

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

**Análisis crítico de la función coordinadora de la
administración pública**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Luis Blanco de Tella

Madrid, 2015

ANALISIS CRITICO DE LA FUNCION COORDINADORA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA



BIBLIOTECA
DE DERECHO

Trabajo elaborado por LUIS BLANCO
DE TELLA para optar al grado de
doctor. - Madrid, 1.972.

SUMARIO

	<u>Páginas</u>
I.- <u>INTRODUCCION</u>	1
1.- Oscuridad del concepto de coordinación	1
2.- Origen del problema, semántica y definiciones	6
II.- <u>LA CONFUSION EN LA DOCTRINA</u>	21
1.- Panorámica general	21
2.- Doce versiones del concepto de coordinación .	23
3.- Un punto de aproximación o concordancia	26
4.- La coordinación en los esquemas analíticos de las funciones directivas	29
III.- <u>ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS COORDINADORES EN LA ES</u> <u>TRUCTURA DE LA ORGANIZACION</u>	68
1.- Distinción entre mecanismos coordinadores y factores de coordinación	68
2.- Análisis crítico de los mecanismos coordinado res	71
2.1.- El coordinador individual	71
2.1.1.- Coordinador interpuesto en la línea de autoridad	72
2.1.2.- Coordinador en posición de apoyo ..	75
2.2.- Unidades administrativas de coordina-- ción	86

2.2.1.--	Denominaciones	88
2.2.2.--	Contenido	89
2.2.3.--	Rango	102
2.2.3.1.--	Ministerios de coordinación	103
2.2.3.2.--	La coordinación y los ministerios financieros	111
2.3.--	Comisiones de coordinación y otros meca nismos análogos	135
2.3.1.--	Clasificaciones	138
2.3.2.--	Valor de las comisiones de coordi nación	145
2.4.--	Reuniones informales	152
IV.--	<u>LOS FACTORES DE COORDINACION</u>	199
1.--	Planificación y coordinación	201
2.--	Factores orgánicos	205
2.1.--	La estructura horizontal	207
2.1.1.--	Límites de la división del trabajo	207
2.1.2.--	Elección del criterio de división	209
2.2.--	La estructura vertical	218
2.2.1.--	Coordinación y jerarquía	220
2.2.2.--	Coordinación y unidad de mando ..	226
2.2.3.--	Coordinación y amplitud del control	234
3.--	La función de mando	244
4.--	La función de control	245
5.--	Otros factores	248

V.- <u>CONCLUSIONES</u>	277
VI.- <u>APENDICE: ORGANOS Y UNIDADES COORDINADORAS EN EL SISTEMA ESPAÑOL</u>	284
1.- Organos generales o interministeriales ...	287
1.1.- El Consejo de Ministros	288
1.2.- Las Comisiones Delegadas del Gobierno	289
1.3.- El Presidente del Gobierno	291
1.4.- El Vicepresidente o Vicepresidentes ..	293
1.5.- El Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno	294
1.6.- Las Comisiones de Subsecretarios ...	297
2.- Organos y unidades departamentales	298
2.1.- Comunes	298
2.1.1.- El Ministro	299
2.1.2.- El Subsecretario	300
2.1.3.- El Secretario General Técnico ..	302
2.2.- Particulares	308
2.2.1.- Presidencia del Gobierno	309
2.2.2.- Ministerio de Asuntos Exteriores .	312
2.2.3.- Ministerio de Justicia	314
2.2.4.- Ministerio de Hacienda	319
2.2.5.- Ministerio de la Gobernación	322
2.2.6.- Ministerio de Obras Públicas	325
2.2.7.- Ministerio de Educación y Ciencia.	326

2.2.8.-	Ministerio de Trabajo	.....	328
2.2.9.-	Ministerio de Industria	.....	330
2.2.10.-	Ministerio de Agricultura	.....	332
2.2.11.-	Ministerio de Comercio	.....	334
2.2.12.-	Ministerio de Información y Turismo.		336
2.2.13.-	Ministerio de la Vivienda	.....	338
2.3.-	Anexo gráfico	.....	342

INTRODUCCION

1.- Oscuridad del concepto de coordinación

Existen en la Ciencia de la Administración algunas expresiones perfectamente elaboradas cuyo significado ofrece, por regla general, un -- apreciable grado de precisión. Desgraciadamente, al lado de estas expresiones pacíficas o establizadas, existe también una cantidad considerable -- de términos cuyo contenido se nos muestra difuso y perniciosamente elástico. Tomando una idea de Alvin Brown podría decirse que tales términos son conceptos-ómnibus de la Ciencia de la Administración, dentro de los cuales todas las versiones y sentidos posibles tienen derecho a viajar.

Personalmente, dentro de esta maraña de expresiones multiformes --quizá mejor amorfas-- -- creo que debería concederse el puesto de honor a la palabra coordinación. Para mí, en efecto, no existe término más oscuro ni peor utilizado en el lenguaje administrativo. Una investigación somera en torno al concepto de coordinación, a través de la doctrina y del derecho positivo, puede conducirnos con facilidad a la desalentadora conclu-

sión de que la coordinación lo abarca todo, o lo que viene a ser lo mismo, que es una expresión vacía en absoluto de significado real (1).

Ahora bien, como advertencia previa de bo manifestar que mi intención no es, precisamente, ensayar una construcción original de la llamada función coordinadora, aumentando quizá con ello la confusión de que aparece rodeada, sino - poner de manifiesto que la existencia de dicha - función no es racionalmente concebible dentro de un cuadro general de las funciones del dirigente administrativo. En otras palabras, el propósito del presente trabajo consiste, primordialmente - en demostrar que el término coordinación, referido a la actividad directiva, sólo posee un significado específico cuando es utilizado en el sentido de objetivo y efecto común de las funciones de aquella naturaleza o cuando designa el complejo global de todas ellas, careciendo por el contrario de contenido si con él se trata de individualizar una función, fase o proceso separable - dentro del citado conjunto.

Creer, pues, que la coordinación se lo gra coordinando resulta, a mi modo de ver, tan -

ingenuo e inaceptable como si se dijera que la salud se alcanza estando sano o que la felicidad se consigue siendo feliz. En realidad, la coordinación se logra planificando, organizando, dirigiendo, controlando y nada más. En mi opinión no existen, en definitiva, ni función coordinadora ni técnicas o mecanismos específicos de coordinación, -- pues los que suelen citarse como tales, aparte de su carácter de remedios subsidiarios, derivan por su origen de la función de organizar, dependen en su funcionamiento del mando o dirección y persiguen un efecto que, lejos de ser privativo o específico de tales mecanismos, es común a todas las facetas o manifestaciones concretas de la actividad directiva.

No obstante, si deslindar la coordinación como función o proceso administrativo resulta tarea muy espinosa, menos dificultades presenta dicha idea entendida como cualidad o situación. En este sentido, la coordinación es el predicado de las actividades desarrolladas por los distintos elementos de la organización. Mas que un hacer -- concreto del dirigente, es un estar fisiológico de la organización, manifestado a través de su funcio

namiento coherente y armónico y resultante del ejercicio satisfactorio de todas las funciones directivas.

Antes de continuar, sin embargo, me creo en la necesidad de confesar que durante cierto tiempo he creído y aceptado la existencia de la función coordinadora, como algo que por evidente, no necesitaba demostración, máxime teniendo en cuenta su presencia en los esquemas tradicionales elaborados por los padres de la Ciencia de la Administración. Baste citar aquí, por el momento, las dos fórmulas que normalmente constituyen el punto de arranque en el estudio de las funciones directivas, y que por su universal difusión han contribuido en mayor medida a generalizar la creencia de que la coordinación -- existe como función autónoma.

El primero de estos esquemas se debe a -- Henri Fayol y ha sido aceptado fielmente, o reproducido con mínimas variantes, por numerosos teóricos de la dirección. Como es sabido, Fayol nos presenta la primera tentativa de clasificación de las funciones del dirigente administrativo con una fórmula característica de su estilo lapidario que, por repetida hasta la saciedad, se ha convertido en clásica:

"Administrar --dice Fayol-- es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar" (2). Así pues, desde el momento en que Fayol adopta la decisión de incluir el verbo coordinar dentro de sus celebérrimos infinitivos, queda extendida el acta de nacimiento de la función coordinadora, pese a que el mismo Fayol parece -tropezar en este punto con algunos escollos que producen la consecuencia de presentarnos una función de --perfiles borrosos y parcialmente superpuesta a las --restantes. Algunos autores, en efecto, no pasan por alto las dificultades de Fayol para separar claramente la función de coordinar de la de mando e incluso -de la planificación y organización, atribuyendo estas dificultades al hecho de que "a Fayol no se le ocurrió que la coordinación es, en realidad, la suma total de la dirección" (3).

La segunda fórmula que merece sin duda la -calificación de clásica se debe a Luther Gulick y aparece sintetizada en un término que ha alcanzado indiscutible fortuna, a pesar de su difícil pronunciación. No hay estudioso de la dirección que no se haya iniciado en la materia siguiendo los hilos del POSDCORB para identificar las siete funciones directivas consagradas por el citado autor (4). El cuadro de Gulick, elaborado según su propia manifestación sobre la base

del análisis funcional de Fayol, mantiene expresamente la sustantividad de la función coordinadora, no obstante advertirse las mismas interferencias - anteriormente apuntadas como presentes en el esquema de Fayol, agravadas por la inclusión de nuevos elementos (por ejemplo, las funciones denominadas informativa y presupuestaria), cuya relación con la idea de coordinación es manifiesta a todas luces.

2.- Origen del problema, semántica y definiciones

El impacto de Fayol y Luther Gulick explica, pues, la presencia de la función coordinadora como proceso directivo autónomo en un extenso sector de la doctrina administrativa posterior. Pero esta explicación no constituye justificación -- bastante para un fenómeno que no se produce exclusivamente entre los cultivadores de la Ciencia de la Administración. Los juristas, en efecto, parecen concebir igualmente a la coordinación como una de las funciones internas de la Administración pública, y en el lenguaje político tal idea no resulta tampoco del todo extraña. Siendo ésto así, -- ¿dónde se encuentra, pues, el origen de la confusión?

Sin ánimo de realizar un examen exhaustivo del problema estimo, personalmente, que la cues

ción puede aclararse si tenemos en cuenta que el término coordinación (de cum y ordinatio) precede cronológicamente a la mayoría de los utilizados actualmente para designar las distintas parcelas de la actividad directiva. En efecto, dejando a un lado las expresiones clásicas que indican globalmente la acción de gobierno (regere, dirigere, gubernare), son los términos ordinare y su correlativo ordinatio los que parecen abarcar mayor variedad de matices administrativos (5).

En cierto modo, pues, podríamos pensar que las distintas funciones directivas, tal como suelen admitirse en la actualidad, son primitivamente conceptos indiferenciados que se hallan en estado latente dentro de la expresión co-ordinatio. Posteriormente, al cristalizar dichos conceptos en locuciones de nuevo cuño --organización, planificación, control (6)-- el término coordinación pierde su carácter de función matriz, pasando a ocupar el papel de simple miembro dentro de la familia de las funciones directivas, al menos en el vocabulario de los especialistas, conservando sin embargo su valor genérico en el uso corriente del idioma.

La explicación, por tanto, de la actual oscuridad y confusión en torno a la función coordi

nadora ha de buscarse, a mi juicio, en un proceso natural de desdoblamiento y desarrollo terminológico - inherente a la evolución de toda ciencia y a la progresiva tecnificación de actividades. Obviamente, - el fraccionamiento de la actividad directiva in genere podría haberse llevado a cabo sin desnaturalizar la idea de coordinación, pero la doctrina especializada, acudiendo a ella para identificar una de las - funciones concretas resultantes de aquel fracciona-- miento, ha desembocado en la anómala situación que - supone designar la parte con la misma expresión utilizada para indicar el todo, sin conseguir por otro lado aislar bajo dicho término una categoría de ac-- tos diferentes de los que se agrupan dentro de cada una de las restantes funciones.

De este modo, cuando se nos habla de coordinación como función específica, se nos muestra, in variablemente, una entelequia administrativa vacía - de contenido propio o dotada de un contenido que se toma prestado a otra función directiva cualquiera. - La consecuencia de ello, como se verá más adelante, es que, en la mayoría de la doctrina, la hipotética -- función coordinadora se funde, o mejor aun, se con-- funde con las demás funciones de la dirección admi-- nistrativa, de las que, en realidad, resulta inseparable.

Inútil parece señalar que al poner en te la de juicio la sustantividad de la citada función no se plantea exclusivamente un problema terminológico. Es cierto que el lenguaje administrativo está necesitado de un mayor rigor y, en este sentido, cualquier contribución puede resultar positiva. Pero en el presente caso parece, además, que pueden quedar resueltas simultáneamente ciertas cuestiones cuya naturaleza es, por el contrario, eminentemente práctica.

En efecto, si se alcanza a demostrar que la coordinación es, en realidad, la esencia de toda actividad directiva y no una parte acotable de esta actividad, quedará probada al propio tiempo la imposibilidad de separar orgánicamente la función coordinodadora de una determinada jefatura, asignándola a un elemento de apoyo, sin correr el riesgo de afectar a la integridad de dicha jefatura o de crear posiciones innecesarias y artificiales.

Sin embargo, en la actualidad existe, indudablemente, una cierta tendencia favorable a la multiplicación de elementos "coordinadores". Esta tendencia aparece fomentada, en ocasiones, por algunos autores que ven en los citados elementos una especie de panacea administrativa. Así, por ejemplo,

Galván Escobedo sostiene que "la moderna Administración reclama, cada vez con mayor urgencia, la existencia de coordinadores" (7). Por mi parte, aun temiendo no haber alcanzado a comprender exactamente el alcance de esta afirmación, estimo más acertado el punto de vista expresado por Newman al decir que "es fantástico pensar que la tarea de asegurar la actuación armónica pueda ser encomendada a un departamento particular" (8).

Antes de entrar, no obstante, en el examen crítico de la llamada función coordinadora, tal como aparece concebida en la doctrina dominante, puede resultar oportuno recoger y comentar algunas definiciones usuales de dicho término, como punto de partida para un análisis posterior más detallado. Acudiendo pues, en primer lugar, al diccionario de la Real Academia de la Lengua, encontraremos definida la coordinación como acción o efecto de coordinar. A su vez, el verbo coordinar equivale, en el propio diccionario, a disponer las cosas metódicamente o poner en orden y método algunas cosas. Estas definiciones, de evidente amplitud, no proporcionan precisamente una base para la construcción de una definición administrativa de la coordinación como función autónoma, sino más --

bien para concebirla como ejercicio de cualquier potencia de la dirección.

Adviértase, en efecto, que no es posible apreciar a la luz de nuestro primer diccionario la existencia de ningún rasgo diferencial entre la idea de coordinación y otras funciones directivas --especialmente la de organizar-- tanto si se atiende a la naturaleza de la acción como al objeto sobre el que esta acción recae. La esencia de la acción coordinadora consiste, según la definición académica, en poner en orden y método, y su objeto está constituido genéricamente por las cosas, con toda la extensión que este concepto admite (9). Desde un punto de vista administrativo, y según la anterior definición, coordinar podría ser, por lo tanto, disponer los elementos de la estructura formal de la organización, establecer el régimen de personal, sujetar a un orden predeterminado la ejecución de actividades futuras, ordenar los procedimientos y métodos de trabajo, normalizar los suministros, clasificar documentos y bastantes cosas más. Sin embargo, parece evidente que un empleo semejante del término coordinación habría de considerarse abusivo, máxime disponiendo, como se dispone, de otras expresiones capaces de de

signar con mayor exactitud las diferentes acciones señaladas.

Efectivamente, y admitiendo que el concepto de cosas no se limita a los objetos físicos ¿llamaríamos coordinación a la función consistente en ordenar posiciones, unidades, competencias y relaciones?. Personalmente pienso que en este caso habríamos de eludir el empleo de la expresión citada, acudiendo al término organización como más significativo y concreto. De otro modo, como frecuentemente ocurre en la práctica, se haría necesario desentrañar en cada momento - el alcance que quiere darse a la palabra coordinación.

Dejando, por el momento, las definiciones oficiales y recurriendo a otros diccionarios de nuestra Lengua, no encontramos tampoco recogidas acepciones concretas que destaquen los matices administrativos del término coordinación, tomado invariablemente en sentido demasiado general. Algunos diccionarios especializados, por el contrario, nos acercan a nuestro punto de vista al concebir la coordinación como acción continua y armónica hacia los objetivos, lograda por

medio de la dirección, organización y administración, o como la disposición de los esfuerzos del grupo en forma continua y ordenada, capaz de asegurar la unificación de la acción en la persecución de un objetivo común (10).

Las anteriores definiciones, en efecto, resultan ya más restringidas en un doble aspecto: a) al configurar la coordinación como acción caracterizada por las notas de continuidad y armonía, más concretas evidentemente que las ideas de orden y método y b) al limitar, del mismo modo, la amplitud del objeto eliminando la noción de cosas y refiriendo la coordinación solamente a una especial disposición de esfuerzos. De esta forma, el concepto de coordinación adquiere una proyección rigurosamente funcional desapareciendo con ello, ventajosamente, la posibilidad de utilización en acepciones de alcance estructural, o incluso meramente físico (coordinación de dependencias, coordinación de edificios, etc.), que en el fondo sólo son simples vulgaridades o incorrecciones de la terminología usual.

La misma concreción se advierte cuando se define la coordinación como ajuste o funcionamiento armonioso o como actividad consistente en

conducir en acción de conjunto (11), sentido este último que supone ya sentar una clara correspondencia - entre el concepto de coordinación y la actividad directiva tomada en bloque.

Un último sentido posible del término coordinación, con valor administrativo, contrapone la expresión citada al concepto de subordinación. Según esta acepción, de matiz predominantemente orgánico, hablar de elementos coordinados equivale a hablar de - unidades o posiciones equiparadas en rango, o cuando menos no subordinadas entre sí. Por lo que se refiere a esta particular acepción, frecuente entre los juristas, estimo que no puede ser entendida con el alcance de que coordinación y jerarquía constituyen conceptos antagónicos o incompatibles. La cuestión, de todas - formas, merece sobradamente ser examinada en otro lugar con mayor detenimiento (12).

(1) En un excelente estudio LANGROD pone de manifiesto la indeterminación y vaguedad del concepto de coordinación, haciendo notar que mientras Gulick la coloca en el mismo plano que corresponde a las restantes funciones directivas, siguiendo en este punto a Fayol, otros autores como Simon, Smithburg y Thompson nos la presentan como una noción ge-

nérica refiriéndose a la autoridad y a la comunicación, o van en ella, como Charlesworth, un proceso de concentración, o bien la refieren a la elaboración y ejecución de programas, a la fijación de límites de las circunscripciones regionales, etc., como Fessler. En suma, estima Langrod, que esta noción permanece aún sin definir y rodeada de gran imprecisión, por lo que resulta de escasa utilidad (V. LANGROD, Georges, "Contribution à l'étude de la terminologie administrative" en "Revue Internationale des Sciences Administratives", Bruselas, 1953, pág. 315).

- (2) FAYOL describe el contenido de dichas funciones en los términos siguientes: "Prever es escrutar el futuro y trazar un programa de acción; organizar es constituer el doble organismo material y social de la empresa; mandar es hacer funcionar el personal; coordinar es ligar, unir y armonizar todos los actos y todos los esfuerzos; controlar es procurar que todo se desarrolle conforme a las reglas establecidas y a las órdenes dadas" (FAYOL, Henri, "Administration industrielle et générale", Dunod, París, edición de 1962, pág. 5).

- (3) KOONTZ, Harold y O'DONNELL, Cyril, "Principles of Management. An analysis of managerial functions", McGraw-Hill Book Co., Inc. Nueva York, 1955, pág. 28.
- (4) "Antes de organizar el trabajo del dirigente administrativo --dice GULICK-- es necesario disponer de un cuadro claro de ese mismo trabajo. Esto nos lleva directamente a plantear la siguiente cuestión: ¿Cuál es el trabajo del dirigente superior? La respuesta es POSDCORB". Esta expresión se forma con las iniciales de las siguientes funciones: planning, organizing, staffing, directing, co-ordinating, reporting, budgeting (GULICK, Luther, "Notes on the Theory of organization", en "Papers on the Science of Administration", Institute of Public Administration, 3ª edic. Nueva York, 1954, pág. 13).
- (5) Así, por ejemplo, aparece con el alcance de organizar en "ordinare provinciam", "ordinare Orientem" (SUETONIO); "ordinare Macedoniam" -- (FLORO); "ordinatio comitiorum" (VELLEIO PATERCULO); "ordinatio mundus" (APULEYO); "ordinare praefecturas" (JUSTINO); "ordinare statum civitatis" (FLINIO EL JOVEN), etc. Por el contrario, parece asumir el sentido de mando en otras

ocasiones, por ejemplo "...cum rerum omnium ordinatio... observanda sit, tum..." (PLINIO EL JOVEN), utilizándose también para indicar la designación de personal, por ejemplo "ordinare magistratus" (SUETONIO).

- (6) Aunque LEENER afirma que sería empeño vano buscar la idea o incluso la palabra organización - antes del siglo XIX, fijando como fecha de aparición de dicho término el año 1824 en que aparece utilizado por Segur en una biografía de Napoleón (LEENER, Georges de, "Traité de principes généraux de l'organisation", Editions comptables commerciales et financières, Bruselas, 3ª edic. 1952, pág. 11), lo cierto es que el origen de dicho término en el país vecino se remonta al siglo XIV no siendo difícil su localización a partir de dicha época (V. ROBERT, Paul, "Dictionnaire alphabétique et analogique de la Langue Française", Nouveau Littré, París, 1962). En España, probablemente, dicha expresión comienza a emplearse en el siglo XV, encontrándose ya en el Cancionero de Baena (nº 90 v. 1) y posteriormente en - FRAY LUIS DE GRANADA, COVARRUBIAS y J. PEREZ DE MONTALVAN. El Diccionario de la Real Academia Española lo recoge a partir de su primera edición

(1780). En cuanto a las expresiones planificación y control, solamente han tenido entrada en nuestro Diccionario oficial en su última edición (1970).

(7) GALVAN ESCOBEDO, J. "Tratado de Administración General", ESAPAC, San José de Costa Rica 1963, pág.6.

(8) NEWMAN, William H., "Administrative Action, The - Techniques of Organization and Management" Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, 8ª edic. 1957, - pág. 390). Del mismo modo, comparto plenamente la opinión expresada por Howard J. GROSSMAN y Robert A. COX cuando afirman que "un elemento perturbador en la Administración pública ha sido la multitud de ejemplos en que la coordinación ha sido recomendada como la hierba medicinal para resolver los - problemas administrativos" ("Coordination: Teamwork in a Small Community", en "Public Administration - Review", Chicago, marzo 1963, pág. 35). Evidente-- mente, tales recomendaciones, muy frecuentes también en nuestra práctica administrativa, no constituyen un modelo de exactitud en el diagnóstico ni de precisión en la terapéutica.

(9) Para nuestro Diccionario oficial el concepto de - organización (disposición, arreglo, orden), se en-

cuentra tan próximo al de coordinación que no resulta fácil distinguirlos. Históricamente, incluso, aparece recogida en sucesivas ediciones del citado Diccionario la misma equivalencia latina para las dos expresiones indicadas (in ordinem redigere). Tal referencia ha sido suprimida en las ediciones más recientes.

- (10) BENN, A.E., "Management Dictionary", Exposition Press, Inc., Nueva York, 1952. En los mismos términos se define por ETTINGER, Karl E. en su "Management Glossary", manual incluido en una serie preparada por el Council for International Progress in Management para la International Cooperation Administration; Trad. española publicada por Herrero Hnos. Suc. S.A., México, 1961. En ninguno de los dos textos citados se define el verbo coordinar.
- (11) "Webster's New Collegiate Dictionary", Merriam Co. Springfield, 1961.
- (12) En los diccionarios sajones es usual que la primera acepción del término co-ordinate sea, precisamente, la que se comenta (equal in rank or order, not subordinate). Tal sentido no parece ---

tampoco extraño a los juristas germánicos y así, por ejemplo MERKL, A. ("Allg. Verwaltungsrecht", Viena, 1927, pág. 37), opone la coordinación a la subordinación, considerando a la segunda como criterio propio de la organización jerárquica y utilizando la primera para caracterizar la organización judicial (v. nota en LANGROD, G., op. cit., pág. 315). Igualmente KELSEN señala que "en el problema de las relaciones de los órganos entre sí ... hallamos tanto relaciones de subordinación como de coordinación. La coordinación sólo cabe determinarla de un modo negativo: existe cuando falta la relación de subordinación" - (KELSEN, Hans "Compendio de Teoría General del Estado", Edit. Bosch, Barcelona, 2ª edic., 1934, pág. 210). Es evidente que estas observaciones pueden arrojar escasa luz sobre la esencia del concepto de coordinación, en el sentido que aquí nos interesa (V. infra cap. IV, 2.2.1.).

LA CONFUSION EN LA DOCTRINA1.- Panorámica general

Como ya se ha indicado anteriormente, es un hecho fácilmente contrastable que un extenso -- sector de la doctrina permanece firmemente aferrado a la creencia de que la coordinación es un cometido más dentro de la pluralidad de funciones de la jefatura administrativa. En algunas ocasiones este carácter deriva expresamente de la inclusión de la función coordinadora en un cuadro general de funciones directivas (13). En otros casos, sin -- realizar ninguna tentativa de sistematización de -- la actividad del dirigente, se otorga a la coordinación el tratamiento específico de función (14) o aun de técnica (15) administrativa. Por otro lado, la circunstancia de que determinados especialistas, pese a suprimir la coordinación del esquema de funciones directivas, persistan en calificarla como -- tal, constituye un síntoma claramente revelador -- del arraigo general alcanzado por el citado punto de vista (16).

Esta perspectiva de la coordinación como función directiva suele entremezclarse contradicto

riamente con disquisiciones que toman dicha idea en el sentido de resultado o efecto derivado del juego de otros factores o del ejercicio de las restantes funciones, oscureciendo o anulando los perfiles de aquélla. La contradicción es evidente, por ejemplo, en Luther Gulick cuando, después de incluir expresamente la coordinación en su POSDCORB, definiéndola como función consistente en interrelacionar las diferentes partes del trabajo, la hace depender fundamentalmente de la estructura formal de la organización, en especial de la aplicación de los llamados criterios de departamentalización y del modo de hallarse establecidas las relaciones de autoridad y responsabilidad (17). Igualmente, otros caracterizados especialistas incurren en el mismo contrasentido definiendo la coordinación como función que consiste en equilibrar y mantener la coherencia del grupo asegurando la asignación adecuada de tareas a los diferentes miembros y procurando que éstas se desarrollen con la conveniente armonía (18) o como proceso directivo que abarca el equilibrio de actividades, la fijación de una secuencia cronológica y la integración de los diversos intereses que deben armonizarse para la -

efectiva realización del trabajo propuesto (19), - conceptos que implican inequívocas referencias al ejercicio de otras funciones distintivas y perfectamente definibles.

La doctrina española, aun en la limitada medida en que ha abordado estas cuestiones, no -- ofrece ciertamente mayor claridad. El concepto de coordinación, a pesar de presentársenos en ocasiones como función particular, se involucra con las restantes funciones directivas hasta el punto de - hacer imposible toda distinción.

Así, por ejemplo, Benzo Mestre diseña -- una función coordinadora omnicomprensiva que, después de aparecer como coincidente con el concepto de planificación, absorbe diversas manifestaciones del mando o dirección y, especialmente, de controles institucionalizados (20). Del mismo modo, De la Morena superpone la función coordinadora a la - planificación y organización, al menos parcialmente, sin alcanzar por otra parte a darnos el concepto que anuncia de la coordinación como función directiva (21).

2.- Doce versiones del concepto de coordinación

En definitiva, una exposición resumida - de la doctrina más generalizada ofrecería la con--

fusa panorámica que se desprende de las siguientes versiones del concepto de coordinación:

- a) Como el principio fundamental y básico que contiene y resume los demás -- principios de organización (22), o como una especie de superconcepto que - expresa el fin intrínseco de la organización como fenómeno (23).
- b) Como uno de los elementos esenciales del concepto de organización (24).
- c) Como resultado o efecto del ejercicio del conjunto de funciones de naturaleza directiva, y no como una función - específica e individualizable (25).
- d) Como efecto derivado de la estructura formal de la organización en general (26), o de alguno de sus parámetros - esenciales en particular (27).
- e) Como resultado o efecto de las relaciones o contactos interpersonales (28), o del sistema de comunicaciones de la organización (29).
- f) Como proceso de arbitraje o de conci-
liación de los diferentes intereses - o puntos de vista de los miembros de la organización (30).

- g) Como función específica y primordial del dirigente administrativo, separable de las restantes funciones directivas (31).
- h) Como un concepto equivalente al de planificación, o como un efecto derivado de la misma (32).
- i) Como un concepto que absorbe o incluye la función de organizar (33).
- j) Como resultado o efecto del ejercicio de la función de mando (34).
- k) Como un aspecto o fase de la función de control (35).
- l) Como resultado o efecto de la actividad cooperadora de los miembros de la organización (36).

Innecesario parece señalar que las distintas acepciones que quedan recogidas en la relación precedente no agotan todas las posibilidades de enfoque del concepto de coordinación, pero resultan suficientes, a mi juicio, para demostrar la existencia de un fuerte desacuerdo doctrinal -

en cuanto a su calificación (principio, función, - proceso, efecto, fin), y en cuanto a los medios y forma de obtenerla (plan, estructura, mando, control, comunicación, arbitraje, mutua colaboración, etc.).

3.- Un punto de aproximación o concordancia

Contrastando con este desacuerdo puede advertirse una absoluta concordancia en cuanto a la naturaleza del resultado que con dichos medios se persigue, es decir, en cuanto a la esencia de la coordinación misma. En este punto, salvo diferencias de matiz que no afectan a la sustancia del concepto, la doctrina se muestra coincidente al concebir la coordinación como actuación armoniosa y coherente orientada hacia un objetivo común o como integración de comportamientos en una acción de conjunto operante en una determinada dirección.

En otros términos, se conviene en cuanto al propósito que se persigue, pero se discrepa en cuanto al camino que ha de seguirse para alcanzarlo. Existe acuerdo en el qué y desavenencia en el cómo. En estas condiciones la conclusión parece obvia: la coordinación no es ninguno de los distintos medios o factores que pueden utilizarse para lograr aquel propósito, sino que se identifica con el propósito mismo (unidad de acción).

Más concretamente, aparece clara la imposibilidad de vincular la coordinación --en su acepción ortodoxa de situación o estado-- al desarrollo de una sola función directiva, cualquiera que ésta sea, o al empleo exclusivo de un determinado instrumento, porque en definitiva la coordinación es un producto de múltiples factores todos los cuales intervienen en la obtención del resultado final.

Así, por ejemplo, sería arriesgado esperar un nivel satisfactorio de coordinación en presencia de una estructura patológica o de una planificación defectuosa, pero también sería grave -- creer que el plan de actividades o el esquema formal de organización, por bien elaborados que estén, se bastan por sí solos para garantizar el grado necesario de coordinación. La experiencia actual, -- por otro lado, es suficiente para demostrar que no es prudente, ni aun en organismos de dimensiones -- reducidas, confiar la coordinación al simple juego de los comités y de las reuniones de trabajo, y menos todavía pensar que puede alcanzarse por la vía única de la transacción, del compromiso o la mutua y espontánea colaboración de aquellos cuyas actividades han de ser puestas de acuerdo.

En este sentido me parece exacta la posición adoptada por Newman al decir que "la coordinación es una condición que debe impregnar la Administración, más bien que uno o dos mecanismos que pueden ayudar a conseguirla" (37). Del mismo modo ha de estimarse acertada la afirmación de -- Carlson al sostener que "la noción de coordinación no describe una gama particular de operaciones, sino todas las operaciones que conducen a un resultado determinado: la unidad de acción" (38). Este punto de vista, aunque todavía resulte minoritario, va ganando terreno día a día. Diversos autores rechazan abiertamente la sustantividad de la función coordinadora y, como se verá más adelante, se muestran justificadamente escépticos o recelosos ante los mecanismos específicos de coordinación.

Especialmente merecen ser recogidas en este lugar las opiniones de Koontz y O'Donnell, -- así como la más reciente de Theo Haimann. Los -- primeros, conciben la coordinación como la esencia de la actividad directiva, añadiendo que "la coordinación es un concepto complejo que incluye principios de cuya aplicación puede derivar la actuación armoniosa de la empresa, y una variedad de técnicas utilizables para la sincronización de

esfuerzos" (39). Por su parte Haimann señala que "es preferible no considerar la coordinación como una función aparte, sino como un proceso.... que se lleva a cabo al mismo tiempo que se ejercen -- las funciones directivas básicas" (40).

De este modo, los esquemas de funciones directivas tienden a experimentar actualmente una transformación sustancial al desaparecer de ellos un elemento cuya presencia venía siendo inevitable. Por otro lado, la forma de sistematizar dichas funciones, aun conservando ciertas constantes, pone de relieve algunas diferencias con relación a las soluciones elaboradas por Fayol y L. - Gulick. Como dicen Mosher y Cimmino "la torta, - en suma, se reparte de manera distinta respecto a como lo hace Gulick en su POSDCORB, pero se trata siempre de la misma torta" (41).

4.- La coordinación en los esquemas analíticos de funciones directivas.

El cuadro comparativo que se inserta a continuación recoge distintas enumeraciones de -- funciones directivas agrupadas en dos partes. To das las enumeraciones de la primera tabla inclu-- yen la función coordinadora, mientras que las de la segunda la omiten. Se ha estimado conveniente

disponer las enumeraciones de cada grupo por orden cronológico, aun bajo el riesgo de cometer algún error en este punto.

El examen de dicho cuadro revela claramente una mayor influencia del pensamiento de Fayol (42). La huella más importante producida por el POSDCORB consiste en la incorporación de la función de staffing (establecer y aplicar el régimen de personal) a muchas enumeraciones posteriores. En líneas generales, y no pareciendo oportuno realizar aquí un comentario detallado sobre el problema, parece suficiente destacar el notable grado de consolidación alcanzado por algunas funciones (planificación, organización, control), y la imprecisión de que aparece rodeada la función de mando, para la cual se pueden registrar hasta cuatro denominaciones diferentes (43).

Desde otro punto de vista, no ha de olvidarse que las enumeraciones analíticas de las funciones directivas --en algunas de las cuales dichas funciones se dividen y subdividen hasta alcanzar el tercer grado-- han de entenderse sin perjuicio de la unidad lógica del concepto de dirección. Esta no se compone de un haz de funciones ajenas las unas a las otras, sino que ha de concebirse como -

un todo. Incluso la teoría cíclica de Lichtfield no pasa de tener un valor meramente relativo, el valor de un esquema mental no siempre ajustable - fácilmente a la realidad administrativa (44).

FUNCIONES DIRECTIVAS

Cuadro comparativo

TABLA I

<p>FAYOL, Henri 1916 (45)</p>	<p>CHEVALIER, Jean (46)</p>
<p>Previsión Organización Mando <u>Coordinación</u> Control</p>	<p>Previsión Organización Mando <u>Coordinación</u> Control</p>
<p>HOPF, Harry A. 1933 (47)</p>	<p>GULICK, Luther 1936 (48)</p>
<p>Planificación Organización <u>Coordinación</u> Control</p>	<p>Planificación Organización Personal Dirección <u>Coordinación</u> Información Presupuesto</p>
<p>HOLDEN, Paul E. 1941 (49)</p>	<p>MERRILL, Harwood 1952 (50)</p>
<p>Planificación Dirección <u>Coordinación</u> Control</p>	<p>Planificación Organización <u>Coordinación</u> Motivación Control</p>

<p>U.S.A.F. 1954 (51)</p>	<p>HODGES, Henry G. 1956 (52)</p>
<p>Planificación Organización <u>Coordinación</u> Dirección Control</p>	<p>Planificación Organización Dirección <u>Coordinación</u> Control</p>
<p>BRECH, E.F.L. 1957 (53)</p>	<p>CORRADINI, Alessandro 1957 (54)</p>
<p>Planificación <u>Coordinación</u> Motivación Control</p>	<p>Programación Organización Mando <u>Coordinación</u> Control</p>
<p>ALLEN, Louis A. 1958 (55)</p>	<p>RICCARDI, Riccardo 1958 (56)</p>
<p>Planificación Organización <u>Coordinación</u> Motivación Control</p>	<p>Programación Organización Actuación <u>Coordinación</u> Control</p>

TABLA II

DAVIS, Ralph C. 1934 (57)	TANNENBAUM, Robert 1949 (58)
Planificación Organización Control	Organización Dirección Control
NEWMAN, William H. 1951 (59)	GLADDEN E. N. 1953 (60)
Planificación Organización Reunión de recursos Dirección Control	Planificación Organización Personal Mando
TERRY, George R. 1953 (61)	MEE, John F. 1954 (62)
Planificación Organización Actuación Control	Planificación Organización Motivación Control

KOONTZ, Harold 1955 (63)	Mc FARLAND, Dalton E. 1958 (64)
Planificación Organización Personal Dirección Control	Planificación Organización Control
CIMMINO, Salvatore 1959 (65)	HAIMANN, Theo 1962 (66)
Programación Organización Ejecución Control	Planificación Organización Personal Mando Control
STEWART, Rosemary 1963 (67)	LONGENEKER, Justin G. 1970 (68)
Planificación Organización Motivación Control	Planificación Organización Dirección y motivación Control

- (13) La situación de la doctrina en este punto puede apreciarse en la tabla comparativa que se incluye al final del presente capítulo.
- (14) Así, por ejemplo, al margen de ensayos clasificatorios, SIMON considera a la coordinación como "una de las principales funciones..." equivalente a "tarea de relacionar", o como un "proceso que en las situaciones mas complejas consta, por lo menos, de tres etapas...", calificándola igualmente de "mecanismo que permite integrar el comportamiento del individuo en el resto de la organización" (SIMON, Herbert A. "Administrative Behavior", Mc. Millan Co., Nueva York, 1957, págs. 102-104).
- (15) PFIFFNER y PRESTHUS toman la coordinación como una "técnica dinámica encaminada a aunar una multiplicidad de conocimientos e intereses divergentes, conduciéndolos hacia un fin común". Los mismos autores estiman, por otra parte, que "la coordinación es quizá la función esencial del dirigente administrativo" (PFIFFNER, John M. y PRESTHUS, R. Vance, "Public Administration", Ronald Press Co., Nueva York, 3ª edic., 1953, págs. 79-80).

(16) Tal sucede por ejemplo con MOSHER y CIMMINO - cuando, después de eludir los esquemas analíticos de las funciones directivas concebidos a semejanza del POSDCORB, limitándose a dividir la actividad de dicha naturaleza en tres grandes categorías o grupos de actos semejantes a los que distingue BARNARD, continúan designando a la coordinación como función (MOSHER, Frederick C. y CIMMINO, Salvatore, "Elementi di Scienza dell'Amministrazione", Giuffrè, Milán, 1959, págs. 165, 169, 185, 259). Nótese igualmente que al señalar los citados autores las funciones típicas de las unidades consultivas especializadas nos presentan una relación (programación, organización, administración del personal, dirección y supervisión, coordinación, actividad informativa interna, relaciones públicas, actividad presupuestaria, elaboración de standards de actividades y procedimientos) sobre la cual se puede reconstruir casi íntegramente el POSDCORB de Luther GULICK, lo cual demuestra que, aún no tomándolo como base para la sistematización de la actividad directiva, se le reconoce en definitiva cierto valor como pauta para estructurar las funciones del dirigente administrativo superior. (ibid. pág. 259).

(17) Afirma GULICK que "...la experiencia demue--
tra que (la coordinación) puede ser alcanzada
principalmente por dos caminos: 1) A través de
la organización, es decir, mediante la interre-
lación de las subdivisiones del trabajo....",-
aclarando en otro lugar que "...cada uno de -
los cuatro principios de departamentalización
asume un papel distinto en materia de coordina-
ción", a lo cual añade, después de examinar es-
tos diferentes papeles que "...Si el trabajo
gubernamental se departamentaliza en parte so-
bre la base de (la división por) objetivos, en
parte sobre la base de proceso, en parte sobre
la base de clientela y en parte sobre la base
de zona, se advertirá que los problemas de coor-
dinación y ejecución armónica se multiplican".
En lo relativo al modo de disponer las líneas
de autoridad y responsabilidad, el mismo Gulick
recuerda que "...el alcance de este principio
(de unidad de mando) en el proceso de coordina-
ción no puede ser pasado por alto", señalando
igualmente que "...puede sentarse la conclu--
sión de que el dirigente superior de una orga-
nización sólo puede mantener relación con unos
pocos subordinados inmediatos...., y que el nú

mero de subordinados inmediatos en una organización grande, diversificada y dispersa, debe ser más reducido que en una organización homogénea y unificada para alcanzar el mismo grado de coordinación" (ibid. págs. 6, 9, 33, 34).

- (18) BRECH, E.F.L., "Organisation. The Framework of Management", Longmans, Green & Co., Londres, - 1958, pág. 11. Aunque Brech considera a la -- coordinación como uno de los cuatro elementos esenciales de la dirección, la vincula realmente a todas las facetas de la actividad directiva, señalando expresamente como factores que - "contribuyen a asegurar la coordinación", la - clara formulación de directrices; la estructura de la organización, principalmente la defini-- ción de responsabilidades y el establecimiento de relaciones entre las especialidades funcionales y la línea de mando; la actitud de los - dirigentes; la existencia de técnicas o procedimientos adecuados de planificación y control y, finalmente, la aplicación de mecanismos específicos como son los comités y la elabora--- ción y distribución de información. En defini-- tiva, el propio BRECH reconoce que "la coordi-- nación es de hecho el producto natural de la -

estructura y de la práctica de la dirección" - (ibid. pág. 322), afirmación que deja bastante malparada la individualidad de la función coor
dinadora.

- (19) ALLEN, Louis A., "Management and Organization", Mc. Graw-Hill Book Co., Nueva York, 1958, págs. 24 y 41. La idea de que la coordinación constituye una función específica aparece en Allen quizá con más firmeza que en otros autores. - "Podemos concluir, afirma ALLEN, que el dirigente dirige solamente cuando planifica, organiza, coordina, motiva y controla el trabajo de otros individuos.... Existe una fase operativa para cada una de las actividades directivas descritas: los planes no sólo deben ser -- elaborados, sino ejecutados; la organización -- debe ser puesta en marcha; la coordinación, mo
tivación y control tienen también sus aspectos operativos" (ibid., págs. 45-47). El propio -- ALLEN, sin embargo, hace depender la coordinación de factores muy variados y encajables en el campo de otras funciones: "...en gran parte la coordinación se alcanzará automáticamente -- si se han establecido adecuadamente los objeti
vos, directrices, procedimientos y organiza---

ción.... Corresponde al dirigente decidir cuando la coordinación puede quedar mejor asegurada mediante la fijación de nuevos objetivos, directrices o procedimientos, por la delegación de nueva autoridad o responsabilidad o por la privación de autoridad y centralización del mando para asegurar la coordinación efectiva" (ibid. pág. 43). Parece obvio que si las medidas citadas por Allen han de englobarse en la función coordinadora, poco terreno queda disponible para el ejercicio de las demás facetas de la dirección.

- (20) "Es a esta técnica planificadora --dice BENZO-- a lo que hemos llamado coordinación y cuyo estudio pretendemos esbozar en el sector de la Administración institucional... Por coordinación jurídica se entiende aquella que se ejerce ya sea mediante el sometimiento al ordenamiento jurídico general, a través de la reserva de rango de las normas peculiares, bien por la revisión de los actos de la entidad o por el llamamiento de otras normas con carácter subsidiario. La coordinación funcional ha de considerarse como el conjunto de medidas que, actuando sobre el ente en actividad, permiten -

a la Administración dirigir al organismo hacia el cumplimiento de sus fines. Constituyen -- coordinación financiera la serie de requisitos, autorizaciones, trámites y fiscalizaciones mediante los que el Estado controla la actividad financiera de estos entes estatales. Finalmente, coordinación técnica son aquellas medidas que pretenden que el ejercicio de las funcio-- nes propias del organismo sea el adecuado desde un punto de vista cualitativo.... De todos estos medios de coordinación encontramos ejemplos en la Ley". Consecuentemente, más adelante añade que "...para el adecuado ejercicio - de la función de coordinación financiera...se- ría de extraordinaria conveniencia la existen- cia de una Inspección de Finanzas, con compe-- tencia financiera sobre todo el sector públi-- co..." (BENZO MESTRE, Fernando, "La función -- coordinadora de la Administración y los orga-- nismos autónomos", Documentación Administrati- va, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1966, núm. 104, págs. 43 y 66).

- (21) El citado autor, después de manifestar su "pro- pósito de contribuir al esclarecimiento concep

tual y proyección práctica de las cinco funciones administrativas básicas, tal como las enuncia de una vez - para siempre Fayol", lleva a cabo un concienzudo estudio del concepto de coordinación. Su afirmación básica consiste en sostener que "la coordinación presupone no tanto la existencia de un propósito común cuanto la de distintos propósitos, no idénticos entre sí, pero relacionables los unos con los otros de forma que sea posible reconducirlos a un valor o realización superior". Sin embargo DE LA MORENA no llega a construir una definición de la coordinación como función administrativa, advirtiéndose en él las irremediables interferencias - con otras funciones también presentes en la fórmula de Fayol, que decididamente patrocina. Así, por ejemplo, cuando habla de "fórmula coordinatoria por vía planificadora, que podríamos calificar de coordinación preventiva, siguiendo a Torres Martínez, o de coordinación por plan en la terminología de March y Simon" o cuando considera como "fórmula drástica de coordinación" a la adopción de medidas que sólo tienen encaje adecuado - dentro del marco estricto de la función de organizar, / por ejemplo, "la concentración en un órgano único o central de facultades dispersas o desconcentradas en una pluralidad de órganos locales" (DE LA MORENA Y DE LA MORENA, Luis, "La coordinación como función: su concepto y problemática", Documentación Administrativa, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, / Madrid, 1965, núm. 94, págs. 23, 28, 34 y 35).

(22) La formulación más conocida de este punto de vista corresponde, sin duda, a MOONEY y REILEY: "La coordinación es, pues, el primer principio de la organización y puede definirse como la ordenación constituida por/ un esfuerzo colectivo, encaminado a obtener unidad de acción en la persecución de un fin común. Cuando decimos que la coordinación es el primer principio queremos indicar que esta palabra expresa in toto los principios de organización" MOONEY, John D. y REILEY, Alan C., "The principles of Organization", Harper & Bros., Nueva York, 11ª edic., 1954, pág.5). Debe advertirse, sin embargo, que la configuración de la coordinación como principio no arroja demasiada luz sobre el problema. Como dicen James G. MARCH y Herbert A. SIMON, "lo que en especial resulta oscuro de la presentación de Mooney es, precisamente, lo que es un principio. Entre otras cosas es fundamental, esencial, inevitable y universal. Literalmente, en su exposición, cada principio es esencialmente una palabra o, todo lo mas, una palabra con un calificativo, estribando la nota diferencial en el hecho de aparecer impreso en cursiva" ("Organizations", John Wiley & Sons, Inc., Nueva York, 1959, pág. 30). En nuestra doctrina no ha faltado tampoco la contemplación de la idea de coordinación como principio. Así, J. ORTIZ DIAZ afirma que la coordinación constituye uno de los cuatro principios esenciales de la organización ("El principio de coordinación en la organiza

ción administrativa", Publicaciones del Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, s/ fecha, págs. 12-13), posición que rechaza GARCIA-TREVIJANO afirmando que "no hay principio de coordinación. Esta es un requisito de toda organización y su misma esencia. Sin la coordinación no cabe hablar de organización" (GARCIA-TREVIJANO ROS, José Antonio, "Tratado de Derecho Administrativo", tomo II, vol. I, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, segunda edición, 1971, pág. 391. Cfr. también pág. 100).

- (23) A la consideración de la coordinación como principio matriz añaden MOONEY y REILEY la no ción de coordinación como fin institucional de la organización: "... el objetivo interno/ es constante para cualquier forma de organización. El objetivo interno consiste en una eficiencia organizada, y todo lo que es esencial para tal eficiencia queda expresado por una sola palabra: coordinación" (ibid., pág. 6). La postura citada aparece compartida por Lyndall URWICK al afirmar que "el propósito de la organización per se, diferenciable del propósito de la empresa, es facilitar la coordinación; la unidad de esfuerzo" ("Notes on the Theory of Organization", American Manage-

ment Ass., Nueva York, 1952). Esta formulación, a pesar de su apariencia primaria, no ocupa sino el tercer lugar dentro de una relación revisada de principios de organización (v. también la misma idea en "The Elements of Administration", Pitman & Sons, Ltd. Londres, 2ª edic. -- 1957, pág. 44).

- (24) Para Enrique MARTINEZ USEROS los elementos esenciales del concepto de organización son: a) pluralidad de personas, b) vínculo asociativo, c) fin común, d) coordinación, añadiendo que la -- coordinación es el elemento bascular porque presupone la existencia de los otros tres ("La or-ganización y sus principios institucionales", - Universidad de Murcia, 1960, págs. 17-23). La enumeración, a mi juicio, adolece de falta de - rigor sistemático.
- (25) Esta opinión queda claramente expresada por NEWMAN al afirmar que la coordinación "...no ha - de ser considerada como una actividad separada y distinta, porque forma parte de todas las fa- ses de la administración. La planificación, la organización y el control contribuyen a la coordinación" (NEWMAN, William H. "Administrative - Action. The Techniques of Organization and Mana-gement", Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs,

8ª edic., 1957, pág. 390). En este mismo sentido abunda TERRY al decir que "la coordinación -- resultará, fundamentalmente, de la ejecución -- efectiva de los procesos de la dirección", añadiendo certeramente que "esto nos lleva a la -- conclusión de que la coordinación es, por su na turaleza, un subproducto resultante del ejercicio de otras acciones definidas" (TERRY, George R. "Principles of Management", Irwin Inc., Home wood, 2ª edic., 1956, págs. 37-39).

- (26) Una de las posiciones más frecuentes consiste -- en contemplar la coordinación como resultado -- del proceso de organizar o del esquema formal -- en que dicho proceso se traduce (v. supra nota 17). A este respecto URWICK, aplicando la sistematizada de los principios de Mooney a la doctrina de Fayol, encuadra la organización como -- proceso y la coordinación como su correspondiente efecto, agregando que "la coordinación es el lado operante de la organización y depende de -- ella, del mismo modo que el control es la consecuencia del mando" (URWICK, Lyndall, "Organization as a technical problem", en "Papers on the Science of Administration", Institute of Public Administration, Nueva York, 3ª edic., 1954, --

pág. 78). En este mismo orden de ideas, se --, atribuye una misión coordinadora a la estructura de la organización, incluso en su expresión meramente gráfica: "...es obvio que un plan - cualquiera de organización, para resultar efectivo, debe definir con claridad los deberes de cada individuo y coordinar los esfuerzos de cada miembro.... Entre los distintos mecanismos que se utilizan para asegurar la coordinación de esfuerzos y el control ejecutivo, los más - importantes son quizá: los organigramas, las - descripciones estructurales...." (KIMBALL, Dexter S. y KIMBALL, Dexter S. Jr., "Principles of Industrial Organization", Mc. Graw Hill -- Book, Nueva York, 6ª edic., 1947, pág. 173). - Por su parte, Elmore PETERSEN y E.G. FLOWMAN - consideran igualmente a la organización "como un proceso y esquema estructural.... encaminado a asegurar la coordinación y eficiencia del trabajo que ha de ser realizado" (Business Organization and Management", Irwin Inc., Home-- wood, 1958, 4ª edic., pág. 37).

- (27) Dentro de la perspectiva anterior, y de modo - más pormenorizado, la coordinación se vincula en ocasiones a la estructura horizontal de la

organización, especialmente al grado de división del trabajo o a los criterios tomados como base para realizar dicha división. En otros supuestos se hace depender señaladamente de la estructura vertical, en especial de la idea de jerarquía o, más concretamente de los llamados principios de unidad de mando y de limitación de la esfera de control. Desde el primer punto de vista CHEVALIER señala que "la división del trabajo supone siempre la coordinación... Sin coordinación no existiría división en el sentido cartesiano del término, sino parcelamiento o disgregación de esfuerzos (CHEVALIER, Jean, "Organisation", Dunod, 9ª edic., París, 1957, pág. 57). Por su parte, PFIFFNER y PRESTHUS, considerando los diferentes medios de coordinación, indican que "... el fundamental es quizá la organización misma, así como las líneas de autoridad y responsabilidad que discurren en su interior" (ibid. pág. 125). Paralelamente CIMMINO refiere el concepto de coordinación a ambas dimensiones organizativas al decir, por un lado que "...el aspecto estructural de este concepto (coordinación), quedará revelado por el mismo sistema institucionalizado de la división del trabajo, junto al cual -

se hace necesario adoptar un sistema formal de autoridad", reforzando esta segunda nota en otro lugar al añadir que "la coordinación presupone - un principio de autoridad, lo que a su vez reclama lógicamente una escala jerárquica... En rigor, es exactamente la autoridad la que encarna la función de fuente coordinadora" (CILMINO, Salvatore "L'Organizzazione amministrazione nel suo contesto sociale", Patron, Bologna, 1959, págs. 171 y 193). WHITE, encuentra los límites de la coordinación en el juego del principio de la esfera de control (WHITE, Leonard D. "Introduction to the study of Public Administration", Mc. Millan Co., 4ª edic., Nueva York, 1954, pág. 39).

- (28) Una de las aportaciones al concepto de coordinación que han alcanzado mayor resonancia corresponde a Mary PARKER FOLLETT ("Dynamic Administration", Pitman, Londres, 1952, págs. 297 y ss.). Su punto de vista puede ser resumido en las cuatro proposiciones siguientes: 1) La coordinación se obtiene a través de relaciones cruzadas e interpersonales mucho más fácilmente que a lo largo de las líneas verticales de autoridad. 2) La coordinación ha de quedar asegurada inicialmente mediante el establecimiento de contactos en las

etapas preparatorias o previas a la ejecución.
3) La coordinación equivale a proceso de interpenetración o relación recíproca de todos los factores que intervienen en una situación determinada y 4) La coordinación ha de concebirse como un proceso continuo, no como un mecanismo ideado para operar en ocasiones especiales. Próxima a este punto de vista puede situarse la definición de RICCARDI según la cual la coordinación es la "función directiva que actúa encaminada a establecer un sistema de contactos de todos aquellos que trabajan en la realización de un plan, a fin de integrar el trabajo de los individuos haciéndolo converger hacia el objetivo común" (RICCARDI, Riccardo, "El Manual del Director", Interciencia, Madrid, 1965, pág. 16).

- (29) Aunque la relación entre los conceptos de coordinación y comunicación suele ser puesta de manifiesto invariablemente por la doctrina, la elaboración más completa en este orden de ideas está representada por Chester BARNARD. La posición de este autor, en síntesis, consiste en tomar el concepto de comunicación como eje o centro de una teoría exhaustiva de la or

ganización. La organización es "un sistema - de actividades o fuerzas conscientemente coordinadas", pero a su vez la coordinación de esfuerzos requiere la existencia de un sistema - organizado de comunicaciones. Este sistema - condiciona y determina la estructura, la extensión y el fin de la organización misma. La primera función del dirigente estriba, por - tanto, en establecer y mantener el sistema de comunicaciones (del cual la estructura formal constituye un simple aspecto), cuyo objeto, en último término, es la coordinación. (BARNARD, Chester I. "The Functions of the Executive", Harvard University Press, Cambridge, 2ª edic., 1953. Trad. española bajo el título "Las funciones de los elementos dirigentes", Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1959, cfr. - págs. 93, 111, 112 y 245). Por su parte, PFIFNER y PRESTHUS ponen de relieve que "comunicación y coordinación son partes inseparables de la dinámica de la dirección. Puede decirse - que la coordinación es el producto final de la comunicación efectiva" (ibid. pág. 123). V. - también DIMOCK, Marshall E., DIMOCK, Gladys O. y KOENING, Louis W., "Public Administration", - Rinehart Co. Inc., Nueva York, 1959, pág. 380,

destacando la importancia del sistema de comu
nicaciones como base de la coordinación inter
na, y NILES, Mary C., "The essence of Manage-
ment", Harper & Bros., Nueva York, 1958, pág.
123, poniendo de relieve especialmente el jue
go de las comunicaciones transversales o cru
zadas en materia de coordinación. Nótese, --
sin embargo, que para Mary CUSHING NILES coor
dinación y comunicación aparecen como funcio
nes directivas distintas (ibid. pág. 168).

- (30) Destacando este aspecto ALLEN señala que al --
coordinar, "el dirigente debe mediar y deci--
dir cuando se produzcan diferencias de opi---
nión o de juicio y debe estar preparado para
aplicar otros medios de reconciliación cuando
su intervención personal no resulte posible o
deseable" (ibid. pág. 43). En el mismo senti
do considera NILES que la coordinación "es el
proceso de reconciliación de conflictos de in
tereses" (ibid. pág. 313). Tales conflictos --
surgen especialmente en las organizaciones es
tructuradas de acuerdo con el denominado tipo
funcional o taylorista, en las cuales cada --
unidad o elemento especializado termina fre--
cuentemente por perder de vista el objetivo --
común (v. WORTHY, James C., "Organizational --

Structure and Employes Morale", American Sociological Review, Albany, N. Y., abril, 1950, págs. 176 y ss.).

(31) "La coordinación es algo aparte de las otras - cuatro funciones de la dirección... Puede considerarse que (la coordinación) es el primus inter pares de las funciones directivas" (HODGES, Henry G., "Management Principes, Practices, Problems", Houghton Mifflin Co., Boston, 1956, pág. 84). Adviértase, no obstante, que, el citado autor, además de configurar la coordinación como función directiva aparte, la considera también expresamente como principio de dirección y como principio de organización, haciéndola depender, además, de la planificación, del proceso escalar, del sistema de comunicaciones, de la normalización, etc. (ibid, págs. 69, 123 y 164). V. también supra, nota 14.

(32) Como hacen notar SIMON, SMITHBURG y THOMPSON, existen conceptos amistosos y conceptos hostiles de la planificación. Desde un punto de - vista amistoso la planificación suele presentarse como término sinónimo de la idea de coordinación ("Public Administration", Alfred A. - Knopf, Nueva York, 1956, pág. 423). Obviament

te, tal equivalencia puede ser registrada con facilidad entre los especialistas de la planificación (V., por ejemplo, Z. FRANK - OSSIPOFF, - "L'Organisation institutionnelle de la planification soviétique", en "Les problèmes de la planification", Universidad Libre de Bruselas, 1962, pág. 206). También DE LA MORENA nos proporciona una definición amistosa al decir que la coordinación ha de situarse "en la vertiente ejecutiva del plan y a continuación de la organización y el mando, lo que no significa, sin embargo, que sea cosa distinta o aparte de la planificación. Más bien se da aquí la visión de una misma función en dos fases o etapas... En la elaboración de un plan necesariamente se coordina... Allí donde los problemas de coordinación revisitan calificada gravedad estará urgiendo, por lo mismo, la elaboración de un plan de conjunto" - (DE LA MORENA Y DE LA MORENA, Luis, "La planificación como función: su concepto y primacía sobre las demás funciones administrativas". Documentación Administrativa, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1965, núm. 89, págs. 68 y 69). Inversamente, ORTIZ -- DIAZ sienta la afirmación, realmente notable, de que "una Administración pública puede tener sus

actividades y órganos perfectamente coordinados; y sin embargo, no estar planificada. La planificación exige coordinación, pero no a la inversa. Cosa distinta es que la elaboración de los planes administrativos por referirse a varias ramas de la Administración pública sean encomendadas a órganos coordinadores" ("El principio de coordinación en la organización administrativa", Publicaciones del Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, págs. 26 y 27). Mayor solidez y claridad ofrece el punto de vista de Mary PARKER FOLLETT al decir que "si la coordinación es un proceso de interpenetración, es obvio que no puede ser impuesta por un cuerpo extraño. Por esta razón tengo graves dudas acerca de si la planificación central, tal como suele concebirse actualmente, nos aportaría un grado apreciable de coordinación. No digo que un Consejo Nacional de Planificación no deba arrogarse la tarea de coordinar, digo que no puede porque la coordinación es, por su propia naturaleza, un proceso de actividad autogobernada" (ibid., pág. 300).

- (33) La distinción que establece Herbert SIMON entre coordinación procedimental y coordinación sustantiva no encierra, a mi juicio más que una compli-

cación innecesaria "La coordinación procedi--
mental --dice SIMON-- equivale a la descripción
de la organización misma, es decir, ... estable-
ce las líneas de autoridad y delimita la esfera
de actividad de cada miembro de la organización,
mientras que la coordinación sustantiva se re--
fiere al contenido de las actividades de la or-
ganización" (ibid., págs. 10 y 140). Nótese --
que lo que SIMON llama coordinación procedimen--
tal es denominado por otros autores planifica--
ción adjetiva o planificación administrativa --
"stricto sensu" (por ejemplo, Thomas H. REED, -
John M. PFIFFNER, etc.), correspondiendo en rea-
lidad a lo que normalmente se entiende por fun-
ción de organizar. Es evidente que si un mismo
conjunto de actos puede ser indistintamente de-
nominado planificación, organización o coordina-
ción, más vale renunciar a cualquier intento de
sistematización de las funciones administrati--
vas, so pena de quedar sumidos en una especie -
de Babel terminológica.

- (34) El mismo SIMON advierte que, salvo en las situa-
ciones sencillas, en las cuales cada participan-
te coordina sus actividades con las de sus cole-
gas a través de la simple observación, sin nece-

sidad de órdenes expresas (autocoordinación), - el mecanismo coordinador habrá de ser más com-- plicado y podrá requerir la emanación de órde-- nes (Cfr. ibid. pág. 104). Ahora bien, descar-- tada la hipótesis de que tales órdenes se limi-- ten a exigir un comportamiento coordinado, ha-- brá de reconocerse que irán dirigidas a impul-- sar la ejecución de actividades determinadas y que, por lo tanto, no pueden encajar en otro -- campo que en el propio de la función de mando o motivación, ni son manifestación de una función coordinadora estrictamente hablando (v. supra - nota 13). Igualmente aparece ligada la coordi-- nación a la función de mando en MAES, al seña-- lar que dicha función "tiende a hacer más armo-- niosos los esfuerzos haciéndolos converger ha-- cia el objetivo común expresado por la orden da-- da" (MAES, Georges, "Le chef", Ed. L'Avenir, -- Bruselas, 1953, pág. 41), y más radicalmente en VIDAL y BEAUSSIER cuando advierten que "la coor-- dinación es uno de los aspectos de las funcio-- nes del jefe (coordinación de las actividades - de los subordinados). Esta es la única acep-- ción válida de la palabra coordinación... De he-- cho sólo se puede coordinar aquéllo sobre lo que se manda" (VIDAL, André y BEAUSSIER, Jean, "Cr-

ganisation des structures de direction", Dunod, París, 1966, pág. 14).

- (35) De modo original, DAVIS configura la coordinación como una simple fase del control: "Existen funciones que deben ser desarrolladas en alguna parte, de algún modo, por alguna persona y en algún momento, en o por la organización. De no ser así, ésta deja de funcionar económica y efectivamente. Algunos autores las han confundido con las funciones orgánicas de la empresa o con las fases del control.... Las funciones de mando (commanding), dirección (directing) y coordinación son fases de la función de control". De esta forma, las funciones orgánicas de la dirección quedan reducidas a la planificación, la organización y el control (DAVIS, Ralph C., -- "The fundamentals of Top Management", Harper & Bros., Nueva York, 1951, págs. 154-157). Coincidiendo, al menos en parte, con el citado autor MILLETT refunde la coordinación y el control en una sola función que denomina supervisión. "El proceso de supervisión abarca algo más que el examen y valoración de resultados de la operación. Incluye igualmente, o quizá especialmente, la cuidadosa vigilancia de las relaciones entre las unidades operantes para asegu-

rar su armoniosa colaboración. Es a esta fase de la supervisión a lo que podemos denominar - propiamente coordinación" (MILLETT, John D., - "Management in the Public Service", Mc. Graw-- Hill Book, Nueva York, 1954, pág. 114).

- (36) El citado MILLETT concibe también la coordinación como resultado de una mutua comprensión - manifestada en el "reconocimiento de intereses comunes y realización de pasos directamente en caminados a lograr el ajuste armonioso... en - realidad puede decirse, incluso, que este es el modelo normal de relación administrativa" -- (ibid. pág. 115). Igualmente GLADDEN afirma -- que "la consecución de la coordinación eféctiva es una importante función del dirigente. Es ta depende de algo más que de la organización, fundamentalmente de la iniciativa personal de los administradores individuales, aunque el es quema de organización ayudará sustancialmente" (GLADDEN, E.N. "The Essentials of Public Admi- nistration", Staples Press, Londres, 1953, pág. 111). Es de señalar que GLADDEN, no obstante calificar de función directiva a la coordina-- ción, la elimina expresamente de la relación - de funciones del dirigente, recogiendo tan só-

lo las figuras en la tabla anexa (ibid --
pág. 100).

- (37) NEWMAN, William H., op. cit., pág. 390. V. tam
bién supra nota 25.
- (38) CARLSON, Sune, "Executive Behavior", Strombergs,
Estocolmo, 1951, pág. 24, cit. por STEWART, --
Rosemary en "The reality of management", Hei--
nemann, Londres, 1963. Añade STEWART, confir--
mando la misma postura, que la coordinación --
"parece ser un término demasiado general para
ser aislado satisfactoriamente como un elemen-
to de trabajo del dirigente" (ibid., pág. 61).
- (39) Ibid. pág. 37.
- (40) HAIMANN, Theo, "Professional Management: Theo-
ry and Practice", Trad. española bajo el títu-
lo "Dirección y Gerencia", Edit. Hispano Eu---
ropea, Barcelona, 1965, pág. 38.
- (41) Ibid. pág. 169.
- (42) El influjo de FAYOL se manifiesta incluso en --
las tablas de la CDU, según puede apreciarse --
a continuación:

65.012.1 Gerencia. Administración en general.

65.012.2 Planes. Preparación. Previsión.

65.012.3 Organización.

65.012.4 Dirección.

65.012.5 Ejecución.

65.012.6 Coordinación. Colaboración.

65.012.7 Control. Supervisión.

("Clasificación Decimal Universal", Norma UNE 50 001, 1ª rev., Instituto Nacional de Racionalización del Trabajo, Madrid, 1963).

- (43) La expresión commandement, utilizada por FA-- YOL, no goza del favor de la doctrina. Inclu-- so parece demasiado restringida para designar el contenido que el propio FAYOL atribuye a -- la función citada. Theo HAIMANN observa ex-- presamente que "desde luego convendría susti-- tuir la palabra mando por otra de naturaleza menos autocrática" (ibid. pág. 30), a pesar -- de lo cual mantiene dicho término (commanding) quizá por estimar que los sustantivos propues-- tos por distintos autores (actuating, direc-- ting, motivating), no resultan tampoco espe-- cialmente afortunados.

- (44) La concepción cíclica de la actividad directiva aparece desarrollada por E. LITCHFIELD en "Notes on a General Theory of Administration", Administrative Science Quarterly, Nueva York, junio 1956, págs. 3-29. V. también infra, nota - 66.
- (45) V. supra, nota 2.
- (46) Ibid., pág. 57 y ss. Al igual que otros autores franceses, CHEVALIER reproduce sin variaciones fundamentales el esquema de Fayol.
- (47) Cit. en "Selected Readings in Management", colección preparada por Fremont A. SHULL, Jr., - Irwin Inc., Homewood, 1958, pág. 33.
- (48) V. supra, nota 4.
- (49) HOLDEN, Paul E., LOUNSBURY S. Fish y SMITH, Hubert L., "Top Management Organization and Control", Mc. Graw-Hill Book, Nueva York, 1958, - págs. 15 y 20.
- (50) MERRILL, Harwood F. y MARTING, Elisabeth, "Developing executive skills", American Management Ass. Inc., Nueva York, 1952, pág. 24.
- (51) Department of the Air Force, "The Management Process", 1954, págs. 2-7.

- (52) Ibid. págs. 23 y 82.
- (53) Ibid. págs. 10-11. Nótese la ausencia de la función de organizar que queda para BRECH en bebida dentro de la planificación "como un - aspecto de la misma referido a la definición de responsabilidades y relaciones". Ibid. - pág. 13.
- (54) CORRADINI, Alessandro, "Organizzazione e direzione nella Pubblica Amministrazione", Zanichelli, Bologna, 1957, pág. 34.
- (55) Ibid. pág. 24. Adviértase la alteración de lugar que, con relación a FAYOL, ocupa la - función coordinadora.
- (56) RICCARDI, Riccardo, "La dinamica della direzione", Franco Angeli, Milán, 1958, pág. 66.
- (57) Ibid., pág. 154. V. supra, nota 35.
- (58) TANNENBAUM, Robert, "The Manager Concept: A Rational Synthesis", incluido en publicación citada en nota 47, pág. 389.
- (59) Ibid., pág. 101. La función que se ha denominado reunión de recursos (assembling resources), incluye tanto el personal como los medios materiales.

- (60) Ibid. pág. 101. La función que se ha denominado "personal" aparece designada por GLADDEE con la expresión Personnel Management, en lugar de staffing, como es usual. V. también - supra, nota 35.
- (61) Ibid. págs. 22-24. TERRY agrupa las cuatro - funciones indicadas en dos categorías denominadas, respectivamente, de pre-ejecución (planning y organización) y de ejecución (actuación y control).
- (62) "Seminar in Business Organization", Universidad de Indiana 1954.
- (63) Ibid. pág. 34. Para KOONTZ y O'DONNELL la - función de personal (staffing) incluye la selección y adiestramiento de personal directivo, exclusivamente.
- (64) A juicio de MC FARLAND el trabajo directivo - se divide en tres funciones primarias: planificación, organización y control. Las demás funciones que suelen enumerarse se consideran por dicho autor como funciones directivas auxiliares, las cuales pueden considerarse incluidas en las primarias, especialmente en la de organizar. Entre estas funciones auxilia-

res no recoge expresamente la coordinación, lo cual no es obstáculo para que más adelante la califique reiteradamente como función directiva (MC FARLAND, Dalton E., "Management. Principles and Practices" , The Mac Millan Co., Nueva York, 1958, págs. 42-43 y 268 y ss.).

- (65) Ibid. pág. 231. Es curioso observar que el -- propio autor, en otro lugar de la misma obra, -- se muestra inclinado a rechazar cualquier enumeración específica de funciones directivas, -- ya que por este camino "no se alcanza a poner de manifiesto simultáneamente la idea de complejidad y de unidad lógica de tales funciones" (pág. 143).
- (66) Ibid. págs. 30 y ss. Estas funciones, dice -- Theo HAIMANN, "han de concebirse en un movimiento circular continuo" (pág. 34).
- (67) Ibid. pág. 61. Nótese la semejanza de esta -- fórmula con la elaborada por George R. TERRY. Ambas enumeraciones representan, a mi juicio, el punto de vista más adecuado para sistematizar las funciones directivas.

(68) El paralelismo con el esquema de R. STEWART es manifiesto. Las dificultades apreciadas en los cuadros precedentes en torno a la denominación que haya de aplicarse a la tradicionalmente designada como función de mando se resuelven por LONGENEKER utilizando dos términos acumulados ("Principles of Management and Organizational Behavior", Merrill Publishing Co., Columbus - Ohio, 1970, 2ª edic. cap. II. Existe trad. española bajo el título de "Dirección General - Principios y fundamentos", Ibérico Europea de Ediciones, Madrid, 1970).

III

ANALISIS DE LOS MECANISMOS "COORDINADORES" EN LA ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACION

1.- Distinción entre mecanismos coordinadores y factores de coordinación.

Lógicamente, sostener la conveniencia -o la necesidad- de establecer mecanismos específicos de coordinación equivale a confesar de manera implícita la creencia en la sustantividad de la función coordinadora. Paralelamente, rechazar esta sustantividad debe acarrear la negación de tales mecanismos. A este respecto se hace necesario distinguir los elementos que aquí se denominan mecanismos de coordinación de los diferentes medios o factores que pueden concurrir a asegurarla.

Como ya se ha indicado en otro lugar, la coordinación es un producto del juego de múltiples factores y, siendo esto así, no resulta admisible identificarla con ninguno de ellos en particular. En consecuencia, la creación de posiciones individuales o de unidades de apoyo especializado en áreas concretas de las funciones directivas (planificación, presupuestos, organización, control, etc.), supone institucionalizar

factores que pueden contribuir a la coordinación por distintas vías. Ninguno de estos elementos cae dentro de lo que aquí llamo "mecanismos coordinadores" ni es objeto, en principio, de las observaciones críticas - que mas adelante se formulan.

Una precisión terminológica ha de hacerse , sin embargo, con relación a dichos elementos. Efectivamente, si el papel coordinador de los mismos deriva, en cada caso, del ejercicio de funciones o actividades perfectamente definibles, no parece correcto que ninguna de las citadas unidades incluya en su denominación el expresado término (coordinación), porque todas ellas son coordinadoras per singulas partes.

Así, por ejemplo, una unidad planificadora no debería designarse como unidad de Planificación y Coordinación si se quiere evitar la impresión errónea de que la coordinación es un producto obtenido - en el seno de dicha unidad y gracias a su exclusiva actuación. Lo mismo cabe sostener ante la presencia reiterada de servicios de Estudios y Coordinación , Régimen Interior y Coordinación, Inspección y Coordinación y tantas otras caprichosas variedades que la realidad administrativa muestra en prueba de que el término de que se trata puede ser añadido como - un complemento multivalente a la denominación de -

cualquier unidad, sin que realmente se añada nada nuevo a su contenido específico(69).

Pero, como se ha advertido, no son los múlti ples factores contribuyentes a la coordinación los que aquí reciben la calificación de "mecanismos coordinado res". En efecto, bajo esta denominación se trata de exa minar exclusivamente aquellos dispositivos, incorporados a la estructura de la organización, cuyo soporte funcional aparece constituido por la idea de coordina ción misma.

En el sentido estricto que se acaba de indicar, el único mecanismo de coordinación admisible es - la propia posición de jefatura. En efecto, si la coor dinación está ligada inseparablemente -entre otras cosas- al ejercicio de la función de mando, resulta evidente que el titular de una posición directiva no puede desprenderse de la responsabilidad de asegurar la coor dinación, asignándola a otro elemento, sin que la jefatura se desplace o se desdoble.

En la práctica, no obstante, abundan los - "mecanismos de coordinación" desligados de la jefatura y revistiendo las formas mas diversas. Esta plurali dad puede sistematizarse distinguiendo:

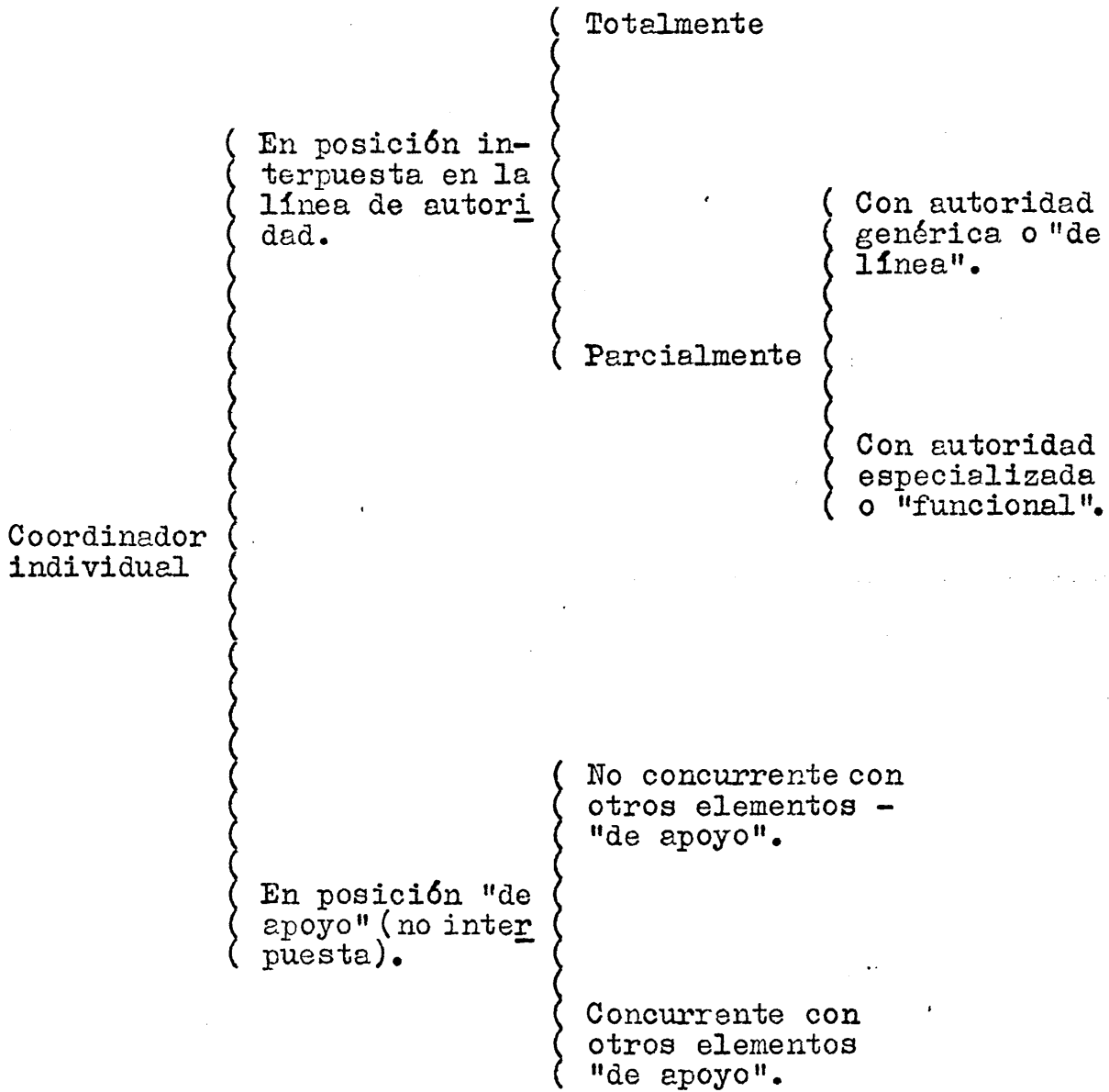
- a) Las posiciones unipersonales concebidas específicamente con la finalidad de coordinar o de asegurar la coordinación,
- b) Las unidades administrativas regulares configuradas como "servicios de coordinación",
- c) Las comisiones de coordinación y otros órganos de composición plural a los que se atribuye el mismo contenido, y
- d) Las reuniones de trabajo llevadas a cabo con propósito coordinador.

El examen de tales mecanismos merece realizarse distinguiendo las diferentes variedades indicadas.

2.- Análisis crítico de los mecanismos coordinadores

2.1.- El coordinador individual

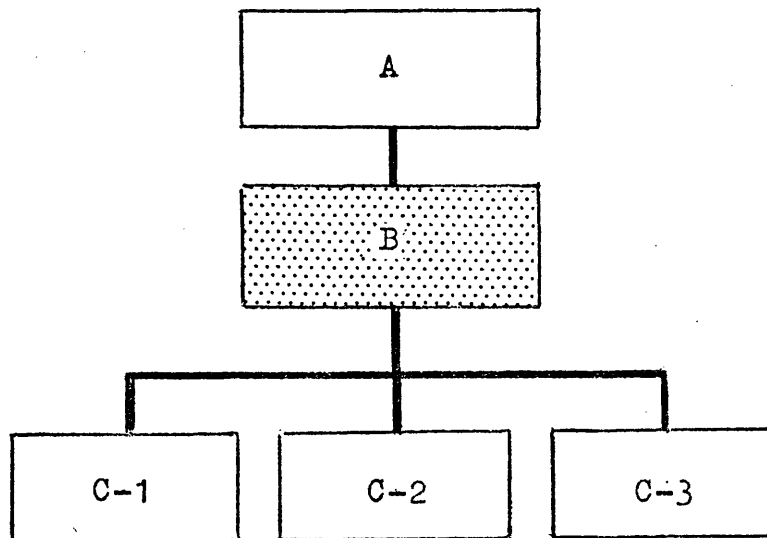
En este primer apartado pueden incluirse distintas figuras atendiendo a la posición que el coordinador ocupa con relación a la línea de autoridad-responsabilidad (interpuesto o al margen). El cuadro que a continuación se inserta trata de recoger las citadas variedades.



2.1.1.- Coordinador interpuesto en la línea de autoridad.

Como queda puesto de manifiesto en el cuadro anterior la interposición puede ser total o parcial.

En realidad, un "coordinador" interpuesto totalmente en la línea de autoridad asume, con relación al nivel inferior, la posición de jefatura inmediata, al menos en el plano formal. En la figura 1, si el jefe A ha encomendado la coordinación a B (coordinador), cabría preguntar si en virtud de esta asignación el dirigente superior queda liberado de su responsabilidad coordinadora. La respuesta no puede ser sino negativa (70), ya que entender lo contrario equivaldría a admitir que A queda des-

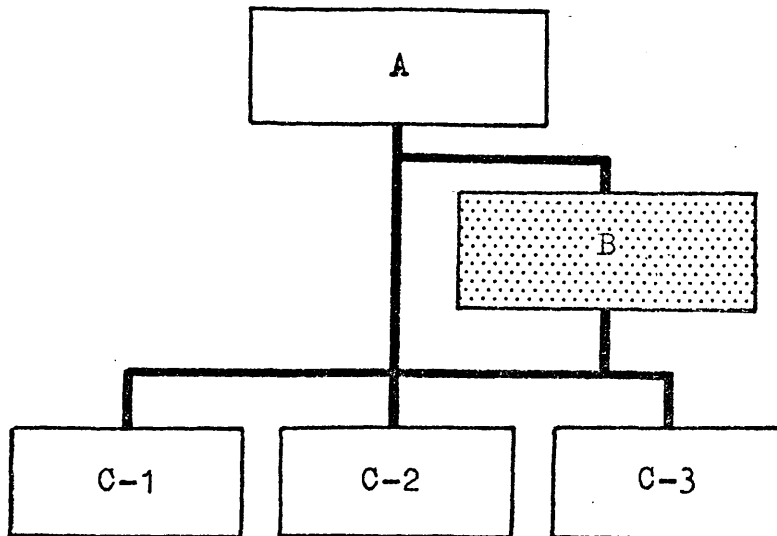


-figura 1-

ligado de la organización. Por consiguiente, cualquiera que sea la denominación de la jefatura interpuesta (71)

no debe aparecer configurada como titular de la coordinación ni recibir dicho contenido por vía de delegación, - ya que ello supondría la abdicación o la desaparición de la jefatura A.

Si la interposición del "coordinador" es meramente parcial (figura 2), la anormalidad resulta aún más clara. La jefatura B no debe concebirse como mecanismo - de coordinación no sólo porque ésta es inseparable de la jefatura superior, sino porque en este caso A retiene, - por añadidura, el ejercicio de funciones directas sobre el nivel C. En realidad, pues, la coordinación sigue pe-



-figura 2-

sando sobre el primer jefe, aunque B tenga atribuida o delegada la facultad de adoptar determinadas decisiones.

Esta conclusión es válida tanto para el caso de que B - tenga asignada autoridad para decidir en todas las cuestiones no reservadas expresamente a A (autoridad genérica o de línea), como para el supuesto de que la autoridad que se le atribuye se encuentre limitada a determinada categoría de problemas (autoridad especializada o funcional).

2.1.2.- Coordinador en posición de apoyo

Pocos conceptos han resultado tan confusos en la práctica como la distinción line-staff y pocos han merecido, en consecuencia, calificaciones mas contradictorias. Así, mientras algunos autores como ORDWAY TEAD nos la presentan como una distinción básica y crucial - (72), o como una especie de panacea administrativa, otros la desconocen o la combaten, considerándola nefasta o contemplándola como una formulación oscura y espinosa (73).

La misma imprecisión se aprecia en lo relativo al fondo de la distinción, que algunos autores simplifican al máximo, limitando a los dos términos citados la clasificación de todos los elementos de la organización (74), mientras otros estiman que la dicotomía es insuficiente y agregan, para completarla, nuevos términos (75).

Desde el punto de vista que aquí nos interesa ha sido especialmente la noción de staff personal la que ha hecho mayor daño en la práctica y ha introducido mayor confusión en el ejercicio de las funciones directivas, haciéndose acreedora, por consiguiente, a las críticas mas severas (76). Basándome en la clasificación formulada por ALLEN (77) se contrapone en este lugar la idea de staff personal (posiciones que refieren su asistencia inmediata y exclusivamente a un determinado dirigente) a la noción de staff especializado (elementos -- que asisten al sector de línea por vía de asesoramiento o de la prestación de servicios).

La contraposición staff personal-staff especializado (ninguna de ambas expresiones me parece afortunada) se basa, por lo tanto, mas que en la naturaleza de la asistencia prestada, en el destinatario de la misma: el dirigente, en el primer caso; el sector de línea o, quizá mejor, la totalidad de la organización, en el segundo.

El staff personal incluye como variedades principales las siguientes:

- a) line assistant, que se interpone en la cadena de mando y cuya competencia se extiende en principio, a todo el campo abarcado por las funciones de su superior,

- b) staff assistant (assistant to, special assistant, executive assistant, administrative assistant, etc.), situado al margen de la cadena de mando y con funciones limitadas, normalmente, a prestar asistencia al dirigente en áreas específicas, aunque puede también aparecer con un contenido de mayor amplitud, recibiendo en tales casos otras denominaciones acordes con la extensión de sus funciones - (staff adjunct, staff representative, staff generalist), y
- c) general staff assistant, que constituye un elemento integrado en una unidad orgánica o grupo vinculado inmediatamente a un dirigente superior. El general staff, a semejanza del Estado Mayor en la organización militar, equivale a una agrupación de staff assistants que desarrollan funciones de asesoramiento a alto nivel (78).

Sobre la base de la clasificación anterior, y examinada ya en otro lugar la figura del line assistant, reviste particular interés como "mecanismo de coordinación" frecuentemente utilizado en la práctica, la noción de staff assistant dentro de la cual englobaremos dos va

riedades de coordinador en posición de apoyo, según que dicha figura coexista o no con otros elementos de staff.

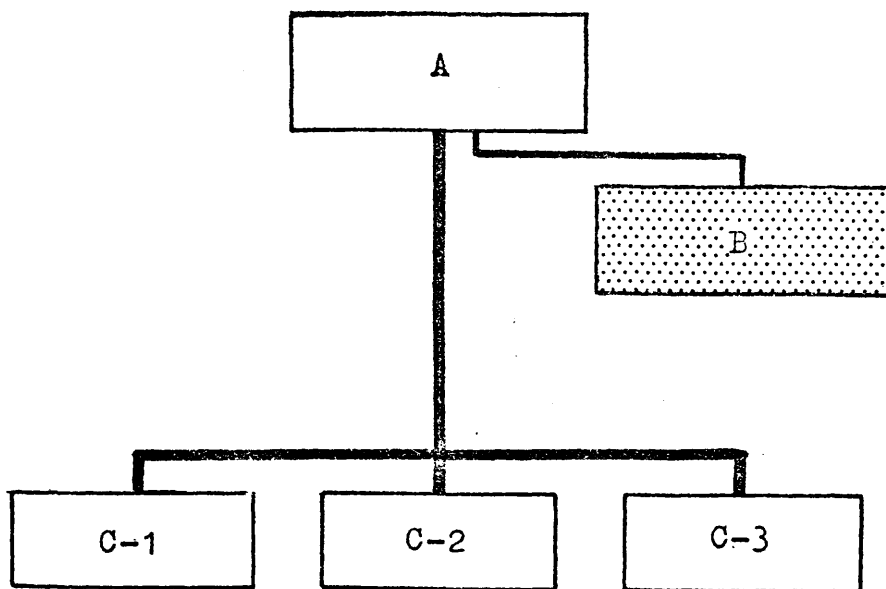
Con carácter general resulta evidente que si el coordinador individual se configura como una prolongación horizontal del dirigente, con funciones de mera asistencia, y privado, por tanto, de la facultad de adoptar decisiones respecto a los subordinados de aquél, el calificativo de coordinador resulta todavía menos - admisible que en el supuesto, ya examinado, de posiciones interpuestas en la línea de autoridad.

En cualquier caso, la misión del staff coordinador habría de quedar, en efecto, limitada a prestar a la jefatura una asistencia consistente en la proposición de soluciones o fórmulas encaminadas a asegurar la acción de conjunto. Siendo esto así, mal podrá decirse que el staff coordinador coordina, sino todo lo mas que ayuda a coordinar.

Ciertamente, el campo de actuación de tales "mecanismos coordinadores", aun limitado en el sentido que se acaba de indicar, resultará mas o menos amplio según que la jefatura asistida disponga o no de otros elementos de staff.

Si la jefatura dotada de un staff coordinador

no se encuentra asistida por otros elementos de apoyo, tal como muestra la figura 3, la ayuda prestada por aquél podrá extenderse al ámbito de todas las funciones



-figura 3-

directivas sin que, naturalmente, se produzca invasión del campo de actuación de otros miembros del staff, ya que éstos no existen. En otras palabras, el staff coordinador, en este caso (la posición puede corresponder - en nuestro sistema a la de ciertos adjuntos), tiene un contenido muy próximo, si no idéntico, al de un line assistant o segunda jefatura totalmente interpuesta, con la única, pero importante, diferencia de quedar formalmente al margen de la línea de autoridad.

En este caso, pues, es evidente que no puede

hablarse de defecto de contenido en el coordinador, sino de amplitud y versatilidad de sus funciones (79).

Por otro lado, parece evidente que un staff - coordinador, en las condiciones descritas, se encuentra en posición óptima para actuar, de hecho, como una jefatura concurrente. La carencia de autoridad formal y el ejercicio real de autoridad son, en efecto, dos cosas bien distintas y, en la práctica, está suficientemente demostrada la predisposición del staff a asumir autoridad para - que se deba insistir aquí sobre este punto.

Ahora bien, si esta tendencia se registra con el carácter de un fenómeno universal, aun tratándose de elementos de staff con funciones limitadas, parece lógico que se produzca con mayor facilidad e intensidad cuando el staff recibe expresamente contenido de asistencia general (staff generalist), máxime cuando se le asigna - la denominación de coordinador (coordinating assistant, adjunct coordinator), o la función de asegurar la coordinación, bajo una denominación cualquiera, operando por a ñadidura como único elemento de apoyo del dirigente.

Como se ha dicho acertadamente "cuando un diri gente designa un coordinador, con este título, existe - siempre el peligro de que el coordinador, en lugar de ser un staff assistant, pretenda tomar la dirección del traba

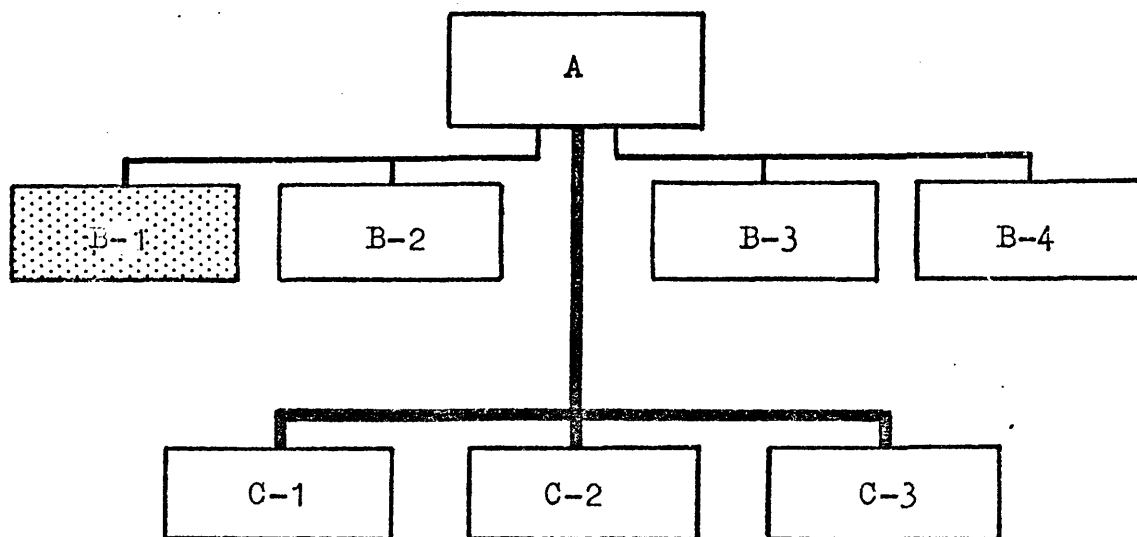
jo operativo en curso... Demasiado frecuentemente el coordinador pasa a ser un ejecutante, o bien un director, o bien un dictador. Demasiado frecuentemente, además, el coordinador es algo que está de sobra; es un aprendiz que imita a su amo impidiendo el trabajo de "los funcionarios" (80).

En resumen, un coordinador no coexistente con otros elementos de staff corre el riesgo de desnaturalizarse interfiriendo la línea de autoridad y degenerando en la producción de una jefatura concurrente con mayor facilidad que aquel que se encuentra integrado dentro de una serie de elementos de apoyo. Por otra parte, si anteriormente se ha negado la posibilidad de desplazar totalmente la coordinación sobre las posiciones configuradas formalmente como segundas jefaturas, con mayor motivo habrá de rechazarse la del adjunto-coordinador. Nótese, además, que si el staff carece, por definición, de responsabilidad formal por la ejecución de las actividades del sector operativo, mal se le puede asignar, como se ha dicho, la responsabilidad de coordinar. En otras palabras, si el dirigente no puede delegar la coordinación a lo largo de la línea de responsabilidad-autoridad, menos aún podrá transferirla lateralmente a elementos ajenos a aquélla.

Por último se ha de advertir que la asistencia prestada por el coordinador representado en la figura 3

nunca puede llegar a ser una actividad especializada porque la especialización requiere necesariamente un soporte funcional limitado, y la coordinación, lejos de proporcionarlo, se asienta sobre el ejercicio de todas las funciones de la dirección.

Si el staff coordinador aparece integrado dentro de una serie de posiciones que prestan su asistencia a la jefatura A (figura 4), de forma que cada una de ellas refleje una parcela concreta de las funciones de dicha jefatura, es evidente que poco o ningún campo quedará disponi



-figura 4-

ble para la actuación del staff coordinador B-1, ya que las medidas que pueda proponer quedarán comprendidas inevitablemente dentro del campo asignado a los restantes miembros del staff. Una división en zonas de asistencia bien definidas, cubriendo la actividad total del dirigen

te, no deja margen libre para incluir una posición adicional de coordinador que, en este supuesto, quedaría vacía de contenido convirtiéndose en un elemento indefinible, inoperante o decorativo. No en vano señalan VIDAL y BEAUSSIER que "la coordinación aparece siempre como una de las misiones fundamentales de los colaboradores con estatuto indeterminado" (81).

Son numerosos, sin embargo, los autores que creen que la coordinación puede ser asignada por separado a un staff assistant coexistente con otros varios. - "Si las funciones básicas de la dirección -dice HEALEY- pueden ser clasificadas como planificación, organización, coordinación y control, se deduce que el cometido de un particular staff assistant podrá recaer dentro de una o mas de dichas áreas de actividad dirigente... El staff assistant puede asistir primordialmente a su superior en la planificación de fases de actuación, o en la organización de fases, o en la coordinación de fases o en el control de fases... Se puede concluir que existen dos tipos principales de staff assistant ... estos son el planning assistant y el coordinating assistant. Un tercer tipo, - el organizational assistant, puede desarrollarse en organizaciones muy grandes" (82). Por su parte, SAMPSON, al igual que otros autores, incluye igualmente la asistencia encaminada a asegurar la coordinación entre las fun

ciones que pueden ser asignadas a un elemento del staff (83).

No obstante, como ya se ha apuntado, habrá de convenirse que la solución contraria ofrece mayor solidez. Es ingenuo, en efecto, pensar que el dirigente pueda transmitir la coordinación a ningún elemento de apoyo, tanto si la competencia de éste es genérica o global, como si se limita a un área específica o particular. En definitiva, un "coordinador" en posición de staff o es un duplicado de la jefatura o es una figura vacía de contenido propio, con todos los inconvenientes que estas situaciones encierran. La coordinación, tomada en bloque, no es susceptible de transferencia porque es inseparable del contexto de las funciones directivas (84).

Por otra parte, el staff coordinador tratará frecuentemente de realizar todo aquello que pueda contribuir a justificar y consolidar su presencia en la organización. Su misma denominación le proporcionará la mejor base para una acción centrípeta. De este modo, no será difícil hallar casos en los cuales el "coordinador" haya terminado por asumir netamente la ejecución o la dirección de alguna de las actividades coordinables. El resultado de este proceso de absorción está condicionado en gran parte por la capacidad y conocimientos técnicos

cos del "coordinador", pero fundamentalmente es una ques
tión que depende de factores inherentes a la personali-
dad del dirigente y a la modalidad o sistema de dirección
puesto en práctica por éste.

Una última modalidad de staff coordinador que
debe recogerse en este lugar, cuyo contenido parece no
interferir los sectores específicos de otros elementos
de apoyo y que, por consiguiente, podría considerarse en
principio como un complemento legítimo de los mismos, es-
tá representada por la figura que, en la doctrina nortea
mericana, recibe el nombre de liaison assistant y que, -
en realidad, no es sino un instrumento de comunicación -
(85).

Quizá la única actividad positiva que podría
asumir el "coordinador" en tal hipótesis sería la de -
transmitir informaciones recibidas, actuando como posi-
ción de enlace, e incluso elaborar periódicamente infor
mación relativa al desarrollo de las actividades en cur
so de ejecución, haciéndola circular horizontalmente -
entre los elementos cuyas actividades han de ser coordi
nadas.

Ha de advertirse, sin embargo, que el papel -
de mero enlace ni puede justificar la denominación de -
coordinador ni permite suponer que la coordinación se -

asiente sobre tales elementos. Aun en el supuesto de que dichas posiciones asuman la tarea de elaborar información -y no solamente de transmitirla- tal actividad entrañaría, en cierta medida, la necesidad de adquirirla por vía de control, incidiendo de este modo en en campo de una función específica.

Finalmente, parece obvio que si una de las finalidades institucionales de la estructura de la organización estriba en asegurar la comunicación efectiva entre sus miembros, minimizando los circuitos de información, el recurso a los citados instrumentos equivaldría a un reconocimiento de la existencia de anomalías o defectos orgánicos (dispersión de funciones conexas, insuficiencia o bloqueo de los canales ordinarios de comunicación, lentitud de los procesos de transmisión de información, impenetrabilidad de los niveles directivos, etc.). Como muy bien señalan KOONTZ y O'DONNELL "el empleo de este recurso, sobre otra base que no sea la --temporal, es evidencia de una organización pobre, ya -que la comunicación efectiva es uno de los propósitos de la organización" (86).

2.2.- Unidades administrativas de coordinación

La figura del "coordinador" individual, al -

menos en su versión de elemento de apoyo, no se encuentra, por fortuna, muy extendida en nuestras organizaciones. Por el contrario, los "mecanismos de coordinación" establecidos como unidades regulares constituyen hoy una fórmula que goza de cierta difusión.

No obstante, a diferencia de lo que ocurre - con otras unidades de naturaleza instrumental, generalizadas tanto en los distintos organismos de la Administración como en las entidades del sector privado, las unidades de coordinación no presentan entre sí ninguna semejanza en lo que se refiere a su contenido funcional, pudiendo también registrarse -aunque esto se considere menos grave- una notable falta de uniformidad en todos los demás aspectos que concurren a configurarlas desde un punto de vista orgánico. En estas condiciones resulta, pues, que el único ingrediente común a tales unidades está constituido por su denominación, escogida quizá tanto por su apariencia tecnificadora como por su -- flexibilidad e indeterminación.

Dada la variedad aludida parece aconsejable, pues, tratar por separado los aspectos mas relevantes - de dichas unidades, a cuyo efecto distinguiremos lo relativo a su denominación, contenido, rango asignado y - encuadramiento orgánico.

2.2.1.- Denominaciones

Por lo que se refiere a su denominación, las unidades de que se trata suelen presentarse:

- a) Exclusivamente bajo este nombre (coordinación), supuesto que no deja de ser frecuente en la práctica y que, obviamente, resulta de la mayor imprecisión.
- b) Bajo una denominación en la que el término coordinación aparece acompañado de un calificativo o de un complemento destinado a poner de relieve el carácter de la unidad o el campo en el que se supone que la coordinación opera (Coordinación general, Coordinación interior, Coordinación estadística, etc.).
- c) Bajo una denominación mixta, que se forma añadiendo al término coordinación, adjetivado o no, la designación de otra función concreta o de un grupo de actividades igualmente específicas, ya sean de naturaleza consultiva (Estudios y Coordinación), ya sean auxiliares (Coordinación y Régimen interior), ya de naturaleza operativa (Acción cultural y Coordinación).

No faltan, evidentemente, unidades cuya descripción funcional comprende expresamente la coordinación o, incluso se limita a tal asignación, aunque en la denominación utilizada no aparezca el término de referencia. En las observaciones que siguen, no obstante, se prescindirá de las unidades que se encuentren en estas condiciones, así como de las aludidas en el anterior apartado c), con relación a las cuales nada ha de añadirse a lo ya indicado en otro lugar (III, 1).

2.2.2.- Contenido

Se ha hecho notar, acertadamente, que la coordinación "puede hacer referencia a cualquier clase de actividades administrativas, ya consistan en estudios, consultas, decisiones, ejecución o vigilancia; ya se trate de actividades jurídicas o técnicas; ya supongan definición de objetivos, de programas adecuados para alcanzarlos o de la ejecución operativa de estos programas" (87).

En estas condiciones no es de extrañar que la diversidad de contenido que pueden presentar las unidades de coordinación permita acudir a diferentes puntos de vista para clasificarlas. En efecto, podrían formularse las clasificaciones que a continuación se indican:

Por razón de la naturaleza de las actividades sobre las que la coordinación recae.

{ Unidades de coordinación sustantiva

{ Unidades de coordinación adjetiva

Por razón del ámbito físico hacia el cual la coordinación se proyecta.

{ Unidades de coordinación interna

{ Unidades de coordinación externa

Por razón del carácter bajo el cual la unidad opera.

{ Unidades centrales de coordinación

{ Unidades particulares de coordinación

Por razón de la amplitud del sector de actividades que constituyen el objeto de la coordinación.

{ Unidades de coordinación general

{ Unidades de coordinación especializada

El cuadro precedente recoge en primer lugar la clasificación que, a mi juicio, puede considerarse básica (88):

- Unidades de coordinación sustantiva, entendiéndose por tales aquellas que se proponen a asegurar la coherencia de las actividades de línea (actividades encaminadas directamente a la consecución de los fines distintivos), como serían, por ejemplo, las concebidas para operar en el campo de la coordinación hospitalaria, de los abastecimientos, de los transportes, etc.

- Unidades de coordinación adjetiva, cuyo objeto está constituido por las actividades de naturaleza instrumental o administrativa stricto sensu (coordinación en materia de personal, edificios, archivos, etc.).

Desde otro punto de vista cabe distinguir, - atendiendo al ámbito en que tienen lugar las actividades que se trata de coordinar:

- Unidades de coordinación interna, cuando su objeto está constituido por actividades desarrolladas por servicios propios de la orga

nización en que tales unidades radican.

- Unidades de coordinación externa, cuando -
tratan de armonizar la ejecución de activi-
dades a cargo de servicios ajenos a la orga
nización.

Esta clasificación, combinable pero no confun
dible con la anterior, puede considerarse, en cambio, -
coincidente en cierto sentido con la que se recoge en -
tercer lugar al distinguir:

- Unidades centrales de coordinación, cuando
aparecen constituidas con carácter interde-
partamental y, en consecuencia, externo des
de el punto de vista de la organización en
que se encuadran.
- Unidades particulares de coordinación, cuan
do están establecidas con la finalidad de -
satisfacer las necesidades de coordinación
propias del organismo a que pertenecen, por
lo que también podrían calificarse como de
carácter interno.

Obvio es señalar, a este respecto, que la con
traposición entre los términos central y particular es
meramente relativa. Así, por ejemplo, cuando en una or-
ganización compleja (como puede ser un departamento he-

terogéneo), existen unidades de coordinación en sus distintos sectores, la unidad departamental asume -y así - se califica en ocasiones- el carácter de central, aunque evidentemente no pueda confundirse con las de alcance interministerial.

El último criterio de clasificación apuntado consiste en atender a la amplitud del sector de actividades sobre el que la coordinación recae, distinguiendo de este modo:

- Unidades de coordinación general, cuando se proponen asegurar la unidad de acción en el desarrollo de diversas categorías o grupos de actividades.

- Unidades de coordinación especializada, cuando limitan su propósito coordinador a una categoría específica de actividades o problemas.

Esta clasificación, a mi modo de ver, puede también combinarse con las señaladas anteriormente. Así, por ejemplo una unidad de coordinación adjetiva puede revestir alcance genérico, en cuyo caso su campo de actuación estará constituido por todas las actividades de naturaleza instrumental, o por varias de ellas (Coordinación Interior, Coordinación Administrativa, etc.) o

bien tomar en cuenta una sola actividad o una sola técnica de tal naturaleza (Coordinación de Programas Inter_unos, Coordinación de Bibliotecas, etc.), asumiendo en tal caso carácter especializado.

Las clasificaciones precedentes pueden servir, quizá, para determinar el carácter de muchas unidades de coordinación existentes en la realidad administrativa. No obstante, por absurdo que parezca, no se ha de descartar la posibilidad -confirmada en la práctica- de que ciertas unidades aparezcan encargadas de la coordinación in genere, sin limitación alguna, o incluso de que en una misma organización se asigne dicho contenido, concurrentemente, a más de un elemento.

A este respecto parece innecesario señalar que una unidad de coordinación "total", abarcando la coordinación en todos sus aspectos, mas que rechazable, resulta inconcebible. Del mismo modo, tampoco es fácilmente imaginable, en una entidad de mediana envergadura, que una unidad de coordinación aparezca como encargada de asegurar la coordinación interna con carácter general - (la "coordinación de los servicios" o "de las actividades de los servicios", como frecuentemente se describe el contenido atribuido a dichos elementos), sin distinguir a qué clase de servicios o a qué clase de actividades se hace referencia. ¿Puede acaso suponerse que una -

sola unidad administrativa sea capaz de coordinar efectivamente, además de las actividades distintivas de los departamentos de línea, aspectos y problemas tan variados como la elaboración de disposiciones legales, las operaciones de contabilidad, los sistemas de clasificación de documentos, etc.?

Aun planteando la cuestión con alcance mas restringido, las unidades limitadas a la coordinación adjetiva adolecerían de un contenido excesivo si realmente pretendieran coordinar la ejecución de todas las actividades de carácter común o general (actividades horizontales). Esto explica que, en la práctica, las citadas unidades presenten la máxima indeterminación y fluidez.

En efecto, la confusión en este punto es tan notable que, mientras en algunos casos la unidad de coordinación adjetiva convive, dentro de una unidad mayor, al lado de otros servicios con funciones específicas consultivas o instrumentales, en otras ocasiones en globa a todos o a muchos de ellos. En el primer caso, su contenido reviste forzosamente un alcance muy reducido -casi residual- y desdibujado. En el segundo, por el contrario, la unidad de coordinación puede abarcar cualesquiera funciones de naturaleza instrumental, desde los servicios de registro de documentos hasta los de me

canización o suministros, que quedan incorporados a su propia estructura.

Como prueba de ello, basta con examinar la siguiente relación (89), en la que se recogen algunas actividades encuadradas expresamente en unidades de coordinación adjetiva que se presentan con alcance general (simplemente bajo tal denominación):

- Adquisiciones
- Almacén de material
- Arquitectura (proyectos e informes)
- Asuntos generales
- Derecho de petición
- Imprenta
- Información al público
- Ingeniería (proyectos e informes)
- Iniciativas
- Mecanización
- Mecanografía (pool mecanográfico)
- Organización y Métodos (O. y M.)
- Personal
- Prensa
- Programación y Control
- Proceso de datos
- Publicaciones

- Reclamaciones
- Recursos
- Registro general de documentos
- Secretaría

La simple lectura de la relación anterior permite por sí sola, formar un juicio negativo acerca de la sustantividad y consistencia funcional de las unidades de coordinación adjetiva. Ha de convenirse, en efecto, que resultaría ingenuo pensar que basta con atribuir el nombre de "unidades de coordinación" a una agrupación - cualquiera de actividades instrumentales para entender que la coordinación ha quedado institucionalizada orgánicamente o que se ha mejorado algo en este campo (90). Los que reclaman la creación de las citadas unidades deberían, pues, comenzar por describir su contenido, extremo al que, por cierto, no dedican la menor atención.

En definitiva, creo que en este punto pueden **mantenerse las siguientes afirmaciones:**

- a) La atribución de "funciones de coordinación" a unidades administrativas regulares no solamente no ha resuelto los problemas de esta clase, donde existían, sino que solamente ha servido para poner de manifiesto defectos estructurales o de dirección, creando por añadidura nuevos problemas de coordii

nación entre coordinadores. Como dice TERRY, "de hecho, la necesidad de medios especiales para alcanzar la coordinación puede indicar un pobre desarrollo del proceso directivo, especialmente (de las funciones) de organización y actuación. Parece, en efecto, que si el proceso de dirección no se ha cumplido bien, los esfuerzos para mejorar la coordinación se asientan sobre cimientos falsos" (91).

- b) La existencia de unidades cuyo contenido - abarque cualesquiera problemas de coordinación externos o internos, de línea o de apoyo, generales o especiales es inconcebible - de todo punto. Una unidad de coordinación - capaz de operar efectivamente en tales condiciones anularía las funciones de las jefaturas de línea y privaría de razón de ser a las unidades de servicio.
- c) Una unidad de coordinación general, operando en el campo de las funciones adjetivas, se encontrará normalmente entre estas dos situaciones: o su contenido aparece integrado por una agrupación heterogénea de funciones consultivas y /o auxiliares, perfectamente en-

cuadrables en otros puntos o bajo otras denominaciones, o su contenido se limita a la titularidad de una función coordinadora genérica e indefinible. La improcedencia del primer supuesto es evidente: coordinar no es asumir las funciones coordinables. En cuanto a la segunda hipótesis podrá ocurrir que la unidad trate de coordinar por la vía del ejercicio de autoridad de hecho, pudiendo obtener, todo lo mas, resultados muy limitados, o bien que la ausencia de contenido real la convierta en un elemento inoperante (92). A este respecto advierte LANGROD que "la creación de mecanismos particulares para coordinar la marcha de los órganos administrativos presenta el peligro, parcialmente probado por el ejemplo de la organización internacional, de que se establezcan engranajes separados de la vida real de la administración y operando en el vacío" (93).

- d) Las unidades de coordinación que presentan subdivisiones orgánicas internas aparecen dotadas de una estructura antinatural y tan compleja como sea necesario para alcanzar un volumen de actividades que justifique

el rango administrativo asignado. El centripetismo de las unidades de coordinación, ya aludido al tratar del coordinador individual, suele manifestarse en este caso a través de la incorporación de algunas unidades consultivas especializadas, pero particularmente son las actividades de naturaleza auxiliar o instrumental las que suelen ser objeto de este proceso de captación. Lógicamente, cuanto mayor sea la envergadura de la unidad de coordinación, mayor será la heterogeneidad e incongruencia de las actividades que constituyen su contenido.

- e) Los elementos que, bajo el nombre de "unidades de coordinación", llevan a cabo prestaciones instrumentales en forma centralizada, no solamente no resuelven en la práctica -- problemas de coordinación (ya se ha dicho -- que coordinar no es absorber las funciones que se estiman necesidades de coordinación), sino que frecuentemente los provocan al desvincular de ciertas unidades de línea funciones auxiliares intimamente ligadas a su quehacer operativo. Mas adelante habrá ocasión de comentar con mayor detalle el pro---

blema aludido en este punto.

- f) Una unidad con funciones instrumentales específicas, a la que se asigne, además, la misión de coordinar en el campo de la correspondiente técnica o de una categoría de determinada de actividades, puede operar, en la realidad, como centro de elaboración de criterios unificadores. Así, por ejemplo, un servicio central de información, un archivo central, un servicio de informática, etc., suelen tener asignada la coordinación de las actividades de otras unidades paralelas existentes en distintos sectores de la organización administrativa (94). La experiencia demuestra que, cuanto más especializado sea el campo de actividades contemplado por una unidad de esta clase, mayor será la posibilidad de alcanzar una coordinación efectiva.

Con relación a estas unidades -que no reciben, en la práctica, el nombre de "unidades de coordinación", sino una denominación acorde con su especialidad-, ha de hacerse notar, sin embargo: a) que, en muchas ocasiones, además de su misión coordinadora, tienen asignada formalmente autoridad funcional o especializada, en cuyo caso

sobra la primera atribución, b) que, cuando falta dicha autoridad, pueden también mostrar tendencia a operar como jefaturas funcionales de hecho, al margen del esquema formal, cursando instrucciones a las que, implícitamente, se trata de dar valor obligatorio y c) que, en otros casos, la coordinación no se lleva a cabo por la vía de comunicación directa, sino a través de la elaboración de propuestas o proyectos que se someten a la línea jerárquica, a fin de convertirlas en resoluciones de carácter vinculante.

2.2.3.- Rango

Tanto en la Administración como en el sector privado, las unidades "de coordinación" pueden surgir en cualquier grado de la escala jerárquica. De este modo, limitando nuestras observaciones a la Administración pública, podemos hallar, configurados como tales, elementos cuyo rango varía desde el de ministerio hasta el de simple negociado o unidad equivalente.

Es obvio que la tentación de crear unidades de coordinación a nivel de ministerio será tanto mas fuerte cuanto mas numerosos y graves sean los problemas de esta naturaleza. Y la experiencia confirma que esta gravedad depende, fundamentalmente, de las dos causas siguientes:

- La existencia de un número excesivo de departamentos.
- La existencia de funciones conexas dispersas en distintos ministerios.

Ambos defectos proceden del quebrantamiento de reglas básicas en materia de organización. El primero supone haber traspasado el límite óptimo de la división del trabajo. El segundo, la violación del principio de homogeneidad. La corrección de estas anomalías no puede producirse, por tanto, a través de la creación de un ministerio adicional, sino que ha de operarse por la vía de la reorganización. Parece preferible, por consiguiente, reagrupar las funciones afines y disminuir el número de departamentos mediante la constitución de bloques de gran envergadura situados bajo la autoridad de un solo ministro, solución que no ha dejado de tener aplicaciones concretas en los últimos años.

2.2.3.1.- Ministerios de Coordinación

Recientemente han sido varios los países que se han dejado seducir por la idea de establecer un departamento específico "de la Coordinación general". - Tras algunos fracasos en este sentido, entre los que cabe destacar la tentativa llevada a cabo por Francia en 1936 y no reiterada con posterioridad (95), pueden registrarse actualmente algunos departamentos que operan

bajo tal denominación.

Un primer ejemplo nos lo ofrece el Ministerio de la Coordinación en Grecia, creado a impulsos de las necesidades derivadas de la conflagración mundial. Dicho ministerio fue asignado, en un principio, al Vice presidente del Consejo y, con posterioridad, a un ministro al que se reconoce, sin embargo, preeminencia sobre los demás ("primero en el orden de los ministros"), lo que en la práctica parece haber dado lugar a ciertas -- fricciones.

La estructura del Ministerio de la Coordina--ción, establecido en 1946, ha sido objeto de sucesivas modificaciones (96), normalmente en el sentido de am--pliar su campo de actuación. En todo caso, no parece -- exacto considerar que "es, de hecho, un ministerio de -- la economía general (política económica, planificación, inversiones públicas)" (97), pues aunque tales funcio--nes hayan alcanzado en su esquema orgánico un desarrollo preponderante (la Dirección general 1ª, a la que se a--tribuyen, resulta ser, con mucho, la de mayor envergadu--ra), se han venido registrando en su contenido otras -- funciones que nada tienen que ver, en principio, con la política económica (asuntos de la OTAN), juntamente con otras de marcada vocación horizontal, como sucede, por

ejemplo, con la codificación administrativa general, - coordinación legislativa, organización y funciones de los organismos y servicios públicos -incluyendo, con én fasis especial, los problemas de descentralización y -- los relativos al control de la actividad administrativa-, procesos y métodos de trabajo, mecanización y equipo de oficinas, adiestramiento y valoración del personal, etc. (98), todo lo cual lleva a la conclusión de que el departamento de que se trata ha querido configurarse, en - realidad, como un ministerio de la coordinación general.

Por lo que se refiere al funcionamiento del - repetido ministerio, se ha hecho notar que "ha producido, en la práctica, ciertos problemas que obedecen esen cialmente al hecho de que los demás ministros no siem-- pre están dispuestos a prestar el concurso necesario al Ministerio de la Coordinación, para que éste último pue da ejercer su misión de modo efectivo. Por otra parte, la situación teóricamente preponderante del ministro de la Coordinación no ha conducido siempre a asegurar la - mejor colaboración posible con el ministro de Finanzas, que tiene conciencia de la preponderancia de hecho que tradicionalmente ha poseído. Nace así, frecuentemente, una rivalidad entre estos dos ministros, en detrimento de la coordinación efectiva de las actividades..."(99). Y es que, a mi juicio, si la coordinación supone, en -

alguna forma, el ejercicio de poder, la existencia de dos "coordinadores" operando efectivamente se presta a favorecer los conflictos propios de cualquier supuesto de concurrencia de autoridad, independientemente de que uno de los centros de poder en discordia tenga o no prioridad formal.

Un segundo ejemplo de departamento ministerial configurado como coordinador puede hallarse en la legislación brasileña mas reciente con la creación de un Ministerio de la Planificación y Coordinación General (Decreto-Ley nº 200, de 25 de febrero de 1967). Dicho departamento, al absorber los órganos que se encontraban hasta entonces subordinados a un ministro extraordinario para la Planificación y Coordinación Económica, supone, a la vez, la consolidación orgánica de las funciones asignadas a éste y el ensanchamiento de su contenido.

En efecto, la expresión coordinación general, aunque evidentemente excesiva, no obedece a un simple capricho, sino que por el contrario parece aludir a la presencia, dentro de la estructura del departamento, de ciertas funciones ajenas al campo de la economía, entre las que han de citarse las de "organización administrativa", "coordinación de la asistencia técnica interna-

cional" y de los "sistemas estadísticos y cartográficos".

No se atribuye al titular del departamento preeminencia formal sobre los demás ministros, aunque se ha de destacar, por lo que respecta a sus relaciones con el Ministerio de Finanzas, que éste pierde en favor de aquél la función de elaborar el anteproyecto - presupuestario anual.

Por otra parte, la disposición antes citada lleva a tal punto su preocupación por los mecanismos - coordinadores que, con independencia del ministerio señalado, prevé la posibilidad de que el Presidente de la República designe un Ministro Coordinador (art. 36) y de que se atribuyan igualmente funciones de coordinación a un máximo de tres ministros extraordinarios - (art. 37), aparte de otros cuatro que aparecen expresamente previstos "con funciones de coordinación y estímulo" en áreas específicas (100).

Desde un punto de vista crítico, la existencia de ministerios de la Coordinación pugna, a mi juicio, con las reglas fundamentales que deben presidir - la división ministerial y que no son otras, en esencia, que las aplicables con carácter general en materia de organización.

Creo, en efecto, que sería razonable reservar el carácter y la denominación de ministerio para las divisiones primarias de la Administración central con funciones de acción sustantiva (verticales). Según esto, las agrupaciones orgánicas de funciones meramente internas, sean preparatorias o complementarias (horizontales), no deberían configurarse como ministerios ni designarse de tal forma. El vocabulario administrativo ofrece la posibilidad de acudir a términos diferenciados para poner de relieve el carácter de elementos de apoyo (por ejemplo, Secretarías de Estado, etc.). En otras palabras, crear ministerios horizontales, subdivididos en direcciones generales, secciones y negociados me parece tan erróneo y expuesto a confusiones como si el Estado Mayor en el ejército se estructurase en divisiones, regimientos y batallones. Ha de señalarse, por añadidura, que esta torcida equiparación a los elementos de línea se presta a favorecer un crecimiento anormal del staff, fenómeno al que no es ajena nuestra Administración (101).

Ahora bien, el problema que plantean los ministerios de Coordinación no consiste sólo en una cuestión de nombre. Doy también por supuesto (el punto ha sido ya tratado con anterioridad), que un ministerio de la Coordinación general no puede pretender siquiera abarcar el campo que su denominación alude. El proble-

ma mas importante radica en que no parece posible atribuir a un determinado ministro, ya sea titular de un departamento o ya se trate solamente de un ministro "extraordinario" o sin cartera, la misión de coordinar las actividades de los restantes elementos del mismo rango sin correr el riesgo de provocar la ruptura del correspondiente nivel orgánico.

Obviamente, la coordinación plantea problemas de autoridad que hacen necesaria su asignación a un punto destacado dentro de la organización ministerial y configurado como su cabeza visible (102), debiendo entenderse, además, que no admite desapoderamiento o transferencia por vía de delegación, ya que uno de los requisitos de ésta supone la especificidad de las funciones que constituyen su objeto, y la coordinación, como se ha dicho, dista mucho de tener el carácter de función específica.

Aparte de ello, cuando el ejercicio de las funciones delegadas, aún teniendo carácter específico, haya de afectar a una serie de elementos encuadrados en un mismo nivel, es evidente que no puede recaer en ninguno de ellos sin superponerlo a los demás. No cabe pues, a mi modo de ver, hablar de "ministros delegados del presidente del gobierno" para calificar a los que ejercen competencias de signo horizontal (103). En rea

lidad, los departamentos coordinadores son ministerios potenciados o, si se prefiere, superministerios, como ocurre en la práctica con los departamentos de Planificación o, como se verá mas adelante, con los de Finanzas, al menos en su versión tradicional.

La cuestión no puede resolverse asignando al titular de un departamento horizontal una prelación "en el orden de los ministros", como sucede en la Administración griega, ya que este orden nunca puede tomarse en el sentido de gradación vertical. Tampoco se resuelve asignando a los ministerios horizontales, de una o de otra forma, el carácter de elementos de apoyo respecto al vértice de la Administración, como ocurre en el caso del Brasil (104), pues si la quiebra del modelo de organización jerárquico-funcional ha revelado, como una de sus causas, la tendencia del staff a interferir el sector de línea, es de presumir que, en la práctica, los ministerios horizontales terminarán por superponerse fácilmente a los departamentos operativos.

En consecuencia, descartada la validez de un "ministerio de la coordinación general", la solución negativa habrá de extenderse también a las funciones horizontales de alcance coordinador -es decir, directivo- tales como planificación, presupuestos, gestión fi

nanciera, organización, personal, etc. Las unidades administrativas encargadas de tales funciones, se califican o no como coordinadoras, no deben, pues, situarse a nivel ministerial, lo cual no impide, naturalmente, su vinculación inmediata al primer ministro o a eventuales viceprimeros ministros. Solamente de esta forma puede evitarse la debilitación de facto de los ministerios de línea y la supeditación, particularmente intensa en ciertos casos, de unos ministros a otros.

2.2.3.2.- La coordinación y los ministerios financieros

Mención especial merece, a este respecto, el papel coordinador asumido en la práctica por los departamentos financieros. En este punto, la expresión "coordinación" me parece un eufemismo utilizado para designar el principal centro de poder operante en el seno de la Administración pública. Dejando al margen el caso de los regímenes de los países de la Europa Oriental, en los que la posición dominante parece corresponder a los órganos encargados de la función planificadora, la regla general observada en los sistemas administrativos del continente consagra la prepotencia de hecho de los ministerios financieros incluso cuando, como es normal, carecen de prioridad asignada formalmente.

Esta especial situación de un departamento particular se matiza, en ocasiones, calificándola como "posición central" o "posición muy distinta". En otros

casos, con mayor concreción, se designa como "muy preeminente" o "de la mas fuerte influencia" (105), afirmando, incluso, que un ministerio de esta clase constituye "el principal organismo de coordinación de las actividades del poder ejecutivo central" (106). De este modo, con referencia a la Administración francesa - se ha llegado a decir que "el papel particular de un ministro -el de Finanzas- hace muy pesadas las tareas de coordinación y difícil, a veces, el ejercicio por el primer ministro de su poder de decisión" (107).

La observación es tan certera que estimo puede generalizarse a otros sistemas administrativos. En efecto, los instrumentos "de coordinación" de que dispone el titular del departamento financiero son de tal alcance que, en la práctica, pueden entrañar una notable limitación de las funciones del vértice y una fuerte dependencia de hecho de los demás ministros. Estos instrumentos consisten, fundamentalmente, en la preparación de los proyectos de presupuestos (y de sus modificaciones) y en el control fiscal preventivo.

En el terreno de los principios, la naturaleza directiva de ambas funciones parece aconsejar su vinculación inmediata a un punto situado fuera y por encima del nivel ministerial. Especialmente, se ha hecho notar, con relación a la administración presupes-

teria, que el requisito indispensable en esta materia "es que la planificación de amplio alcance oriente la formulación de los presupuestos anuales. Y el cumplimiento de este requisito se facilitaría si las oficinas de Presupuestos fuesen subdivisiones de la de **Planificación**" (108).

En efecto, si en la Administración tradicional -no planificada- la existencia de la unidad encargada de la preparación del proyecto presupuestario en el seno del ministerio de finanzas suponía solamente - la preponderancia de éste sobre los restantes departamentos, en la actualidad, la aparición de unidades centrales de planificación que se sitúan, por regla general, fuera de aquel ministerio, plantea además problemas de coordinación entre plan y presupuesto antes inexistentes, cuya mejor solución sólo puede alcanzarse - por medio de la aproximación orgánica de ambos.

Evidentemente, este acercamiento puede tener lugar de distintas formas. Cabe, en efecto, llevar el plan al departamento en que radica la unidad presupuestaria como cabe, también, llevar el presupuesto a la - unidad encargada de la elaboración del plan. Y, como - fórmula de transacción, cabe también pensar en la constitución de un nuevo ministerio agrupando presupuesto y plan.

Acumular la unidad central de planificación al ministerio financiero, ampliando aún mas su contenido (solución ensayada en Túnez bajo el nombre de Ministerio para el Plan y las Finanzas), evitaría los problemas de coordinación aludidos, pero añadiría poder - sobre poder hasta convertir a dicho departamento en el centro de gravitación de la Administración del Estado.

Desvincular del ministerio financiero la unidad presupuestaria para constituir un nuevo departamento horizontal, al que se incorporase también la unidad central de planificación (fórmula adoptada en Italia bajo el nombre de Ministerio del Presupuesto y Programación), supondría al lado del inconveniente ya señalado -ministerio "prepotente"- un aumento del número total de departamentos, cifra que por lo general resulta, en la mayor parte de los casos, mas elevada de lo -- que sería deseable.

Queda, pues, como solución óptima, la consistente en transferir la unidad presupuestaria al vértice de la Administración central, bien sea adscribiendo la inmediatamente a este punto, o bien encuadrándola - en la unidad central de planificación o en una agrupación mas amplia de funciones de apoyo que, a mi juicio, no debe ser configurada como un ministerio. Ello situaría el poder de hecho que la preparación del presupuesto

to implica en el punto en que, por imperativos formales, debe radicar.

La solución indicada fue introducida en el - gobierno federal de los Estados Unidos al integrar el Bureau of the Budget en la Oficina Ejecutiva del Presidente (109), y posteriormente en Puerto Rico al encuadrar la unidad presupuestaria en la Oficina del Gobernador del Estado (110). Brasil, como ya se ha dicho, - incluye dentro de la competencia del Ministerio de Planificación y Coordinación General la función de elaborar la propuesta presupuestaria anual (111), habiéndose ensayado también una solución semejante en el Ecuador al constituir una Secretaría Técnica de Administración como agrupación de apoyo integrada por las unidades centrales de Presupuesto, Personal y Organización (112).

En definitiva, la labor de preparación del - presupuesto deriva, como se ha dicho, en el ejercicio de un alto grado de poder, porque en la práctica esta preparación no se reduce nunca a una mera totalización de las estimaciones originales de los distintos departamentos y organismos. En efecto, dichas estimaciones exceden normalmente a las previsiones de ingresos en - medida tal que imponen una revisión a fondo, en el sentido de reducir las cifras primitivas hasta lograr un

proyecto viable. Y esta tarea de ponderación no puede residir, sin quebrantar la misma lógica de la organización, en un departamento que estima sus propias necesidades y las de los demás ministerios (113).

Por ello, según el punto de vista que me parece mas acertado, el encuadramiento actual de la unidad presupuestaria dentro de los ministerios financieros, en la mayoría de los casos, se justifica casi exclusivamente por circunstancias de carácter histórico, mas bien que por el juego de principios objetivos, y ha producido en la práctica el efecto de subordinar el presupuesto a la gestión financiera hasta el punto de considerarlo como un aspecto parcial de la misma.

Como muy bien advierte MUÑOZ AMATO "... tanto en la teoría como en la práctica se repite con frecuencia el clisé de que la formulación y ejecución del presupuesto son fases de la Administración financiera", añadiendo en otro lugar que "... contra la tendencia - prevalecte de que el presupuesto es una parte de la Administración financiera, lo consideramos aquí como - una fase de la planificación, para destacar así su utilidad principal y evitar que ella se subordine a los - procedimientos fiscales de rango secundario" (114).

Análogas consideraciones pueden hacerse en

lo que atañe al control fiscal previo. Dicho control, a diferencia de los que se establecen con carácter final o subsiguiente, tiende a impedir la realización de actos irregulares, no a corregirlos. De aquí su mayor efectividad y su calificación usual de control preventivo .

Que la función de control, in genere, posee virtualidad coordinadora es algo que parece estar fuera de discusión. Incluso algún autor, como se ha visto en otro lugar, llega a identificar control y coordinación como términos equivalentes (115), lo cual parece excesivo, a no ser que el concepto de control se amplie hasta sacarlo de quicio. En este aspecto estimo, sin embargo, que el ejercicio del control, en sentido propio, afecta menos a la coordinación de actividades que las restantes funciones directivas. Esta limitación resulta aún mas clara cuando se trata del control fiscal preventivo, ya que éste sólo opera, en principio, cuando los actos que se le someten tienen lugar. No puede, en efecto, provocar su ejecución ni aconsejar en el fondo sobre su oportunidad, porque su razón de ser no consiste en impulsar la acción administrativa ni, menos aún, en asegurar su coherencia, sino solamente en vigilar su desarrollo en términos de estricta legalidad financiera.

Siendo esto así, los efectos positivos del control previo en materia de coordinación aparecen como muy restringidos. Su ejercicio puede, desde luego, afectar negativamente a la coordinación al incidir en la tempestividad de la acción administrativa. Y puede también, naturalmente, dar lugar a la producción de importantes efectos coordinadores indirectos, en vía de regreso, al proporcionar información de base para la posterior adopción de decisiones de alcance general.

Sin embargo, la limitación apuntada no priva a la función de control de su calidad directiva (como tal la hemos visto configurada ex omnium sententia en los cuadros que se insertan en el epígrafe 1.4), antes al contrario, la facultad de examen y valoración que dicha función implica refuerza dicha nota de un modo muy particular, convirtiéndola además en una actividad extremadamente delicada. Este inconveniente es mas grave en los controles previos que en los finales o póstumos, ya que el inevitable matiz de vigilancia que acompaña a aquéllos se presta a favorecer la producción de repercusiones negativas en las unidades o en los individuos afectados.

En otras palabras, el control fiscal previo (interno) posee una indudable naturaleza directiva, juntamente con un escaso valor directo en materia de

coordinación de la actividad administrativa y un acusa do efecto coordinador indirecto cuyo alcance, sin em-- bargo, se reduce a aspectos concretos de otras funcio-- nes directivas, especialmente a la programación presu-- puestaria.

Atendiendo a la forma de ejercerse suelen - contraponerse los controles sin órgano separado y los controles institucionalizados. Esta distinción hemos de entenderla referida a los controles administrativos in-- ternos y cobra en este lugar particular importancia por que, al aludir a dos modalidades de ejercicio, no indi-- ca que dicha función pueda tener una doble naturaleza o proceder de fuentes distintas. Cualquiera que sea la fórmula orgánica bajo la cual el control opera, su na-- turealeza directiva permanece invariable y, en consecuen-- cia, sólo es admisible cuando se ejerce por la propia jefatura (control jerárquico), o por medio de un órgano que actúa en su nombre con el carácter de elemento de apoyo.

En el terreno de los principios cabe afirmar, pues, que no es posible, en ninguna organización, asig-- nar a una unidad concreta funciones de control, como - contenido propio, sin superponerla automáticamente a - los elementos del mismo nivel, es decir, sin convertir-- la en posición directiva. El control interno, por su pro-- pia naturaleza, tiene siempre su origen en la noción de

autoridad formal, de modo que cuando se lleva a cabo a través de órganos ad hoc, la actuación de éstos, lejos de suponer el ejercicio de una competencia originaria, reviste carácter meramente auxiliar o instrumental. -- Tal es, por ejemplo, el caso de las inspecciones administrativas propias de los distintos departamentos ministeriales, cuya organización en este punto ha de estimarse correcta.

Ahora bien, como es sabido, el control fiscal previo se ejerce por medio de órganos separados cuyo encuadramiento radica, normalmente, en el departamento financiero (116) y cuyas ramificaciones alcanzan a todo el aparato de gobierno, extendiéndose además en sentido ascendente usque ad verticem. Si las disposiciones orgánicas que regulan la administración pública atribuyen esta función a un departamento particular como propia --y la solución contraria en nuestro sistema no parece clara, ni mucho menos-- se ha de convenir que nos hallamos en presencia de una unidad administrativa que es bastante mas que un ministerio, o de un control heterodoxo en cuanto se ejercita no desde arriba, sino desde el flanco dentro del nivel ministerial.

De este modo queda planteado, a mi juicio, un importante problema estructural: determinar el punto al que han de adscribirse los controles institucionaliza-

dos internos de alcance general, y especialmente el control fiscal preventivo.

A este respecto, parece evidente que la preferencia por una fórmula concreta, entre las varias - que cabe imaginar como soluciones posibles, no puede ser decidida exclusivamente desde el punto de vista de la efectividad del control (criterio que tiende a prevalecer en el organismo que controla), sino que también han de tomarse en cuenta consideraciones relativas a la eficiencia y oportunidad de la acción administrativa (primordiales para el órgano que administra). A ello han de añadirse, como aspectos que no siempre - suelen ser justamente valorados, los que afectan al / coste del propio aparato de control en relación con el riesgo que se trata de cubrir.

Por lo que se refiere a su efectividad, suele admitirse que los controles preventivos que presentan posibilidades mas limitadas son los ejercidos dentro de cada rama de la Administración, mientras que - los establecidos con carácter externo ofrecen, objetivamente, las mayores garantías dentro de ese mismo campo. Los controles previos internos centralizados en un solo órgano para toda la Administración se sitúan, en cuanto a su efectividad, en una posición intermedia - (117).

En cambio, por lo que atañe a la eficiencia y oportunidad de la acción administrativa, resulta obvio que el control previo, concebido como función interna de cada departamento (sometido, si es preciso, a revisiones periódicas), puede revestir mayor agilidad que los que operan en forma centralizada o con carácter externo. A esta ventaja ha de añadirse la que supone el restablecimiento de la autoridad y responsabilidad del titular de cada rama de la Administración.

La lentitud de los controles preventivos - centralizados ha sido reiteradamente denunciada en los sistemas administrativos mas variados, hasta el punto de que parece constituir un mal general. Por la claridad de los términos utilizados, y porque la situación descrita puede, quizá, ser objeto de generalización, - vale la pena reproducir en este lugar los siguientes - párrafos, tomados de una publicación de las Naciones - Unidas:

"Es precisamente el control previo el que, - desde años atras, está siendo causa de fuertes críticas tanto de parte de los funcionarios del gobierno como de parte de consultores administrativos... sin embargo, la historia de la fiscalización pública en Colombia, después de la intervención de la misión Meemerer, muestra que a pesar de los dobles y tri

ples controles, no han disminuido los actos ilegales en el manejo de los fondos públicos, pero en cambio la marcha eficiente de las gestiones administrativas sí fue puesta en peligro por esos mismos controles, considerados como una de las causas principales de la gran lentitud en las operaciones gubernamentales" (118).

Ha de advertirse que el control previo cuyo funcionamiento se censura en los párrafos anteriores se encuentra encomendado a un organismo externo a la Administración. En efecto, el artículo 59 de la Constitución colombiana atribuye a la Contraloría General de la República la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración. El Contralor General es designado por el poder legislativo por períodos de dos años, figurando entre sus funciones las de llevar las cuentas generales, determinar los sistemas de contabilidad y las normas aplicables a la rendición de cuentas. El sistema, fundamentalmente, coincide con el que se aplica en otras repúblicas hispanoamericanas.

Un ensayo en cierto modo semejante tuvo lugar en nuestro país al crearse, mediante Real Decreto Ley de 19 de junio de 1924, reglamentado en 3 de marzo de 1925, el Tribunal Superior de la Hacienda Pública,

bajo la dependencia de las Cortes, suprimiéndose el Tribunal de Cuentas del Reino y la hoy centenaria Intervención General de la Administración del Estado, cuyas funciones fiscalizadoras e interventoras quedaron encomendadas a dicho Tribunal, al paso que las de naturaleza contable se transferían a la Dirección General del Tesoro público, que con tal motivo, adoptó la nueva denominación de Dirección General de Tesorería y Contabilidad.

Fue, posiblemente, la separación de ambas clases de funciones -de control previo y contables- juntamente con la acumulación del control preventivo y consuntivo, lo que determinó la brevedad del ensayo y el restablecimiento del sistema anterior (Real Decreto Ley de 4 de febrero de 1930 y Orden de 24 de los mismos mes y año). De aquí que nuestros especialistas en la materia hayan considerado como un grave error la fórmula intentada en este punto por el Directorio militar.

El propio preámbulo del Real Decreto Ley de 4 de febrero de 1930 alude con dureza a la ineficacia del aludido Tribunal:

"La reunión en una sola persona -la del Presidente de este Tribunal Supremo- de dos funciones tan opuestas como la de Fiscal e In-

terventor dentro de la Administración activa, y la de censor de los actos realizados por la misma Administración intervenida por él, y la carencia de medios adecuados para el ejercicio de la función atribuida a los Interventores Delegados del propio Presidente en las dependencias del Ministerio de Hacienda, de los cuales se halla separada la contabilidad, verdadera fiscalizadora de los actos administrativos, hacen palmaria esta ineficacia".

En este aspecto, el juicio de FABREGAS DEL PILAR reviste también un especial rigor al afirmar que con dicha solución el Ministerio de Hacienda quedó apartado de una función imprescindible para él y unida de modo indisoluble a la contabilidad, añadiendo que "el control administrativo de la actividad fiscal no se puede desligar del Ministerio de Hacienda. La mas profunda raíz del rotundo fracaso de extraerlo de él, encomendándolo al Presidente del suprimido Tribunal de la Hacienda Pública se halla precisamente en el desconocimiento de esta exigencia... Pero se dirá ¿quién vigila al vigilante? Atribuyendo el control administrativo a un organismo independiente de la Administración y no incluido en ella, será mas eficaz, y esto es lo que se intentó el año 1924... ¡Ah! pero es que, a mas de ser ello mera teoría y de poderse aplicar, generali

zando el principio de suspicacia de que parte, a todos aquellos a quienes se encomienden funciones de constatación, supervisión y vigilancia, no tiene ni asomo de fundamento cuando se quiere aplicar al control de la actividad fiscal, porque teniendo por base y objeto la ejecución del presupuesto, nadie está en mejores condiciones de ejercerla ni mas interesado en que ella sea efectiva que el Ministerio de Hacienda, que es el responsable de ella desde el momento de su preparación - hasta el de rendimiento de la cuenta general" (119).

Resulta paradójico, en mi opinión, que a la pregunta ¿quién vigila al vigilante? se quiera oponer la idea de suspicacia cuando, precisamente, todo el montaje del control previo se basa en esa misma desconfianza. Por otra parte, al afirmar que nadie está mas interesado en la efectividad del control que el propio departamento financiero, se olvida que, lógicamente, cabe suponer un interés superior en los órganos que representan a la colectividad, los cuales, por otra parte, se encuentran menos expuestos a condicionamientos e interferencias en el ejercicio de aquella función.

En todo caso, la mayor efectividad del control externo resulta, a mi juicio indiscutible y, desde un punto de vista orgánico, corrige la anomalía que supone la existencia de un "departamento dominante"; sometiendo

a todos los ministerios a las mismas reglas de juego. Los defectos que acompañaron a la bienintencionada tentativa de 1924, en orden a suprimir la dependencia del fiscalizador al fiscalizado, no parecen defectos necesarios. Nada obliga, posiblemente, a acumular la fiscalización previa y el control consuntivo en un mismo órgano (120), ni a separar las funciones de contabilidad de las de control previo.

Tampoco parece obligado suponer mayor lentitud en el control externo que en el interno centralizado. Los efectos dilatorios y muchas veces entorpecedores a que antes se hizo referencia son inherentes al carácter preventivo de la fiscalización y no dependen de la modalidad externa o interna que ésta adopte. Esto explica la tendencia actual a atenuar los controles fiscales preventivos al paso que se refuerzan los de carácter final o póstumo.

Esta evolución es hoy puesta de relieve incluso por ilustres hacendistas. Así, por ejemplo, se ha señalado que "si el control preventivo es innegablemente, y con mucho, mas eficaz que el sucesivo, presenta sin embargo, con relación a éste, el inconveniente de ralentizar el proceso formativo del acto o de retardar su eficacia; tal inconveniente resulta hoy muy escusado dado que el carácter asumido por las funciones es

tatales requiere la máxima aceleración de la acción administrativa en el tiempo, a fin de que pueda alcanzar de lleno las finalidades perseguidas. De aquí deriva la tendencia a extender mas y mas los controles sucesivos en detrimento de los preventivos, si bien es indudable la menor efectividad de éstos" (121).

Quedan aún por comentar dos extremos que pueden contribuir también a explicar la preeminencia del Ministerio de Hacienda en nuestro sistema administrativo:

- La vinculación del Tribunal de Cuentas al citado Ministerio.
- El encuadramiento orgánico, dentro del mismo, de la Dirección General de lo Contencioso del Estado.

Tales aspectos, que a mi juicio representan igualmente sendas anomalías, merecen sin duda un detenido examen que, sin embargo, ha de ser aquí forzosamente breve, toda vez que, desde el punto de vista que mas nos interesa (coordinación de las actividades administrativas), las repercusiones prácticas de las funciones de dichos organismos parecen ser muy limitadas.

Por lo que se refiere al Tribunal de Cuentas, sin embargo, la posibilidad de operar ampliamente, en el campo de la coordinación administrativa podría enca-

jar en los preceptos contenidos en los artículos 1 y 11 de la Ley reguladora (3 de diciembre de 1953), cuando se alude a las memorias ordinarias y extraordinarias y, especialmente, a la posibilidad de formular notas u observaciones si, en el ejercicio de su función jurisdiccional, observara el Tribunal "prácticas administrativas no adecuadas a la finalidad del caso o perjudiciales para el Tesoro público" (¿no son dañosos para el Tesoro público los supuestos de coordinación negativa?), pudiendo indicar en ellas, incluso, la conveniencia de modificar textos legales o reglamentarios, siempre que, a juicio del Tribunal en Pleno, la importancia de la cuestión aconseje dichas observaciones .

En la misma línea no es de extrañar, pues, que en otros sistemas los citados Tribunales tomen en consideración, de una o de otra forma, problemas de coordinación administrativa. Así, por ejemplo, la Cour des Comptes, en Francia, parece preocuparse cada vez mas de llevar a cabo "un verdadero control de la coordinación entre las distintas clases de organismos públicos competentes en un mismo sector, habiendo luchado en particular contra la multiplicación de organismos autónomos" (122). De modo semejante, el Bundesrechnungshof en Alemania Federal (Ley de 27 de noviembre de 1950), al englobar entre sus funciones la de proponer medidas

encaminadas a lograr la racionalización de las estructuras administrativas, puede tratar de corregir situaciones que afecten a la coordinación de los servicios. De modo expreso, el Presidente de dicho Tribunal opera como delegado federal para la economía y el rendimiento de la Administración, correspondiéndole, en este aspecto, tomar contacto con el Gobierno federal y los cuerpos legislativos a fin de provocar una disminución de gastos o un aumento de la eficiencia de la Administración, para lo cual puede formular recomendaciones por su propia iniciativa.

Pero, en la práctica, no es este el caso de nuestro Tribunal de Cuentas. La crónica debilidad y penuria de medios de tan venerable institución, calificada como un caso de "auténtica atrofia funcional" (123), la convierten en un organismo de escasa proyección externa y que, evidentemente, no destaca por su operatividad en materia de coordinación. No es extraño, por ello, que la doctrina se haya ocupado reiteradamente de analizar las causas determinantes de su languidez, coincidiendo en estimarlas ajenas al propio Tribunal y proponiendo, por lo general, la supresión de sus vinculaciones administrativas con el Ministerio de Hacienda (124), especialmente intensas en materia de personal.

Por lo que afecta a la Dirección General de lo Contencioso del Estado, sus posibilidades en materia

de coordinación pueden inferirse de distintos preceptos del Reglamento orgánico de dicha Dirección General y del Cuerpo de Abogados del Estado (Decreto de 27 de julio de 1943), principalmente de aquéllos que la contemplan en su faceta de órgano consultivo de la Administración central.

Es evidente, en efecto, que todo servicio consultivo centralizado puede contribuir a la coordinación, dentro de la materia a que se refiere su competencia, aunque sus informes o dictámenes no tengan carácter vinculante. En este aspecto, correspondiendo a la Dirección General de lo Contencioso "el asesoramiento jurídico de la Administración central, y especialmente del Ministerio de Hacienda" (art. 1), cabe considerarla, en algún modo, como órgano de coordinación jurídica, máxime teniendo en cuenta:

- Que se confiere a dicha Dirección General el carácter de centro superior consultivo, sin perjuicio de las atribuciones del Consejo de Estado.
- Que, después del informe de la Dirección General, no puede ya dictaminar ningún órgano administrativo, salvo el citado Consejo.

Por otra parte, cuando los dictámenes emitidos por la Dirección General de lo Contencioso contengan una propuesta de resolución que haya de publicarse con carácter de aplicación general, el expediente podrá volver a dicho Centro, si el Ministerio así lo acuerda, para que redacte la resolución correspondiente.

Del mismo modo, en la praxis observada por las Abogacías del Estado se advierte que, normalmente, los asuntos complejos suelen ser remitidos a la Dirección General que, de este modo, puede unificar el tratamiento de determinadas cuestiones. El mantenimiento de la unidad de criterio en los servicios encomendados a los funcionarios del Cuerpo de Abogados del Estado se asegura también por medio de órdenes e instrucciones emanadas del centro directivo.

En las otras dos facetas asignadas a los servicios dependientes de la Dirección General de lo Contencioso, a saber, la representación y defensa en juicio del Estado y de sus organismos autónomos, y la gestión de los impuestos generales sobre sucesiones y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, el matiz coordinador no parece advertirse con la misma intensidad que en la vertiente consultiva.

En todo caso, tanto esta última función como la relativa a la representación y defensa en juicio de la Administración, tienen un indudable signo horizontal que parece requerir, en principio, su vinculación inmediata al vértice de la Administración pública. Así lo ha entendido ROYO VILLANOVA cuando, al hablar de la Dirección General de la Contencioso, sostiene que:

"En buenos términos de organización cabe discutir su adscripción al Ministerio de Hacienda. Se trata de un organismo encargado de la defensa de los derechos del Estado y de la asesoría jurídica de éste, a través del Cuerpo de Abogados del Estado, es decir, de un organismo encargado de funciones netamente jurídicas. Los Abogados del Estado lo son de todo el Estado y no sólo de la Hacienda pública. En términos abstractos deberían depender de la Presidencia del Gobierno, como órgano general de toda la Administración. Su dependencia al Ministerio de Hacienda se debe, seguramente, a la función de liquidadores del impuesto de derechos reales que, en buenos términos de organización, es totalmente distinta de

la función de asistencia judicial y de asesoramiento del Estado (125)".

Deben señalarse, por último, como aspectos que también concurren a acentuar el matiz coordinador de las actividades de los departamentos financieros, poniendo de relieve, al mismo tiempo, su capacidad para absorber funciones de alcance general,

- El encuadramiento, frecuente en dichos ministerios, de las unidades centrales de Organización y Métodos o de racionalización administrativa, como es el caso de Francia, Holanda, Suiza, Noruega y Finlandia, entre otros países, y como ha sido también el de Inglaterra en el período comprendido entre 1942 y 1968 (126).

- La adscripción de los servicios centrales de suministros de material y equipo de oficinas, incluyendo en ocasiones las actividades de normalización dentro de este campo (127).

- El papel preponderante que suelen asumir los citados ministerios en materia de administración del personal (determinación de plantillas, retribuciones, etc.), que

algún caso, como sucede en Irlanda, llega al extremo de atribuir al Secretario General del Departamento de Finanzas la jefatura superior de la función pública.

Todo ello justifica sobradamente, a mi juicio, que no es la actividad financiera de estos ministerios, sino precisamente sus funciones no financieras las que los convierten en elementos clave desde el punto de vista de la coordinación administrativa. En definitiva, los departamentos financieros son, en gran medida, departamentos de administración general o de servicios generales.

2.3.- Comisiones de coordinación y otros mecanismos análogos

Puede afirmarse que existe el convencimiento general de que las comisiones constituyen el tratamiento curativo y preventivo por excelencia para los problemas de coordinación. En efecto, raro es en la práctica administrativa el caso en que, frente a un problema de esta naturaleza, no se acuda a la creación de una comisión ad hoc (128). Los ejemplos que podrían apoyar esta apreciación son tan abundantes que parece preferible omitir toda referencia.

Tres observaciones previas han de hacerse,

sin embargo, antes de entrar en comentarios sobre tales mecanismos de coordinación. En primer lugar, se ha de destacar la absoluta falta de precisión terminológica en el empleo de las expresiones comisión, consejo, junta, comité, etc. La utilización de los términos citados se lleva a cabo indiscriminadamente para designar órganos a los que se atribuyen las funciones más diversas, dentro de los niveles más variados. En la necesidad de evitar repeticiones inútiles adoptaré aquí, con valor genérico, el término comisión, sin entrar en el problema apuntado.

En segundo lugar, al igual que ha quedado señalado al tratar de la figura del coordinador individual y de las unidades regulares de coordinación, se ha de hacer notar que las comisiones que asumen la mayor parte del trabajo dentro de este campo no se denominan, normalmente, coordinadoras, ni precisan llevar ese apellido para desarrollar una labor positiva en materia de coordinación.

Tal es el caso de los órganos colegiados con funciones decisorias y también el de las comisiones que, con carácter puramente consultivo, operan dentro de áreas específicas de la dirección o de los fines distintivos de la entidad.

Evidentemente, estos órganos son operantes en materia de coordinación, y lo son, precisamente, - por no estar concebidos de modo expreso como tales órganos coordinadores, a secas. Los comentarios que se hagan mas adelante se referirán, por tanto, de modo - preferente, a las comisiones y otros mecanismos semejantes regulados exclusivamente como soportes de la - coordinación y privados, en consecuencia, de la facultad de adoptar decisiones o de desarrollar actividades que incidan en el campo de determinadas funciones claramente identificables.

Finalmente, por lo que se refiere al ámbito en que tales mecanismos se desenvuelven, se ha de hacer también una última observación. Normalmente suele admitirse que el coordinador individual y las unidades de coordinación miran hacia el interior de la estructura de la organización, mientras que las comisiones y demás fórmulas de base colectiva contemplan problemas de coordinación interdepartamental o interorgánica.

A mi juicio, sin embargo, esta distinción no puede admitirse sin ciertas reservas. En efecto, la - práctica muestra frecuentemente la existencia de comisiones constituidas para resolver problemas de coordinación meramente internos, así como la de posiciones

individuales y unidades orgánicas encargadas de asegurar la coordinación interdepartamental.

Por otra parte, las propias expresiones interno e interdepartamental no pasan de tener un valor aproximado y relativo. Los problemas de coordinación se caracterizan mas bien por el nivel en que se plantean que por su naturaleza interna o interdepartamental. Toda organización, y esto es aún mas evidente en la Administración pública, puede ser tratada también como un sector particular integrado dentro de una organización más amplia, de la misma forma que una subdivisión cualquiera, dentro de una organización determinada, puede también considerarse, en ciertos aspectos, como una organización en sí. La moderna teoría de la Organización inspirada en la escuela de los sistemas, insiste especialmente en este punto de vista.

2.3.1.- Clasificaciones

La Administración pública constituye un terreno ideal para la proliferación de comisiones y demás órganos de base colectiva. Como señala DÉROCHE "la comisión es ya un rito necesario, sin cuyo cumplimiento ninguna decisión, aunque sea de poca importancia, puede producirse... La reacción del funcionario de autoridad, e incluso del propio ministro, frente a cualquier difi-

cultad, desemboca en un formalismo mágico-religioso; existe un problema, luego es preciso crear una comisión... La Administración se convierte así en el reino de las comisiones" (129). A ello cabría añadir la conocida opinión que considera a las comisiones como una manifestación de maquiavelismo directivo y que podría constituir el reverso del párrafo anterior: - "se trata de aplazar o de no resolver un problema, - luego es preciso crear una comisión".

Pero, aunque las afirmaciones anteriores - puedan contener cierta dosis de exageración, lo cierto es que, desde un punto de vista orgánico, las comisiones, en la Administración, presentan un abigarrado polimorfismo, nacido posiblemente de su misma abundancia y de la multiplicidad de los fines que se les encomiendan. En efecto, existen comisiones que se desdobl_{an} en subcomisiones, como existen otras que se integran en una entidad superior (130). Algunas comisiones cuentan solamente con tres o cuatro miembros, -- mientras otras sobrepasan el medio centenar. A su vez, la estructura de una comisión puede limitarse a un esquema elemental, formado por las posiciones de presidente, secretario y vocales, o aparecer provista de -- posiciones adicionales, bien sea acudiendo a la distinción entre presidente nato y presidente efectivo o

bien dotándola de uno o varios vicepresidentes y vicesecretarios y, en algún caso, por añadidura, de un coordinador (131).

No menos confuso resultaría el panorama si se contemplan las variedades que presentan estos órganos por razón de su permanencia en el tiempo o de la frecuencia de sus actuaciones. Ciertas comisiones se configuran como órganos permanentes, mientras que - otras se constituyen por un plazo fijado de antemano o para la realización de un trabajo específico, siendo evidente, en este último caso, que la subsistencia de la comisión puede depender del ritmo de sus actividades. Por lo que se refiere a la frecuencia de sus - actuaciones, algunas comisiones se reúnen semanalmente, o incluso a intervalos más breves, mientras que - para otras se considera suficiente una sesión anual - que, en ciertos casos, puede no llegar siquiera a celebrarse.

Atendiendo a su origen, unas comisiones proceden directamente de la Ley; otras, de disposiciones administrativas de cualquier rango, incluso meramente internas. Esta diversidad de nacimientos haría punto menos que imposible la elaboración de un catálogo general de las comisiones existentes en un determinado sistema administrativo, si bien ha de reconocerse que

semejante inventario no ofrecería especial utilidad.

Igualmente variado resultaría el panorama si se contempla el fenómeno de las comisiones desde el punto de vista de su composición. Así, mientras algunas incluyen solamente elementos de extracción administrativa, otras dan cabida a representantes de los sectores profesionales o sociales mas diversos. A su vez, cuando las comisiones aparecen integradas exclusivamente por miembros procedentes de la Administración puede ocurrir que se mantenga la paridad de status entre sus componentes o que participen en ella funcionarios de distinto rango.

Desde este punto de vista, por razón del nivel a que pertenecen los miembros de las comisiones, pueden distinguirse (132):

- a) Comisiones a nivel ministerial.
- b) Comisiones a nivel de segundas jefaturas de los departamentos ministeriales.
- c) Comisiones a nivel de directores generales y jefaturas asimiladas.
- d) Comisiones a nivel técnico y profesional.

Esta clasificación por niveles puede tener importantes repercusiones sobre las materias cuya coordinación se trata de asegurar dentro de cada uno de ellos:

- a) Las comisiones constituidas a nivel ministerial abordan, normalmente, problemas de coordinación que afectan a las directrices generales de la acción de los respectivos ministerios. En cierto sentido, -- pues, podría hablarse aquí de coordinación política (133).
- b) Las comisiones integradas por segundas jefaturas de los departamentos ministeriales tienen por objeto la coordinación en aspectos fundamentales en materia administrativa. Es evidente que la separación de coordinación política y coordinación administrativa a nivel superior puede -- presentar, en ocasiones, dificultades insuperables.
- c) Las comisiones formadas por directores -- generales persiguen, normalmente, la coordinación de problemas reglamentarios y -- cuestiones de procedimiento. (134).

d) Las comisiones a nivel de jefes de dependencia administrativa, especialistas y profesionales se proponen la coordinación de problemas técnicos, científicos y similares.

Por mi parte, y desde otro ángulo, estimo - que los órganos de base colectiva, en general, podrían clasificarse atendiendo a la naturaleza esencial de sus funciones, del modo siguiente:

a) Con funciones decisorias	{	Genéricas	{	Organos superiores de gobierno en las distintas esferas de la Administración pública.
			{	Organos colegiados de dirección administrativa a nivel superior - (dirigente plural).
		{	{	Organos secundarios de gobierno en las distintas esferas administrativas
				Dirigente plural a nivel intermedio y bajo en la llamada organización por comités
				Comisiones con funciones resolutorias limitadas por razón de la materia

- | | | |
|-------------------------------------|-----------------|--|
| | (General | (Comisiones y otros órganos asesores colectivos de competencia no limitada por razón de la materia (junta de jefes, junta asesora, etc.). |
| b) Con funciones de mera asistencia | (| (Comisiones con funciones consultivas limitadas a funciones específicas de la dirección (organización, planificación, personal, etc.). |
| | (Especializada | (Comisiones con funciones consultivas limitadas a parcelas concretas de los fines sustantivos de la entidad (Comisiones Informativas en la Administración Local, etc.). |
| | | (Comisiones con funciones consultivas limitadas al estudio de un problema particular. |
| c) Con funciones mixtas | (| (Comisiones con funciones decisorias y consultivas (Comisión Provincial de Servicios Técnicos, etc.). |

Por lo que se refiere al lugar que habrían de ocupar, dentro de la clasificación anterior, las comisiones de coordinación, se ha de advertir que, en la práctica, cualquier comisión, grande o pequeña, tenga asignadas o no funciones decisorias, recibirá

por añadidura, en la mayoría de los casos, la atribución de coordinar algo, como un elemento constitutivo de su mosaico competencial. En realidad, sin embargo, añadir a una enumeración de funciones un apartado más, haciendo referencia a la coordinación, no es sino un socorrido procedimiento apto para producir la impresión de que el contenido del órgano se amplía, cuando lo único que se amplía verdaderamente es el número de epígrafes de la correspondiente descripción de funciones.

Ahora bien, si la comisión se configura como un mecanismo de "nuda coordinación", habría de considerarse, a los efectos de la clasificación precedente, como órgano de asistencia "especializada", puesto que al asignársele exclusivamente tal cometido parece partirse de la base de que la coordinación es susceptible de ser aislada dentro del contexto de las funciones administrativas.

2.3.2.- Valor de las comisiones de coordinación

Las comisiones, como fórmula orgánica, han contado siempre con fervientes defensores y con detractores acérrimos. En el primer aspecto, se ha dicho de ellas que resultan "aptas, especialmente, para asegurar la coordinación (135) o que "presentan grandes ven

tajas como medios de coordinación horizontal" (136). Incluso se ha llegado a señalar que "al determinar la composición de una comisión se está haciendo ya un trabajo práctico de coordinación" (137), lo cual, en el fondo, no me parece rigurosamente exacto.

Por su parte, los contradictores de las comisiones ponen de manifiesto su lentitud de funcionamiento y la pérdida considerable de tiempo que entrañan para sus miembros, en perjuicio de la buena marcha de los servicios administrativos (efecto bloqueador), a lo que ha de añadirse el inconveniente que supone la dispersión de la responsabilidad, que "se diluye excesivamente para ser real" (138).

No falta, además, quien estima que las comisiones, lejos de favorecer la coordinación, pueden llegar a ponerla en peligro. La comisión "tiende a derrochar un tiempo excesivo en minucias administrativas. Se presta a la duplicidad de esfuerzos que conduce a deficiencias de coordinación, tanto más acusadas a medida que se multiplica el número de comisiones". En definitiva, "el sistema es sustancial y estructuralmente incapaz de una acción rápida, de iniciativa y de energía directriz" (139).

Por mi parte, limitando estas observaciones a las comisiones que hemos calificados como meramente

coordinadoras (140), creo que se puede afirmar que su valor, en este campo, no es sino el de un remedio parcial y subsidiario. Los defectos que la Administración padece en materia de coordinación obedecen a causas perfectamente determinables y ajenas a las comisiones, que éstas, por sí solas, no pueden corregir porque ello requiere la adopción de decisiones que escapan a su carácter y a su competencia.

En efecto, la ausencia de coordinación, en el orden interno, puede responder en muchos casos a debilidad o incapacidad de la dirección, mientras que a nivel interdepartamental suele obedecer, por regla general, a pobreza o anomalías de la organización. Siendo esto así, mal puede una comisión con funciones de mera asistencia asumir la tarea de asegurar la coordinación actuando al margen de las causas que motivan las deficiencias.

La creación de comisiones "coordinadoras" no es, en la mayoría de los casos, sino un pseudotrataamiento de síntomas, una medida menor e imperfecta adoptada cuando no se sabe o no se quiere acometer el problema por la vía frontal. Se pensará, posiblemente, que está al alcance de las comisiones de coordinación operar por medio de propuestas para la corrección de aquellos defectos, pero cuando esto ocurra la comisión

"coordinadora" estará actuando bien como un órgano de asesoramiento general o bien como un órgano de asesoramiento especializado en áreas definidas de la dirección (planificación, O. y M., etc.), lo cual siempre comporta el riesgo de superposición de funciones.

Las comisiones coordinadoras, por tanto, a falta de un contenido propio, habrán de limitarse al intercambio de información, llegando todo lo mas a la elaboración de propuestas destinadas a la superioridad. En otras palabras, una comisión "de coordinación" no coordina ni puede coordinar. En realidad, lo único positivo que puede aportar en esta materia es su valor como instrumento adicional de comunicación. Y, como es sabido, la coordinación no es exclusivamente un problema de comunicaciones.

Acertadamente, recuerda ARDAINT, comentando la tendencia a tratar de resolver los problemas de coordinación acudiendo a la creación de comisiones, que en Francia, a la vista de la falta de coherencia de la acción administrativa, el Comite Central d'Enquête sur le coût et le rendement des Services publics, establecido en 1946, llegó a proponer la constitución de comisiones de coordinación en los campos mas diversos (investigación científica, mecanización, colonias de vacaciones, etc.), "... pero todo el mundo conoce --

la insuficiencia de esta solución. Siempre que sea posible hacerlo conviene tener en cuenta el remedio más eficaz: la reagrupación" (141).

Estas observaciones confirman lo que ya ha quedado expuesto a propósito de las causas que determinan los defectos más graves en materia de coordinación interdepartamental: su origen radica en la existencia de funciones que, debiendo guardar en su desarrollo una estrecha conexión, se encuentran ancladas en los esquemas formales de distintos ministerios. Es obvio que la agrupación orgánica de tales funciones - haría descender de nivel la responsabilidad de coordinarlas, simplificando al paso su tratamiento al convertirla en un problema interno, mientras que su dispersión la desplaza hacia arriba agravándola y provocando artificialmente la necesidad de establecer mecanismos "coordinadores" complementarios de efectividad muy reducida.

Ante esta evidencia cabe, pues, plantearse la siguiente pregunta: si la aproximación de funciones administrativas anormalmente distanciadas puede - resolver gran parte de los problemas de coordinación con que se enfrenta la Administración pública ¿Por qué estas agrupaciones no se llevan a cabo? Esta cuestión, a mi modo de ver, solo admite dos explicaciones

de suficiente peso: a) la inercia y rigidez de las estructuras administrativas y b) el juego de los intereses de grupo, que en la mayoría de los casos equivale al de los intereses de cuerpo.

Ciertamente, en los últimos tiempos las reorganizaciones han sido numerosas en nuestra Administración, habiéndose producido incluso algunas fusiones orgánicas de interés (142). Pero estas reorganizaciones han tenido lugar separadamente para cada ministerio, considerando como inamovible su esfera de competencia y sin plantearse, por tanto, el problema de una redistribución de funciones ni, menos aún, el de refundir departamentos. En consecuencia, los problemas de coordinación pueden quizá haberse aminorado dentro de determinados ministerios, pero en el ámbito interdepartamental continúan planteados en los mismos términos.

Un último comentario ha de hacerse en este lugar. Se ha repetido, con cierta frecuencia, que las comisiones coordinadoras son la contrapartida necesaria de la especialización. Esta afirmación sólo puede ser aceptada en parte. En realidad, la contrapartida inevitable de la especialización progresiva es la agravación de los problemas de coordinación. Que estos problemas hayan de desembocar en la creación de comi-

siones, necesariamente, ya es otra cuestión. Por otro lado, es preciso admitir que existe un punto de equilibrio en el que la especialización orgánica resulta compatible con la coordinación de actividades. Sólo -- cuando la especialización rebasa dicho límite, es decir, cuando el número de departamentos ministeriales se multiplica a costa de empequeñecerlos, o cuando -- los servicios administrativos se dividen y subdividen con tendencia a la miniaturización, puede resultar insuficiente el juego de los factores sobre los que la coordinación debe descansar. En estas circunstancias poco puede hacerse ya por muchas que sean las comisiones que se establezcan.

Y es que, en definitiva, la coordinación se asegura, fundamentalmente, a través de la clara formulación de directrices, de la determinación de objetivos definidos, de la elaboración de planes y programas de actuación, del control de su ejecución, de la existencia de un sistema orgánico correcto y de algunos -- factores mas, con todo lo cual, como dice BRECH, "que dará atendida normalmente y en su mayor parte la esencia de la coordinación" (143). Cuando estas condiciones se producen, las comisiones podrán revestir, en algunos casos, cierta utilidad como instrumentos subsidiarios del sistema de comunicaciones. Cuando dichas condiciones fallan, será ilusorio esperar un grado satis-

factorio de coordinación como resultado de los esfuerzos realizados en el seno de las comisiones.

2.4.- Reuniones informales

Las reuniones de trabajo se utilizan en la práctica para múltiples finalidades que escapan al propósito del presente estudio. Desde el punto de vista de la coordinación tales reuniones juegan el mismo papel restringido que las comisiones meramente "coordinadoras". Aquí no cabe hacer la distinción que quedó apuntada en el epígrafe anterior al aludir a la existencia de comisiones que coordinan efectivamente a través del ejercicio de funciones decisorias en el campo de alguna parcela directiva (o incluso de la dirección en bloque), y comisiones de "nuda coordinación". Las reuniones informales, precisamente por serlo, se limitan a favorecer los procesos de comunicación, careciendo siempre de facultades decisorias.

Las diferencias fundamentales que pueden mediar entre las comisiones formalmente establecidas y las simples reuniones, son las siguientes:

- Por regla general las reuniones de trabajo tienen carácter interno. Lo contrario es excepcional y sólo suele darse en los niveles superiores.

- Las reuniones se celebran, normalmente, bajo la dirección del superior jerárquico común a todos los asistentes. Su composición se determina, pues, sobre la pauta - que proporcionan las líneas de autoridad y responsabilidad.

- Los participantes en las reuniones intervienen, todo lo mas, en la deliberación - (que puede no existir, como sucede en el caso de la reunión expositiva), quedando la adopción de decisiones reservada al superior. Se trata, por tanto, de un instrumento de dirección a disposición de la jefatura que no altera su carácter unipersonal, aunque en algún caso, como ocurre en nuestro sistema, su utilización resulte - obligatoria.

Al igual que para las comisiones, la doctrina ha señalado las virtudes y defectos de las reuniones como mecanismos de coordinación. En el primer aspecto, ya FAYOL les asigna un papel de primer orden - al decir que "la reunión semanal de jefes de servicio se impone, desde el punto de vista de la coordinación, tanto en las grandes unidades como en los ministerios y en el gobierno mismo", añadiendo que, por su parte, "las convertiría en una obligación de rigor para todas las empresas" (144). Insistiendo en este aspecto se

ha llegado a decir que las reuniones o conferencias, "por su mismo aspecto exterior, ejemplarizan ópticamente lo que es la coordinación" (145). La opinión mas generalizada, en resumen, se inclina a ver en las reuniones informales un importante medio de coordinación que tiene a su favor, sobre las comisiones formalmente establecidas, las ventajas de su superior flexibilidad y la posibilidad de ser generalizadas a todos los niveles de la organización.

En la práctica, sin embargo, las reuniones no dejan de ofrecer también inconvenientes. Estos, en su mayoría, son los mismos que han quedado ya apuntados en el apartado anterior. Mas concretamente, si la dirección es débil, la mecánica de las reuniones se deteriora a corto plazo, dada su tendencia al debate y a perderse en minucias. La reunión deliberativa degenera fácilmente, en este caso, "en un batiburrillo de intercambios verbales" (146) y en una pura pérdida de tiempo, si es que no se convierte en órgano decisivo de facto, superponiéndose a la jefatura. Si la dirección es autocrática, la reunión no pasará de ser una especie de despacho colectivo solemnizado que no tiene particulares ventajas sobre el despacho vis a vis.

En materia de coordinación, a mi juicio, y

al igual que para las comisiones meramente "coordinadoras", no puede concederse a las reuniones otro valor que el estrictamente complementario que deriva de su naturaleza de instrumento de comunicación. No cabe pensar, en efecto, que asuman la coordinación a) porque ésta pesa sobre el dirigente y b) porque requiere la existencia previa de condiciones orgánicas y funcionales que la hagan posible.

Por lo demás, es evidente que, incluso dentro de ese limitado ámbito, la utilidad de las reuniones depende de que se eviten o no ciertos errores que no por conocidos dejan de ser frecuentes. Tales son, por ejemplo, la ausencia de una finalidad concreta, - la celebración "por sorpresa", la agenda desmesurada, el excesivo número de participantes y la frecuencia - exagerada que, en definitiva, afecta negativamente a la marcha de los servicios (147). Igualmente requiere observar en su preparación y desarrollo ciertos principios elementales que la doctrina especializada suele presentar bajo la hiperbólica denominación de "técnica de conducción de reuniones" y que han sido objeto en los últimos años de un tratamiento exhaustivo.

La fórmula tuvo un período de efervescencia en nuestro sistema a raíz de la publicación de la Ley de Procedimiento Administrativo, cuyo artículo 36, co

mo es sabido, dispone que

"Para efectuar los estudios encaminados a programar y coordinar la actuación administrativa e informar a los subordinados de las directrices de la gestión, toda persona con mando administrativo civil, desde el Jefe del Departamento ministerial al Jefe de Negociado, se reunirá periódicamente, - por lo menos una vez al mes, con sus subordinados mas inmediatos. Del resultado de estas reuniones pasará un resumen al inmediato superior" (148).

Las reuniones se configuran, pues, con el doble carácter de instrumento de estudio y de información. En el primer aspecto, a su vez, se distinguen dos campos: la programación y la coordinación administrativas. En el segundo, sólo se alude a la comunicación descendente (informar a los subordinados).

Por lo que se refiere a la programación, - si el término se toma en su sentido propio, es evidente que las reuniones difícilmente pueden asumir de plano esta función. Todo lo mas podrán servir para asistir al dirigente en la determinación de los objetivos y líneas generales de programas, cuya elaboración en detalle constituye mas bien un trabajo de gabinete -

que habrá de tener lugar a posteriori. Se ha de recordar, a este respecto, que el mismo FAYOL niega a las reuniones valor en materia de programación. "No se trata, en estas reuniones -dice FAYOL- de trazar el programa de acción de la entidad, sino de facilitar la realización de este programa a medida que se desarrollan los acontecimientos" (149). A mi juicio, sin embargo, la reunión puede desempeñar un rol preparatorio, si bien limitado, en la programación administrativa, lo que a su vez supone un primer paso con vistas a la coordinación de los servicios.

Cabe igualmente, aunque la Ley no lo diga, que las reuniones aborden problemas de organización - que, si bien no deben resolverse al margen de los subordinados, presentan también un carácter especializado que determina que esta función no pueda ni deba quedar plenamente confiada a la deliberación y discusión de grupo. En todo caso, puede derivar de aquí - una segunda aportación, igualmente restringida, a la coordinación administrativa.

Como instrumento de comunicación, pese al tenor literal del precepto que se examina, ha de admitirse que las reuniones informales constituyen un cauce para la circulación de información en todos los sentidos. No se trata pues, solamente, de "informar a

los subordinados de las directrices de la gestión", si no de mantener informada a la jefatura y a los demás participantes sobre los resultados de la misma. De este modo, pueden contemplarse como un medio de control (información ascendente) y de comunicación horizontal (información transversal o cruzada), aspectos que, en definitiva, suponen también contribuciones adicionales a la idea de coordinación.

La doctrina ha puesto de relieve, con particular énfasis, la aptitud de las reuniones para asegurar la fluidez de las comunicaciones cruzadas, siempre lentas y laboriosas cuando se utiliza la forma escrita. A esta cualidad se ha venido atribuyendo, principalmente, el valor coordinador de las reuniones informales. Pero, en realidad, la coordinación sólo puede hacerse depender parcialmente del intercambio transversal de información. La mayor utilidad de las reuniones en materia de coordinación deriva, a fin de cuentas, de su posibilidad de empleo como instrumento auxiliar del coordinador, es decir, de la jefatura administrativa en sus distintas facetas, en todas las cuales, sin embargo, juegan un papel limitado y accesorio, fuertemente condicionado, por añadidura, a la pericia del director.

Sea como fuere, lo cierto es que el empleo de las reuniones en nuestro sistema, tal como las re-

gula el artículo 36 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ha decaído notablemente en los últimos años. Quizá la reunión deliberativa se conserva especialmente en niveles intermedios (directores y subdirectores). En los demás, al menos en ciertos organismos, su periodicidad ha llegado a ser tan dilatada que puede decirse que prácticamente han desaparecido. Mas concretamente, el empequeñecimiento de las unidades de nivel inferior, reducidas en muchos casos al jefe y un solo subordinado, o incluso a un solo puesto de trabajo - que, sin embargo, se califica de jefatura, hace la reunión imposible. El problema afecta no sólo a los elementos de nivel de negociado sino también a las secciones y unidades asimiladas.

Por otra parte la práctica ha demostrado - que las reuniones, en ciertos casos, parecen acusar una marcada tendencia a actuar como órganos colegiados con vocación claramente decisoria. La costumbre de rodear la celebración de estas reuniones, en algunos organismos, de las formalidades propias de la actuación de las comisiones y otros órganos semejantes, acudiendo incluso al empleo de idéntica terminología (es corriente reflejar en un acta de la sesión los diferentes acuerdos particulares adoptados, con expresión de los vocales asistentes e indicación de la unanimidad o mayoría alcanzada, etc.), resulta totalmente

inadecuada y fuera de lugar. Esta tendencia a la formalización de las reuniones de trabajo ha sido incluso - favorecida en algún ministerio en virtud de normas particulares dictadas para la aplicación del artículo 36 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Reglamentar las reuniones de trabajo equivale a conferirles una rigidez que, lejos de facilitar y promover los intercambios de información, pueden producir efecto contrario.

En definitiva, sean cuales fueren las causas que han motivado el desuso de las reuniones de trabajo, se ha de convenir que en nuestro sistema, como regla general, los frutos obtenidos de ellas en materia de - coordinación de la acción administrativa son mas bien escasos.

- (69) Desde este punto de vista HARDWICK, C.T. y LANDUYT, B.F., después de afirmar que la coordinación no es una etapa dentro de las funciones administrativas, sino mas bien una necesidad básica de todas las etapas, aluden a "la multitud de unidades portadoras de denominaciones extrañas y maravillosas" en las que, con frecuencia, tiende a refugiarse el dirigente a fin de afrontar los problemas de la coordinación ("Administrative Strategy", Simmons-Boardman Publishing Co., Nueva York, 1961, págs. 58-62).
- (70) Participa de esta postura GORDON R.A., al afirmar que la coordinación como responsabilidad directiva no puede ser compartida ni delegada ("Business Leadership in the Large Corporation", Brookings Institution, Chicago, 1945, pág. 53). En el mismo sentido, los citados HARDWICK y LANDUYT sostienen que - "el viejo axioma de que la responsabilidad no puede ser delegada se aplica, ciertamente, en materia de coordinación" (ibid., pág. 62).
- (71) En la práctica norteamericana, las denominaciones aplicables a las jefaturas interpuestas en la forma que señala la figura 1 suelen poner de relieve su carácter de segunda jefatura (deputy---, vice---, under---, etc.), siendo también frecuente que corresponda a dichas posiciones la denominación de line assistant. En realidad, a mi juicio, el line assistant constituye propiamente una jefatura

interpuesta en la escala jerárquica, pese a que su nombre pudiera hacer pensar otra cosa. En este sentido entiende ALLEN que "una denominación mejor para - el line assistant podría ser la de vice-manager"(ALLEN), Louis A., "The uses of assistants" en "Readings in - Management", colección preparada por RICHARDS, Max D. y NIELANDER, William A., South-Western Publishing Co., Cincinnati, 1958, pág. 654). El contenido funcional del line assistant incluye, normalmente la coordinación. En nuestra administración se acude igualmente a denominaciones indicativas del carácter de segunda jefatura (vice---, sub---, etc.), utilizándose también la denominación de secretario general para designar, en ciertos casos, posiciones interpuestas total o parcialmente en la línea de autoridad. Tanto en uno como en otro caso, la coordinación suele aparecer como ingrediente del contenido de dichas posiciones. - Así, por ejemplo, el artículo 4º del Decreto 147/1971, de 28 de enero, por el que se reorganiza el Ministerio de Educación y Ciencia, establece que "el Subsecretario... coordinará la actividad de los restantes centros directivos del Departamento" (nótese que tal atribución a los Subsecretarios no aparece recogida en el artículo 15 de la vigente Ley de Régimen Jurídico de la Administración Civil del Estado). Igualmente, el artículo 144 del Reglamento de Funcionarios de la

Administración Local, de 30 de mayo de 1952, confiere al Secretario la facultad de "adoptar las medidas necesarias para la coordinación de todas las dependencias". De forma análoga procede la Orden del Ministerio de la Gobernación de 24 de julio de 1961, - por la que se aprobó el Reglamento Orgánico de los - Gobiernos Civiles, cuyo artículo 8º, 2, a) configura al Secretario General como coordinador de los servicios. Es de advertir que, para algún autor, la coordinación constituye una "atribución propia" de la posición de Secretario de los Gobiernos Civiles (FERNANDEZ RUIZ DE VILLEGAS, Antonio, "Secretarios Generales de Prefecturas y de Gobiernos Civiles", Secretaría - General Técnica del Ministerio de la Gobernación, colección Estudios, núm. 1, 1963, pág. 64-68).

(72) "La distinción entre individuos, servicios y departamentos line y staff -dice ORDWAY TEAD- es vital" -- (The art of Administration", Mc. Graw-Hill Book, Nueva York, 1951, pág. 104). Por su parte, RICCARDI eleva al rango de principio de organización la necesidad de "usar correctamente el staff" (RICCARDI, Ricardo, "La Dinámica de la Dirección", Rialp, Madrid, 1959, págs. 55 y 59).

(73) "En la medida en que he sido capaz de comprender el

concepto -afirma DRUCKER- ser staff significa poseer autoridad sin tener responsabilidad. Y esto es destructivo" (DRUCKER, Peter F., "The practice of Management", Harper & Brothers, Nueva York, 1954, pág. 241). El autor alude, obviamente, a la propensión del staff a invadir la línea de autoridad, puesto que la carencia formal de la misma es requisito conceptual del staff (a excepción de la figura denominada impropriamente line assistant).

(74) Así, por ejemplo, ALLEN enuncia la distinción en sus términos mas simples: "El staff incluye todos los elementos que no son line" (ALLEN, Louis A., "The line staff relationship", en RICHARDS-NIELANDER, op. cit., pág. 637).

(75) En este sentido WHITE considera como un error frecuente, que debería ser evitado, la inclusión de los elementos auxiliares o de servicio en el concepto de staff. "La función de staff y la función de los servicios auxiliares son distintas y no deben confundirse... WILLOUGHBY los llamó servicios institucionales o servicios domésticos (housekeeping services)... GAUS los llama servicios de staff auxiliares y técnicos... Para proponer una terminología no sujeta a confusiones sugiero el término servicios -

auxiliares" (WHITE, Leonard D., op. cit., pág. 32).

La distinción pasa, de esta forma, a ser tripartita.

- (76) Observa DALTON que en su aspecto extracifical la posición de assistant to es utilizada frecuentemente - "como una sinecura o posición con funciones inciertas, pero con ingresos ciertos y flexibles". También puede servir como recompensa, como canal de comunicación no formal, como puesto de observación y adiestramiento o como medio para mantener provisionalmente a una persona de valía en tanto se procura resolver su adscripción permanente a un puesto de nivel superior (DALTON, Melville, "Men who manage", John Wiley & Sons, Inc., Nueva York, 1959, págs. 28 y 172). Con mayor dureza DRUCKER considera que el crecimiento de gabinetes de cocina, es mucho peor que la actuación unipersonal del dirigente. "No pudiendo realizar sus funciones, el jefe se rodea de un abigarrado staff formado por confidentes personales, asistentes diversos, una sección de control, y así sucesivamente. Ninguno de ellos tiene funciones ni responsabilidades claramente definidas. Pero todos tienen acceso al dirigente y en toda la organización se les acreditan poderes misteriosos. Socavan la autoridad de las jefaturas operativas, duplican su trabajo y les impiden la comunicación con el dirigente superior. - Constituyen los peores casos de desorganización, el

gobierno mediante compinches (government by crony) ... Al no poder organizar un equipo adecuado (el - dirigente), tiene que arreglárselas con mandaderos, secretarios privados, escribientes, jefes y favoritos entre cuyas manos queda a la deriva, en forma creciente, el control de las decisiones básicas" - (DRUCKER, Peter F., op. cit., pág. 171-172). Por su parte, VIDAL y BEAUSSIER afirman que la presencia de tales elementos en la estructura de la organización se presta a "hacer inhabitables los puestos de la línea jerárquica", añadiendo que la posición de assistant to ha de estimarse como "inútil y sin sentido en una organización donde la línea - jerárquica esté claramente definida y las especialidades funcionales debidamente encuadradas"(VIDAL, André y BEAUSSIER, Jean, "Organisation des structures de direction", Dunod, París, 1966, pág. 36). La figura en cuestión recibe, por otra parte, de los citados autores epítetos tales como los de "confidente", "espía", "esclavo", "bufón", "agente secreto", etc.

(77) ALLEN, Louis A. "The line-staff relationship" en RICHARDS-NIELANDER, op. cit., pág. 638-639.

(78) El ya citado DRUCKER, refiriéndose a las organiza--

ciones pequeñas y medianas afirma que la confusión creada por el concepto de staff ha dado lugar a -- graves daños "... pero en las empresas grandes o -- muy grandes el concepto de staff ha producido el -- resultado mas serio de crear cierto número de unidades centrales de staff: grupos de especialistas profesionales vinculados a los dirigentes superiores y que se supone prestan servicios y asistencia a los jefes de línea en un área particular" (op. - cit., pág. 241).

- (79) Aludiendo al "papel elástico del staff" Melville - DALTON adjudica a dichas posiciones el calificativo de comodín (jack-of-all-roles). Op. cit., págs. 27 y 68.
- (80) MAY, Geoffrey, "Day dreams of a bureaucrat", Public Administration Review, vol, V, 1945, pág. 156.
- (81) Op. cit., pág. 14.
- (82) HEALEY, James H., "Executive Coordination and Control", The Ohio State University, Columbus, 1956, págs. 40-41.
- (83) SAMPSON, Robert C., "The staff role in Management", Harper & Brothers, Nueva York, 1955, pág. 96. V. -- también, entre otros, NORVELL JAMISON, Judith y --

BIGGER, Richard, "Metropolitan Coordination in Los Angeles", Public Administration Review, 1957, vol. XVII, núm. 3, págs. 164 y ss., describiendo la figura del "county-city coordinator" como elemento de staff que ocupa una posición focal para la coordinación de los múltiples servicios administrativos del condado y las correspondientes ciudades.

- (84) Como advierte George R. TERNY, diversos autores utilizan el término coordinador en lugar de manager estimando que aquel reviste mayor poder descriptivo. Tales autores parten, pues, de admitir la sinonimia entre coordinación y management (op. cit., - pág. 32). La equivalencia, en efecto, resulta manifiesta al observar que los ejemplos citados usualmente para ilustrar la figura del coordinador -el director de orquesta, el patrón de una embarcación movida a remo, etc. indican siempre una posición revestida de autoridad. Son coordinadores, pero lo son porque dirigen ¿Es acaso concebible un coordinador configurado como adjunto del director de orquesta? ¿Cuál podría ser, en caso afirmativo, el papel de un elemento semejante en la preparación o desarrollo de un concierto? MOONEY y RILEY nos ofrecen otro ejemplo al decir que "... la coordinación apareció por primera vez... cuando uno de nuestros peludos antepasados, lentos de entendi--

miento, asumió la autoridad y lanzó el grito gutu-
ral equivalente a nuestro ahora!"(op. cit., pág. 5).
Esta imagen ancestral del coordinador refleja exac-
tamente la noción de jefatura al indicar la asun-
ción de autoridad.

(85) WEISS estudia esta particular modalidad consideran-
do que los coordinadores de grupos separados de -
trabajo, a los que atribuye la denominación de --
liaison individuals, constituyen elementos de gran
importancia para la buena marcha de la organiza- -
ción. "... muchos de ellos tienen la condición de
miembros de un grupo, es decir, que aún cuando --
coordinan las actividades de los miembros de diver-
sos grupos, establecen sus relaciones mas intensas
con un grupo determinado, pudiendo ser considerados
como elementos de enlace de éste. Otros liaison -
individuals operan estrechamente unidos, formando
un grupo entre ellos mismos..., pertenecen a un -
equipo de enlace (liaison set) ... cuyos miembros
trabajan íntimamente vinculados a los miembros de
otros grupos", (WEISS, Robert S., "Processes of Or-
ganization", Survey Research Center, Michigan Uni-
versity, Ann Arbor, 1956, pág. 55. Las figuras que
se comentan sólo son frecuentes en Europa en la or-
ganización militar. Por el contrario, su existen--

cia resulta normal en la Administración federal norteamericana donde aparecen establecidas con el carácter de posiciones de apoyo encargadas de mantener determinadas conexiones con el exterior (especialmente, las relaciones con las cámaras legislativas), hallándose por lo general vinculadas inmediatamente al dirigente superior. Tal ocurre, por ejemplo, en los departamentos de la Tesorería e Interior (assistant to the Secretary for congressional liaison); en el de Trabajo (legislative liaison officers); en el de Comercio (special assistant for congressional relations); en el de Transportes (assistant administrator for congressional liaison); en el de Defensa, donde se encuentran diferenciadas para las tres armas, y en otros organismos de gran envergadura, aunque no tengan carácter de departamentos, tales como la Comisión de Energía Atómica, la Agencia para el Desarrollo Internacional, etc. (Fuente: "United States Government Organization Manual", Office of Federal Register, General Services Administration, Washington, 1968).

(86) Op. cit., pág. 39.

(87) DELION, André G., "Les problèmes administratifs de

la coordination en matiere de developpement economi-
que et social", informe general, XVI Congreso Inter-
nacional de Ciencias Administrativas, Instituto In-
ternacional de Ciencias Administrativas, Bruselas,
1969, pág. 8.

- (88) Esta distinción no puede considerarse equivalente a la que formula SIMON entre coordinación sustantiva y coordinación procedimental (v. supra, nota 33).
- (89) La relación que se incluye, meramente enunciativa, se ha confeccionado a la vista del contenido y de las subdivisiones de distintos Servicios de Coordinación existentes en nuestro sistema. La estructura de varias de estas unidades se reproduce en el anexo final del presente trabajo.
- (90) V. la opinión de NEWMAN a que se hace referencia - en nota 8.
- (91) Op. cit., pág. 39.
- (92) Recuerdo, a este respecto, haber recibido del jefe del Servicio de Coordinación de uno de nuestros de partamentos ministeriales la confesión de que, después de haber desempeñado durante varios años la - jefatura de dicho Servicio, no había conseguido a- veriguar qué podía hacer realmente para asegurar - la coordinación de las restantes dependencias. En

otros dos casos de unidades de coordinación "general" (pero de envergadura mínima), una de ellas en la esfera local, las actividades registradas en la práctica como fundamentales consistían, respectivamente, en mantener actualizado un fichero de disposiciones y en determinar el trámite a seguir en aquellos asuntos que, por sus circunstancias especiales, planteaban dudas o conflictos entre dependencias. En ambos casos se ha de reconocer que el soporte funcional no resulta suficiente para justificar la existencia de un "servicio de coordinación".

(93) Op. cit., pág. 316.

(94) V., por ejemplo, el Decreto 93/1965, de 28 de enero, por el que se regula el Centro de Información administrativa de la Presidencia del Gobierno y -- los Servicios de Información administrativa de los departamentos ministeriales, artículos 1º a) y 12º e), y el Decreto 2.830/1971, de 25 de noviembre, -- por el que se reestructura la Secretaría General Técnica del Ministerio de Comercio, cuyo artículo 5, 3º, D) a) atribuye al Gabinete de Archivo, Biblioteca y Documentación la misión de coordinar -- las actividades de este carácter que se realicen por otros órganos del departamento.

- (95) V. una referencia a este ensayo en DELMAS-MARSELET, Jacques, "La coordination administrative en matière économique et sociale", informe al XIV Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, Edic. Cujas, París, 1970, pág. 25.
- (96) Decreto-Ley de 12 de abril de 1946, regulando las funciones del Ministerio de la Coordinación, confirmado por Ley de 16 de abril del mismo año; Ley de 17 de junio de 1950, que transfiere las funciones del Consejo Superior para la Reconstrucción al Ministerio de la Coordinación; Real Decreto de 6 de octubre de 1950, confirmado por Ley de 9 de enero de 1951, que incorpora al Ministerio de la Coordinación el Servicio Central de Estadísticas; Ley de 28 de enero de 1951, que confiere al ministro de la Coordinación prioridad sobre todos los demás ministros; y, finalmente, Decretos Leyes 633/1960 y 4.191/1961, que establecen una estructura orgánica abarcando tres direcciones generales de extensa competencia: (fuente: STAVRIANOPOULOS, Alexander y ARGYRIADES, Demetrios, en memorándum presentado a la "Conférence d'étude sur l'organisation gouvernementale et de développement économique", C.C.D.E., París, 1964, págs. 16-18). El esquema recogido en estas últimas disposiciones subsiste, con retoques menores, hasta la fecha.

- (97) DELLION, André G., op. cit., pág. 48.
- (98) Decreto-Ley 633/1960.
- (99) Transcripción del informe de la representación griega al XIV Congreso Internacional de Ciencias Administrativas.
- (100) Estas son las relativas al campo de la Reforma Administrativa (art. 147); Ciencias y Tecnología (art. 155); Política Nacional de Abastecimientos (art. 157) y Fuerzas Armadas (art. 169). Por lo que respecta a este último sector, la previsión de un ministro extraordinario con funciones coordinadoras se califica, en el precepto citado, como medida "preparatoria y preliminar" a la integración de los tres departamentos militares en uno solo.
- (101) Las Secretarías generales técnicas, en su corta existencia, han experimentado un desarrollo orgánico espectacular, en el que ha jugado su parte - la asimilación de rango contenida en el artículo 19 de la vigente Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado al decir que "en los ministerios civiles podrá existir un Secretario general técnico, con categoría de Director general". Parece, efectivamente, que a la vista de este pre-

cepto, las Secretarías en cuestión han sentido la necesidad de estructurarse a semejanza de las Direcciones generales -y no de las mas pequeñas- adoptando el máximo aparato jerárquico posible para las unidades de esta clase. Así se ha llegado a alcanzar, en algún caso, la cifra de seis niveles orgánicos (Secretario general; Vicesecretario segundo jefe; Vicesecretarías y Subdirecciones; - Servicios; Secciones y Negociados, estos dos últimos, por lo general, bajo las denominaciones de Gabinetes y Oficinas). Por añadidura, llevando a sus últimas consecuencias la citada asimilación - de rango, es frecuente que se atribuya a las Secretarías generales técnicas la calificación de "centro directivo", lo que se compagina mal con su carácter de órgano de estudio y asistencia (así, - por ejemplo, el Decreto 1446/1971, de 11 de junio, por el que se reorganiza la Secretaría general técnica de la Presidencia del Gobierno; Decreto - 2.684/1971, de 5 de noviembre, por el que se modifica la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura; Decreto 2.830/1971, de 25 de noviembre, por el que se reestructura la Secretaría general técnica del Ministerio de Comercio, etc.),

(102) Tal asignación es frecuente incluso en textos cons

titucionales (V. infra, VI, 1.3).

- (103) DELMAS-MARSELET, al tratar de los mecanismos de coordinación en la Administración francesa, alude a los intentos de resolver estos problemas bajo la fórmula de "Ministros o Secretarios de Estado, obrando por delegación del Primer Ministro y obteniendo de él su autoridad". Algunos de estos ministros delegados no tienen competencias coordinadoras, sino netamente verticales, estando provistos de una estructura administrativa muy próxima a la de los departamentos tradicionales, como ocurre con los ministros encargados de Asuntos Culturales, Turismo, etc. Otros, en cambio, tienen tareas horizontales de coordinación, como sucede con el ministro encargado de la Función pública y de la Reforma administrativa (cfr.op. cit.pág. 27).
- (104) El artículo 36 del Decreto Ley nº 200, de 25 de febrero de 1967, ya citado, insiste en este carácter al hablar del Ministro coordinador y del Ministerio de Planificación y Coordinación general, confiéndoles la misión de "auxiliar temporalmente al Presidente de la República en la coordinación de asuntos afines o interdependientes", y añadiendo que "el Ministro coordinador formulará soluciones para su decisión final por el Presidente de la República".
- (105) Las expresiones recogidas corresponden, respectivamente, a los informes presentados al XIV Congre

so Internacional de Ciencias Administrativas (Dublín, 1968), por las delegaciones de Noruega, Turquía, Suecia e Inglaterra (cfr., DELION, Andre G., op. cit. pág. 51). Ya anteriormente, con ocasión del XI Congreso (Wiesbaden 1959), se hizo notar - que "la primera consideración que se nos ofrece - al contemplar el Ministerio de Finanzas es que re - viste unas características especiales que no se - dan en los demás ministerios, pues ocupa una posi - ción en cierto modo preeminente que se asemeja a la de la Presidencia del Gobierno...Si la omnipre - sencia y la prepotencia del Ministerio de Hacien - da se advertían ya cuando tenía confiada una activi - dad financiera que pudiéramos llamar tradicional, mucho mas acusadamente se advierten hoy, cuando - el campo de acción de este Ministerio se ha dila - tado de forma extraordinaria a consecuencia del / acrecentamiento de la intervención del Estado en la vida económica" (LOPEZ RODO, Laureano, Ponencia general sobre "Estructura y funciones de la Administración Financiera", Documentación Económica, núm. 9, CCYFE, Madrid, 1959, págs. 16-18).

- (106) MANSUR, Fatma, "Mémoire relatif à l'organisa - tion gouvernementale en Turquie", "Conférence - d'étude sur l'organisation gouvernementale et le développement économique", O.C.E.D.E., París, - 1964, pág. 8

(107) BELORGÉY, Gérard, "La gouvernement et l'Administration de la France", Armand Colin, París, 1967, pág. 113. Igualmente, DUVERGER estima que "la - preparación del proyecto del presupuesto por el Ministro de Finanzas suscita numerosas críticas. Cabe preguntarse si esta misión no debería atribuirse al Jefe del Gobierno...Es entre las manos del Jefe del Gobierno donde conviene concentrar la autoridad sobre los Ministros. Las prerrogativas del Ministro de Finanzas en materia de preparación del presupuesto le convierten en una especie de segundo jefe del Gobierno: el jefe financiero del Gobierno. Este dualismo de autoridad no es nada satisfactorio...En definitiva, la preeminencia del Ministro de Finanzas... convierte al - Estado en una empresa regida por el cajero. Es un buen sistema para hacer economías y llevar bien - las cuentas, pero es un mal sistema para el desarrollo técnico de la empresa" (DUVERGER, Maurice, "Finances Publiques", 7ª edic., Presses Universitaires de France, París, 1971, págs. 263-264).

(108) MUÑOZ AMATO, Pedro, "Introducción a la Administración pública", Fondo de Cultura Económica, México, 1956, pág. 165. Con relación a nuestro país conviene destacar, a este respecto, que la necesidad de establecer una estrecha conexión entre el presupuesto y la planificación económica general ha sido objeto de discusión en las Cortes, - al parecer por primera vez, en la sesión celebra

da por la Comisión correspondiente el día 2 de febrero de 1972, a raíz de la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado por el ministro del ramo. Según las informaciones recogidas por la prensa, algunos procuradores solicitaron la elaboración de proyectos de reestructuración presupuestaria, señalando como uno de los defectos del sistema actual "la falta de propósito de conexión entre el presupuesto y los planes de desarrollo", observación que no fue compartida por la ponencia, toda vez que el programa de inversiones públicas del Plan es vinculante para el Presupuesto del Estado. Este razonamiento no se aceptó por los procuradores objetantes, los cuales hicieron notar que la conexión entre el Plan de Desarrollo y los Presupuestos "debe hacerse a la hora de su concepción, sin dividir el plan por cuatro para acomodarlo a las previsiones anuales de los programas de gastos".

- (109) Reorganization Act, de 1 de junio de 1939. El Bureau of the Budget ha venido constituyendo, en realidad, un elemento orgánico de contenido muy complejo. En la elaboración del proyecto de presupuesto dicha oficina está facultada, como es nor

mal en unidades de esta clase, para "agrupar, relacionar, revisar, reducir e incrementar las estimaciones de los diferentes departamentos y servicios". En la ejecución de presupuesto tiene - asignadas funciones de supervisión y control. - Aparte de ello es el órgano asesor del Presidente en materia de organización y dirección de los servicios, al cual presta también su asistencia con vistas a la mejora de la gestión financiera, de la contabilidad, de la coordinación legislativa y de las actividades estadísticas de los diferentes departamentos. Recientemente, bajo el II Plan de reorganización del Presidente Nixon (1969), su principal objetivo pasa a ser el mejoramiento de la organización del gobierno y de las técni--cas de dirección, asignándosele, en consecuencia, la nueva denominación de Office of Management and Budget, mas acorde con su contenido real y con el papel que corresponde al presupuesto como uno de los distintos instrumentos de dirección a disposición del Presidente.

- (110) Ley de Planificación y Presupuestos de 1942. Hasta esa fecha el proyecto presupuestario anual venía siendo elaborado por la Oficina del Auditor. El Negociado del Presupuesto (la expresión nego-

ciado no designa en Puerto Rico la unidad administrativa elemental, sino una agrupación de divisiones), tiene asignada, como responsabilidad primordial, la asistencia al Gobernador en la formulación del proyecto del presupuesto, para lo cual recibe y analiza las peticiones de los diferentes departamentos y el pronóstico de ingresos elaborado por el Departamento de Hacienda. Además, supervisa la ejecución del presupuesto aprobado e interviene en las modificaciones de créditos. Aparte de ello, asume también las actividades características de un servicio central de Organización y Métodos.

(111) El artículo 39 del Decreto Ley nº 200, ya citado, al enumerar la competencia de los diferentes ministerios confirma en este punto la situación existente con anterioridad.

(112) La medida, modificada posteriormente por vicisitudes políticas, fue establecida por Decreto nº 240 de 19 de agosto de 1963, dictado al asumir el poder una Junta Militar de Gobierno. La Secretaría Técnica de Administración quedó configurada como "oficina asesora de la Junta en materia de administración presupuestaria, administración de personal y racionalización administrativa", siendo reglamentada por otro Decreto de 23 -

de agosto del mismo año, que la estructura en -
las tres Oficinas Nacionales de Personal, de Pre
supuestos y de Organización. La Oficina Nacional
del Presupuesto quedó integrada, a su vez, por -
tres departamentos, uno de los cuales (Departamen-
to de Programación, Ejecución y Evaluación Presu-
puestaria), asumió la posición clave al quedar -
encargado de la elaboración del anteproyecto del
Presupuesto General del Estado, así como del con-
trol de su ejecución y del análisis de los expe-
dientes de traspaso, aumento y reducción de cré-
ditos (artículos 2º y 7º). Un sistema distinto -
y organizativamente cauteloso aparece recogido -
en la Ley núm. 14, de 2 de octubre de 1958, de
la República del Paraguay que adopta la técnica
denominada de presupuesto por programas. Según -
el artículo 10 de dicha disposición "el proceso
presupuestario estará estrechamente vinculado al
proceso de planificación. A este efecto, el Mi-
nisterio de Hacienda dará participación (sic) a
la Secretaría Técnica de Planificación Económica
y Social de la Presidencia de la República en la
elaboración de los proyectos de presupuestos del
sector público. Se ha de observar que el texto -
transcrito, aunque plenamente consciente de la -
necesidad de ajustar el presupuesto al plan, no

lleva a cabo ningún transvase de competencias en materia de administración presupuestaria.

- (113) Incluso en Francia, cuna del sistema administrativo aplicado en tantos otros países, se ha postulado recientemente la vinculación de la Dirección del Presupuesto al primer ministro (cfr., - BELORGEY, Gerard, op. cit., pág. 113).
- (114) Op. cit., págs. 143 y 185. Alude, además, el citado autor a los motivos que explican por qué se atribuye, en la práctica, a los especialistas en administración financiera rango y autoridad en exceso. En esencia, recogiendo solamente los dos que apunta en primer lugar, estos motivos consisten: a) en la importancia que la sociedad moderna concede a las funciones y personas relacionadas directamente con el manejo de dinero. La observación, es a mi juicio, tan certera que puede aplicarse incluso a los puestos que asumen dichas funciones en organizaciones medianas y pequeñas y que frecuentemente aparecen supervalorados en las plantillas de personal; y b) en la obsesión que sufren los expertos en administración financiera que les lleva a creer que su actividad es el centro de la Administración pública. A mayor abunda-

miento, afirma que cuando la Administración financiera "pierde de vista su razón de ser, que es facilitar el cumplimiento de las finalidades sustantivas del gobierno, cuando no se da cuenta de que su misión es de carácter auxiliar en la ejecución de los programas, es capaz de desvirtuar toda la Administración pública" (ibid., pág. 186).

(115) V. nota 35.

(116) Mas adelante, se aludirá, sin embargo, a otras soluciones que en la práctica han sido utilizadas para resolver este problema.

(117) Cfr. COZZI, Silvio, "Tecnica del Bilancio e controllo della Finanza Publica", Zanichelli, Bologna, 1958, págs. 343-344.

(118) ATTIR, Aryeh, "La Reforma administrativa en Colombia", Informe del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, Nueva York, 1962, págs. 25-26.

(119) FABREGAS DEL PILAR, José María, "El control de la actividad fiscal del Estado según el derecho español", Conferencia pronunciada en la Real Acade-

mia de Jurisprudencia y Legislación el 8 de febrero de 1956, Madrid, Instituto Editorial Reus, págs. 34-35.

- (120) Sobre esta acumulación observa MENDIZABAL que - "la yuxtaposición de funciones fiscalizadoras y judiciales en el Tribunal creó ciertos problemas insolubles, cuyo reflejo mas espectacular era la anómala postura del Presidente, auténtico Jano - administrativo; su doble carácter como jefe del Tribunal y como Interventor General de la Administración del Estado, le convertía en reo y juez de sí mismo... Esta cuadratura del círculo jurídico obtuvo una solución aberrante, pero no hipócrita, que consagraba la impunidad del Presidente, Interventor General". Al margen de esta cuestión, - no es mas favorable el juicio que para este autor merece el texto del Reglamento orgánico aprobado por el Real Decreto de 3 de marzo de 1925, del cual afirma que "constituye un conjunto farragoso, casuístico y reiterativo de normas; tan abigarrada prolijidad aparece sustentada por una sintaxis enrevesada y confusa, en un estilo literario que ofrece la consistencia pastosa del engrudo. Es, sin duda, la obra maestra de un probo funcionario puesto al límite de su capacidad ex-

presiva" (MENDIZABAL ALLENDE, Rafael de, "El Tribunal Supremo de la Hacienda Pública", en Revista de Administración Pública, Instituto de Estudios Políticos, núm. 56, Madrid, 1968, págs. 139 y 137).

(121) COZZI, Silvio, op. cit., pág. 346.

(122) DELION, Andre G., op. cit., pág. 83. La Cour des Comptes, además de las observaciones que puede - dirigir a los Ministros, da anualmente a la luz en el Diario Oficial, un informe público en el - que expone sus conclusiones mas importantes o - aquellas que no han sido seguidas de las reformas propugnadas.

(123) MENDIZABAL Y ALLENDE, Rafael de, "Función y esencia del Tribunal de Cuentas", en Revista de Administración Pública, Instituto de Estudios Políticos, núm. 46, Madrid, 1965, pág. 16. Añade dicho autor que, en la vida de las instituciones "no - siempre coinciden arraigo y fecundidad, vitalidad y energía...", aunque ha de reconocerse que, en el caso de nuestro Tribunal de Cuentas, se trata de "un enfermo que, afortunadamente, goza de una mala salud de hierro" (págs. 15 y 19).

(124) A juicio de MENDIZABAL Y ALLENDE, la inserción

del Tribunal de Cuentas en el Ministerio de Hacienda "no parece correcta en teoría ni aconsejable en la práctica" ("Directrices para una reforma del Tribunal de Cuentas", en Documentación Administrativa, Escuela Nacional de Administración Pública, núm. 131, Madrid, septiembre-octubre 1969, pág. 61). También Antonio DE JUAN ABAD ("El control de la gestión financiera del Estado", en la misma revista, núm. 40, abril 1961, págs. 29-38), sostiene la necesidad de revisar a fondo el encuadre del Tribunal de Cuentas, considerando que debe rectificarse su actual vinculación al Ministerio de Hacienda.

- (125) ROYO VILLANOVA, Segismundo, "Aspectos de la reforma administrativa", Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1960, pág. 58. A los argumentos que se recogen en los párrafos citados ha de añadirse, posiblemente, otro que se me antoja fundamental: la necesidad de independizar los dictámenes de la Dirección General de los puntos de vista sostenidos por el Ministerio de Hacienda en aquéllas cuestiones que puedan entrañar posiciones opuestas entre dicho departamento y otros ministerios.

- (126) La H.M. Treasury O. & M. Division, considerada generalmente como la primera unidad central - de esta clase, nació en el seno de la Tesorería del gobierno británico, siendo transferida en 1 de noviembre de 1968, bajo la denominación de Management Services Division, al Civil Service Department.
- (127) V. una exposición de varios sistemas de organización de estos servicios en ALFARO Y ALFARO, - Juan, "Los Suministros de material en la Administración pública", II Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1959, págs. 445-510. No parece necesario advertir que las referencias a la Administración española en este punto han quedado desactualizadas a partir de la creación del Servicio Central de Suministros (Decretos 2.764/1967, sobre reorganización de la Administración central para la reducción del gasto público; 151/1968, de 25 de enero, reestructurando el Ministerio de Hacienda y, fundamentalmente, Decreto 3186/1968, de 26 de diciembre, por el que se organiza dicho Servicio Central y se regulan las Juntas de Compras de los departamentos civiles). - Las funciones normalizadoras que se atribuyen -

al citado Servicio rozan claramente, en mi opinión, con el escollo del artículo 31 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, que asigna funciones de normalización interministerial a la Presidencia del Gobierno, Sea cual fuere la solución que se dé a este problema, el hecho es que el Ministerio de Hacienda ha llevado a cabo extensas aplicaciones de la normalización administrativa (Orden de 28 de enero de 1970).

- (128) Algún autor piensa, incluso, que "la elaboración de previsiones para establecer los comités y reuniones necesarios... con vistas a asegurar la - coordinación" constituye una fase dentro del concepto de administración, concebido como un proceso total (Cfr. TEAD, Ordway, op. cit. pág. 105).
- (129) DEROCHE, Henri, "Les mythes administratifs. Essai de Sociologie phenomenologique", Presses Universitaires de France, París, 1966, pág. 197-198. A juicio de DEROCHE, la tendencia a resolver los - problemas mediante la creación de comisiones se basa sobre "una filosofía degradante de la acción y una creencia en fuerzas oscuras que la comisión domará con un solo funcionamiento".
- (130) En los Estados Unidos de Norteamérica, el Bureau of the Budget, al poco tiempo de su creación, -

comenzó a rodearse de un aparato de comités interdepartamentales que, colectivamente, recibieron la denominación de Servicio de Coordinación (Coordinating Service), a cuyo frente figuraba un coordinador-jefe dependiente del Director del Bureau of the Budget. El Servicio de Coordinación, después de languidecer durante varios años, terminó siendo suprimido formalmente en 1933.

- (131) Así ocurre, por ejemplo, en la Orden del Ministerio de Información y Turismo de 29 de diciembre de 1971, por la que se crea una Comisión para el asesoramiento en la elaboración de planes de necesidades estadísticas del departamento.
- (132) La clasificación que se inserta se ha recogido - de TAYLOR, K.W., "Coordination in Administration" en "Proceedings of the Ninth Annual Conference", Institute of Public Administration of Canada, - Queens University, Kingston, 1957, pág. 255.
- (133) Aunque el deslinde entre coordinación política y coordinación administrativa adolece de las mismas imprecisiones que acompañan a la tradicional distinción entre Administración y Política, creo - que pueden apuntarse, siquiera sea de modo aproximado, las diferencias que median entre ambos -

bos conceptos. La coordinación política equivale a coherencia de las decisiones originarias - de los órganos de gobierno. La coordinación administrativa, en cambio, afecta en principio a decisiones dependientes y subordinadas. Entendida así la distinción, quedaría proyectada sobre dos zonas decisorias distintas, autónoma la primera y subsidiaria la segunda. Pero es que la idea de coordinación administrativa, a diferencia de la coordinación política, no puede limitarse al campo de la pura decisión, sino que se ha de referir también al desarrollo de actividades de mera ejecución en niveles inferiores. De ello resulta que la coordinación política presenta una extensión restringida, en cuanto se refiere a una sola zona, constituida exclusivamente por decisiones primarias, mientras que la coordinación administrativa abarca un doble campo integrado por decisiones complementarias, y por tanto muy numerosas, y por una zona aún mas extensa formada por las diversas categorías de operaciones que comporta la ejecución del trabajo administrativo. Por consiguiente, cabe afirmar que si bien no sería pensable la existencia de coordinación administrativa sin coordinación política, ésta puede existir perfectamente sin aquélla.

- (134) K. W. TAYLOR, con referencia a la Administración canadiense, asigna tales problemas de coordinación a las comisiones del citado nivel (op. cit., págs. 225-256). Por mi parte no creo, sin embargo, que las indicadas comisiones queden restringidas, en cualquier sistema administrativo, a la coordinación de cuestiones reglamentarias y de procedimiento.
- (135) KOONTZ, Harold y O'DONNELL, Cyril, op. cit., - pág. 235. V. también págs. 226-227.
- (136) JIMENEZ CASTRO, Wilburg, "Introducción al estudio de la teoría de la Administración", Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1963, pág. 234. Igualmente, entre otros, DALE, Ernest, "Management in the large Corporation" en "Selected Readings in Economics", colección preparada por LOWELL, Harris, C., Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, 1959, pág. 29.
- (137) MECHLER, Heinrich, "Coordinación en la empresa", Sagitario, Madrid, 1967, pág. 147. A mi juicio, cuando se determina la composición de una comisión lo que se hace es un trabajo de organización, no de coordinación.
- (138) DEROCHE, Henri, op. cit., pág. 199. En el mismo

sentido se ha señalado que "frecuentemente, algunos directivos, en distintos niveles, utilizan las comisiones como mecanismos de escape, como un camino para eludir la responsabilidad de una decisión" (LIKERT, Rensis, "New Patterns of Management", Mc Graw-Hill Book, Nueva York, 1961, - pág. 163).

(139) BANKS, A. Leslie y HISLOP, J. A., "The Art of Administration", University Tutorial Press, Londres, 1961, pág. 117. Dichos autores recogen algunas frases usuales referidas a los comités ("the fewer, the better"; "the ideal committee is that composed of one person"), que no suponen, ciertamente, una ponderación del sistema, recordando que "igualmente, se ha dicho que ningún comité ha sido capaz, hasta la fecha, de componer una sinfonía o de construir un sistema filosófico".

(140) No es tampoco muy favorable el juicio que merecen a la doctrina otras comisiones como son, por ejemplo, las de Reforma administrativa y, en general, las que asumen funciones de estudio e investigación. Así, Edouard BONNEFOUS presenta una lista de veintiun tentativas de reforma de la Administración francesa, en un período de treinta años

(1922-1952), de las cuales mas de la mitad estuvieron a cargo de comisiones de reforma, a veces coexistentes, cuyas actuaciones desembocaron en otros tantos fracasos ("La Réforme Administrative" Presses Universitaires de France, París, 1958, - pág. 59). Por su parte, KOONTZ y O'DONNELL, aludiendo a las comisiones con funciones de estudio, en general, señalan que "una comisión es un órgano notoriamente mal dotado para estudiar o investigar" (op. cit., pág. 235).

(141) ARDANT, Gabriel, "Technique de l'Etat", Presses Universitaires de France, París, 1953, pág. 127). Cierta escepticismo en cuanto a la utilidad de las comisiones se advierte también en Fritz MORSTEIN MARX cuando afirma que "estamos lejos de poseer, en ninguno de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y local), un sistema de comités interrelacionados de modo comprensivo. Ni cabría esperar mucho de él aunque lo tuviéramos" - ("The Departmental System" en "Elements of Public Administration", Prentice-Hall, Nueva York, 1949, pág. 197).

(142) Ya la Exposición de Motivos de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, aludió expresamente a las agru-

paciones orgánicas como factor de coordinación al decir que aparecen "distribuidos en distintos departamentos ministeriales servicios y actividades que debieran estar reunidos y coordinados en uno solo, como ya se ha venido apuntando en las conclusiones elevadas por algunos Congresos corporativos y sindicales. Estas circunstancias son las que aconsejan, al acometer la reorganización ministerial, la creación de un nuevo ministerio, la redistribución de competencias y el traspaso, de un ministerio a otro de algunas direcciones - generales y organismos autónomos, de acuerdo con las nuevas necesidades que tiene que afrontar la acción administrativa" (ap. II a. pr.). Recientemente se han de destacar, en este sentido, las - refundiciones de organismos autónomos dependientes del Ministerio de Agricultura, llevadas a cabo por el artículo 1º del Decreto Ley 17/1971, - de 28 de octubre, así como la reestructuración - del nivel de dirección general en el mismo ministerio, operada por el Decreto 2.684/1971, de 5 - de noviembre.

(143) Cfr. BRECH, E.F.L., op. cit., págs. 322-323.

(144) Dicho autor contempla solamente dos mecanismos -

de coordinación: las reuniones informales y los agentes de enlace encuadrados en la plana mayor (agents de liaison), a los que asigna un valor supletorio cuando, por razón de la distancia o por otras causas semejantes, no pueden celebrarse reuniones. La primacía, pues, corresponde a éstas. "Ningún procedimiento es superior a las conferencias para asegurar la unidad de dirección y la convergencia de los esfuerzos...La conferencia es a la coordinación lo que el programa de acción es a la previsión" (op. cit., págs.131-133).

- (145) MECHLER, Heinrich, op. cit., pág. 149. Añade, sin embargo, a continuación, que "no cabe suponer que en una empresa donde se conferencie mucho haya alcanzado la coordinación un buen grado de madurez", observación evidente pero que parece contradictoria con la afirmación anterior.
- (146) DUNNETTE, Marvin D., "Are meetings any good for solving problems?" en Personnel Administration, Society for Personnel Administration, Washington, vol. 27, núm. 2, 1964, pág. 13.
- (147) Aludiendo al abuso de las reuniones Philip R. MALONE, experto del Public Administration Service (P.A.S.), en una conferencia pronunciada en el II Curso de Diplomados de Organización y Métodos,

celebrado en la Escuela Nacional de Administra--
ción Pública en 1963, recordó algunas organiza--
ciones en las que, según su expresión, "sus miem
bros estaban tan ocupados en coordinar sus acti-
vidades que no les quedaba tiempo para desarro--
llarlas".

- (148) El artículo 36 del Decreto 1408/1966, de 2 de ju
nio, adaptando los preceptos de la Ley de Proce-
dimiento Administrativo a los ministerios milita
res presenta una notable diferencia con relación
al texto de la Ley. "Para programar y coordinar
la actuación general administrativa e informa---
ción a los escalones inferiores, toda persona --
con mando se reunirá al menos una vez cada seis
meses con sus subordinados mas inmediatos". Re-
sulta, pues, que las reuniones, que para FAYOL -
deben tener una frecuencia semanal, y para la Ley
de Procedimiento mensual, cumplen su función en
la Administración militar con una periodicidad -
semestral. Claro que los plazos de la Ley y del
Decreto tienen el carácter de máximos, pero la -
comparación da lugar, en todo caso, a la siguien
te pregunta: si la naturaleza de las actividades
administrativas es análoga en las distintas orga
nizaciones ¿cuál deberá ser, en definitiva, la -

frecuencia de las reuniones encaminadas a coordinarlas?

(149) Op. cit., pág. 130.

LOS FACTORES DE COORDINACION

En el capítulo precedente se ha intentado realizar un análisis de los mecanismos que suelen presentarse como específicamente coordinadores, con la finalidad de poner en evidencia que la coordinación no puede ser razonablemente confiada a ninguno de ellos./ En este lugar se trata de examinar, por vía de comparación, algunos factores sobre los que la coordinación ha de tener su asiento con carácter primario, a fin de demostrar que, si bien no se logra por la acción de aquellos mecanismos, puede alcanzarse sin ellos mediante el juego de los factores que mas adelante se estudiarían.

Ciertos autores han apuntado un principio de clasificación de los distintos medios que se ofrecen al dirigente para asegurar la coordinación (150), mientras que otros proceden por vía de enumeraciones enunciativas (151), y alguno, finalmente, presenta cuadros paralelos en los que se contraponen los factores que coadyuvan a la coordinación y los que la dificultan (152).

Por mi parte, creo que cualquier clasificación o enumeración de dichos factores corre el riesgo

de ser incompleta. Concretamente, por lo que afecta a los de naturaleza orgánico-formal, estimo que sería -- difícil hallar un sólo aspecto de la estructura de -- las organizaciones que no incida sobre el grado de -- coordinación. En la necesidad, pues, de limitar esta exposición, se tratarán solamente los factores que se consideran como fundamentales, haciendo notar, sin em bargo, que la importancia de cada uno podrá variar, - en cada caso particular, de acuerdo con las circuns-- tancias que igualmente se indicarán.

Se ha de observar, por otro lado, que se ex cluyen aquí todos los aspectos que suelen citarse como relevantes para la coordinación desde una perspectiva psicosociológica de la organización (grupos es-- pontáneos, actitud cooperadora de los individuos, relaciones interpersonales, etc.), por estimar que ta-- les aspectos no pueden considerarse un sustitutivo de los procesos de dirección, de los cuales son además, al menos en cierta medida, un resultado. Ello equiva-- le a afirmar que la coordinación ha de basarse prepon-- derantemente sobre el desarrollo de dichos procesos, sobre factores orgánico-formales y sobre determinadas técnicas de gestión.

Acentuando, quizá excesivamente, este punto de vista se ha sostenido que "los individuos, en una

unidad organizativa no pueden coordinar por sí mismos, por mucho que cooperen", añadiendo que "cualquier grado de coordinación obtenido de tal modo, es puramente casual" (153).

1.- Planificación y coordinación

La planificación inicia el ciclo de las funciones directivas y constituye, por lo tanto, el punto de arranque para la coordinación de actividades. - Cuando la dirección opera "por intuición" o en forma meramente perceptiva, la coordinación puede llegar a ser punto menos que imposible. Ciertos problemas de esta naturaleza pueden ser resueltos, no obstante, a fuerza de multiplicar la función de vigilancia y las decisiones de impulso.

No es de extrañar por ello, que se haya llegado al extremo de identificar coordinación y planificación (154) o que ambos términos aparezcan trabados con frecuencia en la denominación de ciertas unidades administrativas. En esta misma línea es también normal pensar que "la mayor parte de la coordinación puede ser programada de antemano" (155) o que un plan - bien elaborado "es el instrumento por excelencia de la coordinación" (156).

Dos observaciones han de hacerse, sin embar

go a este respecto:

Es evidente, en primer lugar, que la planificación ha de ajustarse a principios de carácter general, sin los cuales puede llegar a perder la mayor parte de su valor. Entre los que suelen admitirse (157), la unidad de plan sobresale como el mas importante desde el punto de vista de la coordinación. Este principio podría enunciarse diciendo que el plan de actividades, para una organización determinada, ha de contemplar todos los sectores de actuación. Sin unidad de plan no puede haber unidad de acción.

No es suficiente, pues, la existencia de programas parciales, por bien elaborados que estén, si no aparecen integrados en un plan de conjunto diseñado para la totalidad de la organización. En otras palabras, la unidad de plan requiere "coordinar la planificación". Esta necesidad, naturalmente, no será la misma para una organización en la cual todas las actividades tiendan a un fin distintivo único (o a varios fines interdependientes), máxime si su estructura sigue las líneas del modelo denominado "funcional", y para una entidad cuyos fines aparezcan fuertemente diversificados y con escasas vinculaciones entre sí, especialmente cuando su estructura adopta el patrón de "organización divisional". No es que aquí se pueda alcanzar la coordinación sin aquel requisito, sino que

las necesidades de coordinar pueden llegar a ser mínimas. Se ha de concluir, en consecuencia, que en todos los casos en que sea preciso alcanzar un alto grado de coordinación, la unidad de plan ha de considerarse como el primer factor condicionante.

Por otra parte, la importancia de la planificación como factor de coordinación podrá variar de acuerdo con el grado de movilidad estructural. Obviamente, en situaciones de estabilidad orgánica la -- coordinación obtenida por la vía de la planificación tenderá a ser mas elevada que en los supuestos de - inestabilidad y fluidez. Lo mismo puede decirse en - el caso de organizaciones de nueva creación o de - reorganizaciones no consolidadas. A este respecto se ha llegado a formular, con el alcance de principio - básico, la afirmación de que "la coordinación de actividades tiende a variar en proporción directa al - grado de rutina alcanzado por las funciones esenciales y periódicas en el seno de la organización" (158).

Del mismo modo, la planificación verá afectada su eficacia coordinadora por el grado de pronosticabilidad de la trayectoria de los acontecimientos futuros. Si la fiabilidad de las previsiones elaboradas es alta, la coordinación podrá descansar en gran medida sobre los procesos de planificación. A esta hi

pótesis se refieren , sin duda, MARCH y SIMON, en el párrafo antes citado, cuando dicen que "la mayor parte de la coordinación puede ser programada de antemano". Así sucederá, por ejemplo, en aquellas organizaciones que atienden a necesidades primarias de los individuos o que actúan en condiciones escasamente evolutivas. Por el contrario, la inseguridad de los pronósticos no solo obligará a limitar las previsiones a períodos breves, sino que desplazará el peso de la coordinación sobre otros procesos directivos, especialmente sobre la adopción de decisiones concretas elaboradas a la vista de la información proporcionada por la atenta vigilancia de la evolución de los acontecimientos. Tal podrá ser el caso de aquellas organizaciones cuyas actividades se encuentran fuertemente condicionadas a variaciones técnicas o incluso a los cambios de los gustos o preferencias de los individuos (lujo, moda, etc.).

Sobre esta base los citados MARCH y SIMON distinguen dos modalidades de coordinación que denominan coordinación por plan y coordinación por retorno. La primera se basa en programas (schedules) preestablecidos, mientras que la coordinación por retorno (feedback) entraña la recuperación y transmisión de información. "Cuanto mas estable y predecible sea la situación, tanto mayor será la confianza sobre la

coordinación por plan, y cuanto mas variable e impredecible sea la situación, tanto mayor será la confianza sobre la coordinación, por retorno" (159).

Esta distinción, a mi juicio, mas que a dos modalidades de coordinación puede referirse a dos sistemas de dirección: la dirección programada y la dirección perceptiva. Esta segunda expresión no se toma aquí, como es usual, en el sentido peyorativo de dirección intuitiva o improvisada. La dirección perceptiva no excluye el análisis de las situaciones planteadas, sino que por el contrario se ha de partir de suponer que opera con mentalidad indagativa y crítica. Su característica es la reducción al mínimo de los intervalos que median entre las decisiones preparatorias y la ejecución. Esta aproximación podrá dar lugar a la necesidad de manejar mayores volúmenes de información y, como consecuencia, a establecer mayor número de circuitos, lo que se traducirá en esquemas orgánicos distintos a los utilizados en el caso de dirección programada. De cualquier forma parece evidente que la coordinación, para la dirección perceptiva, resultará mas costosa y, posiblemente, mas precaria.

2.- Factores orgánicos

La estructura formal es el segundo gran -

factor de coordinación y, para un buen sector de la doctrina especializada, es, incluso, el factor prioritario. Desde este punto de vista la coordinación - viene a ser, a fin de cuentas, un problema que depende de casi exclusivamente del esquema formal. La estructura de la organización, de acuerdo con esta idea, - no es otra cosa que un sistema estable de relaciones de coordinación (160).

Por otra parte, en algunas relaciones clásicas de "principios de organización" suele ser frecuente recoger expresamente una regla que, en términos generales, nos advierte que "la estructura de la organización debe establecerse de forma que facilite la coordinación de actividades". La proposición es - tan obvia y de tal vaguedad que dudo pueda servir en la práctica para resolver ningún problema concreto. La estructura orgánica no influye en la coordinación de una sola forma o por un solo camino, sino que se diversifica en una multiplicidad de factores particulares que merecen ser examinados separadamente.

A continuación, pues, se tratará de recoger en síntesis, los factores orgánicos que estimo - de mayor trascendencia, separando en dos grupos los que corresponden a cada una de las dos dimensiones o parámetros fundamentales de la estructura de las organizaciones.

2.1.- La estructura horizontal

Horizontalmente la organización se estructura mediante la división del trabajo dentro de cada nivel. Referida a los niveles superiores, la noción de división del trabajo viene a coincidir con la idea de departamentalización. En los escalones mas bajos (puestos individuales de cada unidad elemental), con la de distribución o reparto de actividades o tareas. El grado de fraccionamiento alcanzado en dicho proceso y los criterios utilizados para llevarlo a cabo - son los dos aspectos que influyen decisivamente en la coordinación.

2.1.1.- Límites de la división del trabajo

A medida que el trabajo se divide progresivamente se produce una doble consecuencia: a) el aumento del grado de especialización y b) la agravación de los problemas de coordinación. Simplificando la cuestión puede decirse que todo lo que trate de alcanzarse en uno de estos dos campos se paga con un retroceso o pérdida en el otro. De aquí que la especialización a ultranza no pueda ser tomada como meta última de la división del trabajo, con independencia de cualquier otra circunstancia. La especialización sólo resulta útil en la medida en que contribuya a simplificar y facilitar la ejecución del conjunto, -

no cuando la complica y encarece.

De todo ello resulta que la división del trabajo no puede concebirse como un proceso encaminado a fraccionarlo en el máximo grado posible. Afir--
mar que el límite óptimo de la división del trabajo consiste en llegar a asignar una sola función o una sola actividad para cada unidad o elemento orgánico constituye una generalización peligrosa. Lo aconseja--
ble, en ciertos casos, será precisamente lo contra--
rio, es decir, agrupar varias funciones o activida--
des en un solo elemento para constituir su soporte --
funcional.

Evidentemente, estas agrupaciones no pue--
den decidirse exclusivamente sobre la base de lograr el equilibrio de volúmenes de trabajo, pues de este modo puede llegarse fácilmente a amalgamar en un mis--
mo elemento funciones inconexas estableciendo verda--
deros "cajones de sastre" administrativos (tal es, --
por ejemplo, el caso de nuestros ministerios de la --
Gobernación, de Justicia y, posiblemente, de alguno mas). La presencia de varias funciones o actividades dentro de un mismo elemento orgánico ha de aparecer justificada por una relación derivada de la afinidad o de la complementariedad de las mismas.

En definitiva, no es prudente formular en

esta materia un "principio" afirmando que la productividad de la organización (relación resultados/medios) se incrementa, en todo caso, a medida que aumenta el grado de división del trabajo. Quizás el propio término división se presta a favorecer esta torcida interpretación de los procesos de organización horizontal. Dividir el trabajo no es solo fraccionarlo, sino también constituir agrupaciones lógicas de modo que quede asegurada la coherencia de las distintas actividades o funciones.

2.1.2.- Elección del criterio de división

Siguiendo, en líneas generales, la enumeración clásica formulada por GULICK, la organización puede estructurar horizontalmente sus escalones o niveles dividiendo el trabajo con arreglo a cualquiera de los siguientes criterios fundamentales (161): a) sobre la base de la unidad de fin o de una subdivisión de los fines generales; b) sobre la base de la unidad de las técnicas o procesos utilizados; c) sobre la base de la unidad territorial o geográfica; d) sobre la base de la unidad de "clientela" o categorías de personas destinatarias de las actividades y e) sobre la base de la unidad de producto o material.

Dentro de un nivel cualquiera, la elección de un criterio determinado se traduce en la pro

ducción de importantes consecuencias desde el punto de vista de la coordinación:

En principio, la estructura horizontal basada en la idea de división por fines produce como resultado un elevado grado de autosuficiencia para cada elemento orgánico. Pero, como contrapartida, puede obstaculizar la unificación de técnicas comunes a los distintos fines particulares, lo cual equivale a conformarse con un grado de especialización relativamente bajo o a multiplicar efectivos especializados dentro de las distintas unidades estructuradas sobre dicha base de reparto. Obviamente, cuanto mas generales sean los fines asignados a las distintas unidades mas acusadamente se manifestarán aquellos efectos.

La división por procesos (también denominada por funciones cuando se hace referencia a niveles superiores) ofrece características opuestas a las del criterio anterior. En efecto, si un determinado nivel se estructura sobre la base de distinguir las diferentes técnicas o procesos comunes a la gestión de diversos fines, ninguna unidad de ese escalón resultará autosuficiente para gestionar un fin concreto. La consecución de cualquiera de ellos, por el contrario, requerirá la combinación de los esfuerzos

de varios o de todos los elementos del citado nivel. La nota de autosuficiencia se desvanece, surgiendo - en su lugar la necesidad de mantener una estrecha conexión interfuncional, lo cual se traduce para el dirigente en nuevos y quizá mayores problemas de coordinación. Huelga decir que el grado de especializa--ción para cada elemento alcanzará, en este caso, su máximo valor.

Dentro de un escalón estructurado mediante aplicación de la idea zonal o geográfica, la diferenciación funcional entre elementos no existe o sólo existe en mínima medida. Las unidades basadas en la idea de zona y encargadas de una pluralidad de fines en niveles superiores pueden alcanzar, obviamente, - un elevado grado de coordinación. Pero la especialización derivada del criterio territorial, cuando su utilización no va precedida de una previa división - por fines u objetivos, es por lo general muy limitada. A nivel departamental las unidades administrativas de base geográfica constituyen la excepción a la regla general del reparto por fines. Grosso modo, un ministerio zonal (Ministerio de Ultramar en la Administración portuguesa o Ministerio para Groenlandia en el caso de Dinamarca), equivale a una Administración dentro de la Administración. Aplicaciones de este criterio en escalones completos de los servicios -

centrales pueden hallarse, de modo casi inevitable, en los departamentos encargados de las relaciones exteriores y del comercio exterior.

La división del trabajo según el criterio denominado del reparto por clientela se pone de manifiesto en aquellos servicios cuyas actividades se limitan a una determinada categoría o grupo de individuos. El empleo de esta base de división en los niveles superiores de la Administración pública conduciría, evidentemente, a un fraccionamiento excesivo de la organización. En un conocido estudio oficial sobre el problema de la estructura del nivel departamental, justamente considerado como clásico en la materia - (162), se califica de "administración liliputiense" la que resultaría de la aplicación del criterio del reparto por clientela. Sus consecuencias, en efecto, se acusarían inmediatamente en la proliferación de servicios idénticos, dotados de los mismos medios, - con el consiguiente encarecimiento del conjunto.

Afortunadamente, esta base de reparto no - parece haber inspirado nunca la estructura del nivel ministerial. Todo lo más, ciertos departamentos "por clientela" pueden aparecer incrustados de modo excepcional, y en ocasiones transitorio, dentro de dichos niveles. Así ha sucedido, por ejemplo, con el Minis-

terio Federal de Expatriados, Refugiados y Mutilados, en la República Federal Alemana (163), y con el de Ex-combatientes y Víctimas de Guerra, en Francia (164).

Es evidente que, cuando un determinado escalón se estructura totalmente sobre esta base de reparto, cada elemento se encuentra en óptimas condiciones para llevar a cabo, con relación al correspondiente grupo de destinatarios, la gestión coordinada de los distintos fines asignados a dicho nivel. Por el contrario, la posibilidad de que los fines y las técnicas reciban un tratamiento unitario resulta altamente problemática, lo que se traduce en un grado de especialización notoriamente bajo y en un acusado encarecimiento de las actividades.

La división por producto o material, aunque suela considerarse como característica de las organizaciones del sector privado, no deja de ofrecer también algunos ejemplos de aplicación en la Administración pública. Así, los servicios competentes en materia de importaciones y exportaciones pueden presentar subdivisiones diferenciadas por razón del producto a que refieren su actividad (maquinaria, minerales, cerámica, textiles, etc.), pudiendo suceder lo mismo con la organización interna de los servicios de almacén, suministros, normalización, reconocimien-

to sanitario de artículos destinados al abastecimiento público, etc.

Referido a la empresa privada, el criterio que se comenta goza de la preferencia de un buen sector de la doctrina que considera que su aplicación a nivel superior puede reducir los problemas de coordinación, especialmente con relación al criterio de división por funciones o procesos. A este respecto, se ha hecho notar que "una perspectiva funcional se estima como mas desintegradora de la unidad de propósito que una perspectiva de producto" (165). A ello ha de añadirse la ventaja que esta estructura representa al facilitar la puesta en práctica del sistema de dirección por objetivos.

Ahora bien, desde un punto de vista administrativo, la división por fines primarios, o incluso por subfines cuando estos aparecen sensiblemente diversificados, se aproxima en la práctica a los esquemas basados en la idea de producto, es decir, al tipo de organización divisional o departamental. Según esto, en lo que a la coordinación se refiere, la alternativa función/fines nos lleva a consecuencias análogas a las que derivan de la comparación función/producto, es decir, que a nivel superior resultará - preferible la estructura basada en el criterio de di

visión por fines a la inspirada en el reparto por funciones.

Mas concretamente, introducir un esquema de esta clase en los niveles superiores de las grandes organizaciones administrativas puede producir el resultado de desplazar y acumular sobre el vértice los problemas de coordinación especializada propios de posiciones intermedias, al paso que hace imposible la determinación de objetivos de naturaleza sustantiva para cada uno de los sectores clave de la estructura orgánica.

Pero no es ésta la única circunstancia que impide aplicar bajo tal esquema la fórmula de dirección por objetivos. En efecto, la división por procesos, a diferencia del modelo departamental, no permite tampoco asignar a cada unidad orgánica primaria el grado de autonomía funcional que aquel sistema de dirección requiere. Parece pues, en definitiva, que la utilización del criterio de que se trata no resulta fácilmente compatible con la modalidad de dirección que ha demostrado en la práctica su capacidad para asegurar un mayor grado de coordinación.

Resumiendo las observaciones anteriores cabe afirmar que, en tesis general, el criterio del reparto por fines parece ser el mas adecuado para es---

estructurar horizontalmente los niveles mas elevados - del sector de línea en las grandes organizaciones ad ministrativas. Siempre que dichos fines no se disper sen indebidamente ni se fraccionen de modo excesivo a nivel superior, la aplicación del citado criterio conducirá a la constitución de bloques homogéneos - que, bajo una única autoridad, operarán como centros estables de coordinación administrativa.

A este respecto señalan MARCH y SIMON que, aunque la departamentalización por procesos suponga mayores ventajas, en términos de especialización, que la división por fines, esta segunda fórmula entraña costes de coordinación mas bajos, advirtiendo, además, que "... a medida que aumenta la envergadura de la - organización las ventajas marginales que derivan de la primera fuente (especialización) en la organiza ción por proceso se reducen, mientras que los costes de coordinación se incrementan... En consecuencia, - el balance de eficiencia neta se inclina... hacia la organización por objetivos a medida que crece la envergadura de la organización" (166). La observación merece ser tomada en cuenta a la vista de algunas - reorganizaciones llevadas a cabo recientemente en - nuestra Administración, en las que se ha tratado de introducir, si bien en forma limitada, la idea de di visión por funciones a nivel de dirección general.

Los restantes criterios, en principio, suelen descartarse como fórmulas aplicables para estructurar escalones completos a nivel superior. Del criterio denominado de división "por clientela" se ha señalado que, si bien "hace posible la coordinación de las actividades del gobierno con relación a sectores particulares del público, en un grado no alcanzable bajo ninguna otra forma de organización", complicaría hasta límites increíbles la coordinación interdepartamental (167).

Por su parte, la idea territorial encontrará su mejor y mas general aplicación en la base de las estructuras administrativas, como complemento de las divisiones realizadas previamente según el principio del reparto por fines. Han de citarse, además, como supuestos excepcionales en que el criterio territorial puede dar lugar a soluciones prácticas de gran interés, los basados en la necesidad de promover el desarrollo global de zonas geográficas cuya particular situación requiera una acción administrativa múltiple y estrechamente coordinada, lo cual no siempre resulta fácil de conseguir a través de los departamentos monofinalistas. La ya clásica Tennessee Valley Authority ofrece, quizá, uno de los ejemplos -- mas significativos de combinación de funciones bajo una perspectiva unificadora sobre base zonal (168).

Se ha de hacer notar, por último, que la presencia de diferentes criterios de división en un mismo nivel operativo contribuye a superponer, al menos parcialmente, los contenidos de las distintas unidades orgánicas, con las consiguientes repercusiones negativas desde el punto de vista de la coordinación de los servicios. En consecuencia, siempre que sea posible, resultará preferible utilizar una sola base de reparto dentro de cada nivel horizontal.

2.2.- La estructura vertical

Disponer la estructura vertical de la organización equivale a encuadrar sus elementos en una serie o sucesión de grados que la recorren desde el vértice a la base y que se diferencian entre sí por razón de la medida en que se les atribuye responsabilidad y autoridad. Desde este punto de vista, la responsabilidad constituye el fundamento legitimador de la autoridad formal y el criterio determinante del alcance con que ésta ha de ser conferida a cada elemento orgánico. Dicho en otros términos, y según reza el principio tradicional, la autoridad y la responsabilidad han de ser paralelas o correspondientes dentro de cada posición o puesto de trabajo. La regla en cuestión (principio de correspondencia), formulada ya por los clásicos de la organización, continúa aceptándose pacíficamente por la doctrina, salvo alguna -

excepción aislada que no parece ofrecer solidez especial (169).

Por otro lado, y en el aspecto que mas nos interesa, suele admitirse igualmente que la noción de autoridad representa la fuente originaria de la / coordinación (170). En efecto, todos los factores de naturaleza formal que desde distintos ángulos concurren a asegurarla no son, a fin de cuentas, sino manifestaciones concretas del ejercicio de aquélla. Incluso el propio esquema orgánico, como instrumento de coordinación, no es en definitiva sino el resultado de una decisión, o de un conjunto de decisiones, cuya emanación implica la existencia previa de autoridad.

No parece pues excesivo decir que la autoridad formal es, en última instancia, la facultad de / coordinar actividades encaminadas a la consecución de objetivos comunes. Desde esta perspectiva, al poner de manifiesto su finalidad esencial, la noción de autoridad presenta, a mi modo de ver, ciertas ventajas con relación a las definiciones de corte tradicional dentro de la Teoría de la Organización que se limitan a considerarla, simplemente, como el "derecho de mandar y poder de hacerse obedecer" (171), o como el "poder de controlar y dirigir las actividades (o los comportamientos) de los demás" (172).

Puesto que en este lugar únicamente se pretende examinar la organización en su vertiente formal, parece obvio señalar que la noción de autoridad, tal como se ha de manejar en lo sucesivo, sólo toma en cuenta ese mismo aspecto. Esto equivale a decir que, pese a las naturales limitaciones de este enfoque, la autoridad se contempla como facultad institucionalizada en el esquema oficial de la organización, dejando al margen tanto los problemas relacionados con la aptitud del dirigente para el ejercicio de esa facultad, como los inherentes a su grado de efectividad (autoridad sustancial o real) sin tomar en consideración, por consiguiente, los puntos de vista sustentados por la denominada teoría de la aceptación, seguida actualmente por un extenso sector de la doctrina (173).

2.2.1.- Coordinación y jerarquía

El proceso encaminado a establecer la estructura vertical (proceso escalar) desemboca en la creación de una serie categórica de posiciones que recibe la designación de jerarquía. En el sentido que aquí nos interesa dicho término no indica, pues, las posiciones más elevadas de la organización, ni menos aún los individuos que ocupan dichas posiciones, sino el orden o sucesión completa de los grados cons-

tituidos dentro del esquema formal.

De este modo, la idea de jerarquía puede ser utilizada con el alcance de ordenación vertical de los elementos que integran la estructura orgánica o, por extensión, como equivalente de las expresiones línea, escala o cadena jerárquica, apareciendo, juntamente con la división del trabajo, como una constante del fenómeno organizativo. Incluso puede decirse que la noción de jerarquía trasciende del campo de la Teoría de la Organización para situarse dentro del ámbito mas amplio de la Teoría General de Sistemas como uno de sus conceptos esenciales (174).

No puede, pues, concebirse organización sin jerarquía, como no se puede concebir tampoco sin departamentalización horizontal. De una o de otra forma, los elementos componentes de una organización cualquiera aparecen jerarquizados, es decir, ordenados verticalmente en su esquema formal. Las diferencias que median en este punto entre las distintas organizaciones no afectan, por tanto, a la existencia de la constante, sino a sus circunstancias concretas (longitud de la escala, amplitud de la esfera de autoridad, concurrencia o no de vínculos sobre unos mismos elementos, etc.). Cada uno de estos aspectos particulares desempeña un papel específico desde el

punto de vista de la coordinación de actividades y alguno de ellos será comentado mas adelante.

Antes, sin embargo, puede resultar conveniente abordar, desde una perspectiva mas general, - el problema que supone diferenciar, o incluso contraponer, los conceptos de coordinación y jerarquía. La distinción entre ambos términos ha sido planteada / principalmente por los juristas, y no por los teóricos de la organización, para designar dos clases de relaciones que parecen excluirse recíprocamente.

En efecto, se ha observado en este sentido que no procede acudir al concepto de coordinación para indicar las relaciones comprendidas en un vínculo jerárquico directo, afirmándose igualmente que "la - jerarquía excluye en principio la coordinación, ya / que el superior puede recabar para sí, e incluso modificar los actos de sus subordinados". No obstante, los autores que piensan de este modo reconocen también las dificultades prácticas para fijar los límites en que la jerarquía termina y la coordinación comienza: "... La jerarquía, en efecto, se manifiesta - por medio de órdenes que impiden al subordinado toda apreciación y excluyen, por tanto, la idea de coordinación, aunque también por medio de directivas que - permiten al subordinado una capacidad de determina--

ción, en cuyo caso el superior jerárquico juega un verdadero papel coordinador en la medida en que ha dejado un margen de libertad a sus subordinados" (175).

Según este punto de vista, en tesis general sólo cabe hablar de coordinación sobre la base de una cierta dosis de autodeterminación o, lo que viene a ser lo mismo, para calificar las relaciones que subsisten en los supuestos de autonomía o descentralización. Estas relaciones permiten orientar, impulsar y revisar los actos que se "coordinan", pero no prescribirlos, / avocarlos, revocarlos o modificarlos. Estas distinciones merecen, a mi juicio, algunos comentarios.

En primer lugar surge la duda de si las expresiones orientar, impulsar, revisar y otras que puedan estimarse como descriptivas de las relaciones de / "coordinación" no equivalen, mutatis mutandis, a otros términos mas contundentes que designan el contenido del vínculo jerárquico, es decir, cabe pensar si no nos hallamos muchas veces ante un simple juego de palabras - (176) o, todo lo mas, ante situaciones de dependencia incompleta, lo cual viene a ser lo mismo que hablar de dirección atenuada.

Por otro lado -terminología aparte- no es difícil observar que en las denominadas relaciones de / coordinación se anula frecuentemente todo margen de - apreciación en los elementos "coordinados". Las prescripciones emanadas por un órgano "coordinador" y diri

gidas a dichos elementos son, en muchos casos, tan rigurosas y terminantes como puedan serlo las órdenes / mas estrictas cursadas a lo largo de la cadena de mando. En otras palabras, la intensidad de aquellas relaciones llega a ser tan notable que parece forzoso reconocer que el término "coordinación", utilizado para designarlas, no pasa de ser sino un eufemismo administrativo.

Al mismo tiempo, como ya se ha advertido, la relación jerárquica propia o plena no excluye necesariamente aquella capacidad de apreciación o determinación en el subordinado, sino que la presupone en ciertos casos y, para los sistemas mas progresivos de dirección, la requiere incluso en tal grado que resultaría muy difícil encajar dichas relaciones en el concepto tradicional del vínculo jerárquico (178). Pero, aunque no fuera así, es decir, en el supuesto de dirección autocrática a ultranza, cabría preguntarse si el ejercicio de las funciones directivas no entraña también necesariamente el impulso y la orientación de actividades distintas en un determinado sentido. Personalmente -dado que la respuesta a esta cuestión ha de ser forzosamente afirmativa- no encuentro para designar tal orientación de conjunto mas que una sola palabra: coordinación.

La jerarquía, pues, no sólo no excluye, sino

que implica la coordinación (179). Ambos conceptos no pueden separarse -ni menos aún contraponerse- aunque puedan distinguirse, lo cual, por otra parte, no parece aportar especiales ventajas. En efecto, limitándonos a la distinción de los citados conceptos, habría de concluirse que la jerarquía supone siempre la coordinación, pero no a la inversa, conclusión ciertamente pobre pero que hace pensar que, en definitiva, el término coordinación resulta inadecuado para designar una categoría particular de relaciones entre órganos administrativos (180).

Por lo tanto, con igual propiedad puede decirse que los órganos de la Administración central coordinan las actividades de las dependencias jerárquicamente subordinadas o las de los organismos autónomos -adscritos a los distintos departamentos. Y esto puede decirse válidamente porque también en el segundo supuesto existe dirección, en sentido amplio, aunque no exista jerarquización. Apurando esta idea podría afirmarse que en ausencia de vínculo jerárquico sólo cabe hablar de coordinación en la medida en que exista dirección. Cuando mas atenuada aparezca ésta mas difícil resultará la coordinación, ya que a fin de cuentas ambas vienen a ser una misma cosa.

En consecuencia, si la coordinación es in-

gradiente tanto del vínculo jerárquico pleno o propio como de otras relaciones de supraordinación no jerárquica, el problema queda limitado a rebautizar estas relaciones de modo que se evite la confusión actual, a menos, claro está, que se quiera mantener una acepción de dicho término reservada para uso exclusivo de juristas.

2.2.2.- Coordinación y unidad de mando

La afirmación de que, al disponer la estructura de la organización, ha de ser mantenida la unidad de mando constituye una de las ideas que con mayor frecuencia han tratado de presentarse con el valor de un verdadero principio de organización. Es curioso, sin embargo, que a pesar de existir una fuerte coincidencia en la apreciación anterior, se registre en la doctrina cierta diversidad de puntos de vista acerca de lo que ha de entenderse por unidad de mando. Esta circunstancia se presta a la producción de problemas y obliga, por tanto, a hacer una referencia a las versiones mas frecuentes.

Dejando aparte algunas acepciones de la expresión unidad de mando que pueden considerarse impropias o excesivamente originales, parece que la diversidad de significados atribuidos a la citada expresión tiene

como nota común la de hacer referencia a la forma de hallarse establecidas las relaciones de autoridad y responsabilidad. Se trata, por lo tanto, de un problema de organización vertical.

En un primer sentido, que me parece el mas radical, la idea de unidad de mando suele formularse afirmando que todo elemento orgánico (unidad o puesto) debe depender de un solo superior jerárquico inmediato. En otros términos, se rechaza como inconveniente cualquier desdoblamiento del vínculo jerárquico que dé lugar a dependencia doble o múltiple.

Esta parece ser, en principio, la idea sostenida por FAYOL al decir que cuando dos jefes ejercen autoridad sobre el mismo individuo o sobre el mismo / servicio se produce en la organización una situación de malestar que va en aumento si la causa persiste y / desaparece cuando una de las jefaturas concurrentes se suprime o se inhibe (181).

En una segunda acepción, menos rígida que la anterior, no se excluye la concurrencia de líneas directas de autoridad sobre unas mismas unidades o posiciones, sino que la necesidad de mantener una sola relación se refiere únicamente a funciones o actividades. En este segundo sentido la unidad de mando no se

quebranta, pues, aunque un mismo elemento orgánico dependa formalmente de dos o mas jefaturas inmediatas, / siempre que la autoridad de cada una de ellas recaiga sobre parcelas diferentes de su contenido funcional. / El mismo FAYOL patrocina esta segunda versión del principio cuando, después de expresarse en los términos -- que antes se han señalado, define la unidad de mando / diciendo que "para una acción cualquiera un agente determinado no debe de recibir órdenes mas que de un solo jefe" (182).

En una tercera acepción se entiende por unidad de mando la necesidad de disponer la estructura / formal de la organización de modo que quede determinada expresamente la línea de autoridad que ha de prevalecer cuando dos o mas relaciones concurrentes entren en conflicto. En este sentido, por tanto, no se excluye la posibilidad de establecer relaciones concurrentes. Lo único que se exige es la individualización de la relación que ha de asumir carácter predominante en caso de incompatibilidad de directivas (183). Esta formulación del principio resulta, evidentemente, mucho mas - amplia y tolerante que las dos anteriores.

Tomando, como mas frecuente, la primera de las acepciones indicadas (nadie debe de tener dos jefaturas inmediatas), es evidente que el mantenimiento de

la unidad de mando pugna con la especialización de las relaciones de autoridad. Esta incompatibilidad ha dado lugar a una controversia histórica dentro de la Teoría de la Organización en la que se registran, naturalmente, las dos soluciones extremas:

- Aplicar rigurosamente la idea de unidad de mando, aún a costa de impedir la especialización de las funciones directivas (organización lineal o fayolista),
- Especializar las relaciones de autoridad, aun cuando ello pueda suponer el sacrificio de la idea de unidad de mando (organización funcional o taylorista).

Parece claro que la coordinación, entendida como el grado de coherencia de las actividades desarrolladas en un determinado nivel, se compagina mal con el esquema taylorista de la organización. El modelo de línea, como patrón orgánico ajustado verticalmente a la idea clásica de unidad de mando, plantea en este aspecto menores problemas que los que se producen en los casos de dependencia doble o múltiple.

En la organización lineal la sencillez, claridad y estabilidad de las relaciones, la seguridad en la determinación de responsabilidades y la facilidad para mantener la disciplina y controlar las actividades de /

los subordinados constituyen factores que favorecen la coordinación. Por el contrario, la dependencia múltiple puede convertirse en semillero de discordias y conflictos fomentando la irresponsabilidad e indisciplina y provocando, en definitiva, la ausencia de coordinación.

No es arriesgado, en consecuencia, afirmar que la organización debe estructurarse, en principio, de forma que se eviten los desdoblamientos de la línea de autoridad y responsabilidad. La concurrencia de varias jefaturas sobre unos mismos elementos priva al escalón funcional de perspectivas unificadas, por lo que ha de considerarse como una medida cuya aplicación solo puede ser excepcional y restrictiva, debiendo limitarse a aquellos casos en que exista una manifiesta necesidad de especializar ciertas facetas de la dirección.

En otros términos, la creación de relaciones de autoridad funcional ha de estimarse tanto mas disgregadora desde el punto de vista de la coordinación / cuanto mayor sea el grado de desdoblamiento de aquellas relaciones. Como hace notar MAC FARLAND "la coordinación requiere líneas claras de autoridad, reduciendo / al mínimo la autoridad concurrente en las unidades --- coordinadas... Cuando la autoridad concurrente se con-

sidere deseable, la coordinación requiere atención especial para minimizar los efectos indeseables que, de otro modo, pueden producirse" (184).

En la práctica, las fórmulas que pueden utilizarse en estos casos como salvaguardia de la coordinación se reducen a atribuir preponderancia a una de las relaciones en concurso sobre las demás, bien sea por razón del contenido (genérico para el vínculo principal y específico para los subsidiarios), bien por razón del rango (superior para la posición llamada a prevalecer), o bien por medio de relaciones de subordinación establecidas entre las jefaturas concurrentes sobre los elementos de determinado nivel. Estos distintos modos de configurar la relación predominante se aclaran gráficamente en las figuras 5, 6 y 7.

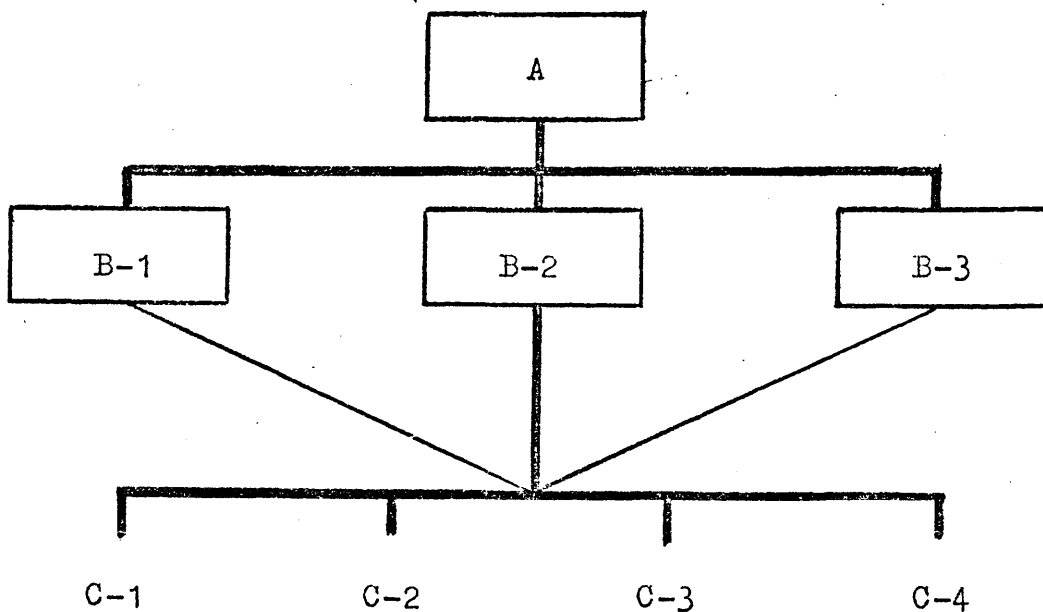


Figura 5

En la figura 5, la coordinación de las actividades desarrolladas en el escalón C pesa sobre B-2. La relación que parte de dicha jefatura tiene el carácter de vínculo de líneas, mientras que las que nacen de las jefaturas B-1 y B-3 son relaciones de autoridad especializada. No obstante, se mantiene la identidad de rango para todos los elementos que concurren sobre el nivel C.

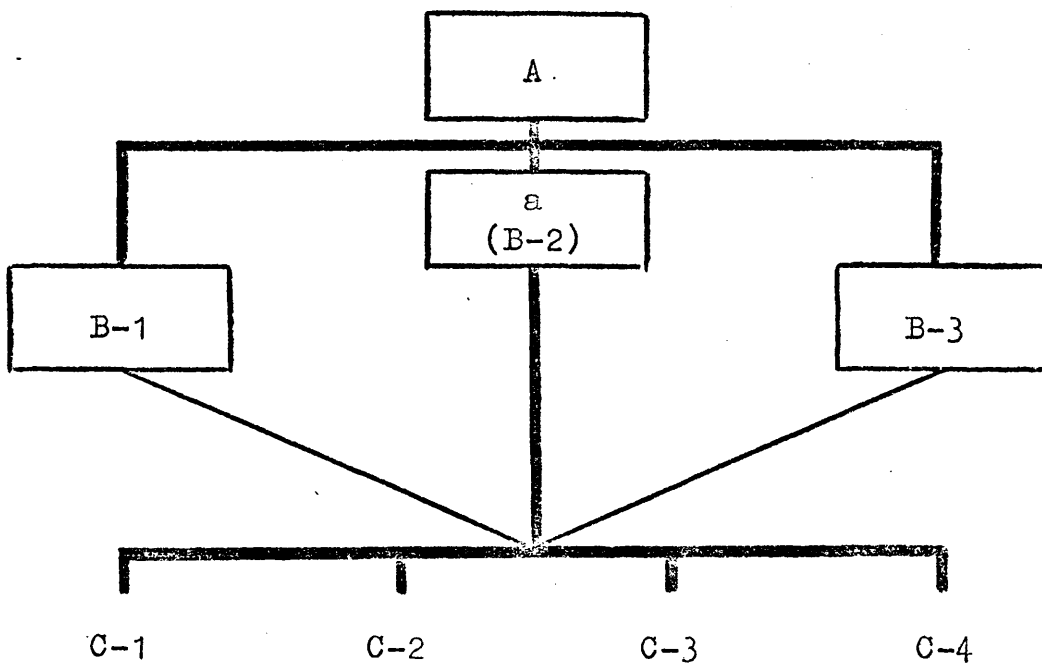


Figura 6

La segunda fórmula indicada (figura 6), refuerza la relación predominante al caracterizarla en función de dos aspectos distintos: contenido del vínculo y rango. La posición ϵ (antes B-2) asume respecto / al nivel C el carácter coordinador propio de su condi-

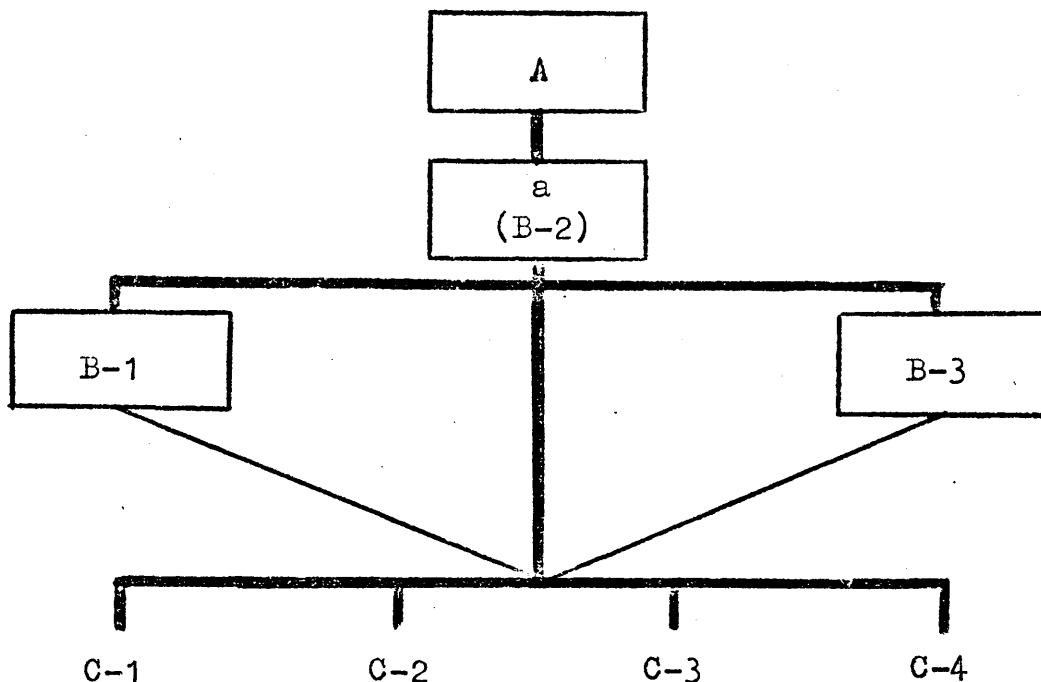


Figura 7

ción de jefatura de línea pero, aunque carece de funciones sobre B-1 y B-3, se apunta ya como una segunda jefatura en potencia.

La variante recogida en la figura 7 representa la solución mas radical, y quizá también la menos aconsejable. En este caso, a diferencia de los dos anteriores, el desdoblamiento del vínculo jerárquico se produce en un punto situado por debajo de una de las jefaturas concurrentes, a la cual quedan formalmente subordinadas las otras dos. En consecuencia, la posición a queda interpuesta de plano como segunda jefatura, por lo que no solamente está llamada a resolver los problemas de coordinación que puedan plantearse a

nivel C, sino también los que afecten a las jefaturas especializadas B-1 y B-3.

2.2.3.- Coordinación y amplitud del control

Uno de los aspectos fundamentales que han de tenerse en cuenta al diseñar la estructura de la organización hace referencia a la determinación del número de subordinados que pueden hacerse depender directamente de cada jefatura en los distintos escalones o niveles orgánicos.

En el ejercicio de las funciones directivas influye, sin duda, el número de subordinados cuyas actividades han de ser coordinadas. A medida que dicho número aumenta la coordinación se complica hasta el extremo de que, en algunos casos, puede llegar a ser puramente nominal. La capacidad directiva, como toda facultad humana, tiene un límite razonable que no puede rebasarse sin comprometer el funcionamiento de la organización (185).

Este problema ha venido dando lugar a reglas que se presentan bajo la denominación de principio de limitación de la esfera de control o de la amplitud del control (span of control). Sin embargo, estas expresiones son ostensiblemente inadecuadas. Cuando se afirma que la esfera de control tiene un límite que no

se debe sobrepasar no se alude al ejercicio de la función de control stricto sensu, sino a todas las funciones directivas, en general, y a cada una de ellas en / particular. No se trata, pues, de determinar el número de subordinados inmediatos cuyas actividades pueden ser controladas, sino que pueden ser efectivamente programadas, organizadas, dirigidas y controladas. La expresión usual puede prestarse, por tanto, a dar una visión parcial e incompleta del problema que en ella se encierra. Por ello, algunos autores proponen otras denominaciones en las que se elimina la referencia unilateral a la función de control (186). En este punto, por mi parte, aún pensando que la expresión mas exacta que podría utilizarse en sustitución de la que se comenta sería, precisamente, la de esfera de coordinación, creo preferible conservar aquí la denominación tradicional, prácticamente universalizada.

Hecha esta observación, y entrando en el fondo del problema, se advierte que la mayoría de los autores propone como límite de la esfera de control cifras que, normalmente, no van mas allá de seis o siete subordinados directos (187). De esta regla suelen exceptuarse las jefaturas de último nivel por estimar que en ellas concurren circunstancias que, al disminuir la gravedad de los problemas de coordinación, permiten introducir ciertas ampliaciones.

Las cifras que la doctrina acostumbra a proponer como límite de la amplitud del control tienen su apoyo en la experiencia de determinadas organizaciones (señaladamente de la organización militar), que en todos los tiempos y en todos los países se han venido estructurando sistemáticamente sobre la base de hacer depender de cada jefatura de línea un número reducido de subordinados directos fijado de antemano. Por el contrario, resulta evidente que la Administración pública constituye un buen ejemplo de absoluta falta de criterio en este punto.

Podría decirse, naturalmente, que no es posible que la Administración ajuste sus servicios a una estructura-tipo, como las organizaciones militares. / Ciertamente, existen buenas razones para que ello no sea así (bastaría tener en cuenta que la Administración es una organización de fines y no de operación), pero ninguna consideración puede autorizar a pasar por alto el problema de la amplitud del control y a estimar justificado el variado muestrario de situaciones que la Administración ofrece en este aspecto. Así, por ejemplo, dentro de un mismo nivel directivo -y no precisamente del último- se puede encontrar alguna jefatura de la cual dependen mas de veinte subordinados inmediatos al lado de otras que cuentan con uno solamente. Semejantes situaciones, que no dejan de ser frecuentes, parecen -

dar por supuesto que la capacidad directiva de los jefes administrativos es una facultad elástica que permite, en consecuencia, adaptarse a cualquier cifra de subordinados que se proponga o se desee (188).

No obstante, a mi modo de ver, las cifras / propuestas por los especialistas sólo pueden constituir un punto de partida para la determinación de número - de subordinados conveniente en cada situación particular o serie de situaciones análogas. Con carácter general, y por las razones que se señalarán mas adelante, ninguna cifra concreta puede admitirse como universalmente válida en materia de amplitud del control. Lo mas que puede afirmarse es que en cada caso existe una esfera óptima de la que no conviene distanciarse excesivamente, ya sea por la vía de aumento o por la de reducción.

Por otra parte, el simple recuento del número de subordinados no puede constituir base suficiente para analizar la amplitud del control y decidir si, en un caso particular, se quebranta o no la posibilidad / de lograr una coordinación efectiva. En este aspecto - parece evidente la necesidad de valorar determinadas / circunstancias que pueden actuar ora en el sentido de imponer reducciones a lo que generalmente se considera una esfera aceptable, o bien en el de permitir ciertos incrementos a dicha esfera sin acortar los márgenes de

la coordinación de actividades.

Algunas de estas causas han quedado aludidas en epígrafes anteriores. En este lugar, y a fin de evitar repeticiones, parece conveniente limitarse a enumerar los principales aspectos que habrán de tenerse en cuenta para la determinación del número óptimo de subordinados inmediatos. Tales son:

- a) La naturaleza de las actividades desarrolladas en el nivel a que pertenecen los subordinados (las actividades de pura ejecución plantean menores problemas de coordinación que las que suponen adopción de decisiones, permitiendo por tanto una esfera mayor);
- b) El grado de semejanza de las actividades desarrolladas por los distintos subordinados;
- c) El grado de repetición o de rutina de las actividades coordinables;
- d) La proximidad o dispersión física de los elementos subordinados (cuando los subordinados radican en diferentes dependencias, edificios o incluso localidades geográficas, la complejidad de la coordinación

puede aconsejar la imposición de restricciones a la amplitud del control);

- e) La estructura horizontal del escalón subordinado (como ya se ha visto anteriormente ciertas modalidades de división del trabajo requieren un elevado número y frecuencia de contactos transversales, complicando la coordinación extraordinariamente) (189);
- f) La existencia de elementos de apoyo de la jefatura (una jefatura de línea asistida por un staff adecuado puede extender su esfera de control a un número de subordinados mayor que el que puede ser efectivamente coordinado por un jefe que, en igualdad de las demás circunstancias, carezca de aquel apoyo).

No son éstas, sin duda, las únicas variables que condicionan la amplitud de la llamada esfera de control. Por vía de generalización podría decirse que cualquier circunstancia capaz de influir en algún sentido sobre la coordinación de actividades habrá de ser ponderada al analizar la citada esfera. Y teniendo en cuenta que en los niveles superiores de jefatura no suelen concurrir, normalmente, factores que faciliten el ejercicio de las funciones directivas (salvo el re

cogido en el apartado f) de la enumeración anterior), se llega a la conclusión de que la necesidad de mantener la esfera de control dentro de límites reducidos adquiere mayor intensidad a medida que se asciende de nivel.

Esto equivale a afirmar, en otras palabras, que si dicha esfera ha de estar sometida en algún punto a severas restricciones, dicho punto es precisamente el vértice de la organización. Por el contrario, en el último nivel de jefatura, la presencia de circunstancias favorables puede permitir extender la amplitud del control a cifras que, en algunos casos, se estima pueden llegar a diez o doce subordinados y aun mas.

Paradójicamente, la Administración pública - presenta con frecuencia una situación diametralmente / opuesta a lo que acaba de indicarse. Las mayores esferas de control suelen aparecer en el vértice, mientras que en la base de la estructura es corriente registrar limitaciones anormales del número de subordinados.

Esta situación merece, sin duda, algunas re-flexiones. Ha de advertirse, en efecto, que en los ni-veles superiores los elementos de staff pueden constituir, como se ha dicho, un factor capaz de influir favorablemente en el sentido de permitir ciertas ampliaciones de la esfera de control, ya que si tales elemen

tos tienden, precisamente, a preparar y facilitar el - ejercicio de las funciones directivas a nivel superior, su existencia parece autorizar a trasponer, sin grave / riesgo, los límites que, en otro caso, habrían de apli- carse. Exagerando la nota se ha llegado a pensar, des- de este punto de vista, que el modelo jerárquico-funcio- nal de organización ha permitido arrumbar el tradicio- nal principio de limitación de la esfera de control.

Pero en realidad el sector de staff, lejos de constituir en todo caso un factor favorable a la amplia- ción de la esfera de control, puede dar lugar a su vez a un nuevo planteamiento del problema, ya que entre a- aquellos elementos y las unidades de línea se establecen inevitablemente nuevas relaciones capaces de agravar - la complejidad de las funciones directivas. Por otro - lado, aun cuando el principio que se examina suele ha- cer referencia solamente al sector operativo, resulta - evidente que los elementos de apoyo no pueden quedar - por completo fuera del cómputo del número de subordina- dos inmediatos, ya que a ellos se dedica también una - parte muy importante del tiempo del dirigente. Quizá - puede suponerse, incluso, que en condiciones de igual- dad numérica el staff absorbe el tiempo y la atención del jefe en mayor medida que el sector de línea, pudien- do llegar, cuando prolifera y se fracciona excesivamen- te, a desvincular al dirigente de dicho sector.

La propensión del staff a desarrollarse a un ritmo superior al que imponen las necesidades reales - de la dirección (190) puede terminar, pues, por conducir a situaciones que presentan los siguientes inconvenientes:

- Dificultan, en lugar de facilitar, la coordinación de actividades al desconectar al dirigente de la gestión de los fines distintivos e impedir los contactos con los subordinados de línea.
- Dificultan también el acceso de los elementos de staff a la jefatura que se supone - llamada a recibir su asistencia, con lo cual se fomenta la tendencia de éstos a intervenir directamente sobre las unidades operativas, fraccionando el ejercicio de la autoridad.

Por lo que se refiere a las jefaturas de nivel inferior en la Administración pública se observa, como ya se ha indicado, una limitación excesiva de la esfera de control sin que, normalmente, exista razón alguna que justifique tales restricciones (191). Efectivamente, en la práctica puede registrarse en la estructura de muchos organismos la existencia de unidades dotadas solamente con uno o dos subordinados, o limitadas incluso a la correspondiente "jefatura". El de

fecto se agrava aun mas en los casos en que un solo -
funcionario desempeña varios "negociados" o varias --
"secciones" (192), confundiéndose así el concepto de u
nidad orgánica con el de puesto de trabajo o, lo que /
es peor, con los de función o actividad.

Estas reducciones patológicas de la esfera -
de control en un determinado nivel, al multiplicar in-
necesariamente el número de elementos orgánicos de di-
cho rango, desplazan hacia arriba los problemas de /
coordinación, aumentando el número de subordinados de
las jefaturas del nivel inmediato superior. Con ello -
se provoca artificialmente la necesidad de interponer
nuevos grados en la escala jerárquica para corregir a-
quel exceso (193), encareciendo la organización, dila-
tando los procedimientos y dificultando las comunica-
ciones. En otros términos, la reducción de los valores
medios de la esfera de control, en un nivel determina-
do, se traduce en una presión sobre la escala jerárqui-
ca, que tenderá a alargarse, pudiendo llegar de este mo-
do a la creación de un número de escalones superior al
necesario.

Desde el punto de vista de la coordinación /
de actividades resulta pues, en definitiva, que el -
principio que se comenta merecería ser formulado no en
el sentido de afirmar como es usual, la existencia de

un límite máximo, sino de una amplitud óptima, debiendo entenderse que la coordinación resultará afectada negativamente tanto si se producen excesos como en el caso de que la esfera de control se situe sensiblemente por debajo de aquel óptimo.

El problema, naturalmente, estriba en la imposibilidad práctica de reducir a valores numéricos los distintos factores condicionantes de la amplitud óptima, por lo cual la aplicación del principio a cualquier caso particular aparecerá siempre como relativa y, en consecuencia, discutible.

3.- La función de mando

El examen de los factores sobre los que la coordinación se asienta ha quedado limitado hasta aquí a la planificación y a determinados aspectos orgánicos que se consideran fundamentales. Vistos éstos, parece conveniente aludir, siquiera sea brevemente, al papel que, desde ese mismo punto de vista, asumen las restantes funciones directivas.

La denominada función de mando -o quizá mas propiamente dirección en sentido estricto (194)- estriba, según la sugestiva expresión de FAYOL, en "hacer funcionar el personal". "...Una vez constituido el cuerpo social es preciso hacerlo funcionar: esta es la misión

del mando" (195). Suele ser también frecuente, en el mismo sentido, definir dicha función como la actividad consistente en actuar por medio de otros o como el proceso de elaboración y comunicación de decisiones de impulso. Aunque en estas definiciones se omite toda referencia a la naturaleza esencialmente coordinadora de la citada función, resulta evidente que mando y coordinación son conceptos inseparables.

En efecto, la existencia de planes de actuación y de una estructura orgánica correctamente diseñada no basta para asegurar la convergencia de las actividades. Las organizaciones no avanzan por sí solas hacia los objetivos establecidos, sino que han de ser conducidas hacia ellos mediante una serie de decisiones y actos concretos. Pese a su importancia, planificación y organización son funciones preparatorias de la coordinación. Es a través del mando como ésta se hace operante fijando el curso de acción al optar, en cada caso, entre las distintas alternativas posibles (196).

4.- La función de control

La relación entre mando y control es tan intensa que, en algún caso, se ha llegado a ver en esta segunda función una consecuencia de la primera (197). En realidad, sin embargo, el control es un corolario de todas las demás funciones de la dirección. De poco

serviría, en efecto, elaborar planes, adoptar un dispositivo orgánico y emanar decisiones concretas de impulso, si lo que en la realidad acontece no se sujetase a examen y valoración. La naturaleza del control es pues, en primer lugar, complementaria de las demás funciones, especialmente de la planificación y de la función de / mando. Ciertos aspectos orgánicos también precisan, sin embargo, ser sometidos a control.

Pero, además de ello, el control proporciona información de base sin la que no sería posible el desarrollo de los demás procesos directivos. Su finalidad va mas allá del simple registro de las desviaciones o desajustes entre las normas establecidas y su desarrollo real. La información suministrada por el control / ha de ser canalizada hacia los centros de decisión a fin de que la acción futura se acomode a los acontecimientos observados y a los resultados obtenidos.

De este modo el ejercicio del control se integra con las demás funciones en un circuito cerrado / de información que ha sido comparado con los procesos de regulación automática estudiados por la cibernética, en particular por la teoría de los servomecanismos (198). La imagen resulta afortunada, a mi juicio, desde el momento en que hace ver claramente donde termina el control y comienza otra función distinta. En este punto, y contra lo que se afirma en algunos casos, entiendo - que la función de control entraña solamente un proceso

de recuperación de información y transmisión de la misma a un centro decisorio. Las modificaciones o reajustes operados sobre la base de dicha información no / constituyen una fase del control, en sentido estricto (199). Según esto, la función que se comenta no incluye la adopción de decisiones sino que, a diferencia de las demás funciones de naturaleza directiva, supone sólo un proceso de comunicación ascendente.

Por esta razón, como ya se ha señalado en otro lugar (200), los efectos inmediatos del control en materia de coordinación resultan mas restringidos que los de las restantes funciones del dirigente, ya que - éstas se exteriorizan siempre a través de decisiones - que dan lugar, por tanto, a procesos descendentes de comunicación. La postura de algunos autores que llegan a afirmar que la coordinación constituye una simple etapa del control solamente puede explicarse ampliando el ámbito de esta función hasta llegar a refundirla con otros procesos directivos específicos (201).

En definitiva, según el punto de vista que / me parece mas aceptable, dentro del campo de la actividad directiva cabe distinguir dos áreas diferenciadas. La primera abarcaría aquellas funciones que se manifiestan mediante decisiones y que, en consecuencia, producen efectos coordinadores directos, bien sean diferidos (planificación, organización), o bien inmediatos (man-

do). La segunda quedaría circunscrita a los procesos de control, el cual, por no entrañar decisiones, sólo produce efectos coordinadores indirectos, es decir, operados a través del ejercicio de las demás funciones. En líneas generales esta idea viene a coincidir con la posición de SPENCER y SIEGELMAN cuando afirman que "las funciones de los dirigentes... pueden dividirse con fines de análisis en dos grupos de actividades: uno de ellos es la coordinación, el otro la supervisión. La función coordinadora consiste en tomar decisiones, es decir, en el proceso de seleccionar una acción ante dos o mas acciones alternativas" (202).

5.- Otros factores

Como se ha venido reiterando, la coordinación que puede obtenerse en el seno de una organización depende del desarrollo de los procesos directivos. Examinados estos procesos, en líneas generales, resulta prudente no alargar esta exposición recogiendo por separado otros factores mas concretos. Una simple enumeración se considera, pues, suficiente para dejar constancia de ellos y de su incidencia en el campo de la coordinación administrativa.

a) El sistema de comunicaciones

Aunque las relaciones de autoridad y respon-

sabilidad constituyen canales de comunicación, resulta obvio que el sistema de comunicaciones no puede quedar limitado a dichos vínculos. El propio esquema orgánico por tanto, ha de prever necesariamente otras conexiones entre los elementos de la organización. Como hace notar SIMON, "la información y las órdenes que descienden por los canales formales de autoridad y la información que asciende por medio de esos mismos canales son únicamente una pequeña parte de la red total de comunicaciones" (203).

La importancia del sistema de comunicaciones como factor de coordinación ha sido insistentemente recalcada por un notable sector de la doctrina administrativa que ha llegado, incluso, a ver en aquella un simple efecto de dicho sistema (204). Es cierto, sin duda, que la coordinación no es concebible sin comunicación, entre otras razones porque en tal hipótesis tampoco puede hablarse de organización. Como señala FRISCHKNECHT, "de un individuo que no esté conectado a la red de comunicaciones, bien puede decirse que no pertenece a la organización" (205).

Sin embargo, ha de admitirse que en una organización dotada de un buen sistema de comunicaciones, la coordinación puede ser deficiente. En rigor la comunicación no es otra cosa que el proceso de transmisión de información y no ha de confundirse con

ésta. A su vez, el sistema de comunicaciones es la red o conjunto de canales por los que la información circula. El origen de la coordinación ha de buscarse pues, / en primer lugar, en la propia información transmitida y no en la perfección de la red o en la velocidad de / la transmisión. Por otra parte, no puede perderse de - vista que el diseño del sistema de comunicaciones re-- quiere la previa delimitación de áreas o zonas decisorias y la determinación de las necesidades de información para cada una de ellas, todo lo cual -incluyendo el trazado de los circuitos que han de constituir el - sistema- encaja, a fin de cuentas, en la función de organizar.

Hechas estas salvedades, se ha de reconocer que un buen sistema (formal) de comunicaciones contribuye a mejorar la coordinación en distintos aspectos, especialmente si la red se configura de modo que se aproximen los puntos de decisión y los de ejecución, a fin de aumentar la rapidez de los procesos de comunicación. Del mismo modo, es evidente que la utilización de un lenguaje convencional, de una terminología técnica cristalizada e inequívoca, de claves, códigos - etc., hace posible obtener importantes reducciones de volumen en la información transmitida, facilitando la adopción de decisiones y mejorando, por tanto, la coordinación (206).

Una última precisión ha de hacerse en este lugar. A juicio de algún autor, para garantizar la coordinación parecen igualmente necesarias ciertas restricciones a las comunicaciones informales. "Una organización jerárquica, en parte precisamente porque restringe el libre flujo de la comunicación, favorece la coordinación y, realmente, parece ser necesaria para coordinar de modo efectivo el esfuerzo del grupo" (207). Supuesto, por tanto, que la coordinación no podría lograrse sobre la base exclusiva de las comunicaciones informales, el problema consistirá en preservar la organización formal evitando "la falta de adecuación entre centros de comunicación y centros de decisión", ya que en la situación de hecho "la posesión de información, como se sabe, da poder que genera su misión, con lo que se erigen jerarquías adicionales a las que refleja el organigrama" (208).

b) Las técnicas de dirección

Las técnicas aplicables al desarrollo de los procesos directivos constituyen un arsenal que se renueva y multiplica incesantemente. Tomando una definición de ARGENTI, "una técnica de management es un método reconocido de analizar y resolver un tipo reconocido de problema de management de una forma detallada y sistemática". Dicho autor recoge y clasifica alrededor de un centenar de técnicas de dirección seña-

lando las áreas específicas en que pueden ser aplicadas (209).

Dentro de tan amplio muestrario, algunas técnicas son relativamente simples, mientras que otras resultan excesivamente sofisticadas y complejas desde el punto de vista del dirigente medio. Existen técnicas directivas de reciente aparición (por ejemplo, algunas aplicables en el campo de la programación y control de proyectos, ciertas técnicas presupuestarias, etc.) al lado de otras que sobrepasan el medio siglo de existencia (por ejemplo, análisis de operaciones y de procesos de trabajo, normalización). Hay, también, técnicas aplicables a problemas de muy diversa naturaleza (análisis de redes, ratios), y otras que sólo pueden ser utilizables en el tratamiento de una categoría determinada de problemas (teoría de las colas). No obstante, ninguna de ellas se califica como técnica de coordinación, lo que en definitiva viene nuevamente a confirmar que ésta no constituye un área específica de la dirección o, como se dice en la definición de ARGENTI "un tipo reconocido de problema".

Está fuera de discusión, sin embargo, que muchas o quizá la mayoría de dichas técnicas pueden contribuir eficazmente a la coordinación operando desde el campo de una función concreta (210).

c) La organización informal

El enfoque de la teoría de la organización desde la perspectiva de la escuela de las relaciones humanas acentúa la importancia de los aspectos psicológicos, haciéndolos prevalecer sobre los de carácter meramente formal o llegando incluso a prescindir de éstos. La organización deja de considerarse, como había sostenido URWICK, un problema técnico (211) y pasa a concebirse como un problema humano desde el principio al fin.

No es de extrañar, por tanto, que sobre esta base se haya podido considerar que la coordinación viene a ser la resultante de las buenas relaciones, de la comprensión recíproca o de la actitud cooperadora de los individuos y grupos. Y estos factores, lejos de considerarse complementarios de los examinados hasta ahora, constituyen para un sector de la doctrina el quid crucis de la coordinación. Así, por ejemplo, hay quien después de señalar que la primacía en esta materia corresponde a la iniciativa individual se limita a conceder a la estructura formal un papel accesorio (212), y quien estima -aún desde fuera del campo de las relaciones humanas- que "la naturaleza y calidad de la organización informal conducen directamente al éxito o al fracaso del proceso de coordinación" (213).

En una postura extrema se ha llegado a pensar

que la organización no debería establecerse de modo - que se eviten superposiciones y conflictos funcionales, sino todo lo contrario. "Una cosa que debería cambiarse absolutamente -dice HAIRE- es la definición precisa de las funciones... Un método alternativo para la organización podría consistir en permitir interferencias y - conflictos en las áreas de responsabilidad, buscando - animar la iniciativa y utilizar provechosamente el con flicto, en lugar de intentar suprimirlo" (214). Según ésto, el clásico principio de definición vendría a que dar sustituido por otro que postularía la imprecisión y la ambigüedad en la descripción de las funciones y - cuyas consecuencias en materia de coordinación no pare cen difíciles de imaginar.

Por mi parte, sin entrar en mayores comenta- rios sobre los aspectos no formales de la organización, creo que la coordinación -especialmente la coordinación en gran escala- no puede hacerse depender ni de un es- pecial animus cooperandi ni de la armonía de las rela- ciones individuales. La cooperación puede ser un com- plemento, si se quiere, pero no un sustitutivo de la - coordinación (215). Y en cuanto a la existencia de re- laciones armoniosas, dejando aparte el hecho de que, / en general, no parece haber razón alguna para pensar / que la identificación total constituya la situación óp- tima (216), por lo que atañe a la coordinación podrá - quizá admitirse que dichas relaciones, en grupos ele--

mentales o en niveles inferiores facilitan al dirigente el desarrollo de los procesos directivos. Pero para el general que mueve cuerpos de ejército sobre el terreno de batalla o para la resolución de los grandes problemas de coordinación administrativa, ha de reconocerse que las relaciones individuales o grupales proporcionan una base inestable y a todas luces insuficiente.

(150) Así, por ejemplo, Wilburg JIMENEZ CASTRO considera que si se analizan tales medios "se llega a concluir que son principalmente de dos tipos íntimamente relacionados con los dos enfoques - organizativos... Algunos de los métodos de coordinación se basan en los principios formalistas ... en tanto que otros métodos se desarrollen - girando alrededor de las concepciones humanas - de la organización" (op. cit., pág., 221). Según esto, los factores de coordinación quedarían divididos en dos grandes grupos: formales e informales, en los cuales, si bien es cierto que tendría fácil encaje la mayoría de los que acostumbran a enumerarse, sería difícil incluir algunos que podrían calificarse como técnicas de dirección (por ejemplo, la dirección por objetivos) o que hacen referencia a aspectos puramente físicos de la organización administrativa -- (distribución geográfica de los servicios, distribución en planta, equipo de comunicaciones, etc.).

(151) Cabe citar aquí entre otros a MILLETT, John D. "Working concepts in organization", en "Elements of public administration", colección preparada por Fritz MORSTEIN MARX, Prentice Hall, Nueva York, 1949. Según MILLETT "... las técnicas de

coordinación discurren a lo largo de toda la serie de instrumentos de dirección: la planificación detallada del trabajo, la clara definición de responsabilidad, la fijación del deber informativo, el control del trabajo, las reuniones de personal clave, los correctos y oportunos canales de comunicación, la aprobación superior de acciones propuestas por los subordinados. Y la lista puede continuar" (pág. 152). V., sin embargo, supra nota 35 in fine.

- (152) V. por ejemplo, DROR, Yehezkel, "Coordinamento amministrativo", en "La Scienza e la Tecnica / della organizzazione nella Publica Amministrazione", Milán, 1962, 3^{er}. trimestre, págs. 589 y ss.
- (153) MAC FARLAND, Dalton E., op. cit., pág. 268.
- (154) V. supra, notas 20, 21 y 32. También FRIEDRICH, Carl J., cuando afirma que "la planificación - puede definirse como la orientación y coordinación de actividades", ("Constitutional Government and Democracy") Ginn & Co., Boston, 1950, pág. 490.
- (155) MARCH, James G. y SIMON, Herbert A., "Organizations", John Wiley & Sons, Nueva York, 1959, pág. 163.

- (156) DELION, André G., op. cit., pág. 105.
- (157) Aunque no es este el lugar en que corresponde examinar dichos requisitos, pueden recordarse los cuatro fundamentales ya formulados por FA YOL bajo los epígrafes de unidad, continuidad, flexibilidad y precisión (op. cit., pág. 51). A ellos podría anteponerse, quizá, alguno mas, como los de viabilidad (de los objetivos) y a decuación (de las actividades).
- (158) STENE, Edwin O., "An Approach to a Science of Administration" en American Political Science Review, Washington, diciembre 1940, págs. 1124, 1137.
- (159) Op. cit., pág. 160
- (160) Cfr. WEISS, Robert S., "Processes of Organization", Survey Research Center, Institute for / Social Research, Universidad de Michigan, Ann Arbor, 1956, pág. 3.
- (161) GULICK, Luther, op. cit., págs. 21 y ss. V. también, supra nota 16.
- (162) "Report of the Machinery of Government Committee" H. M. Stationery Office, Londres, 1918.
- (163) Der Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte.

- (164) Ministère des Anciens Combattants et Victimes de la Guerre.
- (165) ALBERS, Henry H., "Organized Executive Action. An interdisciplinary approach to the anatomy of managerial process", John Wiley & Sons, Nueva York, 1962, pág. 103.
- (166) Op. cit., pág. 29.
- (167) WALLACE, Schuyler C., "Considerations which enter into the Construction of a Department", en "Ideas and Issues in Public Administration", colección preparada por Dwight WALDO, Mc Graw-Hill Book, Nueva York, 1953, pág. 128.
- (168) V. una interesante descripción de la estructura de la TVA y de su evolución en AVERY, Robert S., "Experiment in management", The University of Tennessee Press, Knoxville, 1954.
- (169) Ha de citarse a este respecto a Mason HAIRE, - para el cual el "principio de correspondencia" constituye un persistente mito que merece ser atacado en regla. La idea en cuestión refleja una visión "contable" del problema que puede producir el efecto de limitar excesivamente -- la responsabilidad al paso que restringe el -

alcance de la noción de autoridad ("Organisation Theory in Industrial Practice", John Wiley & Sons, Nueva York, 1962, pág. 3).

- (170) La idea aparece rotunda en MOONEY y REILEY cuando afirman que "la autoridad es el supremo poder coordinador, ... la fuerza coordinadora que crea la organización, precediendo en un orden lógico al mando" (op. cit., págs. 6-7).
- (171) FAYOL, Henri, op. cit., pág. 21. La definición corresponde a la autoridad que dicho autor califica como estatutaria (formal), en contraposición a la autoridad personal, que considera como un complemento de la primera.
- (172) CIMMINO, Salvatore, op. cit., pág. 195. En el mismo sentido, Paul SIMERAY la contempla como "el derecho de mandar, es decir, a decidir, a ordenar y a controlar la ejecución de sus órdenes" ("La Estructura de la Empresa", Ibérico Europea de Ediciones, Madrid, 1970, pág. 53) y, mas sintéticamente, Jacques LOBSTEIN, como "la facultad de hacer hacer" ("Organiser, Commander, Structurer", Les Editions d'Organisation, París, 1963, pág. 106).
- (173) Para dicha teoría, como es sabido, la autoridad sólo existe en la medida en que el subor-

dinado acepta el contenido de una comunicación como determinante de su comportamiento. En otros términos, la autoridad no es sino el carácter que el destinatario atribuye a una comunicación como norma idónea para regir su conducta. Es, pues, la decisión del sujeto pasivo el criterio que ha de tomarse en cuenta para determinar si la autoridad existe o no. (V. la exposición, in extenso de esta tesis en BARNARD, Chester, op. cit., cap. XII). Del mismo modo, - Robert TANNENBAUM estima que "son los subordinados de un individuo quienes determinan la autoridad que éste puede ejercer. La autoridad formal es, en efecto, una autoridad nominal. Solamente se convierte en real cuando es aceptada". Esta idea básica es aclarada por medio del siguiente jeroglífico: "Un individuo aceptará el ejercicio de la autoridad si las ventajas que le sobrevienen de aceptar, mas las desventajas que le sobrevienen de no aceptar, exceden a las ventajas de no aceptar, mas las desventajas de aceptar, y a la inversa, no aceptará el ejercicio de autoridad si los últimos factores exceden a los primeros" ("The Nature of Authority", en "Readings in Management", colección edit. - por Richards-Nielander, South Western Publis--

hing, Cincinnati, 1952, págs. 627-629). El error fundamental de esta teoría estriba, para KOONTZ y O'DONNELL "en concebir una autoridad sin sanciones", así como en llevar a planteamientos irreales del problema: "El soldado que acepta la orden de su jefe porque la alternativa es la prisión o el pelotón de fusilamiento, muestra una forma extraña de aceptación. Y la aceptación no es mas genuina cuando la alternativa es dejar el trabajo o ser despedido" (op. cit., págs. 51-51).

- (174) Así, por ejemplo, JOHNSON, Richard A., KAST, - Fremont E., y ROSENZWEIG, James, abundando en opiniones ya formuladas por H. SIMON, entienden que "casi cualquier sistema, tanto humano - como natural, tiene estructura jerárquica ... La jerarquía parece ser un orden natural de la naturaleza" ("Teoría, Integración y Administración de Sistemas", Limusa-Wiley, Méjico, 1966, pág. 60).
- (175) DELION, André G., op. cit., pág. 6. V. también supra nota 12.
- (176) Comparando las expresiones utilizadas por alguna disposición (Decreto de Gobernadores de 10

de octubre de 1958) para determinar el contenido de las relaciones "de coordinación" y las que suelen aplicarse a las relaciones jerárquicas, señala Alfredo GALLEGO ANABITARTE que "no se puede dejar de tener la impresión de que aquí está en juego, muchas veces, una broma semántica". La observación es de recalcar, precisamente, por su procedencia jurídica ("Derecho General de Organización", Instituto de Estudios Administrativos, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1971, pág. 104).

- (177) Tan frecuente es, en efecto, hablar de relaciones "de coordinación" en términos de dirección, fiscalización y control, como de impulso, conducción y orientación para indicar las relaciones de estricta jerarquía. Por añadidura, la doctrina tiende a evitar el empleo de la voz / mando y otras de matiz igualmente autocrático al tratar de las funciones directivas (V. los cuadros comparativos que se insertan al final del capítulo II).
- (178) La referencia alude al sistema de dirección / por objetivos, conocido también bajo el nombre de dirección por excepción, uno de cuyos postulados básicos, tal como aparece recogido en un

conocido informe elaborado para la General Motors por Alfred SLOAN, afirma que "la responsabilidad asignada al jefe de cada unidad operativa no será limitada en forma alguna... Cada una de estas unidades, bajo la dirección de su jefe, será funcionalmente autónoma". Al consagrar la autonomía funcional de cada unidad operativa (en la organización divisional), se parte de la imposibilidad de que el dirigente superior adopte todas las decisiones, ni siquiera las fundamentales, necesarias para la buena marcha de la organización. Se rechaza, por tanto, la dirección unipersonal como una ficción imposible de mantener en las organizaciones de cierta envergadura.

- (179) V. a este respecto las observaciones recogidas en nota 27.
- (180) La inseguridad de la doctrina en este punto se aprecia claramente en ACHILLE CATALANI, puesto que después de afirmar que "jerarquía, control y dirección son ellas mismas formas de coordinación", sostiene que "la coordinación...se dirige a asegurar la unidad de dirección de entes / que están dotados de una cierta autonomía, opera fuera de la relación de jerarquía y en el ámbito de la relación misma, se perfila en la actividad

de control y de dirección y frecuentemente asume la figura de una relación de jerarquía impropia. Es, por tanto, una figura nueva cuya naturaleza jurídica no parece aún definible si no es con una aproximación relativa" ("Il coordinamento -- attuato attraverso u comitati interministeriali", en rev. L'Amministrazione italiana, Empoli, 1966, XXI, núm. 7-8, págs. 714 y ss.).

(181) Op. cit., págs 25-26.

(182) Op. cit., pág. 27.

(183) SIMON, Herbert A., op. cit., pág. 68.

(184) MAC FARLAND, Dalton E., "Management, Principles and Practices", Mc Millan Co. Nueva York, 1958, pág. 275.

(185) Obviamente, la forma piramidal de la organización obedece a la existencia del problema que se apunta. De no existir limitación alguna, la estructura de cualquier organización podría perder por completo su dimensión vertical reduciéndose a una sola posición directiva de la que dependería directamente la totalidad de efectivos personales. No es de extrañar, por ello, que el planteamiento del problema pueda remontarse históricamente a las épocas mas remotas. La doctrina nor-

teamericana suele citar en este punto un conocido ejemplo tomado de los textos del Antiguo Testamento cuyos párrafos mas significativos son los siguientes: "El suegro de Moisés vió el trabajo que su yerno se imponía por el pueblo y dijo: ¿Cómo / haces eso con el pueblo? ¿Por qué te sientas tu solo haciendo que todo el pueblo tenga que permanecer delante de tí desde la mañana hasta la noche?... No está bien lo que estás haciendo. Acabarás agotándote tu y este pueblo que está contigo; porque este trabajo es superior a tus fuerzas; no podrás hacerlo tu solo. Asi que escúchame; te voy a dar un consejo, y Dios estará contigo. Se tú el representante del pueblo delante de Dios y lleva ante Dios sus asuntos... pero elige de entre el pueblo hombres capaces, temerosos de Dios, hombres fieles e incorruptibles, y ponlos al frente del pueblo como jefes de mil, jefes de ciento, jefes de cincuenta y jefes de diez. Ellos estarán a todas horas a disposición del pueblo; te presentarán a ti los asuntos mas graves, pero en los asuntos de menor importancia, que decidan ellos. Así se aliviará tu carga, pues ellos te ayudarán a llevarla... Escuchó Moisés la voz de su suegro e hizo todo lo que le había dicho". - (Exodo, 18/13-27. V. también en Deuteronomio 1/9-18).

- (186) Así, por ejemplo, E.F.L. BRECH considera mas apropiada la designación esfera de responsabilidad (op. cit., pág. 77).
- (187) FAYOL, refiriéndose a la estructura de las organizaciones industriales, muestra su preferencia por la cifra 4, como valor de carácter general, aplicando el módulo 15 al último nivel de jefatura (cfr. op. cit., págs. 66-67). Por su parte, / Lyndall URWICK, después de afirmar que "el número ideal de subordinados para todas las jefaturas superiores parece ser el de cuatro" ("Axioms of Organization", Public Administration Magazine, Londres, octubre 1935, pág. 348), formula posteriormente el principio que se comenta diciendo / que "nadie debe supervisar mas de cinco o, como máximo, seis subordinados inmediatos cuyo trabajo aparezca interrelacionado" ("Notes on the Theory of Organization", American Management Association, Nueva York, 1952, reproducido por BRECH, op. cit., pág. 387). Algunos autores mas recientes - conservan, no obstante, la perspectiva clásica / al afirmar que "la experiencia incita a pensar - que este número (de subordinados) debe oscilar - entre los extremos 4 y 8" (AUBER-KRIER, Jane, / "La gestion de l'entreprise", Presses Universitai

res de France, París, 1969, pág. 290). Análogamente, RICCARDI llega a decir que "está científicamente demostrado que un jefe puede controlar - de tres a siete subordinados, pero no más (excepto en el caso en que se efectúen trabajos idénticos y repetitivos)" (op. cit., pág. 37). La demostración científica a que alude dicho autor es, verosímilmente, el conocido estudio de V.A. GRAICUNAS publicado bajo el título de "Relationship in Organization", en el Bulletin of the International Management Institute de Nueva York en marzo de 1933 y reproducido en "Papers on the Science of Administration" por Gulick y Urwick, págs. 183 y ss. (V. sobre dicho estudio mi comentario en "El principio de limitación de la esfera de control" en Documentación Administrativa, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios Madrid, abril 1962, núm. 52, pág. 33-43). La doctrina actual muestra una mayor tolerancia en la determinación de límites a la cifra de subordinados. "Bajo ciertas circunstancias -dice JONES- / 50 puede ser un número muy pequeño, mientras que en otras 3 puede ser excesivo" (JONES, Manley Howe, "Las decisiones del ejecutivo", Compañía Editora Continental, Méjico, 1964, pág. 339).

(188) A juicio de V. A. GRAICUNAS la explicación de la tendencia al crecimiento del número de subordinados inmediatos de los dirigentes superiores ha de buscarse, por una parte, en una presión ejercida de abajo a arriba. La vinculación a las posiciones superiores puede ser una fuente de oportunidades y ventajas decisivas en el status de los miembros de la organización. Por otra parte, puede existir también una tendencia favorable a dicho incremento en el propio vértice de la organización, como forma de consolidar el prestigio o la posición alcanzada. Ello explica que no suelen oponerse reparos a la adición de nuevos subordinados y que, por el contrario, las tentativas de reducción tropiecen con la resistencia de los dirigentes interesados que "casi invariablemente las tomarán como un ataque a su competencia personal" (op. cit., págs. 183-184).

(189) La interdependencia nacida de la departamentalización por técnicas o por funciones (v. supra, - 2.1.2) es, sin duda, uno de los factores restrictivos de mayor peso. Las relaciones denominadas por GRAICUNAS cruzadas y de grupo, que en otros supuestos pueden resultar irrelevantes, cobran aquí la mayor importancia, por lo que el número de subordinados, en tal supuesto, deberá ser --

normalmente muy reducido. "La razón por la cual un jefe administrativo superior que dispone de / cuatro subordinados debería meditar mucho antes de añadir un quinto elemento al grupo estriba en que, al realizar tal incorporación, no solamente crea 20 nuevas relaciones más en las que aparece como miembro, sino que añade nueve a cada uno de sus colegas. El total se eleva de 44 a 100 relaciones posibles para la unidad, es decir, un incremento de complejidad del 127 por 100 a cambio de un aumento de la capacidad de trabajo de un - 20 por 100" (op. cit., pág. 185).

- (190) Este desarrollo, a juicio de algún autor, ha tenido lugar "en una proporción casi geométrica - respecto al de las organizaciones, proliferando y aumentando a tenor del incremento de la especialización administrativa" (Frederick C. MOSHER y Salvatore CIMMINO, op. cit., pág. 281).
- (191) Aludo, naturalmente, a razones objetivas derivadas de la propia estructura de los organismos administrativos. La multiplicación de jefaturas de sección y de negociado puede, posiblemente, tener sus causas en el sistema retributivo y otros aspectos propios de la organización de la función pública (en algún caso la pauta utilizada para -

diseñar la estructura parece consistir en crear tantos negociados o tantas secciones como funcionarios existan en determinado cuerpo).

- (192) Resulta claro que el párrafo 2 del artículo 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, pese a su vigencia, ha perdido una parte de su vigor. / Dicho precepto, como es sabido, dispone que "se entenderá por Negociado la unidad administrativa inferior de los distintos departamentos ministeriales y organismos autónomos, y por Sección, la unidad que agrupe dos o mas negociados". No obstante, ya en 1961 (24 de julio), una Orden del / Ministerio de la Gobernación estableciendo la estructura de los Gobiernos civiles, dispuso en el apartado 4º de su artículo 3º que "la división - en negociados establecida en los artículos siguientes, será puramente funcional o documental, de tal forma que varias de estas pequeñas unidades podrán ser atendidas por un solo funcionario o directamente por el propio jefe de la sección respectiva". De acuerdo con esta idea, en los dos artículos siguientes se establecieron nueve negociados en la Sección de Coordinación y Relaciones Públicas y seis en la Sección de Gobierno y Régimen Interior.

- (193) La estructura de nuestros ministerios civiles ha acusado notablemente este alargamiento de la escala jerárquica en las reorganizaciones operadas con posterioridad a las restricciones introducidas por los decretos orgánicos que desarrollaron el de 27 de noviembre de 1967 para la reducción del gasto público. Así ha surgido, hasta quedar prácticamente consolidado, un nuevo nivel no contemplado con carácter general en disposición alguna: el de Servicio, concebido como agrupación / de secciones y dotado de un rango inferior al de Subdirección General (v. entre otros, los Decretos 2.682/71, de 4 de noviembre, 2.879/71, de 20 de noviembre y 1.008/72, de 21 de abril).
- (194) La inseguridad de la doctrina en lo relativo a la denominación que haya de darse a la función / citada ha quedado ya aludida en otro lugar (v. supra, cap. I, 4 y nota 43).
- (195) Op. cit., págs. 5 y 120.
- (196) Certteramente, a mi juicio, la coordinación no es concebible, para algunos autores, como algo que pueda desligarse del ejercicio de mando. Así, por ejemplo, afirma Robert A. GORDON que "la coordinación implica la posesión de autoridad y el ejercicio personal de una facultad de mando"(op. cit.

pág. 53). V. también especialmente el punto de vista de VIDAL y BEAUSSIER en nota 34, in fine.

- (197) Tal es la postura sostenida por URWICK y que ha quedado recogida en nota 26.
- (198) Cfr. DE BRUYNE, Paul, "Esquisse d'une Théorie de l'Administration des Entreprises", Dunod, París, 1963, pág. 316.
- (199) Existen, sin embargo, bastantes opiniones en contrario. Así, por ejemplo, Louis A. ALLEN afirma que "la etapa final del control consiste en tomar las medidas necesarias para corregir cualquier deficiencia" ("La función directiva como profesión", Ediciones del Castillo, Madrid, 1967, pág. 324). Igualmente Bertran M. GROSS considera el control como "valoración de lo realizado y adopción de medidas correctivas en caso necesario" ("Organizations and their managing", The Free Press, Nueva York, 1968, pág. 58), V. también, entre otros, Justin G. LONGENEKER, op. cit. pág. 66 y Manley Howe JONES, op. cit., pág. 527.
- (200) V. supra, III, 2.2.3.2.
- (201) Vale la pena recordar los puntos de vista sustentados por Ralph C. DAVIS y John D. MILLETT en nota 35.

- (202) SPENCER, Milton H. y SIEGELMAN, Louis, "Managerial Economics, Decision Making and Forward Planning", Irwin Inc., Homewood, 1959, pág. 4. Naturalmente, los citados autores equiparan los términos coordinador y directivo.
- (203) SIMON, Herbert, op. cit., pág. 155.
- (204) V. las opiniones apuntadas en el cap. II (nota 29).
- (205) FRISCHKNECHT, Federico, "La gerencia y la empresa. Teoría de la organización", Editorial "El Ateneo", Buenos Aires, 1966, pág. 92.
- (206) Este extremo fue puesto en evidencia con los experimentos realizados por MACY, CHRISTIE y LUCE en 1953 y comentados por SIMON y MARCH, (op. cit., / pág. 163). Igualmente, no parece ocioso recordar los efectos de la confusión del lenguaje en el episodio recogido en el Génesis, 11/1-9: "Bajó -- Yahvéh a ver la ciudad y la torre que habían edificado los humanos, y dijo Yahvéh: He aquí que to dos son un solo pueblo con un mismo lenguaje, y -- este es el comienzo de su obra. Ahora nada de cuanto se propongan les será imposible. Bajemos pues, y una vez allí confundamos su lenguaje, de modo -- que no entienda cada cual el de su prójimo".
- (207) BLAU, Peter M. y SCOTT, W. Richard, "Formal Organizations", Chandler Publishing, San Francisco, - 1962, pág. 139. Insistiendo en esta idea dichos autores añaden que "el libre flujo de la comunicación facilita la resolución de los pro- --

bl emas, pero impide la coordinación" (ibid, pág. 243).

- (208) FRISONKNECHT, Federico, op. cit., págs. 95-96.
- (209) ARGENTI, John, "Management techniques", Allen & Urwin, Londres, 1969, Trad. española bajo el título "Técnicas del management", Oikos-Tau, - Barcelona, 1970, pág. 11.
- (210) Entre las razones por las que las técnicas de dirección no se utilizan suficientemente en la práctica, señala ARGENTI que "algunas de estas técnicas se basan en matemáticas avanzadas" y se designan "con nombres realmente terroríficos". "... A los expertos en estas técnicas les gusta dar la impresión de que se hallan muy por encima de la inteligencia media. Les gusta permanecer en sus pedestales rodeados de una valla en la que cuelguen avisos como: No entrar; Gran Intelecto o Peligro; Genio trabajando" (op. cit. - págs. 17 y 18).
- (211) En un conocido pasaje dicho autor afirma que - "la idea de que la organización ha de ser construida ajustándose a la idiosincrasia de los individuos en lugar de ser los individuos los que se ajusten a las exigencias de unos principios

de organización sólidamente establecidos, es tan disparatada como intentar diseñar una máquina de acuerdo con los antojos de una tía solterona y - no conforme a las leyes de la ciencia mecánica" / URWICK, Lyndall, "Organization as a technical problem", en "Papers on the Science of Administration", Institute of Public Administration, Nueva York, - 1937, pág. 85.

(212) V. la postura mantenida a este respecto por MILLETT y GLADDEN en nota 33.

(213) WHITE, Leonard D., "Introduction to the Study of Public Administration", The Macmillan Co., Nueva York, 1957, pág. 39.

(214) HAIRE, Mason, cit. por O'Shaughnessy, J. en "Organización de Empresas", Oikos-Tau, Barcelona, 1971, pág. 133.

(215) Cfr. MAC FARLAND, Dalton E., op. cit. pág. 268.

(216) Como señala acertadamente Chester BARNARD "no - hay por qué entender que el grado deseable de compatibilidad ha de ser siempre el mismo o el máximo posible. Por el contrario, a mi parecer ocurre a menudo que la excesiva compatibilidad o armonía es deletérea (op. cit. pág. 255).

CONCLUSIONES

A lo largo de las páginas precedentes se ha tratado de ofrecer una perspectiva general de la coordinación, formulando al paso ciertas conclusiones que pueden ser ya objeto de recapitulación y que, en esencia, son las que a continuación se indican:

Primera.- El término coordinación es, posiblemente, uno de los mas oscuros y perturbadores que pueden registrarse en el vocabulario administrativo. El empleo de dicho término con valor omnicomprendivo le priva en la práctica de utilidad real.

Segunda.- La coordinación no puede concebirse como una función concreta dentro del contexto de las actividades directivas, y menos aún como un proceso o técnica específica. Estas interpretaciones, además de ser en el fondo artificiales y erróneas, producen el efecto nocivo de favorecer la proliferación de pseudomecanismos "coordinadores".

Tercera.- El término coordinación, en sentido dinámico, sólo puede designar válidamente el complejo de todas las funciones o procesos de naturaleza directiva. En este sen-

tido, la coordinación es inseparable de la idea de dirección. Cuestión distinta es la relativa a la medida en que los subordinados hayan de participar en la elaboración de decisiones.

Cuarta.- El término coordinación, en sentido teleológico, designa el objetivo institucional de la dirección. Como predicado de actividades relacionables (decisorias o de mera ejecución), equivale al grado de coherencia o ajuste alcanzado en su desarrollo, cuando se encuentran atribuidas a elementos recíprocamente independientes.

Quinta.- La coordinación, como actuación armónica, es consecuencia del juego de múltiples factores y no puede, por tanto, confundirse con ninguno de ellos ni entenderse como resultado del ejercicio de una función - o proceso concreto, cualquiera que este sea.

Sexta.- Del mismo modo, la ausencia de coordinación no puede considerarse como un defecto nacido de causas específicas e invariables, sino solamente como un síntoma externo que puede derivar de causas heterogéneas.

Séptima.- La coordinación no puede constituir

el soporte o contenido funcional de posiciones o unidades de apoyo, cualquiera que sea su denominación, composición o rango. Desde un punto de vista orgánico los únicos mecanismos de coordinación, en sentido propio, / son los elementos directivos, tanto si se trata a) de dirección unipersonal, b) de dirección colegiada o c) de dirección en equipo.

Octava.- La coordinación tampoco puede quedar encomendada a comisiones, comités, juntas y otros órganos ad hoc meramente consultivos y privados, por tanto, de funciones / decisorias. Los órganos colectivos de contenido mixto sólo puede considerarse "coordinadores" dentro del campo y en la medida en que puedan adoptar decisiones.

Novena.- La coordinación no puede tampoco hacerse descansar sobre la celebración periódica de reuniones informales. Tales reuniones no tienen, desde dicho punto de vista, mas valor que el que deriva de su carácter de instrumento complementario del sistema de comunicaciones.

Décima.- La coordinación no mejora con la -

práctica abusiva de utilizar dicho término para denominar las unidades mas dispares. Las unidades llamadas "de coordinación" podrían recibir perfectamente una denominación distinta, acorde con su contenido real, sin que el grado de coordinación disminuyese lo mas mínimo. Lo mismo puede decirse de la mayoría de las comisiones o juntas "de coordinación".

Undécima.- En el supuesto de dirección unipersonal la coordinación, como inherente y consustancial a la noción de jefatura, no puede ser objeto de delegación. En las hipótesis de dirección plural tampoco puede ser delegada, pero si compartida.

Duodécima.- La idea de dependencia jerárquica no sólo no excluye la noción de coordinación, sino que la presupone. Mas concretamente, aunque la jerarquía implica la coordinación, ésta no precisa siempre de la jerarquía, pero en cualquier caso las facultades de coordinación sólo pueden residir en una posición superior o supraordinada a aquellos elementos que desarrollan las actividades coordinables.

Decimotercera.- El origen de la coordinación, en última instancia, reside en la idea de autoridad. Su consecución, por tanto, se basa primordialmente en el ejercicio de aquellas funciones que se manifiestan por vía decisoria.

Decimocuarta.- Planificación y organización formal producen efectos coordinadores directos, pero diferidos. El ejercicio del mando o dirección stricto sensu determina efectos coordinadores inmediatos. La función de control, al no entrañar la adopción de decisiones, sólo afecta indirectamente a la coordinación, por vía de retorno y a través del desarrollo de las restantes funciones.

Decimocuinta.- Desde un punto de vista orgánico formal, la departamentalización por fines, aplicada en los niveles superiores - de la administración ofrece mayores posibilidades de coordinación que los demás criterios utilizables para estructurar horizontalmente. La denominada división "funcional", llevada a dichos niveles, compromete y encarece la coordinación.

Decimosexta.- La coordinación supone atribu

ción de poder o ejercicio de poder de hecho. Un departamento con funciones coordinadoras de alcance interministerial ejerce poder sobre los demás departamentos.

Decimoséptima.- Los procesos de comunicación que han de estimarse vitales para la coordinación son los de carácter descendente. Las relaciones transversales o cruzadas, calificadas frecuentemente como fundamentales para la coordinación, son en realidad / relaciones de cooperación.

Decimooctava.- La coordinación no puede considerarse como un resultado o efecto del sistema de comunicaciones. En una misma organización puede coexistir la ausencia de coordinación con un sistema de comunicaciones excelente.

Decimonovena.- Tampoco puede entenderse la coordinación como un producto derivado de la calidad de la organización informal, especialmente de la armonía de las relaciones interindividuales y de grupo. Este punto de vista, aparte de su insuficiencia y estrechez, minimiza los problemas de coordinación al contemplarlos en sus manifestaciones más rudimentarias.

Vigésima.- Las diferentes técnicas especializadas aplicables al desarrollo de / los procesos directivos pueden considerarse como factores complementarios de la coordinación en cuanto contribuyen a facilitar la elaboración de decisiones. No obstante, ninguna de ellas puede considerarse específicamente como una técnica de coordinación.

VI

APENDICE

ORGANOS Y UNIDADES COORDINADORAS EN EL SISTEMA ESPAÑOL

El presente apéndice no pretende catalogar - exhaustivamente los mecanismos de coordinación existentes en nuestro sistema administrativo. En efecto, dado el carácter movable -y en ocasiones efímero- de la estructura de los departamentos ministeriales, tal enumeración, aparte de las dificultades con que habría de / tropezar, supondría un esfuerzo de resultados prácticos transitorios y, en consecuencia, muy relativos.

Por otra parte, la sola recopilación de las comisiones, juntas y comités contempladas como coordinadoras en nuestro ordenamiento administrativo traspasaría los límites prudentes de un apéndice para degenerar en farragoso repertorio. Piénsese que, aún limitándose a las comisiones interministeriales constituidas por acuerdo del Consejo de Ministros o de las Comisiones Delegadas o por resolución de la Presidencia del - Gobierno, el número de las creadas en el período 1958-

1970 ha sido de 408 -lo que da un ritmo de 31,9 comisiones/año o 2,6 comisiones/mes- y que las formalmente subsistentes en el Registro de Comisiones Intermunicipales que a tal fin se lleva en el Secretariado de Gobierno, dentro de la Secretaría General Técnica de la Presidencia, con arreglo al Decreto 2134/1965, de 7 de julio, ascendían en 1970 a 223 comisiones. A esta cifra, de suyo respetable, habrían de añadirse - aquellas otras comisiones o juntas contempladas como coordinadoras y que, por su ámbito de actuación, composición interna o forma de creación, no poseen la condición de registrables según el citado Decreto y - que, posiblemente, alcanzan un número mas elevado (217).

Estas consideraciones parecen suficientes, por tanto, para limitar el presente apéndice a una somera indicación de los principales órganos configurados como coordinadores en la Administración del Estado y de las unidades administrativas que, en los distintos departamentos, se presentan como tales, bien - sea por tener asignada específicamente dicha denominación, o bien por resultar así de la descripción de su contenido funcional (218). Se prescinde aquí, por consiguiente, de entrar en comentarios sobre aquellos - preceptos que contemplan la coordinación, desde una - perspectiva estrictamente política, como un principio básico de la organización del Estado o como una potes

dad atribuida a la primera magistratura de la nación (219). Antes de proceder, sin embargo, al citado examen conviene señalar que la idea de coordinación, en líneas generales, aparece en nuestros esquemas orgánicos acompañada de la misma imprecisión y vaguedad apuntadas al hacer referencia a la doctrina especializada. Así, mientras que en la mayoría de los casos la coordinación se presenta como un proceso directivo encomendado a una posición u órgano supraordinado, en otros parece concebirse como una actividad autodirigida al quedar asignada expresamente a los elementos interesados (220). A mayor abundamiento, la coordinación se contempla ora como función incorporada al contenido del vínculo jerárquico (221), ora como una relación de alcance difuso y de naturaleza extrajerárquica (222). Nuestras disposiciones administrativas, en suma, permiten encontrar fácilmente aplicaciones de todas las versiones posibles del concepto.

Sin embargo, lo que interesa resaltar aquí no es dicha ambigüedad o indeterminación, como tampoco el hecho de que el término "coordinación" haya llegado a ser tópico inevitable en cualquier preámbulo o exposición de antecedentes. Lo realmente importante - y quizá grave - es la proliferación de unidades "de coordinación" en todos los niveles y el empleo abusivo del término en las descripciones orgánicas. Bastaría comparar las estructuras resultantes de la reorga

nización de 1967-68 y las surgidas de la serie de reformas llevadas a cabo en el corriente año para apreciar inmediatamente un sensible aumento en el número de los elementos en cuestión. El fenómeno, pues, parece tender a generalizarse y, a mi juicio, no encuentra mas explicación que la creencia de que la coordinación puede alcanzarse a través de la actuación de unas unidades que, muchas veces, no tienen de coordinación mas que el rótulo.

Hechas las advertencias precedentes, pasemos pues a indicar los mecanismos coordinadores contemplados como fundamentales en nuestro sistema administrativo, distinguiendo por separado los de carácter general y los que operan en el ámbito de cada departamento.

1.- Organos generales o interministeriales

Como tales han de citarse en nuestro sistema los que operan a nivel superior, es decir, el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas, el Presidente del Gobierno, el Vicepresidente o Vicepresidentes y el Ministro Subsecretario de la Presidencia. - Por lo que se refiere al Ministro de Hacienda, las / consideraciones recogidas en otro lugar sobre los departamentos financieros (III, 2.2.3.2), pueden resultar suficientes para poner de relieve el alcance coor

dinador de sus funciones. En cambio parece aconsejable incluir en este lugar una breve referencia a las Comisiones de Subsecretarios aludidas en el art. 8 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración Civil del Estado.

1.1.- El Consejo de Ministros

Su carácter de órgano de coordinación administrativa no aparece declarado expresamente ni en la Ley Orgánica del Estado ni en la de Régimen Jurídico. Ahora bien, dejando al margen su contenido político, / dicho carácter queda fuera de discusión no sólo porque el citado Consejo aparece definido legalmente como uno de los órganos superiores de la Administración, inmediatamente a continuación del Jefe del Estado (art. 2, Ley de Régimen Jurídico), sino también por poseer - facultades resolutorias en materias administrativas - que afectan, o pueden afectar, a todos o a varios departamentos ministeriales (arts. 10 y 24).

En consecuencia, si como se ha dicho en otro lugar la coordinación se hace efectiva fundamentalmente por vía decisoria, dada la preponderancia de estas facultades del Consejo sobre las estrictamente consultivas, resulta inútil insistir en el alcance coordinador de sus funciones. Como señala GUAITA, "el Consejo de Ministros tiene supremacía - facultades de dirección y coordinación política y / administrativa- pero no superioridad jerárquica so-

bre los distintos ministros y los actos de aquel vinculan a éstos, no por el principio de jerarquía sino por el principio de colegialidad" (223). Por añadidura, en la presentación de la Ley de Régimen Jurídico a las Cortes, el Consejo de Ministros fue definido como "órgano colectivo que, bajo su Presidente, dirige, impulsa y coordina esa acción unitaria..." (224).

Resulta de todo ello que la omisión de referencias legales al carácter coordinador del Consejo de Ministros viene a demostrar, precisamente, que no es necesario acudir a este calificativo para que un órgano revista dicha naturaleza, ni, a la inversa, basta con su utilización para que un determinado elemento pueda ser considerado como coordinador.

No obstante, en diferentes sistemas extranjeros se declara explícitamente el carácter coordinador del Consejo de Ministros. Así sucede, por citar algún ejemplo, cuando se dice que "el Consejo de Ministros coordina la actividad de los Ministerios y demás organismos dependientes" (225) o que "coordina y dirige las actividades de los Ministerios federales y federales-republicanos" (226).

1.2.- Las Comisiones Delegadas del Gobierno

Consideradas también por la Ley de Régi---

men Jurídico como órganos superiores de la Administración del Estado (art. 2), las Comisiones Delegadas, a diferencia del Consejo de Ministros, reciben de modo expreso en la misma disposición legal la atribución de "coordinar la acción de los ministerios interesados" (art. 11-3). La Exposición de Motivos de la citada Ley insiste, por su parte, en la asignación a las Comisiones "de la función coordinadora entre los ministerios en ellas integrados" y, del mismo modo, el texto del discurso aludido en el epígrafe anterior les aplica la calificación de "órgano colectivo menor de coordinación".

Que las Comisiones Delegadas son realmente órganos de coordinación administrativa resulta evidente no porque lo manifieste así el párrafo 3 - del referido artículo 11, acudiendo a una expresión cuyo alcance es difícil precisar, sino por tener atribuidas expresamente facultades resolutorias. En efecto, el apartado 4 del mismo artículo 11 reconoce a las mencionadas Comisiones la facultad de "... resolver los asuntos que, afectando a mas de un Departamento de la Comisión respectiva, no requieran, atendida su importancia, ser elevados a decisión - del Consejo de Ministros, a juicio del Presidente del Gobierno, o no correspondan a dicho Consejo por precepto legal o reglamentario", disposición

que ha de completarse con la posibilidad de dictar resoluciones, en virtud de delegación, sobre materias administrativas propias del Consejo de Ministros (art. 22-1). A ello ha de añadirse la función de "redactar programas conjuntos de actuación", - también recogida en el ya citado apartado 3 del artículo 11.

Como en otro lugar ha quedado ya expuesta mi opinión de que los órganos colectivos pueden considerarse coordinadores dentro del campo y en la medida en que puedan adoptar decisiones, la respuesta a la cuestión de si las Comisiones Delegadas poseen realmente aquel carácter no puede ser - sino afirmativa.

1.3.- El Presidente del Gobierno

La Ley de Régimen Jurídico declara que - corresponde al Presidente del Gobierno "asegurar / la coordinación entre los distintos ministerios" - (art. 13-5). Paralelamente, y acudiendo a una fórmula de amplitud difícilmente superable, la Ley Orgánica del Estado asigna al Presidente del Gobierno la función de "dirigir la política general y asegurar la coordinación de todos los órganos de gobierno y administración" (art. 14-IV).

Diversos textos constitucionales extranjeros se manifiestan también en sentido análogo al expresado en los preceptos aludidos. Tal ocurre, por ejemplo, cuando se establece que el Presidente del Gobierno..., mantiene la unidad de dirección política y administrativa, promoviendo y coordinando la actividad de los ministros" (227), o cuando se dispone que el Presidente del Consejo "coordina y dirige la actividad de todos los ministros..." (228).

Desde un punto de vista positivo queda, - pues, patente que el Presidente del Gobierno se configura como órgano de coordinación administrativa. Y - esta configuración permanecería invariable aunque se dijese solamente que "dirige las tareas del Gobierno" (Ley de Régimen Jurídico, art. 13-3), o que "dirige la acción del Gobierno" (229), ya que la facultad de dirigir implica necesariamente la posibilidad de coordinar sin que para ello sea preciso que la posición supraordinada revista el carácter de superior jerárquico respecto a aquéllas cuyas actividades son objeto de coordinación. Pero, además, no sería tampoco - arriesgado calificar de cuasi-jerárquica la relación establecida entre el Presidente y los restantes miembros del Gobierno, pudiendo quizá hablarse incluso / de la existencia de relaciones jerárquicas propiamente dichas por lo que se refiere a algunos de ellos /

(aquéllos en quienes puede delegar, es decir, Vicepresidente y Ministro Subsecretario), y, en determinados supuestos, respecto a los demás (230).

1.4.- El Vicepresidente o Vicepresidentes

Prescindiendo de antecedentes históricos, la regulación actual de la figura del Vicepresidente del Gobierno en nuestro sistema resulta sumamente parca. La Ley Orgánica del Estado se limita a admitir la existencia de uno o varios Vicepresidentes como mera posibilidad (art. 13-II), regulando su eventual llamamiento al desempeño de las funciones del Presidente en determinadas hipótesis (art. 16).

El Decreto Ley de 10 de junio de 1962, el reestablecer por primera vez el mencionado cargo, su primido desde la Ley de 8 de agosto de 1939, y refiriéndose a la persona designada para desempeñar dicha posición, dice que "tendrá a su cargo la coordinación de los departamentos afectos a la Defensa Nacional y desempeñará aquellas funciones que expresamente le delegue el Presidente del Gobierno, a quien - sustituirá en los casos de vacante, ausencia o enfermedad".

De modo semejante, el Decreto 2308/1967, - de 21 de septiembre, al proceder al nombramiento del

actual Vicepresidente, fijando de nuevo sus atribuciones, establece que "sin perjuicio de sus funciones como Ministro Subsecretario de la Presidencia, / desempeñará las que expresamente le delegue el Presidente del Gobierno, a quien sustituirá en caso de vacante, ausencia o enfermedad" (231).

Comparando el contenido asignado al Vicepresidente en las dos disposiciones citadas, se observa que las diferencias existentes entre ellas - responden a las particulares circunstancias de los sucesivos titulares del cargo, pudiendo deducirse, / en consecuencia, que las atribuciones comunes a ambos casos constituyen el contenido objetivo de aquel. Estas atribuciones concordantes son: a) el ejercicio de funciones expresamente delegadas y b) la sustitución en las hipótesis de vacante, ausencia, o - enfermedad, resultando suficiente la primera para - reconocer al Vicepresidente el carácter de órgano / de coordinación administrativa con amplitud que podrá variar de acuerdo con la extensión de las delegaciones operadas.

1.5.- El Ministro Subsecretario de la Presidencia / del Gobierno

Entre las distintas opiniones que se han formulado en torno a la naturaleza de la figura del

Ministro Subsecretario de la Presidencia, parece - obvio que, lejos de tratarse de un ministro sin cartera, se ha de considerar como una posición que acumula a la titularidad de un departamento particular las funciones de Subsecretario del mismo, es decir, que la Presidencia del Gobierno es un ministerio - sin subsecretario (232).

Que la Presidencia es, al menos desde un punto de vista estrictamente legal, un verdadero departamento, no un superministerio, queda claro a la vista del artículo 3 de la Ley de Régimen Jurídico, si bien en dicho precepto ocupa el primer lugar dentro del orden de los departamentos ministeriales. - Que la titularidad de dicho departamento correspon- de al Ministro Subsecretario resulta también evidente, puesto que el Presidente del Gobierno no es un ministro, sino una posición supraordinada a los mi- nistros.

En tales condiciones el problema se redu- ce a determinar si el Ministro Subsecretario, además de dicha titularidad, puede asumir también el carác- ter de órgano de coordinación administrativa, cues- tión en la que, a mi juicio, ha de admitirse una respuesta afirmativa. En efecto, limitándonos al ejerci- cio de facultades decisorias, el art. 22-2 de la Ley de Régimen Jurídico consagra la posibilidad de delega

ción de las funciones administrativas del Presidente del Gobierno en el Ministro Subsecretario, y el artículo 13-10 reitera al Presidente, a su vez, la facultad de delegar en aquel las atribuciones a que se hace referencia en los apartados 7 y 8 del mismo precepto, es decir, las que le corresponden en materia de estructuras orgánicas, métodos de trabajo y procedimientos, por una parte, y las que afectan al régimen de personal de la Administración pública, con inclusión de la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios de cuerpos generales, por otra.

Respecto a la primera categoría de problemas, el artículo 30-2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 18 de julio de 1958, pone en manos de la Presidencia del Gobierno un instrumento óptimo para asegurar la coordinación administrativa al exigir su aprobación -no mero informe- en los proyectos de disposición que recaigan sobre las materias señaladas en el artículo 13-7 de la Ley de Régimen Jurídico. Y la disposición final segunda de la misma Ley de Procedimiento faculta a la Presidencia del Gobierno para dictar las disposiciones complementarias que fueren precisas para su aplicación, con lo que se abren otros cauces a la coordinación administrativa / que, en la práctica, han sido reiteradamente utilizados (233).

En cuanto a las funciones que afectan al régimen de personal, el artículo 15-2 de la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964, declara que el Presidente del Gobierno podrá delegar en el Ministro Subsecretario de la Presidencia, o en la Comisión Superior de Personal, / las facultades que en este campo le atribuyen los apartados 7 y 8 del artículo 13 de la Ley de Régimen / Jurídico, así como las que se determinan en el mismo precepto, añadiendo la disposición final cuarta que / la Presidencia del Gobierno, a propuesta de la Comisión Superior de Personal, someterá al Gobierno o dictará cuantas disposiciones complementarias sean precisas para la ejecución de la misma Ley.

Finalmente, con referencia a la elaboración de plantillas orgánicas, el artículo 53-2 del citado texto articulado dispone que la Presidencia del Gobierno, previo informe de la Comisión Superior de Personal, podrá dictar instrucciones y normas para el análisis, determinación y clasificación de los puestos de trabajo, así como para asegurar la unidad de criterio en esta materia.

1.6.- Las Comisiones de Subsecretarios

El artículo 8 de la Ley de Régimen Jurídico reconoce al Gobierno la facultad de constituir Comisiones de Subsecretarios para realizar "labores prepa

ratorias de las deliberaciones de los Ministros, y también para resolver asuntos de personal u otros de carácter administrativo que afecten a varios departamentos y que no sean competencia del Gobierno". Desde el punto de vista de la coordinación resulta, pues, que dichas Comisiones no quedan reducidas a desarrollar actividades meramente preparatorias, sino que se les reconoce expresamente la facultad de coordinar por sí mismas a través de la resolución de cuestiones administrativas de alcance interministerial.

2.- Organos y unidades departamentales

Procede distinguir en este lugar entre los órganos y unidades de coordinación comunes a todos los departamentos ministeriales y los que, con carácter particular, se hallan establecidos en determinados ministerios. Se ha de advertir, por otra parte, / que las observaciones que siguen hacen referencia solamente a los departamentos civiles de la Administración.

2.1.- Comunes

Como órganos de coordinación administrativa comunes a los distintos departamentos han de examinarse las figuras del Ministro, Subsecretario y Secretario general técnico.

2.1.1.- El Ministro

El Ministro, jefe superior de cada departamento, se ha de considerar, sin duda, como órgano responsable de la coordinación de actividades de todos los servicios integrados jerárquicamente en su estructura formal, así como de los organismos autónomos adscritos al mismo. Este carácter de coordinador al máximo nivel, por obvio, no aparece recogido expresamente en la enumeración de atribuciones del artículo 14 de la Ley de Régimen Jurídico. No obstante, la lectura / de dicho precepto, y en particular de sus apartados 1, 2, 3, 7, 8 y 9, lleva forzosamente a la citada conclusión como única posible.

Ha de señalarse, a este respecto, que la existencia de una posición configurada como segunda / jefatura del ministerio -el Subsecretario- no puede autorizar a pensar que la coordinación descansa sobre ésta y no sobre el primer jefe del departamento, entre otras razones porque la responsabilidad de coordinar pesa siempre sobre el punto en que radica el poder superior de decisión y porque, como se ha dicho / en otro lugar, la coordinación no puede considerarse susceptible de delegación en bloque.

Por otro lado, se ha de señalar que la misma Ley de Régimen Jurídico, en su artículo 19, atribuye la coordinación al titular de cada departamento, /

siquiera sea de forma implícita, al decir que corresponde al Secretario general técnico la función de "prestar asistencia técnica y administrativa al Ministro... con vistas a la coordinación de los servicios", con lo que queda de manifiesto que el soporte de la coordinación no puede ser otro que el destinatario de dicha asistencia.

2.1.2.- El Subsecretario

Si existe alguna figura en la organización de nuestros ministerios a la que tradicionalmente se haya venido reconociendo carácter coordinador, esta figura es la del Subsecretario. No obstante, el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico, al enumerar sus facultades, omite toda referencia a la coordinación de los servicios. Naturalmente, y pese a ello, no sería difícil a la vista del precepto citado inferir dicho carácter de coordinador, al menos en lo que respecta a cuestiones de naturaleza adjetiva o instrumental, en cuanto le corresponde "resolver" todos los asuntos que se refieran al personal del departamento -salvo los reservados a la decisión de otros órganos- y "disponer" cuanto concierne al régimen de los servicios generales del ministerio (artículo 15-2 y 3).

Son, pues, las funciones decisorias de alcan-

ce general asignadas a la posición de Subsecretario como propias las que permiten calificarlo de órgano de coordinación administrativa interna, calificación que se compagina con su carácter de segunda jefatura parcialmente interpuesta en la línea de autoridad y con su configuración legal de "jefe superior del departamento después del Ministro... y jefe superior de todo el personal".

Distintas disposiciones orgánicas, consecuentemente, interpretando con referencia a determinados ministerios lo dispuesto en el citado artículo 15, atribuyen expresamente al Subsecretario el apelativo de coordinador. Así sucede, por ejemplo, con el Decreto 2684/1971, de 5 de noviembre, por el que se modifica la estructura orgánica del Ministerio de -- Agricultura, cuyo artículo 4-1 establece que el Subsecretario "... ejercerá las funciones que se enumeran en el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y coordinará la actividad de los centros directivos del departamento", -- fórmula que se reproduce en los Decretos 1579, 1713 y 1994, de 15 de junio, 30 de junio y 13 de julio de 1972, respectivamente, por los que se reorganizan -- los Ministerios de Trabajo, Industria y Vivienda, en todos los cuales el artículo 4-1, de modo uniforme, / atribuye al Subsecretario la coordinación sin mas di

ferencia que referirla en algún caso "a los centros - directivos y demás órganos del ministerio" (Industria); o bien "a los centros directivos y organismos autónomos" (Vivienda).

Finalmente, y desde otro punto de vista, se ha de recordar que el artículo 22-3 de la Ley de Régimen Jurídico prevé la posibilidad de que el Ministro transfiera al Subsecretario, por vía de delegación, - el ejercicio de sus atribuciones administrativas sin mas limitaciones que las recogidas en la misma disposición. Ahora bien, aunque este desplazamiento no - afecta a la titularidad de las facultades -su alcance no es orgánico sino meramente funcional- es evidente que constituye el procedimiento óptimo para reforzar la posición del Subsecretario, máxime teniendo en - cuenta que la pobre regulación legal de la delegación en nuestro sistema, al no exigir que tenga por objeto funciones específicas, admite tácitamente la delegación global o genérica, por anómala que parezca (234). De este modo, en nuestra práctica se pueden registrar algunos casos en que la delegación de Ministro o Subsecretario se lleva a cabo longe ac late, con la amplitud de un verdadero endoso (235).

2.1.3.- El Secretario General Técnico

Desde la publicación de la Ley de Régimen -

Jurídico, y aun con anterioridad, se ha venido atribuyendo carácter coordinador a las Secretarías Generales Técnicas (236). Este carácter, sin embargo, no puede inferirse del texto del artículo 19 de la citada Ley que, como ya se ha indicado, se limita a decir que en los ministerios civiles "podrá existir un Secretario General Técnico con categoría de Director General, para realizar estudios y reunir documentación sobre las materias propias del departamento, especialmente en orden a... 2) prestar asistencia técnica y administrativa al Ministro en cuantos asuntos éste juzgue conveniente con vista a la coordinación de los servicios". La Exposición de Motivos de la misma ley, yendo mas lejos que el precepto transcrito, afirma que el Secretario General Técnico "tendrá a su cargo las funciones de estudio y documentación ... así como la formulación de planes generales de actuación del Ministerio y la coordinación de los planes particulares de los distintos centros directivos" (apartado V, a. f.).

En esta misma línea, ciertas disposiciones orgánicas posteriores, con mayor amplitud todavía, atribuyen a la Secretaría General Técnica la coordinación de los estudios que se realicen en los distintos centros directivos (237), no limitándola a la coordinación de planes y llegando incluso, en algún caso, a

asignarle la coordinación in genere, con lo que no resulta fácil determinar que clase de actividades han de constituir su objeto (238). Esta atribución imprecisa y extensiva puede encontrarse también en algún estudio al sostener que las citadas Secretarías "son órganos de coordinación interna y externa", dándose por supuesta la necesidad de crear servicios específicos "de coordinación" dentro de las mismas (239).

A mi juicio, no obstante, está meridianamente claro que la Ley de Régimen Jurídico no da pie para calificar de coordinadores a los Secretarios Generales Técnicos. No es lo mismo, en efecto, coordinar que "prestar asistencia con vistas a la coordinación". La expresión utilizada en este punto por el legislador alcanza un rigor técnico encomiable, puesto que si se hubiera reconocido a dichos Secretarios el carácter de coordinadores, la asimilación en rango a los Directores Generales hubiera resultado contradictoria e inexplicable. Quien coordina, como ya se ha dicho, está supraordinado de una u otra forma a aquellos cuyas actividades han de ser coordinadas. Quien presta asistencia encaminada a asegurar la coordinación no tiene por qué estarlo, ya que la naturaleza / de su actividad es preparatoria o de mero apoyo y, por consiguiente, no debe ni puede consistir en la adopción de decisiones.

Un punto oscuro puede surgir, sin embargo, al interpretar el alcance de los supuestos de delegación contemplados en el artículo 22 de la Ley de Régimen Jurídico. Los Ministros, por una parte, pueden delegar sus funciones administrativas en los Directores Generales (apartado 3). A su vez, los Subsecretarios pueden delegar también las suyas en los Directores Generales y otras autoridades del Departamento, previa la aprobación del Ministro (apartado 4). A la vista de ambas hipótesis puede plantearse, pues, la duda de si los Ministros podrán delegar en los Secretarios Generales Técnicos, en virtud de la asimilación de rango contenida en el inciso primero del artículo 19, la adopción de decisiones de carácter general, o si los Subsecretarios podrán, igualmente, transferir por delegación algunas de sus atribuciones administrativas a los citados Secretarios, bien sea sobre la base de dicha equiparación o bien por considerarlos comprendidos en la expresión "otras autoridades del Departamento".

Ambas cuestiones, a mi entender, sólo pueden recibir una solución negativa. La autoridad de la jefatura de una unidad de apoyo se agota dentro del ámbito de dicha unidad o, lo que es igual, no puede exteriorizarse en decisiones que trasciendan de ese ám

bito ni siquiera por vía de delegación, ya que ello - equivaldría a modificar sustancialmente su naturaleza interponiéndola en la línea de autoridad.

Por otra parte, la atribución de determina-- da categoría administrativa a una posición de apoyo, - por asimilación a elementos de línea, no puede alterar el carácter de aquella. Está claro que los Secretarios Generales Técnicos no son Directores Generales, ni las Secretarías Direcciones, aunque en la historia reciente, pero densa, de las Secretarías Generales Técnicas tal equiparación, interpretada libérrimamente, haya si-- do llevada en ocasiones a sus últimas consecuencias - (240).

En resumen, si se acepta que la coordinación se hace efectiva por la vía decisoria, se ha de convenir en que las Secretarías Generales Técnicas, al ha-- llarse privadas de estas funciones, no pueden ser consideradas en rigor como órganos coordinadores, lo cual no significa, naturalmente, que sus actividades sean - irrelevantes desde este punto de vista, sino sólo que su carácter es estrictamente "preparatorio de la coordinación" (el artículo 19 de la Ley de Régimen Jurídico utiliza hasta cinco veces los verbos preparar y proponer), extendiéndose especialmente al campo de dos - funciones directivas -internas- netamente definidas: la planificación (artículo 19-1) y la organización del

departamento, con toda la amplitud que esta expresión - implica (artículo 19-3).

Una última aclaración se hace necesaria en es te lugar. Las observaciones anteriores tratan de refe-- rirse a las Secretarías Generales Técnicas consideradas como órganos de apoyo interno de los distintos ministe-- rios, pero no son suficientes para configurar la Secre-- taría General Técnica de la Presidencia del Gobierno. / Dicha Secretaría, en efecto, presenta un doble carácter en cuanto que, aparte de operar como todas las demás en el ámbito del departamento correspondiente, desarrolla también funciones preparatorias de la coordinación de - alcance interministerial y a distintos niveles. A esta pluralidad hace referencia el preámbulo del Decreto -- 1446/1971, de 11 de junio, modificando la estructura or-- gánica de la citada unidad, al decir que "la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno tiene en comendadas, entre otras funciones, las que se refieren a la preparación de las reuniones del Consejo de Minis-- trros y Comisiones Delegadas del Gobierno, a la reforma y perfeccionamiento de la organización y de la activi-- dad administrativa y a la coordinación, asistencia téc-- nica y asesoramiento de determinados servicios genera-- les de la Administración".

En el esquema orgánico-formal de la Secreta--

ría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, esta segunda faceta -agrupación de servicios centrales- revisa tal preponderancia sobre la primera que bien puede afirmarse que la citada Secretaría solo tiene de común con las restantes su denominación. Sin embargo, se ha de señalar que pese a la expresión "coordinación... de determinados servicios generales de la Administración", y a la alusión a "las variadas funciones coordinadoras", / contenida en el propio preámbulo de la disposición mencionada, se ha de entender que dichas funciones son meramente preparatorias de la coordinación y no coordinadoras en sentido propio.

2.2.- Particulares

Ya se ha aludido a la proliferación de unidades y servicios "de coordinación" como uno de los rasgos que se advierten en las últimas reorganizaciones administrativas, habiéndose afirmado también que el uso y abuso de dicho término nada aclara sobre el contenido de los servicios citados.

Resumiendo lo ya apuntado en otro lugar (III, 2.2.1), la máxima oscuridad se produce cuando una unidad aparece designada como "servicio de coordinación", / exclusivamente. En tal caso, que como se verá no deja de ser frecuente en nuestra Administración, la denominación resulta tan indeterminada y ambiciosa que el remedio aconsejable sólo puede consistir en sustituirla --

por otra congruente con el contenido funcional de tales elementos, muy variable en la práctica. Lo mismo sucede cuando el término "coordinación" va seguido de un complemento o un calificativo que, si bien limita el alcance de la expresión por razón del objeto, no indica nada en cuanto a la naturaleza de la actividad desde un punto de vista intrínseco.

En cambio, cuando en la denominación de una unidad el vocablo "coordinación" va acompañado de la designación de otras actividades identificables o de la expresión de otras funciones claramente definidas, el término en cuestión puede estimarse suprimible lisa y llanamente sin que padezca un ápice el contenido real de la unidad (planificación y coordinación, régimen interior y coordinación, etc.).

Hechas estas observaciones, que podrán tenerse por reproducidas mas adelante, según convenga de acuerdo con las circunstancias de cada caso, veamos escuetamente las unidades calificadas como "de coordinación" en la estructura de nuestros departamentos civiles, prescindiendo de entrar en consideraciones sobre las establecidas en los servicios periféricos y en las entidades estatales autónomas.

2.2.1.- Presidencia del Gobierno

La nomenclatura de los servicios encuadrados en la Presidencia del Gobierno muestra la inclu-

sión del término "coordinación" en la denominación específica de algunas unidades, en su mayoría de creación reciente. Tales elementos son:

- a) La Oficina de Coordinación y Programación Económica (OCYPE), creada por el Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957 e integrada actualmente en la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (artículo 3º del Decreto 245/1968, de 15 de febrero).
- b) La Subdirección General de Coordinación Estadística (artículos 1º y 2º-2 del Decreto 2829/1971, de 20 de noviembre), y dentro de ella, el Servicio de Coordinación Estadística, que incluye dos secciones denominadas de Coordinación Nacional y de Coordinación Internacional (artículo 1º A de la Orden de 2 de diciembre de 1971).
- c) El Servicio de Coordinación Administrativa, con rango de servicio, en la Dirección General de Servicios (Decreto 1542/1972, de 15 de junio, artículo 1º-2).
- d) El Servicio de Coordinación Administrativa y Régimen Interior, con nivel orgánico de sección, en la Dirección General de la Función Pública y bajo la dependencia inmediata del Director

(Orden de 7 de julio de 1972, artículo 3º-IV).

- e) La Sección de Coordinación de Planes y Programas Regionales (Sección 4ª), en el Servicio de Acción Regional, Subdirección General de Acción Regional y Ordenación Administrativa, dentro de la Secretaría General de la Comisaría del / Plan de Desarrollo (artículo 2º-II de la Orden de 7 de julio de 1972).

- f) El Servicio de Coordinación con Concentración Parcelaria, con rango de negociado, en la Sección del Catastro Topográfico Parcelario, de / la Dirección General del Instituto Geográfico y Catastral (Decreto 245/1968, de 15 de febrero, artículo 7º-2).

Dentro de esta serie de unidades, las señaladas en los apartados c) y d) son, a mi juicio, las que presentan perfiles mas borrosos. Ambas proceden de la reorganización llevada a cabo en el transcurso del corriente año y constituyen, dentro de la Presidencia del Gobierno, el reflejo de la tendencia actual a la creación de unidades de "coordinación administrativa".

En la Secretaría General Técnica no existe ninguna unidad denominada específicamente "de coordinación", pero el término aparece utilizado expresamen-

te en la descripción del contenido funcional del Centro de Información Administrativa, al que compete, según el artículo 12 e) del Decreto 93/1965, de 28 de enero, -- "coordinar los Servicios de Información Administrativa", encontrándose también mencionada en el artículo 2 de la Orden de 14 de enero de 1961, que señaló los fines de la entonces Oficina de Planes Provinciales (hoy Servicio Central), al decir que le corresponde "realizar, - en coordinación con las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, los estudios necesarios para conseguir las inversiones mas adecuadas". Respecto a las demás - unidades integradas en la Secretaría General Técnica, las disposiciones vigentes no incluyen referencias expresas a la coordinación que, en cambio, se encuentra asignada a diversas comisiones, como la Comisión Interministerial de Informática (artículo 4º del Decreto - 2880/1970, de 12 de septiembre), o a la Junta de Coordinación de Publicaciones Oficiales (Orden de 27 de - junio de 1968). Estos órganos, sin embargo, quedan al margen del objeto del presente apéndice (241).

2.2.2.- Ministerio de Asuntos Exteriores

La estructura de este departamento es, hasta la fecha, parca en unidades "de coordinación". No obstante, comenzando por la que parece ofrecer un contenido mas genérico, pueden registrarse las siguien--

tes:

- a) Dirección de Coordinación y Planificación (Sección 2ª), bajo la dependencia inmediata del Director General de Política Exterior (artículo 5º del Decreto 379/1970, de 20 de febrero, según la nueva redacción - contenida en el Decreto 504/1971, de 11 de marzo).

- b) Jefatura de Coordinación Técnica y Ediciones, con rango de Negociado, en la Dirección de Organización Técnica (Sección 3ª), dentro de la Oficina de Información Diplomática (artículo 4º del Decreto 379/1970, de / 20 de febrero).

- c) Jefatura de Coordinación y Reclutamiento / Técnico (Negociado 3º), en la Subdirección General de Cooperación Científica y Técnica (242), dentro de la Dirección General - de Cooperación Técnica Internacional (artículo 10º del Decreto 379/1970, de 20 de febrero, según redacción establecida por - el Decreto 504/1971, de 11 de marzo).

Se observará que en la particular nomenclatura del Ministerio de Asuntos Exteriores, las Secciones reciben el nombre de Direcciones y los Negociados el de Jefaturas.

2.2.3.- Ministerio de Justicia

A diferencia de algunos esquemas orgánicos que se caracterizan por la dispersión y desorden normativos, cuando no se presentan como simples inventarios de denominaciones sin expresión de contenido alguno, la estructura del Ministerio de Justicia, único departamento que permanece fiel a la noción de reglamento orgánico, ofrece en este punto el máximo grado de claridad y sencillez.

En dicho Reglamento, aprobado por Decreto 1530/1968, de 12 de junio, modificado en algún punto por Orden de 12 de julio de 1969 y desarrollado hasta el nivel de negociado por otra de 30 de junio de 1970, no se registra la existencia de ninguna unidad "de coordinación". Paradójicamente, no obstante, el mencionado texto utiliza dicha expresión para configurar los elementos mas variados, acudiendo incluso en varios casos a reproducir íntegramente la fórmula de cuno fayolista. Las aplicaciones del término "coordinación", siguiendo el orden del articulado, son las que se citan a continuación:

- a) "Corresponde a la Subsecretaría, sin perjuicio de la competencia específica del Ministro, la preparación, vigilancia y ejecución de la política del departamento en orden: ... e) A la dirección y coordinación de la gestión económica del Ministerio" (artículo 3º-2).

- b) "El Servicio de Asuntos Penales, Recursos y Conflictos Jurisdiccionales es el órgano a quien corresponde con carácter general: a) Tener a su cargo las funciones de programación, organización y dirección del Servicio y de coordinación y control de todos los asuntos relacionados con las materias a él atribuidas" (artículo 6º).
- c) "La Oficialía Mayor, ... es el órgano a quien corresponden con carácter general las funciones de estudio, supervisión y coordinación de todos los asuntos relacionados con las mate--rias de carácter administrativo que están a--tribuidas a las unidades que la integran" (artículo 10º-1).
- d) "La Sección de Obras, Bienes y Adquisiciones es el órgano encargado con carácter general - de la gestión de naturaleza administrativa de cuantos asuntos se refieran a las materias - enunciadas. Particularmente se ocupa de ... / i) mantener la coordinación de las actividades propias de la sección con la Dirección - General del Patrimonio del Estado, Intervención General y Comisaría del Plan de Desarrollo" (artículo 14º).
- e) Dentro de la Secretaría General Técnica, "El Gabinete de Programación ... es el órgano al

que corresponde, con carácter general: a) asumir la dirección, coordinación y control de todos los asuntos relacionados con las materias atribuidas a las unidades que lo integran" (artículo 22º-1).

f) "La Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones... se ocupa: a) de impulsar y coordinar las actividades de las oficinas a que se refieren los artículos 33 y 34 de la Ley de Procedimiento Administrativo" (artículo 25).

g) "El Gabinete de Documentación y Publicaciones ... particularmente tiene a su cargo: a) asumir la programación, organización, dirección, coordinación y control de todos los asuntos relacionados con las materias atribuidas a las unidades que lo integran" (artículo 27º-3).

h) "La Oficina de Estadística... es el órgano al que con carácter general corresponde la elaboración de las estadísticas en materias propias del departamento y organismos dependientes y la coordinación de los mismos, en esta materia, con el Instituto Nacional de Estadística" (artículo 31º-1).

i) Dentro de la Dirección General de Justicia "al

Servicio de Relaciones con la Administración de Justicia le corresponde con carácter general: ... d) tener a su cargo las funciones de programación, organización y dirección de las actividades del Servicio y de coordinación y control de todos los asuntos relacionados con las materias a él atribuidas" (artículo 35).

- j) "Al Servicio de Organización y Medios de la Administración de Justicia le corresponde con carácter general... b) asumir la programación, organización, dirección, coordinación y control de las actividades del Servicio y de las unidades de él dependientes" (artículo 39-2).
- k) "A la Sección de Registros Especiales de la Dirección General de Justicia le corresponde con carácter general la dirección, supervisión, - coordinación y control de estos servicios" (artículo 42).
- l) "Al Servicio de Personal de los Cuerpos de función asistencial a la Administración de Justicia le corresponde con carácter general: a) asumir las funciones de programación, organización y dirección de las actividades del servicio y de coordinación y control de todos los asuntos relacionados con las materias atribui-

das a las unidades que lo integran" (artículo 44).

m) En la Dirección General de Asuntos Eclesiásticos, "el Servicio de Asuntos Eclesiásticos es el órgano a quien compete: a) programar, dirigir, - coordinar y controlar el funcionamiento de las distintas unidades que lo integran" (artículo - 51).

n) En la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, "al Servicio Técnico y Jurídico de Asuntos Penitenciarios le corresponde con carácter general, la programación, organización, dirección, coordinación y control de todos los asuntos relacionados con las materias atribuidas a las unidades que lo integran" (artículo 74-1).

o) "La Inspección General Penitenciaria... tiene atribuidas las funciones de programación, dirección, coordinación y control de las actividades inspectoras en las materias que son competencia de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias" (artículo 79-1).

p) "Al Servicio de Asuntos Administrativos y Económicos de la Dirección General de Institucio-

nes Penitenciarias le corresponde con carácter general la programación, organización, dirección, coordinación y control de todos los asuntos relacionados con las materias atribuidas a las unidades que lo integran" (artículo 91-1).

Entre los organismos dependientes del Ministerio, el propio Reglamento asigna expresamente la coordinación a la Secretaría General del Patronato de Nuestra Señora de la Merced (artículo 105-1); a la Secretaría de la Comisión de Libertad Religiosa (artículo 107-4) y al Consejo Superior de Protección de Menores (artículo 121-1). Obvio es decir que en todos los casos citados la inclusión del término "coordinación" se considera superflua.

2.2.4.- Ministerio de Hacienda

En el Ministerio de Hacienda no parece existir ninguna unidad de coordinación administrativa general, a menos que se considere como tal la que mas adelante se recoge en el apartado e). Pueden registrarse, en cambio, varias unidades particulares operantes en distintos sectores del departamento. Dichas unidades son las siguientes:

- a) Subdirección General de Coordinación y Asuntos Internacionales en la Dirección General de Aduanas. A dicha Subdirección General, aparte de otras funciones, "corresponde la coordi-

nación de las actividades de la Dirección, incluso en el aspecto docente" (artículo 11 del Decreto 151/1968, de 25 de enero). Encuadrada en la Subdirección General existe una Sección de Coordinación.

- b) Sección Coordinadora de los Servicios Consultivos, en la Subdirección de lo Consultivo, Dirección General de lo Contencioso del Estado (artículo 16 del Decreto 151/1968, de 25 de enero).
- c) Subdirección General de Coordinación de Edificaciones Administrativas, en la Dirección General del Patrimonio del Estado (artículo 40 del Decreto 151/1968, de 25 de enero). - Dentro de la citada Subdirección existe una Sección de Coordinación de Edificios Administrativos.
- d) Sección de Coordinación de Servicios Móviles, en la Subdirección General de Servicios y Suministros, Dirección General del Patrimonio / del Estado (artículo 41 del Decreto 151/1968, de 25 de enero).
- e) Sección de Coordinación, en la Vicesecretaría General Técnica (Orden de 12 de diciembre de 1968).

- f) Sección de Coordinación y Programación de Inversiones, en la Subdirección General - de Inversiones, Financiación y Programación, Dirección General del Tesoro y Presupuestos (artículo 57 del Decreto 151/1968, de 25 de enero).

- g) Sección de Control y Coordinación de la Función Gestora, en la Subdirección General de Seguros, Dirección General de Política - Financiera (artículo 60 del Decreto 151/1968, de 25 de enero, y artículo 1º del Decreto - 312/1971, de 11 de febrero).

- h) Sección de Coordinación de los Servicios Provinciales de Mecanización, en la Dirección Técnica y de Explotación de la Subdirección General de Equipos Mecanizados, Dirección - General de Impuestos (Orden de 24 de abril de 1972).

- i) Sección de Estudios Coordinados de Valoración, en la Subdirección General de Programación y Documentación Fiscal, Dirección - General de Inspección e Investigación Tributarias (Orden de 30 de abril de 1971, artículo 23).

Aparte de las unidades reseñadas, el contenido de diversos elementos orgánicos incluye expresamente la atribución de actividades coordinadoras, con mayor o menor amplitud. La abundancia de estas referencias aconseja prescindir de ellas en este lugar y remitir al lector al texto de los artículos 36-2, 41-7, 45, 47, 49 y 57 del Decreto 151/1968, de 25 de enero, y a los artículos 4, 7 y 11 del Decreto 407/1971, de 11 de marzo.

2.2.5.- Ministerio de la Gobernación

Ni la Subsecretaría ni la Secretaría General Técnica de este Ministerio cuentan con unidades regulares "de coordinación", bajo esta denominación específica. No obstante, el artículo 3 del Decreto 1618/1965, de 3 de junio, asigna expresamente a la Inspección de Servicios (actualmente de Servicios y de Personal) - "funciones de coordinación" que parecen revestir alcance administrativo general, ya que la coordinación / de las diferentes Inspecciones de Servicios de los demás centros directivos se atribuye por separado al mismo órgano (artículo 4).

Como unidades cuya denominación engloba el citado término pueden registrarse las siguientes:

- a) Servicio de Estudios y Coordinación, con nivel orgánico de sección, en la Dirección Ge-

neral de Correos y Telecomunicación, bajo la dependencia inmediata del Director (artículo 5-3 del Decreto 246/1968, de 15 de febrero).

- b) Sección de Coordinación Asistencial, en la Subdirección General de Asistencia Social, Dirección General de Política Interior y Asistencia Social (artículo 8-2 del Decreto 246/1968, de 15 de febrero).
- c) Secretaría de Despacho y Coordinación, con nivel de sección, en la Dirección General de Sanidad y bajo la dependencia inmediata del Director (artículo único, 3-b del Decreto 3359/1968, de 26 de diciembre).
- d) Oficina de Secretaría y Coordinación, con nivel orgánico de negociado. Bajo tal denominación y con idéntico rango existen en la Dirección General de Sanidad cinco unidades dependientes directamente del Subdirector - General de Servicios, Subdirector General de Medicina Preventiva y Asistencial, Subdirector General de Farmacia, Subdirector General de Sanidad Veterinaria e Inspección General de Sanidad (artículo único, 4, 5, 6, 7 y 8 del Decreto 3359/1968 de 26 de diciembre).

Por lo que se refiere a los restantes centros directivos del departamento, las Direcciones generales de Administración Local y Seguridad no poseen unidades "de coordinación", como tampoco aparecen en la Jefatura Central de Tráfico, si bien con relación a ésta se ha de advertir que el Decreto 3086/1972, de 28 de octubre, que le da nueva estructura, se encuentra aún pendiente de desarrollo.

No obstante, al igual que en otros departamentos, las disposiciones que regulan el esquema orgánico de este ministerio aluden reiteradamente a la coordinación al describir las funciones de determinadas unidades y órganos administrativos. Cabe destacar entre estas referencias la contenida en el artículo 2 del Decreto 850/1970, de 21 de marzo, al disponer que "bajo la inmediata dependencia del Director General de Administración Local existirá un Secretario General - con categoría de Subdirector General, que tendrá a su cargo las funciones de coordinación administrativa de la Dirección, y las funciones que el Director General, en su caso, le delegue". Otras aplicaciones de la idea de coordinación pueden hallarse en el artículo 4 g) - del Decreto de 26 de julio de 1956, regulando el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales; artículos 1-3 y 5-2 de la Orden de 26 de marzo de 1968, sobre reorganización de la Direc-

ción General de Correos y Telecomunicación; artículos 2, 6 y 7 del Decreto 398/1968, de 29 de febrero, sobre estructura y competencia de la Subdirección General de Protección Civil y Orden de 16 de noviembre de 1971, - por la que se crea el Centro de Proceso de Datos del - ministerio.

2.2.6.- Ministerio de Obras Públicas

Reformada la estructura de este departamento por Decreto 2682/1971, de 4 de noviembre, y Orden de 28 de abril de 1972, las unidades regulares "de coordinación" establecidas en la actualidad son las siguientes:

- a) Sección de Coordinación, en el Centro de Proceso de Datos, Subdirección General de Gestión Económica y Régimen Interior, dentro de la Subsecretaría del ministerio (artículo 2-2-3 de la Orden de 28 de abril de 1972).
- b) Oficina Técnica de Enlace y Coordinación, - con rango de negociado, bajo la dependencia inmediata del Subdirector General de Gestión Económica y Régimen Interior (artículos 2-8 y 8 de la Orden de 28 de abril de 1972).
- c) Vicesecretaría General Técnica de Estudios Administrativos y Coordinación Administrativa, en la Secretaría General Técnica (artículo 10 del Decreto 2682/1971, y 3-3 de la Or-

den de 28 de abril de 1972).

- d) Sección Primera de Coordinación, en la Dirección General de Transportes Terrestres (artículo 7-9 de la Orden de 28 de abril de 1972).
- e) Sección Segunda de Coordinación, con el mismo encuadramiento orgánico que la anterior / (artículo 7-10 de la Orden de 28 de abril de 1972).

Las dos unidades citadas en los apartados d) y e) tienen asignada la elaboración de informes técnicos y económicos en expedientes tramitados por las distintas secciones del Servicio de Concesiones.

Aparte de los elementos que quedan reseñados, tanto el Decreto 2682/1971 como la Orden que lo desarrolla utilizan abundantemente el término coordinación en las descripciones funcionales. Así sucede con los artículos 5, 12, 16, 17, 21, 23, 25 y 36 del Decreto y otras muchas referencias contenidas en la mencionada Orden, - que por razón de su elevado número -cerca de medio centenar- parece preferible omitir.

2.2.7.- Ministerio de Educación y Ciencia

En este Departamento puede advertirse la presencia de las unidades que a continuación se indican:

- a) Subdirección General de Coordinación Administrativa, bajo la dependencia inmediata del -

Subsecretario. Pese a que el artículo 7 del Decreto 147/1971, de 28 de enero, atribuye a esta unidad funciones limitadas, parece que habrá de considerarse como unidad de coordinación administrativa general (243).

- b) Sección de Coordinación, encuadrada en la Subdirección General a que se refiere el apartado anterior (artículo 2, 2.2 de la Orden de 7 de julio de 1971).
- c) Sección de Coordinación, en la Subdirección General de Ordenación Universitaria, Dirección General de Universidades e Investigación (artículo 9, 1.3 de la Orden de 7 de julio de 1971).
- d) Gabinete de Coordinación Legislativa, con rango de sección, encuadrado en la Vicesecretaría General Técnica (artículo 10, 1.4 de la Orden de 7 de julio de 1971).
- e) Sección de Régimen Interior y Coordinación, en el Gabinete de Asuntos Generales, dentro de la Secretaría General Técnica del Departamento (artículo 10, 5 de la Orden de 7 de julio de 1971).

Al igual que sucede en otros Departamentos, las disposiciones que regulan la estructura orgánica -

del Ministerio de Educación y Ciencia aplican extensivamente la idea de coordinación al configurar numerosas unidades (artículos 4, 11, 12, 14, 15, 17, 33 y 43 del Decreto de reorganización; artículos 1, 4, 5, 6, 7, 9 y 10 de la Orden de 7 de julio de 1971; artículo 1 del Decreto 3162/1972, de 2 de noviembre, por el que se crea la Subdirección General de Cooperación Internacional, y artículos 4 y 9 del Decreto 2832/1971, de 15 de septiembre, sobre organización y funciones de la Inspección General de Servicios del Ministerio).

2.2.8.- Ministerio de Trabajo

La organización establecida recientemente para este Departamento muestra la existencia de varias unidades menores "de coordinación" y de un servicio, dentro de la Secretaría General Técnica, que parece estar concebido como unidad de coordinación administrativa general. Dichos elementos son los siguientes:

- a) Sección de Programación y Coordinación de Actividades, en la Inspección General de Servicios, dentro de la Subsecretaría del departamento (epígrafe 1.2.4 de la Orden de 23 de junio de 1972).
- b) Servicio de Organización y Coordinación Administrativa, con nivel orgánico de servicio, dependiendo de la Vicesecretaría General Téc

nica (artículo 11-2 del Decreto 1579/1972, de 15 de julio y epígrafe 2.1.1 de la Orden de 23 de junio de 1972).

- c) Sección de Coordinación e Informes, dentro del Servicio a que se refiere el apartado anterior (epígrafe 2.1.1.2 de la Orden de 23 de junio de 1972).
- d) Negociado de Coordinación, en la Sección de Emigración, Subdirección General de Ordenación y Regulación del Empleo, Dirección General de Empleo (epígrafe 7.1.6 de la Orden de 23 de junio de 1972).
- e) Negociado de Coordinación y Control, en la Sección de Relaciones con los Servicios Sindicales de Colocación, Subdirección General de Planificación y Servicios de Empleo, Dirección General de Empleo (epígrafe 7.2.2 de la Orden de 23 de junio de 1972).

Por otra parte, las referencias más destacables a la idea de coordinación puede hallarse en los artículos 4.1 (Subsecretario); 6.2 (Inspección General de Servicios); 7.2 (Inspección General de Trabajo); 12.2 (Servicio de Planificación e Informática); 23.1 (Dirección General de Promoción Social) y 29.1 (Subdirección General de Planificación y Servicios de Em-

pleo) todos ellos del citado Decreto 1579/1972, de 15 de junio.

2.2.9.- Ministerio de Industria

El Ministerio de Industria, en la actualidad, también aparece provisto de unidades "de coordinación". Todas ellas han aparecido en la reorganización llevada a cabo en el presente año por el Decreto 1713/1972, de 30 de junio y Orden complementaria de 7 de octubre. - Los elementos que, a la vista de estas disposiciones, han de recogerse aquí son los siguientes:

- a) Sección de Coordinación y Empresas Nacionales, en la Vicesecretaría General Técnica. Dicha sección abarca dos negociados, uno de los cuales recibe la denominación de Negociado de Coordinación (artículo 3º, I-5 de la Orden de 7 de octubre de 1972).
- b) Sección de Programación y Coordinación Energética, que también incluye un Negociado de Coordinación, en la Subdirección General de Planificación Energética, Dirección General de la Energía (artículo 5º, I-1 de la Orden de 7 de octubre de 1972).
- c) Negociado de Coordinación de los Recursos, en la Sección de Abastecimiento Energético, en la misma Subdirección General citada en

el apartado precedente (artículo 5º, I-2 de la Orden de 7 de octubre de 1972).

- d) Negociado de Coordinación de la Política Industrial con la de otros Departamentos, en la Sección de Política Industrial, Subdirección General de Promoción Industrial y de la Pequeña y Mediana Empresa, Dirección General de Promoción Industrial y Tecnología (artículo 9º, I-1 de la Orden de 7 de octubre de 1972).
- e) Negociado de Coordinación de la Investigación y Desarrollo Pública y Privada (244),/ en la Sección de Desarrollo Tecnológico, Subdirección General de Tecnología y Productividad Industrial, Dirección General de Promoción Industrial y Tecnología (artículo 9º, II 1 de la Orden de 7 de octubre de 1972).
- f) Negociado de Informes y Coordinación Administrativa. Bajo este nombre existen seis unidades semejantes, encuadradas en las Secretarías Generales de las Direcciones Generales de Minas, Energía, Industrias Siderometalúrgicas y Navales, Industrias Químicas y de la Construcción, Industrias Textiles Alimentarias y Diversas y Promoción Industrial y Tecnología (artículos 4º IV, 1; 5º IV; 6º V-1;

7º IV-1; 8º III-1 y 9º IV, todos ellos de la citada Orden de 7 de octubre de 1972).

Aparte de dichas unidades, el artículo 4º del Decreto 1713/1972, de 30 de junio, declara expresamente que el Subsecretario "coordinará la actividad de los centros directivos y demás órganos del departamento", no obstante lo cual, la Subsecretaría no cuenta, como se ha visto, con ninguna unidad "de coordinación" de alcance general. Tampoco parece que pueda asignarse tal carácter a la que ha quedado mencionada en el apartado a) dado su rango y su contenido mixto (245).

Otras referencias a la idea de coordinación, con significado vario, pueden encontrarse también en los artículos 10-1, 16, 23, 32 y 41-2 del mencionado Decreto.

2.2.10.- Ministerio de Agricultura

En virtud de lo preceptuado en la disposición final primera del Decreto Ley 17/1971, de 28 de octubre, este departamento ha experimentado una profunda reorganización que, por lo que se refiere a sus servicios centrales, se encuentra contenida en el Decreto 2684/1971, de 5 de noviembre, y Orden de 11 de febrero de 1972.

En dichas disposiciones solamente se contemple una unidad de coordinación enclavada en la Subsecretaría, con una subdivisión de contenido específico.

La Secretaría General Técnica, a diferencia de lo que ocurre en algunos departamentos ya examinados, no cuenta con unidades de esta clase. Los elementos que se han de citar son, en suma, los siguientes:

- a) Subdirección General de Coordinación y Programas, bajo la dependencia inmediata del Subsecretario (artículo 7-1 del Decreto 2684/1971, de 5 de noviembre).
- b) Sección de Coordinación de Auxilios Económicos, encuadrada en la Subdirección General de Coordinación y Programas (artículo 1º, 1.3 de la Orden de 11 de febrero de 1972).

El contenido de la citada Subdirección General, tal como aparece definido en el artículo 7 del mencionado Decreto, resulta lo suficientemente complejo como para precisar una denominación tan indeterminada y flexible como la ofrecida por el término "coordinación". Dicho contenido, en efecto, abarca las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento de las Delegaciones Provinciales y Divisiones Regionales Agrarias, vigilancia / de programas anuales de actuación del departamento y de programas especiales que afecten a varios centros o servicios, relaciones con organismos sindicales, coordinación de auxilios económicos y proyectos y dirección de obras de edificios no adscritos especialmente a determi

nados centros directivos, Aparte de ello, el Servicio de Pósitos se integra en la Subsecretaría a través de la Subdirección General de Coordinación y Programas.

El articulado del Decreto de reorganización, finalmente, utiliza también la noción de coordinación al referirse a ciertos elementos orgánicos tales como la Secretaría General Técnica (artículo 11-1), la Vicesecretaría General Técnica de Estadística e Informática (artículo 14-1) y la Dirección General de Capacitación y Extensión Agrarias (artículo 15-1). Otras aplicaciones del concepto han quedado ya citadas en otro lugar como ejemplos de la idea de autocordinación (246).

2.2.11.- Ministerio de Comercio

Las unidades que, atendiendo a su denominación, se proponen asegurar la coordinación, con amplitud mayor o menor, dentro del Ministerio de Comercio, son las siguientes:

- a) Oficina de Coordinación y Enlace, con rango de negociado, en la Inspección General, encuadrada en la Subsecretaría de Comercio, - (artículo 2º del Decreto 91/1968, de 25 de enero).
- b) Subdirección General de Coordinación y Publi

caciones, en la Secretaría General Técnica (artículo 5-3 del Decreto 2830/1971, de 25 de noviembre).

c) Oficina de Coordinaciones y Secretaría de Precios, con nivel orgánico de negociado, / en el Servicio (sección) de Precios y Márgenes del Sector Primario y Servicios, Subdirección de Mercado Interior, Dirección General de Comercio Interior (artículo 7 del Decreto 91/1968, de 25 de enero, según nueva redacción establecida por el Decreto 1847/1970, de 3 de julio). Con relación a esta - unidad ha de reconocerse que el término coordinaciones, en plural, resulta verdaderamente insólito.

d) Negociado de Reglamentación y Coordinación, en la Sección de Reglamentación y Planificación técnico-docente, Inspección General de Enseñanzas Marítimas y Escuelas, dentro de la Subsecretaría de la Marina Mercante (artículo 11-2 del Decreto 91/1968, de 25 de enero).

El Decreto 2830/1971, de 25 de noviembre, - por el que se reestructuró la Secretaría General Técnica (artículo 1º-1), atribuye a dicha Secretaría "la

coordinación, organización, información y asistencia técnica" del departamento. La amplitud de la expresión, por lo que a la coordinación se refiere, es equiparable a la que revisten las descripciones usuales para caracterizar la figura del Subsecretario.

Con menor alcance, la coordinación aparece encomendada reiteradamente en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 5º del citado Decreto, a las unidades integradas en la Secretaría General Técnica. Ha de citarse también, como aplicación particular de la idea de coordinación, la contenida en el artículo 2 del Decreto 1091/1971, de 6 de mayo, en cuya virtud se crea dentro de la Subdirección General de Mercado Interior la Secretaría de la Subcomisión de Precios, caracterizada / como "órgano de enlace y coordinación entre dicha Subcomisión y los Servicios de la Dirección General de Comercio Interior".

2.2.12.- Ministerio de Información y Turismo

El dispositivo orgánico de este ministerio, establecido por el Decreto 64/1968, de 18 de enero, - hoy modificado, incluía dentro de la Subsecretaría de Información y Turismo una "Unidad Central de Coordinación" (artículo 10-1). La expresión genérica unidad, - obviamente impropia para ser utilizada en denominaciones específicas, ha sido sustituida en el escueto es--

quema vigente por el término Subdirección, que en nuestra nomenclatura orgánica señala expresamente un determinado rango.

Las unidades que en la actualidad se han de recoger aquí se reducen a las siguientes:

- a) Subdirección General de Coordinación, en la Subsecretaría de Información y Turismo (artículo 3 del Decreto 836/1970, de 21 de marzo).
- b) Negociado de Coordinación de Actividades, - en la Sección de Actividades y Servicios, - dentro de la Subdirección General expresada en el anterior apartado (artículo 8 del Decreto 836/1970, de 21 de marzo).

Por lo que se refiere a la citada Subdirección General, no es posible reseñar su contenido toda vez que la descripción contenida en el Decreto 64/1968, ha de considerarse desactualizada por haber experimentado modificaciones la estructura de dicha unidad en el posterior Decreto 836/1970, no habiéndose publicado, por otra parte, el Reglamento orgánico que, según la disposición final quinta del mismo, había de ser elaborado "en el plazo máximo de seis meses".

Aparte de ello, como única referencia concreta al concepto de coordinación en la actual estructura

se ha de señalar que el artículo 19 del mencionado Decreto 836/1970 atribuye a la Subdirección General de Prensa, dentro de la Dirección General de igual nombre, la misión de "velar por la coordinación administrativa".

2.2.13.- Ministerio de la Vivienda

El Ministerio de la Vivienda es otro de los departamentos cuya organización ha sido revisada recientemente. En el nuevo esquema ha de señalarse la desaparición de una "Vicesecretaría General de Coordinación", que fue establecida en el artículo 13 del Decreto 63/1968, de 18 de enero. Como contrapartida se ha de registrar, en cambio, la existencia de abundantes referencias al término "coordinación" en las descripciones orgánicas / y su utilización en la denominación de unidades menores. En definitiva, los elementos de que se ha de dejar constancia son los siguientes:

- a) Sección de Coordinación de Inspecciones Centrales, en la Inspección General, dentro de la Subsecretaría del Departamento (epígrafe 1.2.2 de la Orden de 19 de octubre de 1972).
- b) Sección de Asistencia y Coordinación, dentro del Servicio de Relaciones Internacionales, dependiendo directamente del Secretario General Técnico (epígrafe 2.3.1 de la Orden de 19 de octubre de 1972).

- c) Sección de Coordinación, en la Subdirección General de Tecnología de la Edificación, Dirección General de Arquitectura y Tecnología de la Edificación (epígrafe 3.2.1 de la Orden de 19 de octubre de 1972).

- d) Sección de Coordinación, en la Secretaría General (con nivel orgánico de Subdirección General), dentro de la Dirección General de Arquitectura y Tecnología de la Edificación (epígrafe 3.4.1 de la Orden de 19 de octubre de 1972).

- e) Sección de Coordinación, en la Secretaría General (nivel orgánico de Subdirección General), de la Dirección General de Urbanismo (epígrafe 4.4.3 de la Orden de 19 de octubre de 1972).

- f) Sección de Coordinación de Actividades Administrativas, en la Secretaría General (nivel orgánico de Subdirección General), de la Dirección General de la Vivienda (epígrafe 5.3.3 de la Orden de 19 de octubre de 1972).

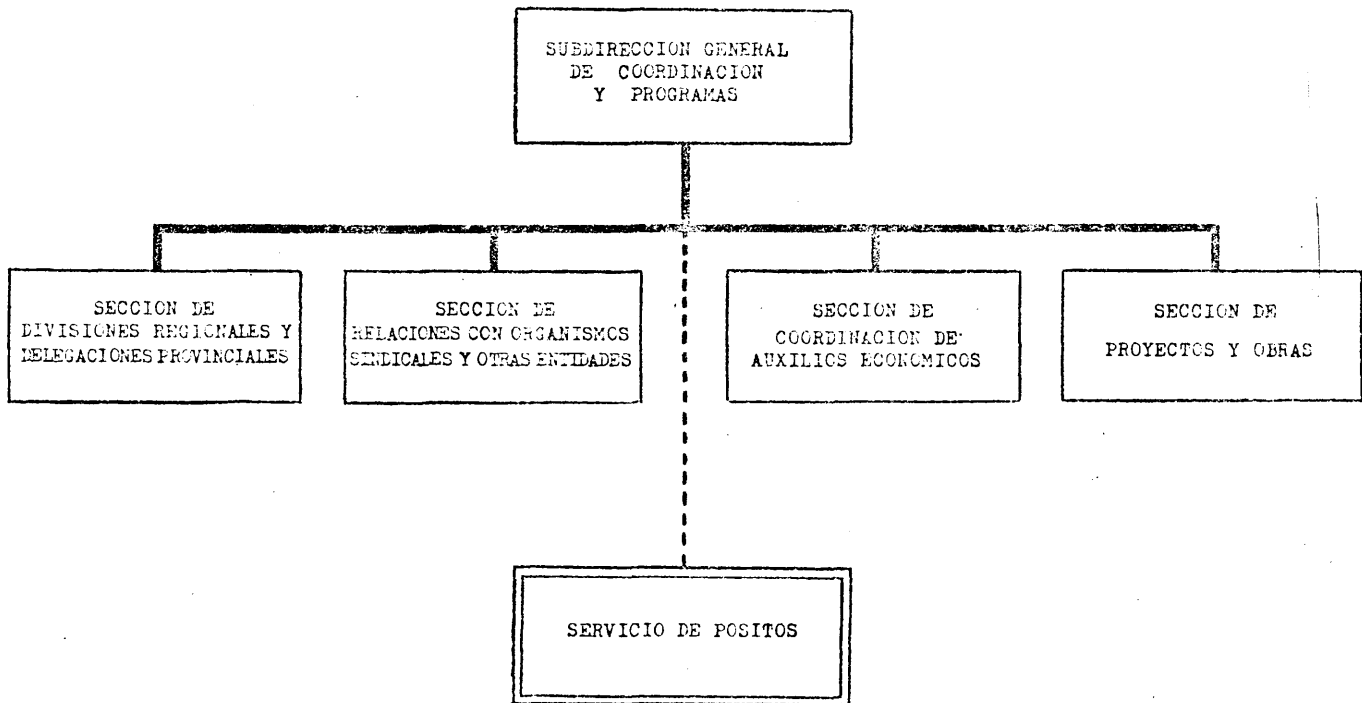
Respecto a la unidad citada en este último apartado, y desde un punto de vista de pura sistemática, llama la atención la diferencia de nomenclatura -- con relación a las unidades mencionadas en los aparta-

dos d) y e), dada la semejanza de encuadramiento, rango y, posiblemente, de funciones (no se encuentran definidas en las disposiciones publicadas hasta la fecha). - Desde el mismo punto de vista, en cambio, contrasta la identidad de denominación en las unidades reseñadas en los apartados c) y d), dado su distinto encuadramiento y ámbito dentro de una misma Dirección General.

Las aplicaciones concretas de la idea de coor
dinación en las descripciones funcionales de las unidades mayores ya se ha dicho que son abundantes. El Decre
to 1994/1972, de 13 de julio, atribuye al Subsecretario la coordinación de "la actividad de los Centros Directi
vos del Departamento y de sus Organismos autónomos" (ar
tículo 4º-1). Otras referencias -las mas numerosas- con relación a la Inspección General del ministerio aparecen en el artículo 5º del mismo Decreto y, especialmente, en la Orden de 15 de noviembre de 1972 que, en este punto, ha de considerarse como señaladamente reiterativa.

Por lo que se refiere a la Secretaría General Técnica, los artículos 9 y 11 del citado Decreto 1994/
1972 contienen algunas alusiones a la coordinación de -
estudios, de planes y programas y de las unidades de -
cálculo. Finalmente, las Secretarías Generales de las -
distintas Direcciones Generales reciben de modo uniforme, en los artículos 17, 22 y 26 del mismo Decreto, en-

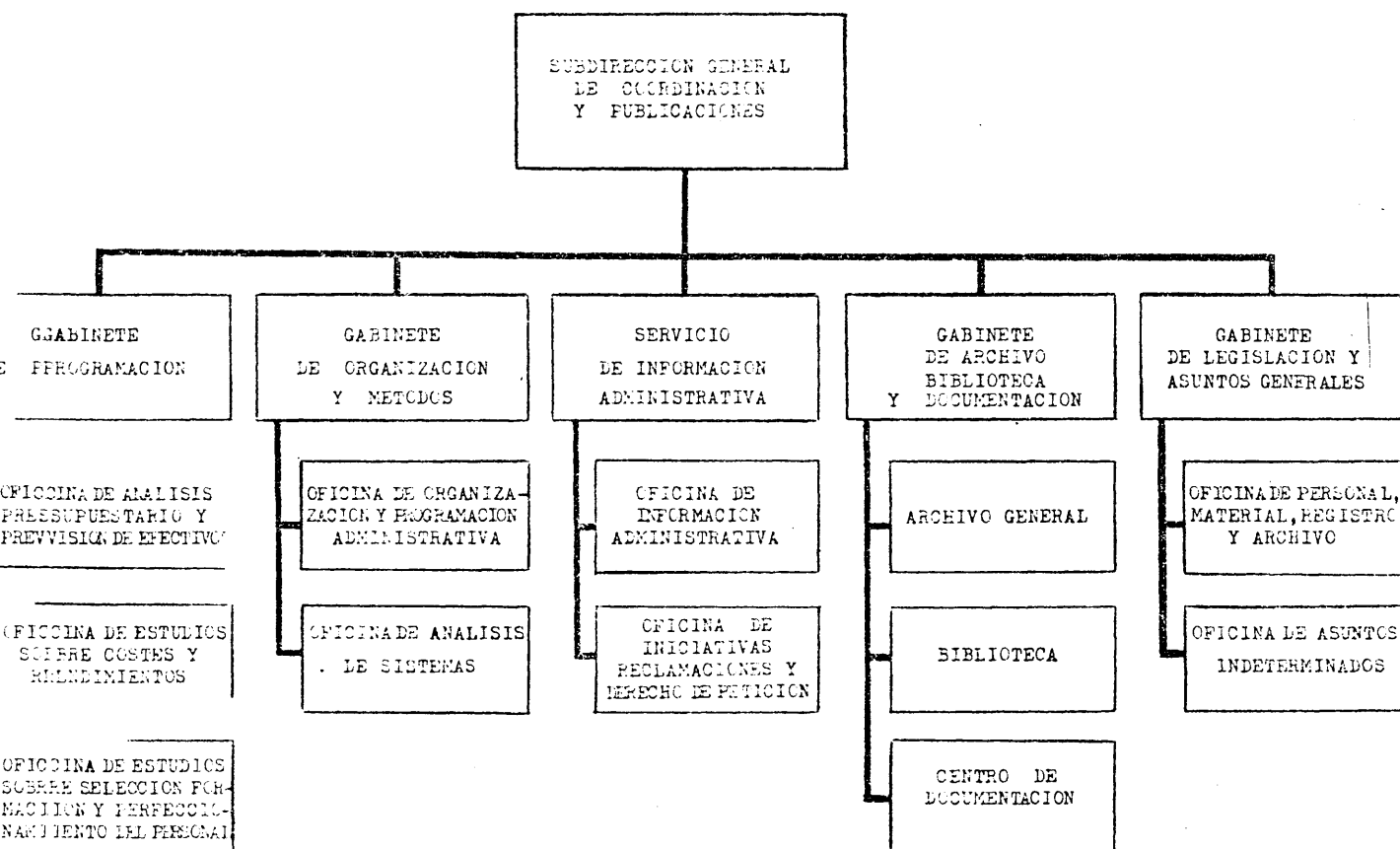
tre otras funciones, las de "programación, coordinación y control de actuaciones de las unidades dependientes - de la Dirección General".



ORGANIGRAMA DE LA SUBDIRECCION GENERAL DE COORDINACION Y PROGRAMAS

(Subsecretaría del Ministerio de Agricultura)

Decreto 2684/1971 y Orden de 11 de febrero de 1972.

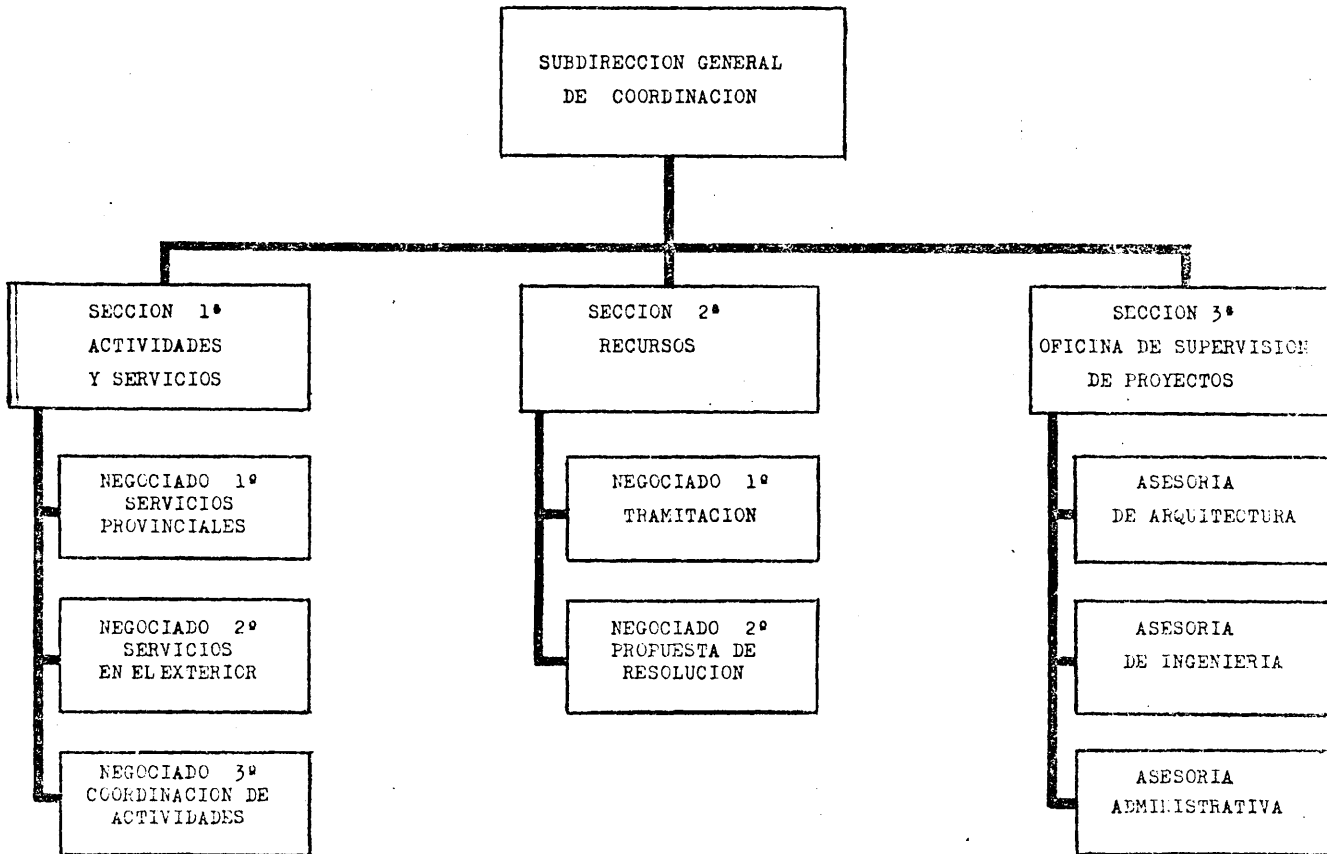


ORGANIGRAMA DE LA SUBDIRECCION GENERAL DE COORDINACION Y PUBLICACIONES

(Secretaría General Técnica del Ministerio de Comercio)

Decreto 2830/1971, de 25 de noviembre

NOTA: Se omite la expresión del Gabinete de Publicaciones en virtud de lo expuesto en el artículo 5-4 del citado Decreto, a cuyo tenor dicho Gabinete dependerá directamente del Secretario General Técnico que, no obstante, podrá delegar con carácter ordinario sus funciones respecto a él en el Subdirector General de Coordinación y Publicaciones.



ORGANIGRAMA DE LA SUBDIRECCION GENERAL DE COORDINACION

(Subsecretaría del Ministerio de Información y Turismo)

Decreto 836/1970, de 21 de marzo.

- (217) Las cifras de comisiones inscritas y vigentes en el citado registro, con referencia a las fechas señaladas, han sido tomadas de Pedro DE MIGUEL - GARCIA, "Las Comisiones Interministeriales", Revista de Administración Pública, Instituto de Estudios Políticos, núm. 67, Madrid, enero-abril - 1972, págs. 457-468. Dichas comisiones son calificadas por DE MIGUEL como "órganos ad hoc exclusivamente coordinadores", aclarando, sin embargo, que "la función coordinadora asignada a estas comisiones está limitada a la fase de estudio e información, y en su caso, propuesta de resolución".
- (218) Toda la información que sigue ha de entenderse - referida a las estructuras vigentes en 31 de octubre de 1972.
- (219) La declaración fundamental en este punto, como es sabido, se recoge en el artículo 2, II de la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, a cuyo tenor "el sistema institucional del Estado español responde a los principios de unidad de poder y coordinación de funciones". A su vez, el artículo 6º del mismo cuerpo legal establece que "el Jefe del Estado... garantiza y asegura el regular funcionamiento de los Altos Organos del Estado y la debida coordinación entre los mismos". En el mismo sentido que este último precepto se expresan distintos textos constitu-

cionales. Así, por ejemplo, el art. 87 de la Constitución italiana vigente atribuye al Presidente de la República, como Jefe del Estado, la misión de coordinar la acción de los distintos órganos constitucionales. Por su parte, la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958, en su art. 5, declara que el Jefe del Estado - "asegura con su arbitraje el funcionamiento regular de los poderes públicos".

(220) La idea de autocoordinación -fórmula mas bien pobre- puede hallarse, entre otras disposiciones, en el Decreto 2684/1971, de 5 de noviem--bre, por el que se modifica la estructura orgá--nica del Ministerio de Agricultura. Esta dispo--sición, al describir el contenido funcional de diversos organismos y centros, utiliza la ex--presión "... coordinará sus actuaciones con - las de ..."(arts.15-1; 18-2; 20-2; 21-2 y 25-3). A mi juicio, no es aventurado suponer que no es posible atribuir a dicha declaración gran tras--cendencia práctica.

(221) V. infra 2.2.3 algunas aplicaciones del térmi--no "coordinación" para configurar elementos je--rarquizados en el Reglamento orgánico del Minis--terio de Justicia, aprobado por Decreto 1530/1968, de 12 de junio.

- (222) A este respecto puede ser suficiente como ejemplo el art. 1 del Decreto 93/1965, de 28 de enero, cuyo apartado a) atribuye a los Servicios / de Información Administrativa de cada departamento ministerial la función de "impulsar y -- coordinar las oficinas de las unidades administrativa y organismos autónomos dependientes de su departamento a que se refieren los arts. 33 y 34 de la Ley de Procedimiento Administrativo", es decir, de las de información, iniciativas y reclamaciones.
- (223) GUAITA, Aurelio, "El Consejo de Ministros", Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1967, pág. 63.
- (224) SANCHEZ AGESTA, Luis, Discurso de presentación pronunciado ante las Cortes españolas en sesión de 15 de julio de 1957.
- (225) Constitución de Polonia de 22 de julio de 1952, art. 32-1.
- (226) Constitución de la U.R.S.S. de 5 de diciembre de 1936, art. 68.
- (227) Constitución de la República italiana de 27 de diciembre de 1947, art. 95.

- (228) Constitución portuguesa, modificada en 29 de agosto de 1959, art. 108.
- (229) La Constitución francesa de 4 de octubre de 1958 se limita en su art. 21 a tan escueta formulación.
- (230) Como advierte Aurelio GUAITA, "no puede decirse - que, ordinariamente, el Presidente del Gobierno / sea un superior jerárquico de los ministros; sin embargo, tampoco sería exacto afirmar que es simplemente primus inter pares; de una parte, porque en alguna ocasión ostenta verdaderos poderes jerárquicos, como por ejemplo, cuando dirige circulares a los restantes departamentos o cuando resuelve recursos contra actos dictados por otros / ministerios" (op cit., pág. 37), siquiera sea -- en casos excepcionales. Igualmente, Francisco MURILLO estima que si los ministros "antes estaban sujetos a un tipo de responsabilidad política, por ejemplo, ante las Cámaras, ahora están mas bien - en una especie de relación administrativa ante un superior jerárquico" ("Administración y Política", en Revista de Administración Pública, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1951, núm. 6, pág. 95).
- (231) Esta disposición fue aclarada por otra inmediatamente posterior (Decreto 2346/1967, de 5 de octubre) que, advirtiendo la dificultad de compaginar

determinadas funciones del Ministro Subsecretario -las de Secretario del Consejo de Ministros y Comisiones Delegadas- con el carácter de Vicepresidente, autoriza la delegación de aquélla en otro miembro del Gobierno. Dichas funciones, por Orden de 5 de octubre de 1967, quedaron delegadas en el Ministro de Información y Turismo.

(232) Cfr. GUAITA, Aurelio, op. cit., pág. 51 y ss.

(233) Baste citar, como disposiciones generales dictadas en uso de esta facultad, las O.O. de 22 de octubre de 1958 sobre revisión de trámites, presentación de documentos en Gobiernos civiles y oficinas de Correos y funcionamiento de las Oficinas de Información; 8 de noviembre de 1958 sobre horarios de despacho al público; 31 de diciembre de 1958, - sobre facultades de los Jefes de sección; 5 de enero de 1959 sobre organización y funcionamiento de las Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones; 12 de diciembre de 1960, estableciendo el trámite para - decidir sobre la nulidad de pleno derecho de las - disposiciones administrativas, etc.

(234) De "vaciamiento competencial incompatible con el concepto de órgano" califica Francisco GONZALEZ / NAVARRO los supuestos de transferencia total de - las funciones del delegante, entendiendo que, aun que en la Ley no se diga, la delegación ha de re-

caer sobre una o varias competencias determinadas ("Transferencia del ejercicio de competencias administrativas", Documentación Administrativa, núm. 135, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, mayo-junio 1970, pág. 52).

(235) V., entre otras, la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 28 de marzo de 1968, delegando en el Subsecretario "la totalidad de las atribuciones que a los jefes de los departamentos ministeriales estén conferidas en el artículo 14 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, con las limitaciones establecidas en los apartados a) a e) del artículo 22 de la misma Ley". La expresión delegación genérica (sic), / aparece utilizada en la Orden del Ministerio de Información y Turismo de 6 de diciembre de 1967 al hacer referencia a la conferida por el Ministro a favor del Subsecretario en virtud de otra Orden de 19 de julio de 1962.

(236) Como es sabido, ciertas Secretarías Generales - Técnicas fueron creadas con anterioridad a la promulgación de la Ley de Régimen Jurídico. La del Ministerio de Industria se estableció en la Ley de 9 de noviembre de 1939; las de Agricultu

ra e Información y Turismo, por Decretos de 8 y 15 de febrero de 1952, respectivamente; la de Educación Nacional, por Orden de 10 de junio de 1953; la de Comercio, por Decreto de 5 de mayo de 1954; y la de la Presidencia del Gobierno por Decreto-Ley de 20 de diciembre de 1956. En su origen, la del Ministerio de Comercio tenía encomendada, según el artículo 34 del citado Decreto, "la función de enlace y coordinación con todos aquellos organismos estatales, paraestatales, sindicales, corporativos o particulares cuyas actividades afecten o tengan relación con el comercio del país". A su vez, a la de la Presidencia del Gobierno se atribuyó "la coordinación y elaboración de planes ... especialmente en cuanto se refieran a la reforma y perfeccionamiento de la organización y actividades administrativas" (artículo 2 del Decreto Ley de 20 de diciembre de 1956).

- (237) En este sentido, el artículo 11 del Decreto 2684/1971, de 5 de noviembre, sobre reorganización del Ministerio de Agricultura, dispone que son funciones de la Secretaría General Técnica "... la realización de estudios de carácter general y la coordinación de los que puedan realizar otros centros directivos y organismos del departamento". De modo semejante, el Decreto 1994/1972, de 13 de julio,

por el que se modifica la estructura orgánica del Ministerio de la Vivienda, establece que corresponde a la Secretaría General Técnica "... la realización de estudios de carácter general y la coordinación de los que efectúen los demás centros directivos y organismos del Ministerio" (artículo 9-1).

(238) Ya en el Decreto 151/1968, de 25 de enero, que reorganizó el Ministerio de Hacienda, la Secretaría General Técnica quedaba configurada como "órgano de estudio y documentación, asistencia técnica y administrativa, coordinación, información y elaboración de planes del Ministerio" (artículo 45). Mas recientemente, el artículo 1 del Decreto 2830/1971, de 25 de noviembre, por el que se reestructura la Secretaría General Técnica del Ministerio de Comercio, se la define como "el servicio central del Departamento al que corresponde la elaboración de planes y la realización de estudios sobre las materias de competencia del Departamento, así como la coordinación, organización, información y asistencia técnica de éste".

(239) GOMEZ ACEBO, Ricardo, "Naturaleza y funciones de las Secretarías Generales Técnicas", en "Primera Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa",/ Secretaría General Técnica de la Presidencia del Go

bierno, Santander, 1957, págs. 188 y ss. Concordando con el citado autor v. también FERNANDEZ JULBEZ, Guillermo, "Orientaciones actuales de la Administración consultiva: las Secretarías Generales Técnicas", memoria final del III Curso de Funcionarios Directivos del Ministerio de la Gobernación, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, - Alcalá de Henares, 1961, pág. 47.

(240) V. supra, nota 101.

(241) Dada la frecuencia con que las funciones de Secretaría suelen considerarse como "de coordinación" - no es de extrañar que, en el caso de algunas comisiones, la correspondiente secretaría reciba dicha calificación. Aparte de ello, como caso especial, / el Secretariado de Gobierno, cuyo rango administrativo actual es el de Subdirección general, ha sido conceptuado como unidad a la que corresponde "una misión predominantemente coordinadora" que se manifiesta en cuatro direcciones: a) de los Ministerios con el Gobierno, b) de los Ministerios con la Presidencia, c) de los Ministerios entre sí, y d) de los departamentos de la Administración con la Jefatura del Estado (DESANTES GUANTER, José Ma, "Las Comisiones Delegadas y el Secretariado de Gobierno. Sus características y funciones en relación con la Reforma administrativa", en Primera Semana

de Estudios sobre la Reforma Administrativa, Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Santander, 1957, pág. 201 y ss).

- (242) Esta Subdirección General -el caso no es único - dentro del Departamento- se divide directamente en Negociados.
- (243) En efecto, aunque el citado artículo 7º dispone - que "la Subdirección General de Coordinación Administrativa tendrá como misión asistir al Subsecretario en la resolución de los problemas que afecten al funcionamiento de las Delegaciones Provinciales, en el ejercicio de las funciones de tutela de las Fundaciones y Asociaciones de carácter docente y cultural... y, en general, en cuantos asuntos le sean encomendados por dicha autoridad", el artículo 3º de la Orden de 7 de julio de 1971 establece que "el Subdirector General de Coordinación Administrativa podrá recabar de las Subdirecciones Generales y Secretarías Generales de los centros directivos del departamento cuantos informes, datos y documentos considere precisos".
- (244) La denominación de esta unidad aparece así en el texto de la Orden ministerial.
- (245) La disposición que se viene aludiendo, como es frecuente, solo comprende una relación articulada de

denominaciones, sin expresión de las funciones -
que se atribuyen a las correspondientes unidades.

(246) V. supra, nota 220.

INDICE DE AUTORES

A

ALBERS, Henry H.	165
ALFARO Y ALFARO, Juan	188
ALLEN, Louis A.	33, 40, 41, 53, 77, 162, 164, 166, 273.
APULEYO, Lucio	16
ARDANT, Gabriel	148, 194
ARGENTI, John	251, 252, 275.
ARGYRIADES, Demetrios	173.
ATTIR, Aryeh	184.
AUBER-KRIER, Jane	267.
AVERY, Robert S.	259.

B

BANKS, A. Leslie	193.
BARNARD, Chester I.	51, 52, 261, 276.
BELORGEY, Gérard.	178, 183.
BEAUSSIER, Jean	58, 83, 166, 273.
BENN, A.E.	19
BENZO MESTRE, Fernando	23, 41, 42.
BIGGER, Richard	168.
BLAU, Peter M.	274.
BONNETOUS, Edouard	193.

BRECH, E.F.L. 33, 39, 64, 151, 195,
267.

BROWN, Alvin 1.

C

CARLSON, Sune 28, 61.

CATALANI, Achille 264.

CIMMINO, Salvatore 29, 35, 37, 49, 260,
270.

CORRADINI, Alessandro 33, 64.

COVARRUBIAS, Sebastián de 17.

COX, Robert A. 18.

COZZI, Silvio 184, 186.

CH

CHEVALIER, Jean 32, 49, 63.

CHRISTIE, L.S. 274.

D

DALE, Ernest 192.

DALTON, Melville 165, 166.

DAVIS, Ralph C. 34, 59, 273.

DE BRUYNE, Paul 273.

DELION, Andre G.	170, 174, 177, 186, 258, 262.
DELMAS-MARSELET, Jacques	173, 176.
DESANTES GUANTER, José María	349.
DEROCHE, Henri	138, 189, 192,
DIMOCK, Gladys O.	52.
DIMOCK, Marshall E.	52.
DROR, Yehezkel	257.
DRUCKER, Peter F.	164, 165, 166.
DUNNETTE, Marvin D.	196.
DUVERGER, Maurice	107.

E

ETTINGER, Karl E.	19.
-------------------	-----

F

FABREGAS DEL PILAR, José María	125, 184.
FAYOL, Henri	4, 5, 6, 15, 29, 30, 32, 43, 47, 61, 62, 157, 197, 227, 228, 244, 258, 260, 267.
FERNANDEZ JULBEZ, Guillermo	349.
FERNANDEZ RUIZ DE VILLEGAS, Antonio	163.
FLORO, Lucio Anneo	16.
FOLLETT, Mary Parker	50, 56.
FRANK-OSSIFOFF, Z.	55.

FRAY LUIS DE GRANADA	17.
FRIEDRICH, Carl J.	257.
FRISCHNECHT, Federico	249, 274, 275.

G

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo	263.
GARCIA-TREVIJANO FOS, José Antonio	45.
GAUS, John M.	164.
GALVAN ESCOBEDO, J.	10, 18.
GLADDEN, E. N.	34, 60, 65, 276.
GOMEZ ACEBO, Ricardo	348.
GONZALEZ NAVARRO, Francisco	345.
GORDON, Robert A.	161, 272.
GRAICUNAS, V.A.	268, 269.
GROSS, Bertran M.	273.
GROSSMAN, Howard J.	18.
GUAITA MARTORELL, Aurelio	288, 343, 344, 345.
GULICK, Luther	5, 6, 16, 22, 29, 32, 37, 38, 209, 258, 268.

H

HAIMAN, Theo	28, 29, 35, 61, 62, 65.
HAIRE, Mason	254, 259, 276.
HARDWICK, C.T.	161.
HEALEY, James H.	83, 167.
HISLOP, J.A.	193.
HODGES, Henry G.	33, 54.

BOLDEN, Paul E. 32, 63.
HOPT, Harry A. 32.

J

JANISON, Judith Norvell 167.
JIMENEZ CASTRO, Wilburg 192, 256.
JOHNSON, Richard A. 262.
JONES, Manley Howe 268, 273.
- JUAN ABAD, Antonio de 187.
JUSTINO, M. Juniano 16.

K

KAST, Fremont E. 262.
KELSEN, Hans 20.
KIMBALL, Dexter S. 48.
KIMBALL, Dexter S. Jr. 48.
KONIG, Louis W. 52.
KONTZ, Harold 5, 16, 28, 35, 65, 86,
192, 194, 262.

L

LARDUYT, B. F. 161.
LANGROD, Georges 14, 15, 20, 99.
LEBNER, Georges de 17.
LUBERT, Renais 193.

LITCHFIELD, E.	31, 63.
LOBSTEIN, Jacques	260.
LONGENEYER, Justin G.	35, 65, 273.
LOPEZ RODO, Laureano	177.
LOUNSBURY, S. Fish	63.
LOWELL, Harris C.	192.
LUCE, R. D.	274.

M

MACY, J. Jr.	274.
MAES, Georges	58.
MALONE, Philip R.	196.
MANSUR, Fatma	177
MARCH, James G.	43, 44, 204, 216, 257, 274.
MARTINEZ USEROS, Enrique	46.
MARTING, Elisabeth	63.
MAY, Geoffrey	167,
MC FARLAND, Dalton E.	35, 65, 66, 230, 257, 265, 276.
MECHLER, Heinrich	192, 196.
MEE, John F.	34.
MENDIZABAL ALLENDE, Rafael de	185, 186.
MERKL, Adolf	20.
MERRIL, Harwood F.	32, 63.
MIGUEL GARCIA, Pedro de	341.

MILLETT, John D.	59, 60, 256, 273, 276.
MOONEY, John D.	44, 45, 47, 168, 260.
MORENA Y DE LA MORENA, Luis de la	23, 43, 44, 55.
MORSTEIN MARX, Fritz	194, 256.
MOSHER, Frederick C.	29, 37, 270.
MUNOZ AMATO, Pedro	116, 178.
MURILLO, Francisco	344.

N

NEWMAN, William H.	10, 18, 28, 34, 46, 61, 171.
NIELANDER, William A.	162, 164, 166, 261.
NILES, Mary Cushing	53.

O

O'DONNELL, Cyril	5, 16, 28, 65, 86, 192, 194, 262.
ORTIZ DIAZ, José	44 y 55.
O'SHAUGHNESSY, J.	276.

P

PEREZ DE MONTALVAN, Juan	17.
PETERSEN, Elmore	48.
PIEFNER, John M.	36, 49, 52, 57.
PLINIO, Cayo Cecilio (el Joven)	16, 17.
PLOWMAN, E.G.	48.
FRESTHUS, R. Vance	36, 49, 52.

R

REED, Thomas H. 57.
REILEY, Alan C. 44, 168, 250.
RICCARDI, Riccardo 33, 51, 64, 163, 268.
RICHARDS Max D. 162, 164, 166, 261.
ROBERT, Paul 17.
ROSENZWEIG, James 262.
ROYO VILLANOVA, Segismundo 133, 187.

S

SANCHEZ AGESTA, Luis 343.
SAMPSON, Robert C. 83, 167.
SCOTT, W, Richard 274.
SHULL, Fremont A. Jr. 63.
SIEGELMAN, Luis 248, 274.
SIMERAY, Paul 260.
SIMON, Herbert A. 36, 43, 44, 54, 56, 57, 171,
204, 216, 257, 262, 265, 274.
SLOAN, Alfred 264.
SMITH, Hubert L. 63.
SMITHBURG, Donald W. 54.
SPENCER, Milton H. 248, 274.
STAVRIANOPOULOS, Alexander 173.
STONE, Edwin O. 258.
STEWART, Rosemary 35, 61, 65.
SUNETONIO, Cayo 16, 17.

T

TANNENBAUM, Robert 34, 64, 261.
TAYLOR, K. W. 190, 192.
TEAD, Ordway 75, 163, 189.
TERRY, George R. 34, 47, 65, 66, 168.
THOMPSON, Victor A. 54.

U

URWICK, Lyndall 45, 47, 267, 268,
273, 276.

V

VELLEIO PATERCULO, Cayo 16.
VIDAL, André 58, 83, 166, 273.

W

WALDO, Dwight 259.
WALLACE, Schuyler C. 259.
WEISS, Robert S. 169, 258.
WHITE, Leonard D. 50, 164, 165, 276.
WILLOUGBY, W. F. 164.
WORTHY, James C. 53.