

FUNCIÓN PÚBLICA, BUROCRACIA Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA^α

Manuel Rojas Pérez*

Resumen: El artículo repasa algunos de los conceptos base del régimen funcional como la burocracia y los manuales descriptivos de cargos, sirviéndose para ello de ejemplos prácticos y las decisiones del Poder Judicial.

Palabras clave: Función pública; Organización administrativa; Jurisprudencia.

Summary: The paper reviews some of the basic concepts of the p such as bureaucracy and the descriptive manuals of positions, using practical examples and the decisions of the Judicial Power.

Key words: Public office; Administrative organization; Jurisprudence.

Sumario: 1. Organización administrativa y la juridicidad pública de la función pública. 2. La burocracia. 3. Esquemas organizativos y cargos públicos. 4. La organización de la función pública en la legislación venezolana. Nota final.

La Administración Pública, y su régimen organizativo, no es una abstracta creación jurídica que trabaja sola, por su cuenta. Esta necesita que un grupo de personas, ciudadanos, sean los que presten la actividad administrativa. Esto es, que cumplan la función pública¹.

^α Esta monografía fue inicialmente publicada bajo el título “Organización administrativa y función pública” en el Libro Homenaje al profesor Gonzalo Pérez Luciani que publicó la Fundación Estudios de Derecho Administrativo y la Fundación Bancaribe. Hoy presentamos esta versión, actualizada, con comentarios a decisiones judiciales recientes, pero sigue siendo nuestro homenaje al inmenso legado del profesor Pérez Luciani, de quien tanto aprendí en sus inolvidables clases de Teoría de la Actividad Administrativa en la Especialización de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela

* Director de la Revista de Derecho Funcionario. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Central de Venezuela.

¹ “El elemento personal del órgano administrativo incluye a las personas físicas a quienes se les asigna la tarea de formar y manifestar la voluntad de la entidad, que también pueden denominarse órganos en un sentido personal, y que generalmente se denominan funcionarios, y personas físicas que llevan a cabo un actividad al servicio de la entidad, sin formar o manifestar la voluntad”. Guido Landi y Giuseppe Potenza, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Giuffrè editore, Milano, 1971, p. 422.

Para hablar de organización administrativa es necesario referirnos de Administración Pública, lo que implica distinguir entre las dos vertientes de este concepto: la Administración como persona jurídica pública y la administración como actividad administrativa.

Entonces, la Administración Pública es una persona jurídica pública y, a la vez, una actividad, es decir, existe una naturaleza multifuncional de la Administración Pública.

El profesor GONZALO PÉREZ LUCIANI, al clasificar las distintas actividades administrativas, destacó la existencia de la *actividad organizativa*, señalando la presencia de *actos administrativos organizatorios*, que serían "...los cumplidos por la Administración relativos a la creación de cargos o empleos públicos, la provisión de tales cargos mediante la designación de nombramiento de funcionarios, el ascenso de estos, el retiro o suspensión del cargo; la dotación de bienes muebles o inmuebles requeridos por las distintas dependencias de la Administración y la conservación de los mismos"².

Así, la actividad administrativa da cuerpo a la organización administrativa, pero esta a su vez es necesaria para poder llevar a cabo las actividades administrativas. Es decir, hay una clara conexión entre ambos supuestos.

Pero, al analizar el funcionamiento de la actividad administrativa se comprueba un segundo elemento: la organización administrativa se basa, fundamentalmente, en la creación de cargos públicos y el nombramiento de personas en el ejercicio de estos para que puedan desempeñar la actividad administrativa.

Al final, a la Administración la determinará la persona que ejerce el cargo y de él depende el correcto funcionamiento de la organización administrativa.

Luego, el régimen de la función pública, entendido como la relación jurídica que existe entre el Estado y sus funcionarios, constituida por el conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que le vinculan, determinada por el régimen jurídico especial aplicable al personal administrativo que presta sus servicios profesionales en los entes y órganos públicos, mucho

² Gonzalo Pérez Luciani, "Funciones del Estado y actividades de la Administración", *Revista de Derecho Público*, N° 13 Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1983, p. 27.

más allá de determinar los derechos económicos, deberes y responsabilidades de los empleados públicos, que lo hace, logra organizar a la Administración mediante cargos, con competencias específicas, diferenciadas una de la otra para evitar confusiones pero basadas a su vez en el principio de colaboración administrativa.

En términos más llanos: la organización administrativa se basa necesariamente en la función pública.

1. Organización administrativa y la juridicidad pública de la función pública

La organización administrativa como institución jurídica no fue estudiada hasta que los juristas italianos demostraron científicamente su juridicidad. Así lo señaló GIANNINI, quien destacó que, durante mucho tiempo, hasta bien entrado el siglo XX, “[e]staba muy difundida hasta hace algún tiempo la opinión de que la organización constituyese un *quid* jurídicamente irrelevante”³.

Es VITTORIO EMANUELE ORLANDO quien señala que toda la organización es, en esencia, objeto de derecho y SANTI ROMANO logra llegar a la categórica conclusión que el ordenamiento jurídico no se compone solo de normas sino de sujetos y organización.

Si hemos dicho que la organización administrativa es, en esencia, función pública, esta se rige por normas jurídicas. Y si la organización administrativa es derecho administrativo, luego, la función pública también lo es, para mala noticia a los laboristas.

El derecho administrativo rige la relación jurídica entre el servidor público y la organización administrativa a la cual presta sus servicios profesionales. Que estos reciban un salario, que es un concepto del derecho laboral, es apenas un detalle particular frente a una regulación del derecho público, esencialmente, por estar frente a un concepto propio de este: el interés general. El empleado público no se debe a un patrono concreto, sino a toda una colectividad, y tiene una responsabilidad que supera con creces, por su carácter público, la relevancia del régimen laboral.

³ Massimo Severo Giannini, *Derecho Administrativo*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, p. 117.

No es importante –dice BEATRICE SANSÓ⁴– sino que la persona preste servicios para la Administración Pública y cumpla en consecuencia un destino público remunerado para que sea catalogada de funcionario público, ya que para la Constitución el concepto de funcionario público es orgánico y no sustantivo, cosa que es impensable en el derecho laboral.

Ese interés público, además, sirve de justificación para que la Administración Pública fije unilateralmente el estatuto funcional y, además, los esquemas organizativos de la Administración Pública, donde se crean los distintos tipos de cargos y su posición jerárquica en esta.

2. La burocracia

La burocracia es una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, en la adecuación de los medios a los objetivos pretendidos, con el fin de garantizar la máxima eficiencia en la búsqueda de esos objetivos.

La palabra burocracia, ha tenido en el léxico común un cierto carácter despectivo; se dice que deriva de una combinación un tanto vaga de raíces grecolatinas y francesas⁵. El término latino *burrus*, usado para indicar un color oscuro y triste, habría dado origen a la palabra francesa *bure*, utilizada para designar un tipo de tela puesta sobre las mesas de oficinas públicas. De ahí derivaría la palabra *bureau*, primero para definir los escritorios cubiertos con dicho paño, y posteriormente para designar a toda la oficina⁶. A un ministro francés del siglo XVIII, JEAN-CLAUDE MARIE VICENT DE GOURNAY, se le atribuye la acuñación de la voz *bureaucratie* para referir, en un sentido más bien sarcástico, a la totalidad de las oficinas públicas.

Sin embargo, a los efectos técnicos y organizativos, la palabra *burocracia*, derivada de *bureaucratie*, lleva implícitos dos componentes lingüísticos: *bureau*: oficina y *cratos*: poder. Por lo tanto, la voz apela a la idea del ejercicio del poder a través del escritorio de las oficinas públicas.

⁴ Beatrice Sansó de Ramírez, “La organización administrativa y la nueva Ley del Estatuto de la Función Pública”, *El régimen jurídico de la función pública en Venezuela. Homenaje a la doctora Hildegard Rondón de Sansó*, tomo I, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2003, p. 41.

⁵ Michel Crozier, “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”, *Revista Reforma y Democracia*, N° 7, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1997.

⁶ Carlos Moya, *Burocracia y sociedad industrial*, Editorial Edicusa, Madrid, 1972, p. 21.

DE PEDRO afirma que el concepto de burocracia en un sentido profesional aparece con la caída de la Revolución Francesa y el nacimiento de la Administración Pública como la conocemos hoy día⁷.

El término burocracia al decir de otros autores, fue creado por MAX WEBER en su libro “La política como vocación” quien lo hizo derivar del alemán *büro*, que también significa *oficina*. En este sentido, para WEBER, una burocracia es una gran organización que opera y funciona con fundamentos racionales.

Basándose en el estudio de los sistemas de administración pública europeos continentales de su época, para WEBER la burocracia tiene una connotación positiva, en que es un sistema más racional que las alternativas anteriores, sistemas de administración que basan la autoridad en las tradiciones o el carisma. WEBER señalaba que:

La experiencia tiende a demostrar universalmente que el tipo de Organización administrativa puramente burocrático, es decir, la variedad monocrática de burocracia es, desde un punto de vista técnico, capaz de lograr el grado más alto de eficiencia, y en este sentido es el medio formal más racional que se conoce para lograr un control efectivo sobre los seres humanos. Es superior a cualquier otra forma en cuanto a precisión, estabilidad, disciplina y operabilidad. Por tanto, hace posible un alto grado en el cálculo de resultados para los dirigentes de la Organización y para quienes tienen relación con ella. Finalmente, es superior tanto en eficiencia como en el alcance de sus operaciones, y es formalmente capaz de realizar cualquier tipo de tareas administrativas⁸.

Así, la burocracia viene a ser la organización eficiente por excelencia. Para lograr esa eficiencia, la burocracia necesita describir anticipadamente y con detalles la manera que deberán hacerse las cosas. Deberá planificarse y presupuestarse.

La burocracia tiene las siguientes características: (i) carácter legal de las normas y reglamentos; (ii) carácter formal de las comunicaciones; (iii) carácter racional y división del trabajo; (iv) impersonalidad en las relaciones; (v) jerarquía de autoridad; (vi) rutinas y procedimientos estandarizados; (vii) competencia técnica y meritocrática; (viii) especialización de la administración, independientemente de los propietarios; (ix) profesionalización de los participantes y; (x) completa previsión del funcionamiento.

A pesar del carácter negativo que el ciudadano común da al término burocracia, este en un sentido exacto implica utilizar los principios de una or-

⁷ Antonio De Pedro Fernández, *Derecho de la Función Pública. La experiencia venezolana*, Vadell hermanos editores, Valencia, 2004, p. 25.

⁸ Citado por Landi y Potenza, Ob. cit., p. 423.

ganización para cumplir fines concretos. La burocracia pública viene a plantear la necesidad de instituir en la organización administrativa el establecimiento de elementos para cumplir fines de interés general.

3. Esquemas organizativos y cargos públicos

Ya decíamos que PÉREZ LUCIANI logró verificar la conexión entre la organización administrativa y la función pública. Es decir, la creación de un cargo para que lo detente un funcionario público va amarrado a todo un sistema organizativo que es la organización administrativa.

BIELSA recuerda que la función pública debe ser examinada no sólo en el ordenamiento jurídico general, y en concreto en el derecho constitucional y administrativo sino también de la ciencia de la administración "...que concierne a eficiencia, organización, economía y moralidad"⁹.

Y según la ciencia de la administración, todo ente posee un esquema organizativo¹⁰ en el cual se determinan los bienes necesarios (locales, escritorios, maquinarias...) y las personas necesarias (secretarías, abogados, recepcionistas, archivistas, directivos...). Sobre este esquema organizativo es que se calcula el costo financiero de la instalación y mantenimiento¹¹.

Así, el Estado, con base en sistemas de organización, determina la creación de una institución pública, le confiere una serie de competencias y atribuciones, y dentro de ella genera un esquema donde crea los cargos necesarios y los bienes que necesita cada persona que detente ese cargo para cumplir su función pública. Pero, además, planifica la cantidad de recursos económicos que se necesitan para que cada uno de esos cargos funcione.

RAMÍREZ RAMOS señala en este sentido: "[l]os estudios de administración, en el sentido más amplio, demuestran que el personal que realiza las actividades necesarias para el logro de los objetivos son recursos en los que es necesario invertir para sacar el mayor potencial posible. Solo así se puede agregar valor a la economía, producir riquezas en la forma de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de los ciudadanos"¹².

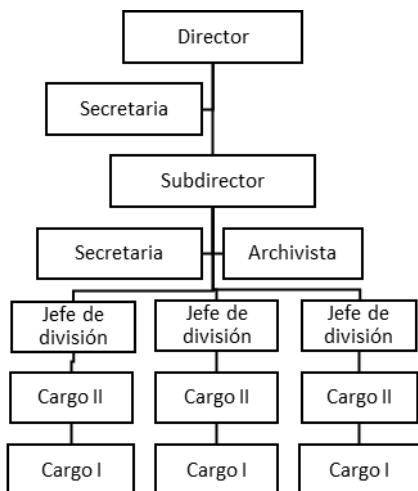
⁹ Rafael Bielsa, *Función Pública*, Editorial Astur, Córdoba, 1966, p. 14.

¹⁰ Manuel Arenilla Sáez y David Delgado Ramos, "Una nueva función pública que fortalezca la confianza en las instituciones públicas", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, N° 16, Euskal Aldizkaria, Oviedo, 2018, p. 36.

¹¹ Así lo afirmó la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 478 del 10-05-2018, en *Revista de Derecho Funcionario*, N° 24, p. 75.

¹² Francisco Ramírez Ramos, "La función pública y el principio de eficiencia en el uso de los recursos públicos", *Revista de Derecho Funcionario*, N° 23, p. 9.

Luego, cuando el Estado decide crear una oficina administrativa porque razones de interés general así lo exigen, esta hace un esquema donde organiza la cantidad de cargos que esa institución tendrá: un director, un subdirector, tres jefes de división, funcionarios por cada jefatura de división, dos secretarías, un archivista. Y el Estado lo hace con una visión organizativa y, por tanto, jerárquica, donde cada persona está subordinada a otra hasta llegar al director:



Se tiene entonces que el Estado, en aras de su actividad organizativa, crea los cargos, establece las formas para la provisión de tales cargos mediante la designación de funcionarios públicos, establece la forma de ascenso de estos en la carrera administrativa y el retiro o la suspensión de estos.

En este mismo esquema organizativo, el Estado tiene la obligación de planificar con qué recursos van a contar cada uno de esos cargos, con base a las necesidades. Supongamos que nuestra institución pública, la que hemos creado previamente como ejemplo, se dedica al funcionamiento de los postes públicos de luz.

La ciencia de la administración distingue entre cargos directivos y cargos técnicos¹³, siendo los primeros los que dirigen y establecen las líneas estratégicas y políticas públicas y los segundos los que ejecutan esas políticas.

¹³ Mercedes Iacovello, "Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado", *Revista Reforma y Democracia*, N° 15, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1999.

En ese orden, el Estado planifica que los cargos directivos, estos son, el director, el subdirector y los jefes de división, requieren, cada uno de ellos, de escritorios, un teléfono con línea, una computadora, una resma semanal de papel, una cantidad de lapiceros mensuales. Los cargos técnicos, por su parte, necesitan de camiones, escaleras, guantes, botas, batas de mecánica, cascos, cuchillas, tijeras especiales. Además, la institución requiere tener una cantidad suficiente de bombillos, cables, tornillos, postes de reemplazo. Conjuntamente, el esquema organizativo al que hemos hecho referencia necesita establecer el salario de cada uno de los cargos: el director gana diez, el subdirector nueve, los jefes de división ocho, el cargo II gana siete, el cargo I gana seis y las secretarías y el archivista ganan cinco. Se establece el monto exacto por un año de manera previa, planificada, presupuestada.

La planificación de recursos humanos en el sector público, como elemento definidor del esquema organizativo, viene a constituir, entonces, la puerta de entrada en todo sistema integrado de gestión de recursos humanos y permite anticipar la definición de políticas públicas coherentes en la Administración Pública¹⁴.

Este esquema organizativo viene determinado por el Manual Descriptivo de Cargos. Este Manual es un documento jurídico que recopila el compendio de los cargos vigentes en las instituciones públicas, clasificados por grupos ocupacionales, así como la información de cada una de las características específicas y los factores componentes de un cargo, que permiten describirlo como tal, y determinar su grado de ubicación en la escala de sueldos correspondiente.

El Manual Descriptivo de Cargos, como su nombre lo indica, describe las competencias exactas de cada cargo, pero establece también la compensación económica que cada empleado público obtendrá por su servicio, dependiendo del cargo que detente.

Aquí es importante destacar que este elemento distancia seriamente al régimen de la función pública del derecho laboral, ya que en este último el patrono tiene la plena libertad de ofrecer al empleado el salario que crea conveniente y este puede aceptarlo o solicitar un aumento¹⁵. En el derecho laboral se permite la negociación de los salarios, mientras que, en el sistema

¹⁴ Mercedes Iacovello, Laura Zuvanic y Mariano Tomassi. "Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina", *VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 2003.

¹⁵ Lucía Fernández Delpuech, *Una reconstrucción de los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015, p. 78.

de función pública, en la organización administrativa, como el sueldo a pagar está ya planificado en un presupuesto de ingresos y gastos, esta negociación es imposible. Todos los cargos I ganarán lo mismo; todos los cargos II ganarán lo mismo; todos los jefes de división ganarán lo mismo; todas las secretarías ganarán lo mismo. Todo ello, se insiste, sin la posibilidad de pedir aumentos de sueldos particulares.

Se ve entonces como la función pública define a la organización administrativa. La Administración Pública se organiza debido al sistema funcional.

4. La organización de la función pública en la legislación venezolana

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece la forma de organización del Poder Público, dividiéndolo en Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y Ciudadano, por una parte, y Nacional, Estatal y Municipal por el otro. Pero nada señala sobre la organización interna de cada uno de estos órganos del Poder Público.

Es la Ley del Estatuto de la Función Pública la encargada de configurar la estructura pública, dando la potestad a la Administración para instaurar su organización con base en los esquemas y principios propios a ella.

Antes de entrar a analizar la Ley del Estatuto de la Función Pública en este sentido, debe recordarse que uno de los principios básicos y elementales de la organización administrativa es la jerarquía.

El principio de la jerarquía está claramente definido en el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública cuando señala que los órganos y entes de la Administración Pública estarán internamente ordenados de manera jerárquica y relacionados de conformidad con la distribución vertical de atribuciones en niveles organizativos. Los órganos de inferior jerarquía estarán sometidos a la dirección, supervisión, evaluación y control de los órganos superiores de la Administración Pública con competencia en la materia respectiva.

Así mismo señala dicha Ley que el incumplimiento por parte de un órgano inferior de las órdenes e instrucciones de su superior jerárquico inme-

diato obliga a la intervención de éste y acarrea la responsabilidad de los funcionarios a quienes sea imputable dicho incumplimiento¹⁶.

No se concibe una organización administrativa donde todos los individuos adscritos a ella tuvieran un rango igual, lo cual impediría que unos dieran órdenes o directivas y otros las cumplieren. Citando a MARIENHOFF, si no existiese jerarquía en la organización administrativa, no habría coordinación, imperaría el caos, y todo sería inoperante¹⁷. De ahí la existencia de superiores y subordinados, vinculados entre sí “por una relación de supremacía y de subordinación respectivamente”¹⁸.

Así, todas las organizaciones administrativas se entienden como órganos supeditados a otro de mayor jerarquía, organizándose piramidalmente, por vía de diferentes líneas que conducen a un mismo centro. Las líneas jerárquicas son la sucesión de distintos órganos de Administración unidos por la identidad de la materia, y debido a esa diferente competencia ocupan un grado jerárquico¹⁹.

En ese orden de ideas, la creación de cargos públicos, que es lo que, al final, determina la organización administrativa como lo demostró PÉREZ LUCIANI, se basa fundamentalmente en la jerarquía como principio organizativo.

Para ello, el ya mencionado Decreto Ley Orgánica de la Administración Pública consagra a una serie determinada de sujetos públicos la potestad de organizar a la Administración. Destaca el artículo 15 el ejercicio de la potestad organizativa, según el cual los órganos, entes y misiones de la Administración Pública se crean, modifican y suprimen por los titulares de la potestad organizativa, y en el ejercicio de sus funciones, los mismos deberán sujetarse a los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada. Para ello conceptualiza lo que es un órgano como las unidades administrativas de la República, de los estados, de los distritos metropolitanos y de los municipios a los que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos, o cuya actuación tenga carácter regulatorio, a los entes como toda organización administrativa descentralizada funcionalmente con personalidad jurídica propia; sujeta al control, evaluación y seguimiento de sus actuaciones por parte de sus órganos rectores, de adscripción y de la Comisión Cen-

¹⁶ En este sentido, sentencia N° 952 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 09-08-2018 en *Revista de Derecho Funcionario*, N° 20-22, p. 128.

¹⁷ Miguel S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1964, p. 563.

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Roberto Dromi. “Derecho Administrativo”. Ediciones Ciudad Argentina. Sexta edición. Buenos Aires, 1997. Pág. 496.

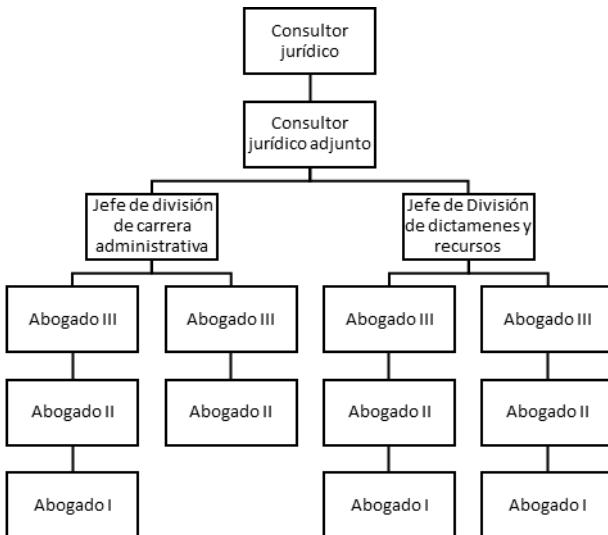
tral de Planificación y a las misiones como aquellas creadas con la finalidad de satisfacer las necesidades fundamentales y urgentes de la población.

Es importante destacar que el artículo 16 entiende de manera positiva a la burocracia, cuando señala que no podrán crearse nuevos órganos o entes que supongan duplicación de las competencias de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos.

Y, como dijimos, la organización administrativa, la creación de cargos administrativos, debe hacerse de manera planificada, como lo señala el artículo 17, cuando prohíbe crear nuevos órganos o entes en la Administración Pública que impliquen un aumento en el gasto recurrente de la República, los estados, los distritos metropolitanos o de los municipios, sin que se creen o prevean fuentes de ingresos ordinarios de igual o mayor magnitud a las necesarias para permitir su funcionamiento.

Una vez creado el órgano o ente, se le debe dar contenido organizativo a lo interno, con base en la jerarquía y la racionalidad, respetando el derecho a la carrera administrativa de los funcionarios públicos. Es aquí donde entra la Ley del Estatuto de la Función Pública.

Pongamos un ejemplo gráfico: la organización de una consultoría jurídica en un ministerio:



El artículo 46 de la Ley del Estatuto de la Función Pública establece el concepto de cargo, que vendrá a ser la unidad básica que expresa la división del trabajo en cada unidad organizativa y comprenderá las atribuciones, actividades, funciones, responsabilidades y obligaciones específicas con una interrelación tal, que puedan ser cumplidas por una persona en una jornada ordinaria de trabajo.

En nuestro ejemplo, el consultor jurídico es un cargo, el consultor jurídico adjunto es otro, cada jefe de división es un cargo diferente y específico, al igual que los abogados II, II o I. Cada uno de estos es una unidad que expresa una división de trabajo, toda vez que cada uno tiene competencias, atribuciones y responsabilidades concretas, y que es cumplida por una sola persona en una jornada laboral, durante un tiempo indeterminado.

Este artículo 46 da el concepto legal del Manual Descriptivo de Clases de Cargos, del cual ya habíamos hablado. Para el legislador funcionario, este Manual será el instrumento básico y obligatorio para la Administración del sistema de clasificación de cargos de los órganos y entes de la organización administrativa.

El Manual Descriptivo de Cargos de nuestra imaginaria consultoría jurídica debe establecer con exactitud las competencias del consultor jurídico y de todos los demás cargos. Consagra cuanto será la remuneración de quien detente ese cargo, como dijimos, sin posibilidad alguna de negociación. También señala las atribuciones y responsabilidades, definiendo y delimitando en radio de acción de cada cargo.

El artículo 54 de la Ley del Estatuto de la Función Pública destaca que cada cargo deberá ser asignado al *grado* correspondiente, según el sistema de clasificación, y remunerado con una de las tarifas previstas en la escala. Es decir, cada cargo tiene asignada su remuneración, sin que esta pueda ser modificada.

El artículo 55 ratifica la planificación de la que venimos hablando: el sistema de remuneración de los empleados públicos debe ser aprobado por el Presidente de la República previo informe favorable del Ministerio de Planificación y Desarrollo. Antes de proceder a la creación de un cargo se establecen las normas para la fijación, administración y pago de sueldos iniciales; aumentos por servicios eficientes y antigüedad dentro de la escala; viáticos y otros beneficios y asignaciones que por razones de servicio deban otorgarse a los funcionarios o funcionarias públicos.

El artículo 47 de la Ley del Estatuto de la Función Pública señala que los cargos sustancialmente similares en cuanto al objeto de la prestación de servicio a nivel de complejidad, dificultad, deberes y responsabilidades, y cuyo

ejercicio exija los mismos requisitos mínimos generales, se agruparán en *clases* bajo una misma denominación y grado común en la escala general de sueldos.

Vemos en la consultoría que usamos como ejemplo, que hay varios abogados. Cada uno de ellos es una clase de cargos. Estos abogados tienen cargos similares, con dificultades, deberes y responsabilidades parecidas, aun estando adscritos a jefaturas de división diferentes. En términos generales, los abogados tienen trabajos más o menos similares: redactar documentos legales, escritos judiciales, revisar expedientes, analizar jurídicamente situaciones concretas.

Sucede lo mismo con los jefes de división: estos a pesar de tener competencias distintas, tienen niveles de responsabilidad (en especial en materia de coordinación y planificación de la ejecución de la labor pública) similares.

También puede verse entre los cargos directivos de los ministerios. El director de administración, el de recursos humanos, el de políticas públicas o el de consultoría jurídica, tiene competencias muy distintas, pero responsabilidades e importancia frente al ministro bastante similares, por lo que, el director general es una clase de cargo. O los ministros con relación al Presidente de la República.

Por cierto, los Manuales Descriptivos de Cargos, para hacer justicia entre los funcionarios, crean con regularidad una figura permitida por el Ministerio de Planificación, que se denominan *pasos*. Esto es, una persona misma clase de cargo en un nivel, debido al tiempo en el mismo puede tener un sueldo superior a otro que recién ingresa a ese mismo cargo.

El abogado I de nuestra imaginaria consultoría jurídica que tiene cinco años en el cargo no puede ver con ojos de justicia que otro que recién ingresa al mismo cargo gane exactamente lo mismo. Para ello, ese abogado, desde que ingresa al cargo de abogado I, va cumpliendo unas metas que establece el Manual Descriptivo de Cargos y la Oficina de Recursos Humanos, para que este vaya alcanzando pasos y obteniendo algún aumento de salario (aunque bastante limitado) debido a su experiencia en la Administración, todo ello hasta que logra alcanzar el cargo de abogado II.

El artículo 48 organiza el asunto de manera vertical, ya que entra a verificar la dificultad del trabajo. Cada clase de cargos sustancialmente similares en cuanto al objeto de la prestación de servicio, pero diferentes en niveles de complejidad de los deberes y responsabilidades, se agruparán en *series* en orden ascendente. Estas series son los que en la Administración Pública normalmente se conocen como *niveles*.

Aquí se especifica, se organiza, la labor de los abogados para que el principio de jerarquía se cumpla y se permita trabajar de manera ordenada y sistemática. El abogado se empieza a diferenciar según la dificultad de la labor que le establece el Manual Descriptivo de Cargos. El abogado III tiene más responsabilidades que el II, y el II tiene más peso estratégico que el abogado I.

Por ejemplo, se verifica del tabulador de salarios de los empleados y obreros de la Administración Pública, publicado en Gaceta Oficial N° 41.351 del 01-03-2018, el sistema de remuneración en base a clase de cargos y grados por una parte y niveles por el otro.

GRUPO O CLASE DE CARGOS	NIVELES O RANGOS DE SUELDOS MENSUALES						
	I	II	III	IV	V	VI	VII
PERSONAL ADMINISTRATIVO O BACHILLERES							
BI	392.646,46	431.910,67	490.807,51	588.969,06	687.130,50	746.027,44	785.292,04
BII	407.443,64	448.187,97	509.304,57	611.165,51	712.765,47	774.142,94	814.887,28
BIII	419.569,86	461.526,77	524.462,25	629.354,74	734.247,22	797.182,70	839.139,62
PERSONAL TÉCNICO SUPERIOR UNIVERSITARIO							
TI	434.132,74	477.546,01	542.665,87	651.199,01	759.732,24	824.852,10	868.265,09
TII	448.075,32	492.882,82	560.094,12	672.112,93	784.131,73	851.343,03	896.150,53
PERSONAL PROFESIONAL UNIVERSITARIO							
PI	461.848,62	508.033,54	577.310,77	692.773,02	808.235,17	877.512,41	923.697,33
PII	478.988,94	526.887,90	598.736,19	718.483,45	838.230,71	910.079,01	957.977,97
PIII	483.121,38	531.433,49	603.901,70	724.682,02	845.462,34	917.930,55	966.242,66

Tomemos como ejemplo el último renglón, el del personal profesional universitario. Veamos que para una clase de cargos en concreto se tienen varios niveles (I, II, III, IV, V, VI y VII). A su vez, cada cargo puede alcanzar hasta tres pasos (PI, PII, PIII).

Vemos como las clases de cargos se colocan en bloque, según sus competencias generales a los funcionarios y las series se organizan de forma ascendente según sus funciones específicas y responsabilidades.

Nota final

La función pública, la burocracia y la organización administrativa van de la mano. Una no existe sin la otra. La organización determina el carácter abstracto y la función pública el concreto de la Administración Pública. Para entender la organización administrativa es clave entender la función pública y viceversa.

Más aún si se tiene que los cargos públicos no funcionan por sí solos. Necesitan de personas de carne y hueso que los ejerzan.

Esa organización administrativa que determina la función pública, y viceversa, se configura, a su vez, como una actividad²⁰. Luego, a pesar de la diferenciación que hacen los teóricos, organización y actividad vienen siendo una sola cosa, o por lo menos algo muy complementado.

En fin, la actividad administrativa crea la organización administrativa, pero esta se hace necesaria para poder ejecutar la actividad y la organización administrativa requiere de la función pública, así como esta necesita de la organización para subsistir.

²⁰ Pérez Luciani, Ob. cit., p. 29.