones típicas de las estructuras gerenciales, con su división en *staff* y línea y sus numerosos órganos no ejecutivos de estudio, preparación, lanzamiento, control y análisis (órganos de estudio de inversiones, de prospección de mercados, de planificación de la producción, de control de calidad, de análisis de resultados, etc.) (5).

---

(5) En la «estructura de conformación» de las grandes empresas es posible, según Octave GELINIER, diferenciar cuatro tipos de formaciones:

\* «Sistemas operativos» (línea), que efectúan el «trabajo directo» de la empresa: fabricación, ventas, etc.

\* «Servicios funcionales», órganos no operativos, que dentro de una función determinada aseguran permanentemente un trabajo de rutina y pueden tomar decisiones que en cierta medida se imponen a los otros servicios. Por ejemplo: Contabilidad, Personal, etc.

\* «Servicios proveedores». Organos en los cuales se desarrollan determinadas actividades no operativas, que se cumplimentarían con menos eficacia en caso de haberse

C) *Con relación a las «regulaciones de procedimiento».*

7) Reglamentación del funcionamiento interno (expresada en forma de «políticas», «manuales de organización», «manuales de estructuración», presupuestos, programas, normas para evaluación de resultados, etcétera).

7b) Normalización de los procesos de detalle y de los criterios para resolver los problemas. Esta normalización se promulga en el seno de los propios órganos internos y puede ser modificada sin dificultad a iniciativa de los mismos.

De estas directrices se derivan:

\* Los «manuales de organización»; presupuestos; «políticas», etc., citados entre paréntesis en 7.

\* El establecimiento, por escrito de «normas de detalle» y de «pautas de resolución».

\* La posibilidad de prever el funcionamiento de la empresa en determinadas esferas y de conocer las leyes básicas que modulan su funcionamiento en las restantes.

Ejemplos:

— *De lo primero*: la razonable seguridad en el pago que han de tener los proveedores; o en el suministro que han de tener los clientes.

— *De lo segundo*: los costes analíticos de los productos, cuyas leyes de formación son conocidas por la competencia, pero no su cuantía ni su composición concreta.

D) *Con relación a las regulaciones de autoridad.*

8) El poder de mando es conferido a las personas en orden a la consecución de los objetivos asignados a las mismas (condicionado al respecto a los ideales de «juego limpio» y a las limitaciones impuestas por los Reglamentos de Personal y por las Leyes).

9) Las limitaciones a los poderes de mando han de estar reguladas con precisión. Los medios coactivos lo están asimismo por los Reglamentos de Personal, pero una Jefatura tiene facultad de forzar la recusación de un empleado cuyo rendimiento o características juzgue que

---

descentralizado o de haber recurrido a un mercado exterior que no las cubre convenientemente.

Estos órganos actúan en «prestación de servicio» al resto de la organización, constituyéndose, en virtud de ello, una relación interna, tipo «cliente-proveedor», que puede determinar una gran eficacia.

Por ejemplo: un servicio de imprenta, un taller de utillaje, etc.

\* *Organos de Estado Mayor*. Designación que debe reservarse a los «pequeños servicios que constituyen, en cierta forma, una prolongación de la personalidad de los principales responsables ejecutivos».

Son los órganos que tienen a su cargo las funciones de estudio, preparación y control de las decisiones, pero no aseguran, en principio, el trabajo de rutina.

En estas definiciones se ha seguido muy de cerca la exposición de Octave GELINIÉR (*Tareas y funciones de Dirección general*, Madrid, 1965, pág. 237).

constituyen un obstáculo para el logro de los objetivos que orientan su gestión.

10) La persona que detenta la Jefatura de un puesto funcional se responsabiliza del logro de los objetivos asignados y de la realización global obtenida. Asimismo se hace responsable del nivel global de cumplimiento de las normas y reglamentos estatuidos (y no de cada caso particular en detalle, como sucedía en el «estilo burocrático»). Este «derecho al error» constituye una de las más positivas características del «estilo gerencial», al eliminar el «temor a la actuación» que es lógica secuela de la infinita posibilidad de pequeñas desviaciones involuntarias que son juzgadas como otras tantas faltas en el seno del «estilo burocrático». Pero ha de ser contrapesada con una sistemática evaluación de logros y resultados que, como se verá, constituye otra característica distintiva de las estructuras de autoridad propias del estilo gerencial).

11) Debe existir la posibilidad, sistemáticamente regulada, de operar una evaluación objetiva de los logros y resultados imputables a cada uno de los empleados.

Tal evaluación debe ser realizada periódicamente, contra un cuadro normalizado, y discutida «cara a cara» por el jefe con su subordinado, a la vez que comenta con el mismo

- las realizaciones («performances»),
- los puntos débiles,
- los puntos fuertes,

y trata de obtener la adhesión de aquél a las medidas de perfeccionamiento adecuadas.

(De hecho las relaciones de este tipo llegan a requerir un 10 por 100 del tiempo de las jefaturas).

De estas directrices se derivan:

\* La seguridad de que la actuación de los empleados se polariza en la consecución de los objetivos perseguidos, y en el logro de unos buenos resultados globales en su gestión.

\* La seguridad de que se procura actuar en acuerdo con los reglamentos y normas estatuidos. Y de que el incumplimiento de los mismos se mantiene sistemáticamente controlado por debajo de un nivel reducido.

\* La agilidad de actuación de cada una de las jefaturas (en contraste con la pausada lentitud característica del «estilo burocrático»).

\* El carácter extremadamente personal de las relaciones de un jefe con sus subordinados.

\* La existencia sistemática de comunicaciones no normalizadas entre jefes y subordinados.

\* La seguridad de todo empleado de que su trabajo y sus realizaciones van a ser objetivamente apreciadas, y de que va a ser ayudado por su jefe en la tarea de mejorar su nivel profesional y sus capacidades de realización.

\* La seguridad de la Empresa en que va a poder tener un conocimiento centrado y objetivo de las realizaciones y rendimientos de cada uno de sus empleados.

E) *Con relación a las regulaciones de comunicación.*

Se conservan las directrices 12 y 13 del «estilo burocrático» con sus derivaciones.

14) Todo puesto funcional debe comunicar a su jefatura la información correspondiente a aquellos asuntos cuya decisión está fuera de sus facultades, y a sus subordinados las órdenes correspondientes a aquellos otros cuya resolución no compete a éstos o no está sistematizada en virtud de una norma.

15) Todo puesto funcional debe comunicar a su jefatura una síntesis periódica y normalizada de la información relativa a los asuntos cuya resolución es de su competencia o está sistematizada en virtud de una norma ( y que por razón de la directriz 15 no han sido objeto de información detallada en el momento de su acaecer).

De estas directrices se derivan :

- \* La supresión de las comunicaciones innecesarias.
- \* La rapidez y alto rendimiento del sistema que funciona con un alto grado de automatismo para los «asuntos normalizados».
- \* La posibilidad de que las jefaturas, descargándose de la información de rutina, puedan centrarse en la consideración de los casos especiales y de los datos globales.
- \* La supresión de los «cuellos de botella» en las jefaturas (tan típicamente característicos de las «estructuras burocráticas»).

\* \* \*

Al reflexionar sobre estas directrices resulta evidente que no es posible operar una transposición literal de las mismas a la esfera de las Administraciones nacionales. Ya que el principio de libre competencia y el respeto a las «normas del juego» no pueden constituir, en cuanto a contenido ético, una contrapartida de la sublimación del concepto «servicio» que ha venido animando la honestidad de los funcionarios burocráticos y constituyendo una barrera razonablemente eficaz contra las presiones de los jefes políticos. De hecho dichas presiones son mucho más fuertes que las que suelen ejercerse en contra de la honestidad de los empleados de las empresas privadas, y es preciso mantener una barrera capaz de neutralizarlas con eficacia. Todo ello fuerza a la conclusión de que el estilo de las futuras Administraciones nacionales debe estar orientado por los ideales siguientes :

- \* La sublimación del concepto «servicio».
- \* La eficiencia del desempeño (sentir la obligación de rendir el mejor servicio posible a un coste lo más reducido posible).
- \* El público rendimiento de cuentas.
- \* La necesidad de constituir Cuerpos administrativos independientes de las presiones derivadas de la esfera política.

Hay que resaltar que este Cuerpo de ideales presenta un punto débil. En efecto, el dinamismo inherente a las estructuras gerenciales radica en su orientación en orden al beneficio económico, objetivo que tiene.

como ya se ha comentado, la cualidad de ser clara y fácilmente cuantificable. Pero una Administración nacional, por su propia esencia, no puede orientar su actuación hacia el puro logro económico. Ello ha forzado a introducir, en sustitución, la «eficiencia del desempeño» como factor dinamizante. El valorar ésta ha sido siempre un problema difícil, y ello ha venido constituyendo un obstáculo infranqueable para la apertura al «estilo gerencial» en las estructuras de las Administraciones nacionales.

De aquí la justificación de haber atribuido el carácter de hito histórico a la superación de dicho obstáculo lograda por MAC NAMARA. El sistema arbitrado para ello («*cost-effectiveness*») permite una cuantificación objetiva de la «eficiencia del desempeño» a través de los siguientes recursos:

\* a) *Ordenación precisa de objetivos para cada uno de los «Centros funcionales»*. (Con lo que se constituye el primer elemento del aparato dinámico, que podría compararse al polo positivo en el que se sumiesen las tensiones que dinamizan a la Administración.)

\* b) *Control normalizado y objetivo de los resultados*. (Con lo cual se constituye el segundo elemento del mencionado aparato dinámico, que podría compararse al polo negativo del que emanan las tensiones que dinamizan a la Administración.)

\* c) *Creación de una «competencia artificial» entre posibles soluciones para el desarrollo de cada una de las políticas y proyectos en juego*.

Para aclarar el significado de estos puntos se desarrolla a continuación la teoría de su contenido, siguiendo muy de cerca la línea trazada por Octave GELINIER (*Le secret des structures competitives*).

\* \* \*

a) La ordenación precisa de los objetivos que ha de perseguir cada uno de los centros funcionales, ha de cubrir el vacío creado por la ausencia de un mercado (reflejo de las necesidades de la sociedad y palestra para el logro del beneficio económico).

Dicha ordenación incluye:

— La delimitación precisa e inequívoca de cada uno de los objetivos en cuestión.

— El análisis de dichos objetivos y la ponderación de su importancia relativa.

— El establecimiento de un procedimiento claro e inequívoco para medir la progresión realizada hacia cada uno de dichos objetivos.

El cuadro de objetivos generales y su ponderación relativa constituyen «políticas de gobierno», pero el análisis de los mismos y el establecimiento de los procedimientos de medición son de carácter esencialmente técnico y definen el contenido de un *staff* central en dependencia directa de la Jefatura del Estado.

Por otra parte, la necesidad de generar las tensiones que habrán de conferir dinamismo a la Administración, impone una sistemática difusión a escala nacional. Para con ella crear la necesaria «presión de la

opinión pública», que ha de derivarse de la pública comparación entre las *políticas, expresadas en forma de objetivos, y los logros, objetivamente medidos por una instancia ajena a las presiones políticas.*

Es hora de resaltar que esta difusión puede estar vedada por un imperativo de seguridad nacional en las grandes potencias, forzadas a problemas de enfrentamiento internacional. Pero tal imperativo es realmente inexistente en las naciones cuyo poderío militar y económico no constituye ningún factor determinante en el juego de poderes (grupo en el que no sólo se encuadran los países subdesarrollados, sino también las naciones que como Turquía, Noruega e incluso Italia no tienen cartas para jugar una política de poder independiente, ni siquiera en localizaciones de detalle).

Como ejemplo de delimitación de objetivos se podrían citar, en la esfera de Educación Nacional y para un período de gestión concreto :

\* *Tasas de escolaridad a alcanzar :*

— En primera enseñanza.

— En enseñanza media.

— En enseñanza superior.

\* *Número de profesionales a formar, según especialidades.*

\* *Porcentaje de población con alto cociente intelectual a determinar y encauzar hacia la formación media y superior.*

\* *Índices «número de alumnos por profesor» a lograr en cada uno de los sectores educacionales.*

\* *Número de puestos escolares a crear en cada uno de los sectores y ramas educacionales.*

\* *Índices de calidad de formación a lograr en cada uno de los sectores y ramas educacionales.*

Las dificultades de esta primera fase son considerables y en ocasiones requieren la puesta en juego de la completa batería de recursos de las modernas técnicas de gestión (investigación operativa, análisis sociológico, etc.).

\* \* \*

b) El control normalizado y objetivo de los resultados es indispensable para poder cifrar de forma sistemática la eficacia de las actuaciones en relación con los objetivos establecidos.

Los cálculos de eficiencia (*effectiveness*) que se han venido desarrollando en la Administración nacional de los Estados Unidos constituyen, en cierta forma, un sustitutivo de los *precios de venta* (de aplicación imposible a las funciones y actividades públicas).

Así, utilizando las técnicas más modernas, entre las que hay que destacar especialmente el análisis estadístico, se ha hecho posible operar evaluaciones objetivas de la eficiencia con que se desempeña cualquiera de las actividades de una Administración nacional. Y como, por otra parte, es asimismo posible conocer los costes de dichas actividades, se puede calcular para cada una de ellas la relación coste-eficiencia. Esta relación, derivada del concepto de rentabilidad, ha sido adoptada como

criterio de decisión básico en el seno de la gerencializada Administración americana.

c) El sistema se completa con la creación de una «competencia artificial» para el desarrollo de cualquier política de actuación o proyecto importante. Lo cual se logra encargando su estudio a diferentes equipos de especialistas, cada uno de los cuales presenta una solución propia. El conjunto de soluciones es sometido al criterio de *cost-effectiveness*, que permite elegir la solución más conveniente (que sería la que hiciese mínimo el valor de dicha relación).

\* \* \*

Habiendo definido el complejo mecanismo dinámico arbitrado para transponer el «estilo gerencial» a las Administraciones nacionales, es posible describir las directrices que han de regir la estructuración de las mismas en acuerdo con los ideales enunciados al considerar el problema de dicha transposición. De igual forma que en los casos anteriores, se considerarán separadamente las directrices correspondientes a cada uno de los cinco grupos de regulaciones, y que habrían de ser:

A) *Con relación a las regulaciones de integración.*

Se conservan:

— Las directrices 1 y 2 del «estilo burocrático» (por las razones ya expresadas al tratar del «estilo gerencial» en las empresas privadas).

— Las directrices 3 y 4a del «estilo gerencial» en las empresas privadas.

Además de las cuales es necesario considerar:

4 a) El sistema de remuneración de los funcionarios ha de ser regular e independiente de las vicisitudes políticas o de la voluntad de quienes ejercen el poder.

En el sistema de remuneración han de existir conceptos variables cuya cuantía sea función de la evaluación objetiva y sistemática del desempeño.

4 b) Un funcionario que desempeña un puesto de acuerdo con las normas estatuidas y con un logro de resultados aceptable (asimismo según normas), no puede ser desplazado en contra de su voluntad a otro puesto.

De cuyas directrices se derivarían:

\* La constitución de los Cuerpos nacionales.

\* El sistema de designación para ingresar en dichos Cuerpos.

Ya descritas al tratar el «estilo burocrático».

\* El historial de realizaciones como factor básico de los sistemas de promoción.

\* El deseo de promoción y el incentivo económico como factores dinámicos que impulsan la actuación de los empleados.

Ya consideradas al tratar el «estilo gerencial» de las empresas privadas.

\* La «estabilidad reglamentada». De acuerdo con la cual el logro de un «umbral de resultados» determinaría la práctica inamovilidad en el puesto.

Lo cual supone un lógico intermedio entre la rígida inamovilidad característica del «estilo burocrático» y la absoluta inestabilidad típica del «estilo gerencial» de las empresas privadas.

B) *Con relación a las «regulaciones de conformación».*

Se conservan las directrices características del «estilo carencial» en las empresas privadas. Incluyendo:

— Las directrices 5 y 6, comunes a aquel estilo y al «estilo burocrático».

— La directriz 6b, propia del estilo gerencial.

Y en consecuencia, subsiste la conformación típica de las estructuras gerenciales, con su división en *staff* y línea y sus numerosos órganos no ejecutivos de estudio, preparación, lanzamiento, control y análisis de las actuaciones.

C) *Con relación a las «regulaciones de procedimiento».*

Se conservan las directrices propias del «estilo gerencial» en las empresas privadas y todas sus derivaciones.

D) *Con relación a las «regulaciones de autoridad».*

Se conservan las directrices 8, 10 y 11 del «estilo gerencial» en las empresas privadas. La directriz 9 se transforma en su último punto, dando lugar a la nueva redacción siguiente:

9) Las limitaciones a los poderes de mando han de estar reguladas con precisión. Los medios coactivos lo están asimismo por los Reglamentos de Personal, pero una Jefatura tiene facultad de forzar la recusación de un empleado cuyo desempeño esté por debajo del umbral de realización prescrito.

\* \* \*

Como consecuencia subsisten prácticamente todas las derivaciones que se habían considerado para el «estilo gerencial» clásico, aun cuando hay que subrayar la limitación de autoridad inherente a la nueva redacción de la directriz 9, impuesta por la necesidad de asegurar firmemente la posición de los funcionarios frente a posibles presiones que pudieran ejercerse en contra de su fidelidad al servicio.

E) *Con relación a las «regulaciones de comunicación».*

Se conservan sin variación alguna las directrices características del «estilo gerencial», incluyendo, por tanto, las 12 y 13, comunes a dicho estilo y al estilo burocrático.

La transposición del «estilo gerencial» a las Administraciones nacionales ha exigido, por tanto:

\* Arbitrar un aparato dinámico que permitiese «dar tensión» a las estructuras, en sustitución del móvil del «logro económico» que dinamiza a las empresas privadas.

\* Introducir ciertas variaciones en las regulaciones de integración y de autoridad típicas del «estilo gerencial», con objeto de dar la necesaria firmeza a la posición de los funcionarios, frente a posibles presiones en contra de su fidelidad al servicio.

La tensión derivada de dicho aparato dinámico no puede estar en línea con el dinamismo inherente al «logro económico». Además, las limitaciones introducidas a las regulaciones de integración y de autoridad forzosamente suponen un cierto freno a dicha tensión. Pero, a pesar de todo ello, se ha logrado el objetivo inicial de operar la reforma de estructuras necesaria para superar los problemas con que actualmente se enfrentan las Administraciones nacionales. Y en el seno de un Estado razonablemente liberal y democrático, la presión de la opinión pública sobre el mencionado aparato dinámico, puede determinar la intensidad de tensión necesaria para conjurar el hechizo de los fenómenos parkinsonianos, escollo fatal para las Administraciones nacionales configuradas con arreglo al «estilo burocrático».

##### 5.—LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL EN ESPAÑA Y EL PROBLEMA DE LA REORGANIZACIÓN DE SUS ESTRUCTURAS.

Las posibilidades que encierra una bien resuelta reorganización de estructuras en las Administraciones nacionales rebasan ampliamente los limitados objetivos a que parecen apuntar las repetidas declaraciones que en España se han venido produciendo en torno al tema. Y para centrar el conocimiento de situación sobre el orden de magnitud de tales posibilidades, se puede afirmar, sin lugar a dudas, que en España se podría multiplicar por tres el actual nivel de rendimientos de la Administración nacional. En otras palabras, que sería posible:

\* Bien, rendir el mismo servicio al colectivo reduciendo las plantillas de funcionarios a un tercio de las actuales.

\* Bien, con el mismo número de funcionarios, rendir servicios que con las estructuras actuales exigirían una plantilla global tres veces mayor.

Esto no supone colgar un baldón de ineficacia sobre todos y cada uno de los organismos que integran la Administración española. Ya que en el seno de ésta se pueden destacar Servicios en los cuales el desempeño se realiza con eficacia superior a la que se da, para los mismos, en países que se consideran como más evolucionados. Por ejemplo, el Servicio de Correos, con rendimientos por empleado y año de:

44.446 cartas y telegramas en España.

37.228 ídem íd. en Italia.

38.503 ídem íd. en Francia.

18.022 ídem íd. en Alemania.

En realidad, como se indicó en un principio, el problema de la reforma de las estructuras es de ámbito mundial y afecta tanto a la Administración española como a las de otros países (salvo, quizá, Estados Unidos y la Unión Soviética). De aquí la posibilidad que ofrece dicha reforma de constituir una vía de rápido adelanto en nuestro progreso, en caso de acometer su resolución antes que los demás. Y como reverso de la medalla, los peligros implicados en el descuido o retraso en superar la reforma, con la amenaza de ver a nuestra Patria rápidamente relegada a los últimos niveles en la jerarquía de las naciones.

En un reciente libro (6), el autor de este ensayo, al considerar el problema de la reforma de las estructuras en la Administración española, había señalado su actual naturaleza estática. Y había destacado como promesa de futuro la creciente inquietud con respecto a la necesidad de su reforma para adecuarlas al azaroso y movido presente.

\* \* \*

El problema general de la reorganización de las estructuras de las Administraciones nacionales ha quedado centrado al concretarse que, en definitiva, ha de consistir en una sustitución del «estilo burocrático» por el «estilo gerencial», como módulo básico que rige la configuración de dichas estructuras.

Por otra parte, en la Administración nacional de España existen determinados problemas peculiares, y el imperativo de su superación se superpone al planteamiento del problema general que ha quedado definido en el párrafo anterior. Estos problemas concretamente son:

\* El excesivo «clasismo» de los Cuerpos Técnicos frente al personal que podría considerarse encuadrado en el Cuerpo General Administrativo, cuyo «clasismo» se ha traducido en una manifiesta desconsideración del *status* de dicho personal, con lo cual se ha hecho imposible inducirle un intenso «espíritu de lealtad al servicio», ya que ello hubiera exigido como condición previa el haber conferido, al Cuerpo en cuestión, una adecuada consideración social y un nivel de ingresos congruente con la misma.

\* La manifiesta laxitud en exigir sistemáticamente la cumplimentación de las regulaciones de integración y de autoridad. De hecho se ha llegado a una situación en la cual el cumplimiento de las mismas es función de la hombría de bien del funcionario, ya que nada le ha venido sucediendo a quienes las quebrantan.

\* Los sistemas de integración «coyunturales», que suponen una flagrante violación de las directrices de estructuración tanto del «estilo burocrático» como del «estilo gerencial». Y, lo que es más grave, de cualquier «estilo» con un mínimo de racionalidad. Ya que:

— Se quebranta todo sistema racional de designación para el ingreso

(6) *Estrategias de actuación para la sociedad española*, Biblioteca de Estudios Sociológicos y Políticos, "Revista de Occidente", Madrid, 1967.

en el Cuerpo General de la Administración, ya que, en virtud de las normas actuales, se produce el ingreso automático del personal afectado por dichos sistemas «coyunturales», tenga o no las aptitudes requeridas.

— Se prostituye el *status* de los funcionarios, que para conseguirlo han tenido que justificar su aptitud superando las oposiciones reglamentarias (en ocasiones, muy duras), y se ven enfrentados con una situación en la cual se da la misma consideración a personal al que se ha permitido «entrar por la puerta falsa», que carece de afección al Cuerpo y, frecuentemente, de la aptitud y formación necesarias para desempeñar un puesto de funcionario civil en la Administración nacional.

— El personal integrado en virtud de dichos sistemas, que al unir sus retiros (considerablemente aumentados en 1967) a los sueldos devengados, tiene un nivel de ingresos netamente superior al de los funcionarios «de carrera». De lo cual se jacta, en ocasiones, ante éstos, provocando el amargo resentimiento de quienes han visto quebrantado su *status* (la valoración del cual debe ser una de las virtudes del funcionario) por extraños que ganan más y normalmente se muestran incapaces de hacer nada.

\* El fracaso de la Administración nacional en constituir e implantar un sistema claro, justo y racional de remuneraciones para sus funcionarios. La Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado, de 20 de julio de 1963, había tenido el carácter de un decidido intento de resolver el problema, y la historia de su desarrollo posterior está denunciando una peligrosa debilidad del Gobierno frente a determinados grupos de funcionarios, firmemente resueltos a bloquear toda política salarial diáfana, que forzosamente habría de redundar en perjuicio de sus propios y personalísimos intereses (7).

\* La reciente legislación sobre «secretos» en el seno de la Administración nacional, en flagrante desacuerdo con las necesidades reales de clarificar la gestión de todos los organismos en todos los niveles.

\* \* \*

La experiencia histórica ha puesto de manifiesto que por bien concebidas que estén las políticas de Gobierno, su puesta en vigor fracasa cuando no existe una Administración nacional eficiente y honesta. De aquí el imperativo de poner en juego todos los medios necesarios para operar la tan necesaria transformación de estructuras, que exigiría en primer lugar tomar las siguientes decisiones:

#### 1. Supresión de las «normas coyunturales de integración». Jubila-

(7) Ver *La retribución de los funcionarios en España*, por Alejandro NIETO ("Revista de Occidente", 1967), documentado, brillante e interesantísimo estudio, en el cual se expone la historia de este fracaso y el detalle de la situación actual, en cuyo seno, habiéndose legalizado las diferencias de trato cuya injusticia trataba de corregir la propia Ley de Bases, se ampara la posibilidad de que una persona pueda llegar a ocupar hasta cien cargos (como de hecho parece que sucede), y de que, por ejemplo, determinados funcionarios puedan tener "incentivos" que suponen más de 45.000 pesetas por mes sobre un sueldo mensual de 15.000 pesetas.

ción de los funcionarios integrados en virtud de las mismas y que tengan más de cincuenta y cinco años.

2. Supresión de la reciente legislación sobre «secretos» en el seno de la Administración nacional.

3. Constitución de una Secretaría General de Organización, con las misiones de:

a) Proyectar las reglamentaciones que permitan complementar la Ley de Bases de Funcionarios Civiles, superando los defectos de las vigentes.

Dichas reglamentaciones deberán basarse en un estudio sistemático de las características reales de los puestos de trabajo. Tal como se ha venido haciendo en la esfera de las empresas privadas (Programa de calificaciones de puestos de trabajo) (8).

b) Aplicar la Ley de Bases y las Reglamentaciones (a) en todo su alcance.

c) Desarrollar los estudios y programas de aplicación necesarios para llevar a efecto la reorganización de cada uno de los organismos de la Administración, configurándolos con arreglo al estilo gerencial (9).

---

(8) Todo método de calificación de puestos de trabajo tiene por objeto:

\* Analizar de forma sistemática los factores característicos ligados a los puestos de trabajo y con posible influencia en el justo precio correspondiente a la hora de dedicación normal a los mismos.

\* Definir un proceso lógico, por el cual, a partir de la consideración de dichos factores, se determine, para cada puesto, un número que pueda ser aceptado como índice del valor relativo de la hora de dedicación normal al mismo.

De una forma general se admite que en la calificación de los puestos de trabajo entran en juego cuatro dimensiones esenciales, que corresponden a las cuatro cualidades fundamentales o puntos de vista básicos utilizados por la sociología para el estudio del hombre dentro de su entorno.

En efecto, el puesto de trabajo puede exigir a la persona que lo desempeñe una utilización de sus recursos:

F. Fisiológicos (punto de vista biológico).

S. Psíquicos (punto de vista psicológico).

E. De formación (punto de vista educacional).

I. De integración a la sociedad (punto de vista sociológico).

La integración en un Cuerpo supone haber superado, respecto a un conjunto de factores, el umbral requerido para el ejercicio de la función a que dicho Cuerpo sirve. Lo cual se traduce generalmente en una calificación básica respecto a las dimensiones F, S y E, que en determinadas circunstancias habría de ser complementada con las exigencias específicas de un puesto de trabajo concreto.

(Ver *Calificación de puestos de trabajo*, "Revista de Productividad", abril, mayo y junio de 1966).

(9) El detalle de dichos estudios y planes de actuación habría de incluir más detalladamente los siguientes puntos:

a) Análisis de las finalidades esenciales que constituyen la razón de ser del organismo en cuestión.

b) Fijación de un sistema de criterios claro y objetivo para evaluar las realizaciones globales del organismo en orden a las finalidades definidas en a).

c) Definición de la estructura orgánica más adecuada para la cumplimentación de dichas finalidades, incluyendo:

El primer Centro a organizar gerencialmente sería la propia Secretaría General, cuya creación se propone en 3, que dependería directamente del Jefe del Estado y que habría de presentar en seguida un programa de actuación global para operar la transformación de la Administración nacional en su conjunto. Por otra parte, para llevar a cabo la reorganización de cada uno de los organismos sería preceptivo presentar un conjunto de proyectos para decidir entre ellos mediante el criterio coste-eficiencia.

Es recomendable iniciar la transformación en el Ministerio de Hacienda, por la importancia de su proyección al resto de la Administración nacional y también por el ambiente más «moderno» que reina, en general, en dicho Departamento.

Y, finalmente, hay que insistir en la necesidad de no «ir dejando para mañana» el tan acuciante problema de constituir una Administración nacional sólidamente implantada y dotada de la eficiencia y el dinamismo que tanto se están necesitando.

Las líneas de actuación están claras; el ejemplo del éxito conseguido en otras naciones debe alentar la confianza en alcanzar logros similares, y si nuestro ánimo se doblegara ante las dificultades inherentes a un programa de tal envergadura, sería preciso iniciar como mujeres el llanto por una Patria que no nos atrevemos a defender como hombres.

RAFAEL ALVARGONZÁLEZ CRUZ.

---

— Organigrama (definición de centros funcionales y de las relaciones entre los mismos).

— Funciones a desempeñar en cada centro.

— Objetivos a perseguir en el desarrollo de dichas funciones.

— Atribuciones a conferir y responsabilidades a imputar en relación con el desempeño de dichas funciones.

d) Análisis de los procedimientos administrativos. Estudios de métodos y tiempos para los mismos. Definición de “tiempos *standards*” para la ejecución de las diversas tareas administrativas.

e) Estudio de las tareas a realizar en cada uno de los centros funcionales. Análisis de frecuencias de las mismas (por día, por mes, por año, etc.).

Previsión de las cargas de trabajo a considerar para cada uno de los centros y definición de las plantillas necesarias para hacer frente a las mismas.

f) Análisis de los costes de funcionamiento de cada uno de los centros, y de los costes unitarios de realización para cada una de las funciones a cumplimentar.

g) Establecimiento de los sistemas de evaluación del desempeño para cada uno de los puestos funcionales. Teniendo en cuenta:

— Los costes por funciones y por centros.

— Los objetivos a perseguir en el desarrollo de las funciones.

— El sistema de criterios establecidos en b), para evaluar las realizaciones globales.

h) Establecimiento de un sistema de incentivos en función de la evaluación del desempeño resuelta en g).

i) Puesta en marcha del sistema por centros.

BIBLIOGRAFIA

- Max WEBER: *Economía y Sociedad* (Fondo de Cultura Económica, Méjico).
- Octave GELINIER: *Le secret des structures competitives* (Editions Hommes et Techniques, París, 1965).
- *Funciones y tareas de Dirección general* (Ediciones Tea, Madrid, 1962).
- Renate MAYNTZ: *Sociología de la organización* (Alianza Editorial, Madrid, 1967).
- Peter J. DRUCKER: *La Gerencia de Empresas* (Editorial Suramericana).
- Jackson MARTINDELL: *Evaluation de gestion et jugement sur la valeur de l'entreprise* (Hommes et Techniques, París, 1962).
- Juan J. LINZ: *La élite funcionarial española ante la reforma administrativa* (Valle de los Caídos, 1967).
- J. Julio FEO y J. Luis ROMERO: *La Administración pública comparada en tres países continentales: Alemania, Francia e Italia* (Valle de los Caídos, 1967).
- Alejandro NIETO: *Estructura de las rentas funcionariales* (Valle de los Caídos, 1967).
- *La retribución de los funcionarios en la Administración española*. Editorial Revista de Occidente, Madrid, 1967.
- C. Northcote PARKINSON: *La Ley de Parkinson* (Ediciones Ariel, Barcelona, 1961).

