

JERARQUIA Y RELACIONES HUMANAS EN LA FUNCION PUBLICA

Por

JUAN GASCÓN HERNÁNDEZ

En una serie de trabajos relativos a la función pública parece que no debería faltar una alusión a las relaciones humanas (1).

Somos de los que creemos que la ciencia, técnica o arte de relaciones humanas es algo que últimamente se ha exorbitado. El afán de novedad y de verlo todo nuevo hace creer que sólo desde hace poco tiempo hay relaciones humanas, cuando lo más cierto es que siempre las ha habido, y Luis Enrique DE LA VILLA advierte agudamente en la monografía antes citada que la política de las relaciones humanas es la que debe canalizarse, tomando como ejemplo las estructuras cooperativas y no al contrario, como pretenden los teóricos admiradores de la ciencia de las relaciones humanas.

No tenemos el fetichismo de las relaciones humanas, pero sí creemos que interesa darse cuenta de que casi todas las acciones de los hombres se traducen en relaciones humanas y que, concretamente, la Administración pública, el ejercicio de la función pública, no es, en fin de cuentas, más que relaciones humanas, en la cual hay dos hombres, o varios hombres: uno puro y simple, liso y llano, que se conoce con el nombre de administrado, y otro investido de poder, que aparece como administrador, y que cada día hay que pedir a Dios que no sea administrante.

El problema de las relaciones humanas en la función pública supon-

(1) Para una visión de conjunto del problema de las relaciones humanas pueden consultarse con fruto dos monografías de SERRANO GUIRADO y Luis Enrique DE LA VILLA. La primera se llama *Las relaciones humanas en la seguridad social*, Instituto Nacional de Previsión, Madrid, 1959. Y contiene uno de los trabajos más completos publicados en castellano sobre este tema, tan ampliamente tratado en libros de lengua inglesa. No menos útil es la monografía de Luis Enrique DE LA VILLA, titulada *El humanismo en la empresa cooperativa*, separata del núm. 82 de la revista «Jornal».

dría, de un lado el estudio de las relaciones entre administradores o administrantes y administrados, y por otro, el examen de las relaciones entre los administradores que ocupan diversos grados de la jerarquía. Este último aspecto va a ser el tema de este pequeño ensayo.

No vamos a ocuparnos de todo el problema de las relaciones humanas en la función pública, que exigiría un tratado que ya está esbozado en la monografía citada de SERRANO GUIRADO, sino sólo vamos a meditar brevemente acerca de la conexión y mutuas implicaciones de la jerarquía y las relaciones humanas en la función pública.

La organización administrativa descansa principalmente en el principio de unidad.

Pero la Administración, en definitiva, no es otra cosa que un conjunto de hombres, y aquí entran todas las técnicas sociológicas de grupo para intentar aclarar la composición y funcionamiento del grupo administrador.

El principio de unidad segrega de sí el concepto de jerarquía, ya que, como advertía COLMEIRO, la unidad supone homogeneidad de afectos, ideas e intereses, y se funda en vínculos morales que la hacen voluntaria y permanente.

La unidad se logra, según se mira, por la jerarquía, y de otro lado y, fundamentalmente, por la existencia de relaciones humanas entre todos los que intervienen en el desempeño de la función pública.

La jerarquía es el mismo principio de unidad en cuanto, como dice JORDANA DE POZAS, se considera como principio que reduce a unidad la mayoría de órganos administrativos, logrando entre ellos coordinación y subordinación.

La definición de jerarquía administrativa que formula SANTAMARÍA DE PAREDES como «serie de órganos que ejercen el poder ejecutivo armónicamente subordinados y coordinados para hacer compatible la unidad con la variedad de los mismos», implica que la jerarquía constituye un principio o, por mejor decir, una manera de disposición de los órganos administrativos, de suerte que resulte armonizada la variedad de los mismos con el dogma de unidad.

Al lado de la unidad hay que considerar la competencia, expresada ya por OLIVÁN, pero nos remitimos a otros trabajos (2), puesto que ahora lo que nos ocupa es el estudio del nexo entre jerarquía y relaciones humanas a la luz de la función pública.

A muchos quizá extrañe que en la función pública tengan que jugar

(2) *Unidad, competencia y jerarquía como principios de organización administrativa*, en «Estudios dedicados al Profesor GASCÓN Y MARÍN», Madrid, 1952.

también las normas de relaciones humanas, y puede pensarse que jerarquía y relaciones humanas son términos excluyentes. Más cierto es que son nociones complementarias, y ello se advierte en todos los clásicos del Derecho administrativo español, sobre todo en los de origen gallego, como Ramón DE LA SAGRA y Manuel COLMEIRO.

Sería muy interesante hacer un estudio comparativo o del influjo que las ideas de Ramón DE LA SAGRA ejercieron sobre las de Manuel COLMEIRO, pero tampoco es éste el lugar, y vamos a entrar de lleno en lo que constituye el tema de nuestro trabajo.

Si bien está en el ánimo de todos la necesidad de la jerarquía como principio de organización administrativa, es muy frecuente que se olvide, y aún que se llegue a ignorar, la importancia del «cómo» en las relaciones entre los distintos escalones jerárquicos. Y, sin embargo, de este «cómo» depende, muchas veces, la eficacia de la función pública.

Se dice y se repite, hasta la saciedad, que los problemas que plantea y resuelve la moderna ciencia de las relaciones humanas fueron estudiados antes en la empresa privada y que, sólo al comprobar la utilidad de sus soluciones, pasaron a formar parte del conjunto de disciplinas que hemos dado en llamar ciencia de la Administración; pero, en realidad, lo que actualmente conocemos con el nombre de relaciones humanas ha existido siempre y existirá mientras alienten dos personas sobre la corteza terrestre.

Es en la Administración pública, más que en ninguna otra empresa, donde la intercomunicación de los distintos órganos puede ser más beneficiosa, al par que más nefasta, para el rendimiento de todos y, dadas sus peculiaridades, el establecimiento de unas relaciones humanas adecuadas ofrece serias dificultades, porque la constitución piramidal de la Administración impide que los funcionarios conozcan a sus subordinados, ya que su atención está siempre enfocada hacia el escalón jerárquico superior, al par que los que ocupan éste, dirigen la suya a los que se encuentran en el de más arriba, dando por resultado que cualquier subordinado sabe de su jefe mucho más de lo que él cree, al mismo tiempo que él ignora cosas fundamentales de los que trabajan bajo su autoridad, y, si no se esfuerza en impedir que la relación entre todos se unilateralice, acabará por perder todo contacto humano y no ver de sus empleados más que el resultado de su actividad.

Esto sería quizá lo peor que pudiera ocurrir, habida cuenta de que el hombre no es un «robot» sino un ser que siente, piensa y actúa, y cuyo trabajo lleva siempre la huella indeleble de todos sus afanes.

Si tenemos presente que en el trabajo el hombre satisface una serie

de necesidades, tanto materiales como espirituales, hasta el punto de que muchas veces es gracias a él como consigue encontrarse a sí mismo, llegaremos a la conclusión de que también el trabajador recibe en su personalidad la impronta de sus actividades laborales que pueden llegar a remodelarla.

Ahora bien, en las profesiones liberales es el mismo trabajador el encargado de «fabricar» un clima propicio a sus peculiares necesidades; donde puedan desarrollarse libremente sus capacidades, pero dentro de la Administración, este clima tienen que crearlo los funcionarios que ocupan puestos de mando, es decir, los jefes, cuyas actuaciones repercutirán, en bien o en mal, en todos los elementos que integren el servicio, y como consecuencia, en la función realizada.

Conseguir, pues, unas relaciones humanas que faciliten la labor, creando un clima cálido y cordial, propicio a la cooperación y alta moral de trabajo, es, quizá, el primer objetivo que debe proponerse alcanzar todo buen jefe. Para ello deberá medir con equidad el esfuerzo de sus subordinados porque, solamente cuando éstos se sientan estimados en su justo valor, se entregarán generosamente a la tarea que considerarán común y que aprenderán a amar por sentirla propia; el jefe debe conseguir que los fines del servicio que le está atribuido coincidan con los fines personales de los que tengan que realizarlo, y esto sólo se logra convirtiendo el trabajo ajeno en propio. Es imprescindible, pues, que escuche las opiniones de todos sin impacencias, sin adoptar la actitud condescendiente del que otorga un favor, sino concediendo la beligerancia que merecen aquellos que van a ayudarle, pues, a la postre, su éxito dependerá, en gran parte, de la buena voluntad que pongan los que le ayuden.

En la Administración se necesita, más que en ningún otro grupo humano, el mando por cooperación. Algún día se comprenderá que las ideas de cooperación y administración son indisolubles, pero tampoco queremos hablar hoy de esto y nos referiremos a otro trabajo que publicamos con este mismo título (3). Lo evidente es que la tarea administrativa es una faena de cooperación no sólo entre los administradores, sino entre administradores y administrados. Se ha dicho que la administración es acción, pero esta acción no es una acción aislada, sino una acción conjunta. Esta acción es una coacción. Y esta coacción lo es en un doble sentido. En un primero, porque toda actividad administrativa

(3) *Cooperación y Administración*, en esta REVISTA, núm. 17, mayo-agosto 1955, páginas 139 a 175.

es, de alguna manera, coactiva, y en un sentido más profundo porque toda acción administrativa es una actividad conjunta, es una coactividad.

Se ha dicho que la cooperación en el ámbito social y amplio excluye la coacción en el sentido de compulsión.

En el ámbito administrativo se dan ejemplos de cooperación coactiva que entonces realmente no se puede llamar cooperación, sino colaboración, porque lo que distingue la colaboración de la cooperación es que la colaboración puede ser pasiva, inerte, obligada, mientras que la cooperación es siempre activa, dinámica y entusiasta.

Aunque en la Administración hay coacción, en el fondo ésta siempre es indirecta, pues, en última instancia, de nada sirven las exigencias *ante un ser humano que no quiere ceder*. Lo que hay que ganar, en primer lugar, es la voluntad del que tiene que dar su esfuerzo y sólo se entrega generosamente el que cuenta con la estimación de los demás y tiene puesta su fe en los que le dirigen.

Cuando los elementos que componen un grupo pierden la fe en aquel que los guía, se disgregan y las energías se diluyen en la desgana del hacer sin ilusión. Esa fe puede perderse por muchas causas, una de ellas es la ineptitud del que dirige, pero otra, la más frecuente, suele ser la incomprensión o el afán egoísta de brillar sin conceder mérito ni prestigio a los demás, ignorando que cuando un hombre no alcanza los objetivos que se proponía, se siente agredido e intenta, las más de las veces, responder con otra agresión que puede revestir diversas formas, pero que siempre irá en detrimento del servicio. Para evitarlo, es menester que el jefe preste una constante atención a las reacciones de sus subordinados y acuda solícito a evitar que alguno de ellos se sienta frustrado en su conducta y adopte una postura de renuncia y pasividad, o bien se yerga desafiante.

En ambos casos, su laboriosidad disminuirá en cantidad y calidad, puesto que para racionalizar su fracaso, colocará sus objetivos fuera del servicio en otras ocupaciones que le proporcionen el éxito anhelado.

Para ganar nuevamente su voluntad y conquistar la fe perdida, es necesario ayudarle a comprender el por qué de esa decepción que sufrió y llevarle al convencimiento de que no siempre va a ocurrir lo mismo; en una palabra, despertar de nuevo su entusiasmo por la tarea en común. Esto se conseguirá en la medida que se le demuestre un interés profundo por sus problemas personales, interés que el individuo captará si se le escucha con atención, permitiéndole exponer su criterio y hacer sugerencias que, además de encerrar una posible uti-

lidad para el servicio, contribuirán en gran parte a consolidar su confianza.

El jefe debe ser en su actuación dinámico y presto a cambiar ante el imperativo de las circunstancias. Es más, una táctica de mando puede ser óptima para un determinado grupo y completamente inadecuada para otro, y, dentro de un mismo grupo, debe adaptarse a las necesidades del momento con fácil flexibilidad, pero sin apartarse nunca de la vía que conduce a la consecución de los fines encomendados.

Pero su visión no debe ni puede detenerse en el presente; ha de otear el futuro para prever las posibles contingencias que amenacen la eficacia de la tarea común.

Parece ser que existe toda una ciencia, la llamada Ciencia de la Prospectiva, que, en el fondo, se nos presenta como una ciencia consecuencia de la historia, pues como decía Schlegel, «la historia es una profecía al revés» y acaso la única y derecha profecía, la única y derecha historia, mejor dicho, es lo que toda la vida se ha conocido como historia, pues historiar no consiste tanto en adivinar el pasado como en trazar sendas para el futuro; sólo los que tienen visión de la historia venidera son capaces de influir en ella.

Un jefe en la Administración debe tener conciencia histórica, lo que tanto vale como visión del futuro.

Quizá la característica más diferenciada del jefe sea el deber que tiene de asumir la responsabilidad en todo momento, no sólo de sus actos, sino también de los que lleven a cabo todos sus colaboradores, de forma que inspire el respeto y la estimación del que elige la carga más pesada. Carga que se aligerará en tanto en cuanto conceda iniciativa a sus subordinados, porque sólo el que se siente libre para tomar una decisión es capaz de sentir el peso de la responsabilidad, solidarizándose con el mando y compenetrándose más y más hasta conseguir una verdadera cooperación, es decir, que la tarea sea considerada por todos como la suya propia y, por consiguiente, todos pongan en ella el entusiasmo del que se sabe creador. Ya se sabe, aunque mínima y exuberante, en toda cooperación hay algo de creación.

De todo lo expuesto podemos sacar la conclusión de que el jefe, además de las aptitudes que tradicionalmente se le exigen, a saber: competencia profesional, seguridad en sí mismo y sentido de la responsabilidad, deberá ser un buen psicólogo, capaz de conocer a fondo a todos y cada uno de los subordinados y permanecer alerta para captar el menor cambio que se opere en ellos, averiguando su causa para poder resolver los problemas que se planteen, ahondando cada vez más

en el sentir y pensar de aquellos que, con su adhesión, pueden allanarle el camino del éxito.

Mandar no es simplemente obligar ni simplemente convencer, sino una exquisita mixtura de ambas cosas, decía ORTEGA, con su esbelto decir.

Administrar es una forma de mandar y la etimología, que casi siempre nos resulta tan buída y penetrante como ORTEGA, nos enseña que mandar es dar la mano. Las manos enlazadas, el símbolo de la cooperación, pero no basta el tacto de codos si los pulsos y el impulso no laten al unísono.

Según el grado de la jerarquía será más o menos amplia o lejana la conciencia del bien común, pero sin un mínimo de esta conciencia de la obra a realizar, no puede llevarse a cabo ninguna tarea por pequeña que sea, y menos la tarea de esculpir el futuro de grupos sociales amplios, sean locales, profesionales, naciones, estados o supernaciones.

En la función pública juegan las relaciones humanas, porque la administración es una forma de cooperación.

Si la Administración está signada por la jerarquía, no es menos cierto que nació de la cooperación y en ella es connatural que haya relaciones humanas, pues primero fué el hombre y luego el jefe, y el jefe, más que ningún subordinado, debe saber en todo momento que, de verdad y radicalmente, es solamente eso: un hombre.

