

LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS: SU ENUMERACION Y ANALISIS CRITICO

Por L. DE LA MORENA Y DE LA MORENA

35.06

Sumario: 1. Lo «funcional» y lo «administrativo»: intento de conceptualización.— 2. Las funciones administrativas y su clasificación: aceptación de la de Fayol como básica.—3. Otras clasificaciones: su contraste crítico con la de Fayol.—3.1. Augusto Comte y su postura: influencias del positivismo en Fayol. 3.2. El poder del Estado y su división funcional en Montesquieu: el doble valor jurídico y técnico de su doctrina. 3.3. La clasificación de Luther Gullick: singularización de las funciones informativa y presupuestaria. 3.4. Chester I. Barnard y su clasificación de las funciones directivas: mando directivo y mando ejecutivo. 3.5. La clasificación de Bernard Gournay: máxima amplitud del campo clasificatorio. 3.6. Postura de Drago y Goyard: efectos prácticos de unas nuevas premisas clasificatorias. 3.7. La clasificación de L. Mehl: redescubrimiento de lo axiológico.

1. LO «FUNCIONAL» Y LO «ADMINISTRATIVO»: INTENTO DE CONCEPTUACION

1.1 Un correcto planteamiento de la cuestión nos exigiría comenzar preguntándonos qué es o ha de entenderse genéricamente por «función» y, aclarado esto, tratar de investigar a qué otras clases de funciones «no administrativas» está aludiendo implícitamente o por exclusión el título de este trabajo. Es decir, se hace necesario penetrar en la significación de las dos palabras «función» o género próximo, y «administrativo» o última diferencia, si queremos ofrecer

del término «función administrativa» una definición válida y coherente, en sí misma y en las relaciones que presupone con las otras funciones no administrativas.

Semejante premisa lógica o, en términos matemáticos, una tal incógnita, resulta, sin embargo, de muy difícil, si no imposible, despeje o solución. Y ello, porque ninguno de los dos términos aparece empleado con idéntico y constante valor en las literaturas jurídico-administrativa y técnico-empresarial, como vamos a tener reiteradas ocasiones de comprobar.

1.2 La palabra función se enlaza y hace derivar unas veces de la *finalidad o intencionalidad* de cada acción o conjunto de acciones e incluso de cada cosa o reunión de cosas (estilo funcional); *según para que se haga o sirva lo que se hace (efecto práctico perseguido)*, así será la función que se ejerza y «funcional» la acción o la cosa hechas.

Si se legisla, se ejercerá función legislativa; si se vigila, de vigilancia; con lo que la palabra función le viene a cuadrar igual al supremo órgano legislativo de un Estado (Parlamento) que al más simple y elemental puesto de trabajo (portería). No se olvide, a este respecto, que funcionario tanto quiere decir como portador y ejecutor de una función, abstracción hecha de su importancia relativa. Más aún: cuando los fines encomendados a un órgano o individuo sean dos o más, netamente diferenciables entre sí, dos o más serán también las funciones que se les pueda atribuir (órganos plurifuncionales). Pensemos, por ejemplo, con referencia al Parlamento, en su función de fiscalización o control sobre el Gobierno, y en el caso del ordenanza en la de porteo o recaduría.

1.3 Otras veces, la palabra función se conecta no tanto al fin de la acción, que aparece encubierto, cuanto al *contenido o materia* que identifica o diferencia esa acción de entre el conjunto de las que se prestan en el quehacer total de una organización. Y así, por ejemplo, se habla de funciones «técnicas», «contables», «financieras» etc. (es, ni más ni menos, lo que hizo Fayol, como en seguida veremos).

1.4 Finalmente, se puede adoptar una perspectiva que nos ponga en primer plano las *modalidades, conocimientos, procedimientos o técnicas especializadas* requeridas para el cumplimiento de aquellos fines o para el manejo de estas materias (v. gr., función docente, función inspectora, etc.).

1.5 De cuanto antecede se deduce, en conclusión, la vaguedad del término función al que puede aludirse desde criterios o posiciones diferentes y no siempre correlacionables entre sí a efectos de formar

un sistema. Baste pensar en la heterogeneidad de criterios manejados a la hora de calificar los numerosos Cuerpos de funcionarios desde el ángulo supuestamente diferencial de las funciones que cumplen dentro del quehacer total de la Administración pública. ¿Es que la función «auxiliar» es privativa o específica del Cuerpo así llamado? ¿Acaso no auxilian también quienes asesoran, informan, etc.? Claro se ve que la referencia o nivel elegido al clasificar los Cuerpos o simplemente los funcionarios o determinadas categorías de ellos, no ha sido el mismo, y de ahí que a idénticas denominaciones se correspondan con frecuencia distintas cuando no incompatibles significaciones. Ello se debe a que el solo criterio del fin, cuando se va repitiendo indefinidamente, llega un momento en que necesariamente provoca respuestas comunes o indeferenciadas y, por ello, de nulo valor sistemático. Un continuado «para qué haces lo que haces» desembocaría siempre en un «para mejorar esto o hacer bien aquéllo» conforme al principio tomístico de que el bien y el fin son ideas recíprocamente convertibles (*bonum habet rationem finis; omne agens agit propter finem, qui habet rationem boni*). De ahí la necesidad de combinar el criterio finalista con el material y el procedimental cuyas virtualidades de aproximación a las realidades concretas contrarrestan los vuelos conceptuales de aquél. Es precisamente lo que hay que hacer a la hora de describir y clasificar los puestos de trabajo o microanatomía de la organización, en donde se llega casi a hacer coincidir las funciones con las tareas o elementos finales e indivisibles de toda actividad compuesta.

1.6 Las objeciones a que hemos visto se presta la profusión indiscriminada del término función y que hacen imposible la erección de un sistema a cuya lógica interna repugnaría su empleo unas veces con valor de «género» y otras con valor de «especie», no se dan, en cambio, o se dan muy mitigadas, cuando partimos y nos quedamos en el ámbito de una determinada clasificación, pues ya se comprende que su autor habrá procurado ser congruente con su propia construcción. Es lo que ocurre, más o menos, con las diversas clasificaciones cuyo análisis nos disponemos a hacer. Sin embargo, y como quiera que es nuestro propósito el compararlas a todas tomando como contraste la de Fayol, tales objeciones reaparecerán. Lo que no debe importarnos, pues la contradicción lleva siempre a la distinción y ésta a un más perfecto conocimiento (*qui bene distinguit bene nocet*).

1.7 De no menor ambigüedad que el término función —visto ya— resulta el término «administrativo». ¿Qué es lo administrativo y qué no es? Para Fayol, lo administrativo es lo que no es ni lo «técnico», ni lo «comercial», ni lo «financiero», ni lo «de seguridad», ni lo «con-

table». Es decir, sigue un criterio de conceptualización negativo que nos recuerda al de los administrativistas que definían la función ejecutiva del Estado como la que no es legislativa ni judicial. Pero el definir una cosa desde lo que no es sólo servirá para darnos su contorno o perímetro, nunca su sustancia o contenido. Y eso a condición de que el análisis sea exhaustivo, pues en otro caso los límites aparecerían incompletos y el contorno sin cerrar por alguno de sus lados, o lo que es lo mismo, la función sin relacionar con alguna de las restantes funciones del sistema (1).

Es por eso por lo que, junto al lado negativo—lo que lo administrativo no es— conviene precisar lo que lo administrativo sí es. Fayol nos lo viene a aclarar también, pero sólo en parte; y decimos sólo en parte porque al descomponer las funciones administrativas en sus cinco infinitivos de función directiva (prever-organizar-mandar-coordinar-controlar) lo único que nos está diciendo, creemos, es que «lo directivo» es siempre, y por definición, de naturaleza administrativa (dentro de su propio sistema, se entiende) o, vista la cuestión desde el otro extremo, que lo técnico, lo comercial, etc., nunca podrá ser directivo (2), pero en ningún caso, que todo lo administrativo sea directivo. Es decir, se pueden ejercer funciones administrativas sin que sean de naturaleza directiva (será el caso de todos los funcionarios de los Cuerpos generales que no ocupen puestos directivos o recubran órganos de igual carácter) a no ser que se haga la salvedad de distinguir entre «función», de una parte, y «servicio» de otra, idea no ciertamente extraña al propio Fayol (*vid. infra*).

A la vista de la precedente disquisición tendremos que preguntarnos: ¿qué hay de común entre la función directiva de un jefe y la ejecutiva de un auxiliar para que a ambos les convenga por igual la nota o cualidad de administrativos? Pues ni más ni menos que esto: *su omnipresencia en la organización*. Lo administrativo es lo que, sin ser lo técnico, lo comercial, etc., está presente y actuante en lo técnico lo comercial, etc., haciendo posible que los servicios de este carácter

(1) Huelga advertir que de esta posible deficiencia fué consciente Fayol y que para obviarla se fijó exclusivamente en las por él llamadas funciones «esenciales», término éste que quiere significar dos cosas: 1) que no deja fuera ninguna otra función de idéntico rango (complitud o totalidad), y 2) que cualesquiera otras funciones que puedan establecerse tendrán siempre el carácter de «accesorias» o derivadas de las primeras, en las que, según los casos, podrán refundirse (v. gr., las industriales en las técnicas, las publicitarias en las comerciales, etc.).

(2) He aquí una apoyatura científica del máximo prestigio para el conocido proverbio inglés según el cual «el técnico ha de estar siempre a mano, pero nunca encima».

se relacionen entre sin dando vida a la organización y asegurando su ininterrumpido funcionamiento. El jefe que prevé, organiza, coordina, etc., tiene en su mente a la organización como unidad y totalidad y no a éste o aquél de sus servicios o departamentos (*vid. infra*) y por eso, y no por otra cosa, es su función auténticamente directiva y no lo es, en cambio, la del jefe técnico o especialista, por mucho que mande en su unidad, ya que su atención se centrará sobre *una parte* de la organización y no, por tanto, sobre *la* organización. ¿Qué duda cabe que la función directiva tiene también su técnica, pensando en la cual se ha podido caracterizar al jefe como un «especialista de lo general», pero esa técnica lo es de integración, y no de descomposición, de síntesis y no de análisis! Integración que vuelve a reproducirse en los servicios administrativos que asisten inmediatamente a la dirección y a los que se les suele llamar, por ello, con toda justicia «servicios generales o comunes» (3).

1.8 Dos intentos notables de «aislar» y definir lo administrativo se han emprendido también por P. Bandet y L. Mehl, de una parte, y G. Langrod, de otra (*vid. «Le fait administrative: nature, origine et developpment»* y «La Science de l'Administration et sa place parmi les sciences voisines», en el libro *Traité de Science Administrative*, Mouton & Co. Paris, 1966, pp. 80 y ss. y 92 y ss., respectivamente). Para los primeros lo administrativo se caracteriza por tratarse de actividades en las que concurren las notas de: 1) *subordinación* o *accesoriedad* respecto de los órganos políticos que fijan los fines a alcanzar en cada situación; 2) *superioridad* respecto de los órganos estrictamente ejecutivos encargados de hacer realidad aquellos objetivos; 3) *intermediación* o *enlace* entre el techo de lo político y la base de lo ejecutivo; 4) *auxiliariedad* o condición de ser y servir simultáneamente «para...» lo político y «para...» lo ejecutivo (he ahí la significación del prefijo «ad»), sin ser ni lo uno (los fines le vienen ya impuestos) ni lo otro (no se educa, construye, conserva el orden o la salud públicos... administrando) (4), y 5) ser una acti-

(3) Vid. nuestro trabajo «Problemática de los servicios generales en la Administración española: su dependencia funcional y encuadramiento orgánico», en *DA*, núm. 97; en él conceptuamos a los servicios generales como «tejido conjuntivo» de la organización.

(4) Esta nota —a nuestro juicio compendio y síntesis de las demás— confirma lo arriba dicho por nosotros: que así como la sangre *está en* todos y cada uno de los órganos del cuerpo *sin ser* ninguno de ellos, o la gramática *está en* todas y cada una de las frases de una oración *sin ser* ninguna de ellas; así la administración —con minúscula— *está en* todos y cada uno de los servicios de la Administración —con mayúscula— *sin identificarse* con ninguno de ellos.

vidad *preparatoria*, tanto de las decisiones a tomar (servicio a lo político) como de las operaciones a ejecutar (instrucciones a los órganos ejecutivos, provisión de medios a los mismos, etc.).

Más conceptualista y, por lo mismo, de difícil comprensión y síntesis, resulta la caracterización que del hecho administrativo nos ofrece Langrod; así como se han ido decantando una serie de «standards» (*homo oeconomicus, homo politicus...*), podría llegarse, en su opinión, a acuñar el modelo de «administrador» u *homo administrativus* por simple observación y análisis del comportamiento social, más o menos estereotipado, de quienes administran. He aquí cuáles son los factores que según él actúan—con influencia variable—, en la administrativización de una actividad: 1) el factor *ordenador*, ya que la Administración está llamada por definición a asegurar un orden establecido y no susceptible de automantenimiento; 2) el factor *estabilizador*, ya que la continuidad juega un papel esencial en la Administración por más resulte compatible con las modificaciones impuestas por la evolución social; 3) el factor *racional*, ya que la Administración comporta una cooperación humana de base lógica frente a las tendencias irracionales de la conducta humana bajo ciertos supuestos; 4) el factor *organizativo* en cuanto encauza y engrana una serie de comportamientos evitando su dispersión; 5) el factor *finalista* asimismo cooperante al encauzamiento de toda acción, y 6) el factor *centripeto*, ya que la Administración busca en su obrar un sentido de unidad y un papel de fuerza integradora.

2. LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS Y SU CLASIFICACION: ACEPTACION DE LA DE FAYOL COMO BASICA

2.1 Perfilados los conceptos de función y de lo administrativo, así en lo que tienen de coherente como en lo que tienen de contradictorio, nos interesa ahora adentrarnos en las más conspicuas clasificaciones que de las funciones administrativas se han hecho. En todas ellas, junto a una realidad subyacente de carácter objetivo y por lo mismo inescamoteable, se da una apreciación subjetiva de esa realidad, que es precisamente la que sirve de base a cada autor para establecer «su» clasificación. De esta manera, cada clasificación—de las funciones administrativas o de cualesquiera otras realidades— será siempre—ya lo veremos—una clasificación subjetiva e intencional o *ad hoc* y, por ello, de un valor muy limitado fuera de los propósitos originarios de su autor. De ahí que parezca obligado, al elegir una clasificación como punto de partida y contraste, escoger

aquella que más penetre y abarque en las dimensiones horizontal y vertical de la organización, y esa clasificación no puede ser otra que la de Fayol, de la que todas las demás vienen a ser ampliaciones o retoques.

2.2 Este carácter de básica que atribuimos a la clasificación de Fayol no significa que sea la suya la clasificación que más y mejor se adapte a las peculiaridades organizativas y funcionales de la Administración pública vista como lo que verdaderamente es: una de las partes—la más instrumental—de la comunidad política organizada en Estado. Precisamente las peculiaridades de las diversas clasificaciones—que en seguida veremos— se deben no sólo a su carácter subjetivo e intencional, ya resaltado, sino también, y acaso en mayor medida, a los distintos supuestos orgánicos de que parten. Unas veces se tomará como objeto de análisis no a una organización propiamente dicha, sino al simple quehacer humano racional individualmente contemplado; de un hombre se podrá decir, por extensión, que es muy «organizado», mas nadie identificará por ello una persona física con una organización; a lo más podría decirse de ella que se autoadministra muy bien, en razón a que lo administrativo es un concepto más amplio que lo organizativo. Otras veces, situándose en el extremo opuesto, el objeto de análisis lo será la sociedad en cuanto tal, concepto que difiere cuantitativa y cualitativamente del de organización. En ocasiones variará el tipo de organización elegido (empresa industrial, Administración Pública...) ó el distinto nivel orgánico estudiado dentro de la estructura jerárquica o piramidal de la organización, etc.

De cualquiera de las maneras no cabe duda que cuantas más vías de penetración utilicemos para adentrarnos en el análisis de las funciones administrativas, más enriquecida resultará nuestra visión de las mismas, especialmente si las vamos luego comparando entre sí a fin de mejor detectar y resaltar sus diferencias y analogías y sus diferentes supuestos de partida. Es lo que pasamos a hacer seguidamente, no sin antes recordar, por vía de recapitulación, que para Fayol son funciones «esenciales» a toda organización las seis siguientes: técnicas, comerciales, financieras, de seguridad, contables y administrativas; y que éstas últimas las descompone, a su vez, en los cinco infinitivos siguientes, todos ellos de función directiva: prever, organizar, mandar, coordinar y controlar. (Vid. Henri Fayol: *Administración industrial y general*, México, Herrero Hermanos, 1961).

3. OTRAS CLASIFICACIONES: SU CONTRASTE CRITICO CON LA DE FAYOL

Son numerosas las clasificaciones que de las funciones administrativas se han hecho, siquiera algunas de ellas no merezcan el calificativo de tales al haberse formulado marginalmente al hilo de una temática principal por completo alejada de toda preocupación clasificatoria. De ahí que nos limitemos a recoger las siete que siguen por ver en ellas un muestrario más que suficiente para percatarse del estado de la cuestión e incluso para, combinando su repertorio de funciones, facilitar a quien lo desee el intento de construir su propia clasificación. Helas aquí.

3.1 A. COMTE Y SU POSTURA: INFLUENCIAS DEL POSITIVISMO EN FAYOL

Sabido es cómo el positivismo fue un movimiento esencialmente racionalista y, por lo mismo, racionalizador, de todo el quehacer humano; no sería por ello difícil entroncarlo, al menos en su espíritu, con los movimientos que desde Taylor, Galbraith, etc., vienen inspirando el llamado «movimiento científico de racionalización del trabajo», con su enorme proyección posterior sobre todo el campo administrativo.

Pues bien, Augusto Comte, el pontífice máximo del positivismo, estableció ya un principio que supone un claro asomo de clasificación funcional, situable en la misma línea que luego perfeccionaría Fayol; ese principio o máxima es éste: *Saber para prever; prever para hacer.*

He aquí ya, claramente enunciadas tres funciones o infinitivos: 1) la de saber, en la que habrá que encajar toda la investigación, información y documentación, de tanta trascendencia, y que en la clasificación de Fayol no aparece explícita como no sea en el limitado aspecto de la información obtenible por la vía del control; 2) la de prever, coincidente con la de Fayol, siquiera ya no ocupe el puesto primero, que cede a la información o saber, erigido así en cabecera de todas las demás funciones, y 3) la de hacer o ejecutar, concepto enormemente amplio e indiscriminado que abarcaría la totalidad de las funciones de Fayol, con la sola excepción, si acaso, de las de prever y controlar.

De cualquier modo ha de tenerse en cuenta que para llegar a semejante máxima o precepto Comte partió, sin duda, del *hombre*

en abstracto, como ser racional y operativo a la vez; es decir, que primero piensa lo que va a hacer y después hace lo que ha pensado, en tanto que Fayol concentró su análisis en la *organización* vista como integración de múltiples quehaceres individuales para el logro de unos fines, que no son, sin embargo, específicamente personales. De ahí que mientras en aquél no hay asomo ninguno de especialización funcional, sino simples fases o momentos de un único proceso intelectual-operativo, en éste aparece ya desde el principio una inequívoca diferenciación funcional, que es lo característico de la organización, y aquel hacer amorfo o genérico se va descomponiendo y clasificando en actividades técnicas, contables..., en organizar, coordinar, etc.

3.2 EL PODER DEL ESTADO Y SU DIVISIÓN FUNCIONAL EN MONTESQUIEU: EL DOBLE VALOR JURÍDICO Y TÉCNICO DE SU DOCTRINA

La teoría de la división de poderes que Montesquieu acuñaría sobre la base de un fino análisis del Estado inglés, con antecedentes en Locke, constituye, creemos, otro claro exponente de clasificación funcional referido, como es natural, a la organización-Estado. No interesa aquí que los móviles que le guiaron fueran de índole política (salvaguarda de la libertad, creación de un Estado de Derecho, etcétera) y no técnica (racionalización del hacer del Estado, aumento de su eficacia, etc.), y, que en tal sentido, su estudio parezca acaparado por los juristas, sino el hecho de que estableció, con tremenda agudeza, una división funcional, que no sólo serviría para salvaguardar aquella libertad ciudadana, sino para iniciar de rechazo la racionalización de la organización estatal, como lo prueba la inclusión en las Constituciones de la denominada «Parte Orgánica» de las mismas. He aquí una clara explicación de por qué los primeros tratadistas clásicos del Derecho Administrativo relegaban el tratamiento de la Organización al Derecho Político; postura totalmente superada que pertenece ya más a la Historia que al Derecho.

Que la clasificación funcional de Montesquieu tiene una base objetiva —aparte la subjetiva o política— verdaderamente incommovible, se puede deducir del hecho de que autor tan caracterizado como Mooney la acepte y tenga por esencial. «En toda empresa organizada —dice Mooney— debe existir una función que determine el objetivo, otra que provea a su consecución y una tercera que interprete las cuestiones de acuerdo con las reglas de procedimiento determinadas.

Estas funciones, que podríamos llamar, respectivamente, *determinativa, aplicativa e interpretativa*, se relacionan entre sí como principio, proceso y efecto, y en el Estado se conocen con los nombres de *legislativa, ejecutiva y judicial*» (Vid. J. D. Mooney: *Principios de organización*. IEP. Madrid, 1958; p. 80).

Un cotejo de equivalencias entre estas funciones «primarias o universales» de Montesquieu y Mooney y las de Fayol, nos llevaría a identificar la función legislativa o determinativa con la de previsión o planificación y la interpretativa o judicial con la de control o fiscalización. Más difícil de encajar resulta la función aplicativa o ejecutiva, coincidente con el amplio «hacer» de Comte, y que habría que definir por exclusión—asi lo hicieron, según vimos, los administrativistas— asimilándola a todo lo que no sea previsión o control.

Todo esto tiene una clara explicación, apuntada ya anteriormente: la de que mientras Fayol, por su profesión de ingeniero, sin duda, detuvo su mirada en la organización en funcionamiento, que estaba ahí, frente a él, casi con la tangible realidad de una cosa, tanto Comte como Montesquieu y Mooney—cada uno por razones peculiares—se situaron en un plano más abstracto o más interesado, desde el que la organización antes es idea o concepto que realidad pura. Por eso, mientras éstos no desmenuzan el hacer o ejecución, pues que no lo tienen tan delante de ellos, ni menos lo dirigen, aquél, en su constante presencia, lo va analizando y descomponiendo como haría un anatómico con el cuerpo humano; de ahí también que en el proceso generador de la organización parezca como que mientras Comte, Montesquieu y Mooney miden y valoran por igual sus tres fases o momentos (la del principio o «antes»—saber-legislar-determinar—; la del proceso o «mientras»—hacer-ejecutar-aplicar—, y la del efecto o «después»—interpretar-juzgar—) Fayol conceda una mayor importancia, al menos desde un punto de vista práctico, al momento medio o ejecutivo en el que detiene más por extenso su mirada analítica, cual si como buen ingeniero pensara que, en definitiva, tanto la organización como las personas, valdrán siempre más por lo que «hagan» que por lo que sepan o critiquen. Otra cosa sería confundir la Administración con la Filosofía y el trabajo con la especulación.

Esta diversidad de enfoque confiere a la clasificación de Fayol una innegable primacía a la hora de operar con ella como instrumento de análisis y conformación frente a cualquier organización creada o por crear. Baste pensar cómo para extraer de ese enorme conglomerado funcional que representa el llamado poder ejecutivo de Montesquieu la rica gama de funciones perfectamente diferenciables detectadas por la clasificación de Fayol, tendríamos que re-

currir a los tres índices siguientes: 1) La organización ministerial que vertebra ese poder y cuyo modelo clásico—la división pentapartita de L. von Stein—guarda evidentes analogías con la clasificación hexafuncional de Fayol (5); 2) la estructura de la función pública en Cuerpos establecida—al menos teóricamente, pues, en la realidad de nuestra Administración el panorama es muy otro—sobre la necesaria correlación existente entre la naturaleza de cada función y los conocimientos exigibles a los funcionarios llamados corporativamente a realizarla (6); y 3) las atribuciones o cuadro de competencias de los supremos órganos rectores de aquel poder, por lo que respecta especialmente a las cinco funciones directivas de Fayol (7).

(5) He aquí el que podría ser ese cuadro de analogías: 1) la Presidencia del Gobierno —aunque L. V. Stein no alude a ella hay que presuponerla— absorbería las funciones administrativas o directivas; 2) El Ministerio de Hacienda, las financieras y contables; 3) El del Interior, Gobernación o Fomento, las técnicas y las comerciales; 4) Los del Interior, Justicia y Defensa, las de seguridad. Queda sin aparente cobertura el Ministerio de Asuntos Exteriores, quinto miembro de la división ministerial de V. Stein; sin embargo, si se tiene en cuenta que lo que son las relaciones internacionales al Estado lo son «servata distantia» las comerciales— y dentro de ellas las publicitarias y de relaciones públicas— a la empresa, se comprenderá que aquella falta de correspondencia es más aparente que real. Este cuadro de equivalencias, ciertamente un tanto forzado, iría después ganando en exactitud a medida que el peso específico propio de las funciones técnicas, enormemente potenciado por el intervencionismo, fuese dando origen a la aparición de los diversos departamentos técnicos (Obras Públicas, Agricultura, Comercio, Industria, etc.) por desmembración del de la Gobernación en el que originariamente se agruparon.

(6) También aquí podría establecerse un paralelo cuadro de equivalencias: 1) a las funciones administrativas se correspondería el Cuerpo General Técnico, dentro del que significativamente se ha creado el diploma de «directivo», acorde con la índole directiva de estas funciones —vid. *supra*— y, naturalmente, encuadrado en la Presidencia del Gobierno; 2) a las comerciales, el Cuerpo de Técnicos Comerciales del Estado, encuadrado, por iguales razones, en el Ministerio de Comercio; 3) a las contables, el Cuerpo de Administración y Contabilidad, dependiente del Ministerio de Hacienda, etc.

(7) Las leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de Procedimiento Administrativo nos proporcionan este tercer cuadro de referencias: 1) La función de previsión o planificación de la obra de gobierno aparece claramente incardinada en la Presidencia del Gobierno —por vía de propuesta— y en el Consejo de Ministros —por vía de aprobación— (vid. artículos 10-1, 2, y 13-3 LRJ); la función de organización aparece asimismo atribuida a la Presidencia del Gobierno, que puede vetar en cualquier momento las iniciativas de los demás departamentos (vid. artículos 13-7 LRJ en relación con el tercero y 130 LPA); igualmente le aparecen conferidas de modo expreso las funciones de dirección (artículos 13-3, 4 LRJ), coordinación —ésta de modo casi exclusivo— (artículo 13-5 LRJ y 39 LPA) y vigilancia o control (artículo 13-4, 7 LRJ y 34-3, 130 y disposición final sexta LPA).

3.3 LA CLASIFICACIÓN DE L. GULICK: SINGULARIZACIÓN DE LAS FUNCIONES INFORMATIVA Y PRESUPUESTARIA

He aquí una de las clasificaciones que viene gozando de un mayor predicamento y a la que habremos de conceder, por ello, una mayor atención. Está recogida, como sabemos, en el conocido anagrama P-O-S-D-CO-R-B, compuesto por los gerundios, equivalentes en inglés a los infinitivos de Fayol, *planing* (planificar), *organizing* (organizar), *staffing* (administración del personal), *directing* (mandar), *coordinating* (coordinar), *reporting* (informar) y *budgeting* (presupuestar y controlar los gastos).

Esta clasificación es una mera reproducción de la de Fayol, sin otras diferencias que las siguientes, ciertamente no desdeñables:

1) Se destaca o individualiza la llamada genéricamente «administración de personal», erigida hoy en disciplina autónoma dentro del conjunto de saberes o ramas que integran la moderna Ciencia de la Administración. Juzgamos esto un acierto ya que los problemas de personal en la Administración Pública presentan un volumen cuantitativo y cualitativo muy superior al que tienen en la empresa privada, centro de referencia constante en Fayol; baste pensar en lo mucho que desde Max Weber se ha escrito sobre la burocracia, su textura psicológica y su poder político y social. En el plano legislativo u ordenancista esto se traduce en la mayor complicación de la relación de servicio de un funcionario respecto de la de un obrero: la empresa contrata en principio cuando quiere, como quiere y a quien quiere, en tanto que la Administración se ve trabada desde el principio por la rigidez de un sistema de selección completamente impersonal (oposiciones, pruebas selectivas...) que no concluirá ya a lo largo de la carrera del funcionario (8). Este relieve propio de las materias de personal se refleja ya, como no podía ser por menos, en la enumeración de las competencias de los altos cargos directivos, desde

(8) Este sistema, rígido e impersonal, no es, sin embargo, tanto un producto de la Administración cuanto una imposición de su burocracia. Conocidas son a este respecto las incisivas y graves palabras de M. Crozier (Vid. «Pour une theorie sociologique de l'action administrative», en *Traité...*, op. cit., pp. 759 y ss.): «La organización burocrática es un sistema de organización en la que el equilibrio descansa sobre la existencia de una serie de círculos viciosos relativamente estables que se desenvuelven a partir de un clima de impersonalidad y centralización...», de ahí que «un sistema de organización burocrática sea un sistema de organización incapaz de corregirse en función de sus propios errores...» y sólo apto para evolucionar «cuando sobreviene una disfunción capaz de amenazar la supervivencia misma de la organización».

la Presidencia del Gobierno al director general correspondiente, y parece confirmar cómo los redactores de la ley de Régimen Jurídico, al recogerlas, tuvieron en cuenta no sólo las cinco funciones directivas de Fayol, sino también ésta de Gulick (*vid. ad exemplum* arts. 13-7, 8, 14, 4, 5, 6, etc., LRJ).

Lo anterior no significa que Fayol desconociera esta función; más bien cabe suponer, como apunta Blanco de Tella, que atendida su naturaleza administrativo-directiva la considerara implícita o embebida en la función de organizar, e incluso que algunos aspectos de ella, opinamos nosotros, por entenderlos de naturaleza no administrativa, sino de seguridad, los adscribiera a las funciones de este último carácter (sic en el caso de la llamada hoy seguridad y acción social). En cualquier caso parece evidente que si la óptica de Fayol hubiera sido la Administración pública en vez de la empresa industrial hubiera autonomizado esta función.

2) La función de *reporting* o información parece venir a sustituir y ampliar la de control, de ámbito más restringido, al presuponer no sólo lógica, sino también cronológicamente a las demás. Con ello reaparece aquel sexto infinitivo de Comte, el de saber. Sin embargo, es más que dudoso que al *reporting* de Gulick se le pueda identificar con la información en cuanto tal; más correcto parece suponer de él que siendo más que el control (y de ahí que no le sitúe al final de la clasificación) es menos que la información (y por eso que no le sitúe al principio). En todo caso queda patente del cotejo de ambas clasificaciones, las íntimas conexiones que se dan entre las funciones de información y de control—a que en otro lugar hemos aludido más por extenso (*vid. nuestro trabajo «El control administrativo y otras figuras afines: notas para su delimitación», pendiente de publicación en la Rev. Int. de Ciencias Administrativas*)—y que motivan su exclusión recíproca por supuesta coincidencia o duplicidad: Fayol, al recoger el control, omite la información y exactamente lo contrario se ve obligado a hacer Gulick.

3) La inclusión de la función de *budgeting* o presupuesto y control financieros sorprende en principio, pues parece naturalmente encajable, o bien en las funciones financieras y de contabilidad, ambas de naturaleza no administrativa, o bien en la de planificación, de índole administrativo-directiva. Examinemos, no obstante, por separado, cada una de estas dos objeciones, pues su esclarecimiento arrojará no poca luz para una más cabal comprensión de la clasificación de Fayol.

a) *Objeción primera.*—Consideramos un acierto inicial de Gulick el desglosar la función presupuestaria de la financiera y contable

pues, evidentemente, al menos dentro del Estado, su valor es el de función directiva y no especial, como lo prueba su misma atribución a los dos órganos de mayor jerarquía dentro del ejecutivo (Consejo de Ministros, que propone) y Legislativo (Parlamento, que aprueba y fiscaliza). Vuelve a repetirse aquí, en cierto modo, lo que ocurría con la función de *staffing* o administración de personal: la Administración será siempre lo que sean los administradores que la administran; la Administración hará únicamente lo que le permitan los medios —el dinero, en suma— de que pueda disponer. Personal y dinero: ¿es que se puede administrar —es decir, planificar, organizar...— algo que en mayor medida condicione al conjunto de una organización, en sí misma y en el hacer de todos y cada uno de sus órganos? Muy claro parecen haber visto esto todos los tratadistas, pues que casi unánimemente postulan la procedencia de vincular la Oficina del Presupuesto a la Presidencia del Gobierno (órgano directivo a nivel interministerial y, por ello, de función general), desvinculándola del Ministerio de Hacienda, cuya función quedaría reducida así a la meramente ejecutiva o gestora del plan financiero elaborado o propuesto por la Presidencia.

A tales argumentos, hechos desde el ángulo administrativo, cabría añadir otros extraídos del lado político: el dinero de la Administración es el dinero de los administrados y aquella no puede contar con él sin el consentimiento de éstos. Tan es así que incluso los monarcas absolutos, cuya voluntad era ley, no podían por sí mismos aprobar créditos, viéndose obligados a solicitarlos en cada caso de las Cortes, representación colectiva de aquellos administrados o contribuyentes. No resulta difícil suponer hasta qué punto provocaría esta implicación política una «destecnificación» de la función presupuestaria y ello por la sencilla razón de que al trasmutarse en política tuvo que ganar automática y simultáneamente el rango de función directiva o general, es decir, administrativa y no técnica.

Entonces, a la vista de lo expuesto, tendremos forzosamente que preguntarnos: si la función presupuestaria es de naturaleza directiva o general, ¿por qué Fayol «parece» subsumirla en la financiera y contable?; creemos que la razón de esta «apariencia» está en lo siguiente: porque el criterio seguido por él para establecer el grupo de las seis funciones «esenciales» (técnicas, comerciales...) no coincide con el empleado para la determinación de las cinco operaciones directivas (prever, organizar...). En el primer caso partió de las «diferencias» de materia y correlativamente de técnica de gestión que un análisis del hacer total de la organización presentaba; en el segundo de las facultades, atribuciones o competencias cuyo ejercicio inci-

diese directamente sobre ese total hacer de la organización por referirse a los objetivos comunes de la misma y no a los parciales o sectoriales de sus diferentes órganos o unidades (*vid.* lo dicho en 1.7). No puede dudarse, en efecto, de que el director de una empresa —único puesto que tuvo en cuenta Fayol— cuando prevé, organiza, etcétera, está pensando en *toda* la empresa y no en éste o aquél de sus departamentos, pues si así hiciera dejaría de ser *ipso facto* el *director* para convertirse en el *jefe* del servicio o departamento en cuestión; es decir, «tecnificaría» o especializaría su función al referirla a una materia acotada de entre las varias que integran el conjunto de la organización, privándola de su rango directivo o general. De esta manera, los jefes sectoriales de los departamentos técnicos, comercial, etc., no pueden considerarse directivos respecto de la organización total, por amplias que sean las facultades de iniciativa y gestión que se les supongan dentro de «su» departamento y que en ningún caso podrán ir contra las «directrices» generales emanadas de la dirección.

A la vista de la apuntada distinción podrían perfectamente diferenciarse las *funciones directivas* de previsión, de organización... de los *servicios de gestión* de carácter técnico, comercial... y administrativo, cuyos respectivos haceres vendrían caracterizados no tanto por la aprobación de planes, proyectos, órdenes, etc., cuanto por el dominio específico de una técnica (la contable, la financiera..., la administrativa) instrumentalmente necesaria para la efectividad de lo dispuesto por la dirección. De acuerdo con esta distinción podría justificarse así la clasificación de Fayol: *la actividad presupuestaria carece de autonomía a efectos clasificatorios ya que, considerada como función, encaja en la de previsión y considerada como servicio en la financiera y contable.*

Advirtamos, finalmente, cómo esta defensa de la clasificación de Fayol de la primera de las objeciones que podrían hacersele tomando como base la de Gulick, la fundamentamos en las siguientes premisas que cualquiera, por supuesto el mismo Fayol, nos podría discutir: 1) Diferenciación entre funciones directivas (en Derecho orgánico serían las competencias propiamente dichas) y servicios de gestión; 2) reducción de las primeras a las cinco funciones de prever, organizar, etc., de las que todas las demás añadidas luego (*staffing...*) vendrían a resultar mero desarrollo analítico; 3) reducción de los segundos a las seis actividades genéricas homogéneas de carácter técnico, contable..., en las que también están precontenidas cualesquiera otras que por desarrollo de ellas se puedan obtener, v. gr., presupuestarias, agrícolas, sanitarias, etc.; 4) inversión de la perspectiva

que en las funciones directivas desciende desde la decisión a la gestión (quiénes y cómo deciden en todo y por todos) y en los servicios ascienden desde la gestión a la decisión (quiénes hacen y qué y cómo lo hacen); y 5) correspondencia entre las funciones y los servicios, de manera que toda acción de previsión, de organización, de mando, etc., tendrá que referirse necesariamente a materias de orden técnico, comercial, financiero, etc. y utilizar, en cada caso, para su elaboración y ejecución los servicios del mismo carácter.

La primera crítica u objeción que a tales premisas se podría formular es la de que en la práctica no resultará nada fácil determinar dónde termina la decisión (órganos de función directiva) y dónde empieza la gestión (servicios ejecutivos) dentro de ese complejo en funcionamiento continuo que es toda organización. Un intento de representar gráficamente la línea de separación entre ellos más se asemejaría a la imagen de un campo magnético que a las divisorias o líneas fronterizas de un mapa. Baste pensar que ni la decisión surge por generación espontánea de la cabeza del dirigente, sino que, antes bien, precisa de una compleja fase preparatoria altamente condicionadora de su contenido, ni lleva en sí, una vez tomada, la totalidad de las determinaciones necesarias para encauzar sin nuevos complementos y aportes directivos las subsiguientes tareas de ejecución. De aquí deriva fatalmente que quien «prepare» también decida por la vía «indirecta» de su «preparación» o competencia técnica, aunque no jurídica, y que quien gestione o ejecute decida, no menos, por la vía «directa» de la interpretación y el desarrollo de las directrices o normas generales minimamente susceptibles de aplicación inmediata a las realidades concretas (9). He aquí la razón práctica de por qué se postule, según ya hicimos notar, la vinculación de la Oficina del Presupuesto —servicio y no función— a la Presidencia del Gobierno —función y no servicio— desvinculándola del Ministerio de Hacienda —servicio, de derecho, que opera, de hecho, como función—. He ahí el porqué a las direcciones generales —formalmente gestión de servicios por ramas de asuntos homogéneos— se les denomine, sin embargo, sin que nos percatemos de la anomalía, «Centros directivos».

Dos son a nuestro juicio las razones determinantes de esta fluidez entre órganos de función directiva y servicios de gestión llamados a realizar las determinaciones de los primeros: 1) La estructura

(9) Viene aquí muy a colación la anécdota que se cuenta del sagaz político que fue el conde de Romanones: «Que mis enemigos hagan las leyes con tal de que me dejen a mí hacer sus reglamentos».

interna de las organizaciones en cuanto constituida por la suma o integración de otras organizaciones, no por inferiores o subordinadas, menos individualizables en razón de sus fines propios, sus cuadros directivos diferenciados (en ocasiones, incluso, sus Cuerpos especiales), etc., lo que hace que dentro de cada una de ellas se reproduzca, siquiera a menor escala, el mismo mecanismo de las funciones directivas. Una simple confrontación de las atribuciones que a los directores generales confiere el artículo 16 LRJ respecto de la organización denominada «Dirección General», con las que el 14 del mismo texto atribuye a los ministros con relación a la organización superior «Ministerio», así lo evidenciaría. De ello cabría deducir esta primera regla: *un órgano lo es de función directiva en cuanto se le contempla como todo de unas partes* (sic ministro, respecto de los directores generales) *y lo es de función ejecutiva o gestora en cuanto se le contempla como parte de un todo* (visión inversa de los directivos generales respecto del ministro,) y 2) la corriente circulatoria de funciones que se registra a lo largo y lo ancho de la línea de unión o dependencia de las organizaciones, ya sea ésta de jerarquía o de simple tutela y que determina que, dentro de ciertos límites, unas mismas competencias decisorias puedan ejercerse, según los casos, por los titulares de la organización-todo o por los de las organizaciones-partes. En el primer supuesto nos hallaremos ante un sistema orgánico altamente centralizado, caracterizable por relegar el papel de las organizaciones-partes al rango de simples servicios de gestión; en el segundo ante el sistema opuesto descentralizado o desconcentrado, cuya nota típica viene dada por el descenso de los niveles decisorios hasta las organizaciones-partes, cuyos titulares vienen a añadir de esta manera a su carácter de órganos gestores o subordinados el de portadores de funciones directivas de mayor o menor relieve. Pero bien se comprende que este trasvase inteorgánico de funciones ha de tener unos límites infranqueables y que serán los que imponga la necesidad de no romper aquella línea de dependencia jerárquica o tutelar de que antes hablábamos, rota la cual, nos encontraríamos, no ante un sistema orgánico, sino ante la ausencia de una organización por suplantación de las relaciones de interdependencia por las de independencia. De ahí que a lo que nunca podrá renunciar la organización-todo es al ejercicio directo de su función directiva (derecho-deber) *sobre el conjunto* de sus organizaciones-partes, no sobre éste o aquel de los servicios por ellas gestionados, ejercicio que se traducirá en un monopolio o exclusiva de las funciones de: 1) planificación, la más general de todas; 2) de organización, referida tanto a la estructura orgánica como a

los medios personales; 3) de coordinación entre sus recíprocas actividades, y 4) de vigilancia o control, que indicará hasta qué punto son los órganos gestores merecedores de la abdicación de funciones en ellos. Una calificada comprobación de estas correlaciones nos lo ofrece la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado que está contemplando, como su mismo nombre indica ya, a la «Administración del Estado» como organización-todo, y que reserva por ello a sus supremos órganos rectores (Consejo de Ministros, Comisiones Delegadas, Presidencia del Gobierno) el monopolio de las referidas funciones de planificación (arts. 10-1,2; 13-3), de organización (arts. 10-7,8; 13-7), de coordinación (arts. 10-2,8; 11-1,2,3 y 13-5) y de vigilancia o control (art. 13-4), sin posibilidad de delegación de las mismas en los ministros (art. 22-2) en cuanto que éstos son titulares de las organizaciones-partes (Ministerios) y no de la organización-todo (Administración del Estado). Tan es así, que algunas de esas funciones—concretamente las de planificación y coordinación que son las que más miran a la organización-todo o a la organización como un todo—ni siquiera aparecen citadas entre las atribuciones de los restantes órganos de la Administración del Estado (ministros, subsecretarios...), lo que no quiere decir, por supuesto, que de ellas se les prive sino simplemente que de ellas carecen respecto de la Administración del Estado vista como unidad y totalidad, por lo que ningún inconveniente habría, en cambio, en que los distintos reglamentos orgánicos departamentales, que parten ya de la unidad «Ministerio» como una totalidad se las atribuyeran, circunscribiéndolas a su propio ámbito interno.

b) *Objeción segunda.*—Respecto a la segunda objeción que oponíamos a la clasificación de Gulick, es decir, al porqué desglosa la función presupuestaria de la de planificación, siendo así que como acabamos de ver, ambas se nos muestran como directivas y su única diferencia radica en que ésta funciona como «género» y aquella como «especie» (10), procede hacer asimismo las siguientes puntualizaciones: 1) Que acaso en la mente de Gulick operase la idea, no ajena por cierto a la propia mecánica presupuestaria, según la cual, primero se establecen los objetivos a alcanzar y los órganos de acción (planificación-organización) y luego se les dota—si económicamente es posible dentro del periodo presupuestario y las Cortes conceden los créditos necesarios—de los medios precisos para la consecución

(10) Una demostración de esto la tenemos en la accesoriedad de los Presupuestos Generales del Estado—especialmente de sus gastos de inversión—respecto de los Planes de Desarrollo económico y social, que predeterminan el curso de la política económica y financiera de un país cara al futuro inmediato (planes decenales, quinquenales...).

de aquellos (presupuestación propiamente dicha) (11); 2) la dualidad o separación orgánica que se produce en los servicios administrativos de cobertura o gestión encargados de la preparación y posterior ejecución del «plan» y del «presupuesto», respectivamente, y que en el caso de nuestra Patria se concreta en la existencia de un Ministerio o Comisaría para el Plan de Desarrollo y otro de Hacienda para el presupuesto; y 3) que la función presupuestaria es quizá la única que, en unión de la de personal, también recogida por Gulick, e íntimamente conectada con ella, reúne la doble característica de ser, a la vez, un auténtico «servicio general», es decir, afectante a todos los sectores de la organización y no específicamente a alguno de ellos, y requerir, sin embargo, de una técnica de gestión altamente especializada (finanzas, contabilidad, Derecho tributario como Derecho administrativo *sui generis*, etc.) reflejada en la diversidad de Cuerpos especiales dependientes del Ministerio de Hacienda y en la existencia de un control general y peculiar (la llamada «Intervención General del Estado») distinto e independiente del control administrativo general que, si llegara a crearse, habría que vincularlo naturalmente a la Presidencia del Gobierno, con lo que se haría más perceptible aún ese paralelismo cuasi competitivo tan frecuentemente constatable entre la Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Hacienda (*vid.* una más amplia referencia a estas cuestiones en nuestros trabajos «Los servicios generales en la Administración española: su dependencia funcional y encuadramiento orgánico»; *DA* núm. 97, y «La ordenación de la función inspectora en el Derecho orgánico español», *DA* núm. 100).

3.4 CHESTER I. BARNARD Y SU CLASIFICACIÓN DE LAS FUNCIONES DIRECTIVAS: MANDO DIRECTIVO Y MANDO EJECUTIVO

He aquí una más de las clasificaciones que merece ser recogida, aunque sólo fuera en atención y por tentación al título del libro en el que aparece expuesta: *Las funciones de los elementos directivos*, IEP. Madrid, 1959. Sin embargo, hemos de confesar que, a este respecto, el título—tan directamente alusivo a las funciones directivas; objeto precisamente de nuestro trabajo—promete más de lo que da y ello por una razón: porque parece limitarse al desarrollo de una sola de las funciones directivas de Fayol, la de mando,

(11) Esto no es sino una consecuencia más de la conocida diferenciación entre las economías privadas y la Hacienda pública: la Administración determina primero sus objetivos y luego sus medios; las empresas privadas primero sus medios y luego sus objetivos.

en la que, ciertamente, van presupuestas las otras cuatro funciones, pero sin confundirse con ella. Téngase en cuenta, en efecto, que función directiva y mando, o dirección y mando, si se quiere, no son términos equivalentes en Fayol, razón por la que no ha de sonar a innecesaria redundancia la afirmación—que en otro caso carecería de sentido—de que el mando, o dirección, es una función directiva. Es decir, el mando es sólo una más entre las funciones directivas, tal como las concibe Fayol, y a su estudio parece contraerse Barnard:

Lo que está en la base de todo esto es que en realidad hay dos nociones de la dirección, una amplia o genérica en la que quedaría abarcado incluso el poder soberano o supremo de una organización (dirigir a los que dirigen sin ser por ellos dirigidos) y otra restrictiva o específica en que el mando y la obediencia coexisten (dirigir a los subordinados para mejor ejecutar el mandado por los superiores). Piénsese en el Poder Legislativo del Estado (mando directivo) respecto del Poder Ejecutivo o Administración (mando ejecutivo); en la junta general de accionistas de una sociedad (mando directivo) respecto de su Consejo de Administración y, más expresivamente aún, respecto de su director-gerente (mando ejecutivo); etcétera; situaciones todas ellas en las que se hace claramente perceptible este principio: *Dirección y ejecución son funciones que coexisten en todos los niveles orgánicos con la sola excepción del llamado mando soberano o supremo, al que bien podríamos calificar por ello, sin temor a la redundancia, de mando directivo*. Sucede entonces que cuando se miran las funciones de los elementos dirigentes prescindiendo de lo que tienen de ejecutivas, bien porque realmente no lo tengan (órganos soberanos), bien porque se haga abstracción de este factor o dimensión del mando (el mando empieza donde empiezan los subordinados), obtenemos la impresión de que enumerar la dirección o mando entre las funciones directivas entraña una confusión de la parte con el todo, impresión que se evitaría con sólo tener en cuenta que en la clasificación de Fayol se combinan a la vez los aspectos directivo (referencia a los subordinados) y ejecutivo (referencia a los superiores) consustanciales a todos los mandos intermedios (12).

(12) Obsérvese cómo por el juego equívoco de los términos «función directiva» y «dirección» y por la imprecisión del lenguaje para expresar con exactitud nuestra riqueza de pensamientos, el título de Barnard puesto en términos de la clasificación de Fayol nos daría este galimatías: «Las funciones directivas de la función directiva de mando». Esto se evita en el idioma inglés, donde los mandos intermedios son denominados precisamente «ejecutivos», según prueba el título original de la obra de Barnard: *The functions of the Executives*.

Sentada la precedente aclaración, he aquí ya cuáles son en opinión de Barnard, las funciones de los elementos dirigentes:

1) Proporcionar y mantener el sistema de comunicaciones en el seno de la organización. Reputamos esencial esta función, pues que a falta de dicho sistema se haría imposible el buen funcionamiento de la organización por falta de información en los puntos centrales en donde esa información se transforma luego en decisión, es decir, en el motor mismo de la organización. Es curioso notar cómo reaparece aquí, en pleno despliegue de efectos, la función informativa, que tan sagazmente destacara Comte, y que en Barnard parece tomar la forma de este imperativo categórico del dirigente con el que queremos resumir, en apretada síntesis, lo más esencial de su doctrina: *estructura de tal forma la organización que te permita mantenerte continuamente informado —a ti y a tus subordinados— de todo cuanto en ella acontece a fin de que estés siempre en condiciones de conducir a los acontecimientos en vez de que los acontecimientos te conduzcan a ti*. En este breve mandato van precontenidas, como es fácil deducir, además de la función informativa o básica—en la que va embebido el control—las restantes funciones directivas de Fayol, ya que, en efecto, no otra cosa que prever es anticiparse a los acontecimientos para evitar ser desbordado por ellos; lo que exigirá mantener continuamente a punto la organización, de que resultará, como natural efecto la coordinación, y todo ello gracias a una acción continua de mando o emanación de órdenes, instrucciones y consignas al conjunto de los subordinados y, muy especialmente, a los mandos ejecutivos o intermedios.

2) Promover el afianzamiento de los esfuerzos esenciales o, lo que es lo mismo, conseguir las prestaciones necesarias de los miembros de la organización. Reaparece aquí—formulación nueva de una realidad vieja—el *staffing* de Gulick, si bien remarcando por igual los aspectos de relaciones públicas (faceta positiva o estimulante de las buenas cualidades de los funcionarios), de inspección, disciplinaria (faceta negativa o inhibitoria de sus malas cualidades) y de administración de personal propiamente dicha (selección, capacitación...). Barnard calibra perfectamente que la organización será siempre lo que sean sus funcionarios, por la misma razón que para obtener un producto de primera calidad, lo primero que habrá que asegurarse es la calidad de los materiales a emplear. De ahí el énfasis que pone en subrayar como «tarea primaria de la organización dirigente» la de acoplar el elemento personal a la estructura racionalmente diseñada, ya que, en principio, «los hombres no son buenos ni malos, sino buenos o malos en esta o aquella posición».

Del acierto con que se haga el acoplamiento «hombre-puesto» dependerá en suma la eficacia de la organización, ya que sus «centros de comunicación» internos que integran la textura misma de su total sistema de comunicaciones, vienen a identificarse precisamente con esa conjunción hombre-puesto, razón por la que Barnard los define muy certeramente, como «el rendimiento organizativo de una persona en un lugar».

3) Formular y definir los propósitos, objetivos y fines de la organización. En posesión de la información necesaria, para poder tomar las decisiones que el buen montaje de la organización exige (primera función) y con el personal dispuesto ya para entrar en acción con espíritu disciplinario y entusiasta (segunda función) se hace preciso su puesta en marcha con el fin de encauzarla de manera ininterrumpida (andar es seguir andando) y totalitaria (si uno se retrasa los demás no avanzan) hacia el logro de unos objetivos que se van progresivamente desdoblando y concretando, de tal manera que, en el límite de ese desdoblamiento, estarían ya las simples tareas que se nos aparecerían, así como la participación de los puestos inferiores de la organización en la realización de sus objetivos primarios. Pero digamos esto con las mismas palabras de Barnard, que nos parecen enormemente sugerentes: «... la organización para la determinación del propósito es la organización para la especificación de la labor que se ha de realizar, y las especificaciones se realizan, en su estadio final, cuando y donde se verifica la labor. Me figuro que *al menos nueve décimas partes de toda la organización residen en las responsabilidades, en la autoridad y en las especificaciones de los que prestan las últimas aportaciones, de quienes van a aplicar sus energías personales a objetivos finales concretos...*»; «... la formulación y delimitación del propósito es entonces una función ampliamente repartida, cuya parte más general es sólo la dirigente. En este hecho estriba la dificultad más importante inherente al funcionamiento de los sistemas de cooperación: la necesidad de adoctrinar a los niveles inferiores en los propósitos generales y en las decisiones principales para que permanezcan firmemente unidos y capaces de hacer coherentes las decisiones últimas y pormenorizadas, y la necesidad, para aquellos que están en los niveles superiores, de tener constante conocimiento de las condiciones concretas y de las decisiones específicas de los «últimos» miembros, de lo que y de los cuales se encuentran muchas veces los dirigentes muy aislados. Sin esta coordinación, por encima y por debajo de la línea de las decisiones convenientes, las decisiones y los propósitos generales serían meros procedimientos intelectuales en el vacío

de la organización, aislados de la realidad por capas de incompreensión» (*opus. cit.*, p. 263).

Advirtamos finalmente el énfasis con que destaca Barnard que la organización no funciona por la acción única de sus más altos dirigentes, sino que junto a la acción de éstos se da la de sus inmediatos subordinados, igualmente directiva, y no menos necesaria para la concreción, así de los objetivos como de las subsiguientes tareas ordenadas a su realización. De ahí lo significativos que resultan los dos plurales del título de su obra: «funciones» y «elementos dirigentes».

3.5 LA CLASIFICACIÓN DE BERNARD GOURNAY: MÁXIMA AMPLITUD DEL CAMPO CLASIFICATORIO

Otro de los autores que se ha ocupado—y por partida doble—de las funciones administrativas y su enumeración y clasificación es B. GOURNAY (*Vid.* «L'Administration»; Colec. «Qué sais-je»; n.º 1.004, 1964, pp. 6 a 54, e «Introduction a la Science Administrative»; A. Colin, París, 1966, pp. 17 y ss.). En la primera de estas obras—la segunda es una reproducción simplificada de la primera, en este concreto aspecto—establece el siguiente esquema clasificatorio tripartito:

a) *Funciones principales*, que lo son aquellas por razón de las cuales el poder político ha instituido los servicios públicos. Merecen esta conceptualización los cuatro grupos de funciones siguientes: 1) *las de soberanía* (defensa nacional y asuntos exteriores; justicia y orden público; derechos fundamentales y relaciones con la opinión pública); 2) *las económicas* (emisión de moneda; ordenación de los sectores económicos—agricultura, industria, transportes, etc.—; servicios comunes a todos ellos—financiación, mano de obra, crédito, fiscalidad, comercio exterior, etc.—; coordinación general y acondicionamiento del espacio); 3) *las sociales* (sanidad, vivienda y urbanismo; derechos e intereses de los trabajadores; etc.), y 4) *las educativo-culturales* (investigación científica; enseñanza; cultura, arte; etcétera).

b) *Funciones auxiliares* que define, muy expresivamente, como aquellas que— a diferencia de las anteriores—no se prestan directamente al público, sino a los demás funcionarios y servicios. Agrupa en ellas a las siguientes clases de funciones o servicios:

administración de personal; adquisición y gestión de bienes y material; presupuestos y contabilidad; funciones jurídicas y contenciosas; y documentación.

c) *Funciones de dirección o de estado mayor* que define como aquellas que directamente miran y aparecen íntimamente ligadas al ejercicio de la autoridad y a la elaboración de la política de los servicios. Engloba en ellas a las funciones de *estudio, previsión, organización, control y relaciones públicas.*

Esta clasificación, a la que se han formulado diversas objeciones (13), no difiere sensiblemente de la de Fayol si se tiene en cuenta que:

1.º Las funciones de soberanía y las sociales podrían equipararse—servata distantia— a las de seguridad, de las que vendrían a ser un mero desarrollo o trasplante desde la empresa al Estado. Y decimos al Estado y no a la Administración, porque la amplitud del campo clasificatorio en Gournay desborda los estrictos contornos de ésta.

2.º Que otro tanto sucede con las económicas respecto de las comerciales, financieras y contables, siquiera aquí dé la impresión de que Gournay simplifica o sintetiza a Fayol, en vez de desarrollarlo o amplificarlo. Digno de notarse es, sin embargo, como Gournay desglosa la función presupuestaria y contable del grupo de las económicas, para incluirlas en las auxiliares o administrativas propiamente dichas, postura que viene a avalar los razonamientos que hacemos más arriba al contrastar las clasificaciones de Gulick y Fayol respecto de esta misma función.

3.º Que las funciones auxiliares se corresponden con las administrativas de Fayol, con los reparos ya expuestos, por lo que respecta a la función jurídica y contenciosa. Hemos de hacer notar, sin embargo, cómo la calificación de «administrativa» o auxiliar dada a esta función podría sólidamente fundarse en el hecho de que la Administración no existe teleológicamente— a diferencia de la Jurisdicción— para defender y reparar los derechos individuales de los administrados, sino para promover el interés público, frente al que tales derechos operarían, en todo caso, como un límite a res-

(13) V. gr. que trata paradójicamente ocho veces más por extenso de las funciones auxiliares que de las principales; que las gestiones del personal y material antes dicen relación a los medios que a los fines; que la función contenciosa difícilmente podría considerarse como auxiliar, aunque sólo fuera por su carácter externo a la Administración y su misión fiscalizadora; que las funciones de «estado mayor» sólo indirectamente se pueden considerar directivas y las de relaciones públicas ni siquiera indirectamente, etc. En el texto intentaremos valorar algunas de estas objeciones.

petar, pero nunca como una norma a seguir. De ahí que al conocer en estas materias, la Administración más trate de prestarse un servicio a sí misma (asegurarse de que su actuación es legalmente correcta por lo que no corre el riesgo de verla jurisdiccionalmente perturbada) que de garantizarles sus derechos—no fundamentales— a los administrados.

4.º Que las funciones de dirección o de estado mayor equivalen a las funciones propiamente directivas de Fayol, como lo prueba la inclusión en ellas de la de estudio (explotación de la información o documentación acumulada), previsión, organización, control y relaciones públicas. Sorprende, en cambio, la no mención de la coordinación, por presuponerla embebida, sin duda, en las dos primeras. Igualmente es digno de hacerse notar como a pesar de calificar estas funciones de dirección las sitúa en la fase preparatoria o de estudio de la decisión (*staff*), desligadas, por ello, del ejercicio efectivo de esa dirección (*line*). Esta vinculación de las funciones de dirección con las de estado mayor le lleva lógicamente a excluir de ellas el «mando» que, como vimos, era una función directiva, con significación propia, en Fayol. ¿Dónde incluir entonces la función de mando, propiamente dicha? Parece que no quepa más solución lógica que la de encajar el mando directivo o supremo—*vid supra*— en las funciones de soberanía y el ejecutivo o subordinado en las auxiliares o administrativas. En cualquier caso, vuelve a quedar patente, desde esta nueva perspectiva, lo difícil que resultará en la práctica separar lo que es pura decisión de lo que es su preparación o ejecución por parte de los órganos de *staff*.

3.6 POSTURA DE DRAGO Y GOYARD: EFECTOS PRÁCTICOS DE UNAS NUEVAS PREMISAS CLASIFICATORIAS

Pese a la amplitud de algunas de las clasificaciones expuestas, ninguna va a llegar en sus respectivos análisis a la riqueza de puntos de vista contenidos en la realizada por R. Drago y C. Goyard (*vid. «Les missions de l'Administration», en Traité de Science... cit., pp. 225 y ss.*). Estos autores empiezan por establecer una serie de premisas para el mejor enmarcamiento y rigor de su clasificación y que podríamos resumir así:

1) Separación entre las funciones del Estado (variables según las ideologías políticas vigentes—v. gr., liberalismo, socialismo...—) y las de la Administración (inmanentes a toda sociedad política, cualquiera que sea su signo ideológico). Sólo tomando esta precaución

se evitará el identificar las funciones administrativas con los catálogos de las diferentes organizaciones ministeriales. Es un poco lo que, como vimos, ocurría con la precedente clasificación de Gournay.

2) No confusión del principio de separación de poderes, que mira al Derecho constitucional, y por derivación suya, al Derecho administrativo, y que puede faltar en ciertos tipos de Estados (absolutos o totalitarios; regímenes de asamblea, etc.) con las misiones de la Administración, pertenecientes al campo de la ciencia de la Administración y cuyo objetivo es constante: ejecutar las tareas encomendadas por los órganos detentadores del poder, adaptándolas a las situaciones concretas. Hagamos notar cómo en nuestra opinión este aserto sólo es válido si se parte de la distinción entre «poderes» (Derecho político) y «funciones» (ciencia de la Administración), pues evidentemente no se pueden manejar dentro de un común sistema clasificatorio conceptos no homogéneos. Pero discrepamos de él si la investigación se encauza exclusivamente del lado de las funciones, por las razones más arriba aducidas. Piénsese —y esto los propios Drago y Goyard lo reconocen implícitamente— que la Administración no puede ser «sólo» ejecución, sino «además» adaptación de lo ordenado a las situaciones concretas, y esto ya es mando; mando «ejecutivo», es verdad, según veíamos también, pero, a la postre, mando.

3) No confusión entre los medios utilizados para la realización de los fines (jurídicos, humanos, materiales, técnicos, todos los cuales confluyen, en mayor o menor medida en los servicios públicos) con estos mismos fines, desde los que únicamente cabe definir y caracterizar el término misión o función. Esta no es sino ese mismo fin, visto antes de su realización, y, en tal sentido aparece condicionada por los medios pero sin identificarse con ellos (vid. *supra* nuestro concepto de «lo funcional», acorde en todo con esta puntualización o premisa).

Establecidos estos presupuestos o bases previas, descubre Drago —autor de esta primera parte del trabajo— las siguientes misiones esenciales o indefectibles en la Administración, cualquiera que sea el régimen político en que se inscriba:

1) *Misiones de información*, ya que, informado, se va a todas partes e ignorante a ninguna. Nos remitimos a todo lo ya dicho sobre este punto.

2) *Misiones de estudio*, ya que aquella información no se troca en acción por sí sola, sino a través del estudio reflexivo de las alternativas que abre a los fines del que obra.

3) *Misiones de preparación de las decisiones*, etapa que marca,

en el proceso decisorio, la fase siguiente a la anterior (del informe a la propuesta) y que supone el aprovechamiento de la información aportada por las dos precedentes. Aunque normalmente la decisión corresponde a la autoridad política, no obstante, en los casos menos importantes o cuando la información obtenida excluya racionalmente todas las soluciones posibles menos una, podrá decidir el mismo órgano proponente por delegación.

4) *Misiones de ejecución y de adaptación*, que constituyen la parte más substantiva del total quehacer administrativo y a través de las cuales la Administración sale de sí misma para entrar en contacto y relación con los administrados.

La precedente clasificación, por su prurito de ser aséptica en el plano político—como si fuera posible ignorar que la Administración lo es precisamente del Estado (art. 1.º LRJ)—, a la vez que omni-comprehensiva y estable en el terreno doctrinal y teórico, apenas si pasa de ser algo más que una fórmula abstracta y vacía de todo contenido material y tangible. De ahí que Drago—con la colaboración en esta parte de Goyard—parezca querer evadirse de esta posible objeción ofreciéndonos una nueva clasificación, complementaria de la anterior, y más pegada ya a la realidad que ella. Hela aquí:

1. *Misiones generales*.—Llamadas así porque se pueden descubrir en todos los servicios al tener precisamente por objeto el de mantenerles y apoyarles en su actividad. Se descomponen, a su vez, en las dos categorías siguientes:

a) *Misiones de concepción*, que abarcan a las de:

a') *Previsión*, en las que incluyen las de *información* («Sin saber, mal se puede prever», dijo ya Comte) y las de *planificación* (conversión de esa información en «plan» por medio de su total y sistemático aprovechamiento).

a'') *Las de organización de servicios y gestión de personal*, que configuran como una administración de la Administración o auto-administración.

b) *Misiones de dirección*, en las que engloban las tres categorías de misiones siguientes:

b') *De orientación de las acciones a emprender*, que abarcan tanto la orientación general del hacer administrativo, derivado de la preparación del presupuesto y consiguiente distribución de los medios financieros (14), cuanto esa misma orientación, proyectada ha-

(14) «La preparación administrativa de la ley de finanzas conteniendo el presupuesto del Estado... supone una auténtica misión de dirección», dicen Drago y Goyard. «La hegemonía de hecho del Ministerio de Hacienda viene a re-

cia el sentido que deba presidir la llamada intervención administrativa cerca de los diferentes sectores económicos (agricultura, industria y comercio).

b") *De mando* de las acciones hacia su conversión en los objetivos perseguidos, empleando al efecto los medios pertinentes: reglamentación, etc.

b'") *De control o fiscalización* de las acciones emprendidas.

Es de notar cómo este grupo de misiones, por su carácter general y su doble proyección interna o hacia dentro de la Administración y externa o hacia fuera de ella, se corresponde con las atribuciones legales de los órganos directivos de función general, representados por la Presidencia del Gobierno respecto de la Administración central y los gobernadores civiles con relación a la Administración provincial (cifr. la enumeración procedente con la que resulta de los artículos 13 LRJ y 13 a 17 del decreto de 10 de octubre de 1958).

2. *Misiones particulares de carácter técnico.*—Se caracterizan por perseguir la satisfacción de objetivos específicos o no comunes, por lo que, a diferencia de las misiones de carácter general, sus manifestaciones no alcanzan a la totalidad de la organización administrativa, sino solo a parte de sus unidades o servicios, que son los que concretamente asumen su ejercicio en régimen de exclusividad o, a lo más, de una mínima y eventual concurrencia. Nótese bien—y esta aclaración nos parece obligado hacerla para mejor comprender la clasificación que se expone— que la particularidad de estas funciones sólo lo es tal cuando se predica de la Administración como organización o conjunto de unidades administrativas (Ministerios, Subsecretarías, Direcciones Generales...), no así cuando se la contempla (*sic* Forsthoff) como actividad o soporte de servicios directamente prestados a los administrados (mantenimiento del orden público, transportes y comunicaciones, educación nacional...). Ello quiere decir que así como existen unas funciones generales dentro de la «Administración-organización», concretadas en los llamados «servicios generales» o administrativos repartidos por toda ella, se dan igualmente otras funciones generales dentro de la «Administración-actividad», cuya diferenciación respecto de las primeras estriba en que no subvienen a las necesidades instrumentales o de funcionamiento de todas y cada una de las unidades administrativas que componen la Administración, sino a las necesidades vitales o existenciales de todos y

frendar la oportunidad de clasificar las misiones financieras entre las proplamente directivas y concretamente entre las llamadas por nosotros de orientación y preparación.» Confróntese esta opinión con la expuesta por nosotros más arriba al tratar de la función de *budgeting* en la clasificación de Gulick.

cada uno de los individuos que integran la comunidad nacional o Estado. Tal ocurre, por ejemplo, con las funciones de seguridad u orden público y de representación interior y exterior del Estado, cuyo carácter solidario e indivisible frente a todos los miembros de la comunidad nacional y no sólo frente a ciertos sectores de población con intereses diferenciables o contrapuestos —verbigracia, comerciantes o industriales, agricultores o ganaderos, patronos u obreros...—, les imprimen claramente el carácter de generalidad o nacionalidad que les atribuimos. De ahí la tendencia, claramente perceptible en la Administración periférica, que es la más próxima al administrado, a vincular tales funciones en los órganos de función general (prefectos en Francia y gobernadores civiles en España) y a remachar esta cualidad con la cada vez más intensa y creciente gravitación de los mismos hacia la Presidencia del Gobierno, que asume en la esfera central idénticas misiones representativas (artículo 13-1 LRJ).

Así, pues, existen dos clases de «generalidad» aplicables a las funciones o misiones administrativas: una, que se extrae o hace derivar de los elementos internamente constitutivos de la Administración, y que es la generalidad propiamente dicha, y otra, que únicamente puede inducirse saliendo de ellos para situarse en la incidencia de su acción sobre los administrados. Es natural que Drago y Goyard miren a la Administración preferentemente desde la primera de las dos perspectivas indicadas, ya que la moderna Ciencia de la Administración, a diferencia de la clásica, simbolizada en L. von Stein, se cuida más de los aspectos internos o reflexivos (organización, personal, procedimientos...) que de los externos o transitivos (policía, fomento, servicios públicos...) de la Administración, razón por la que, en otro lugar, hemos podido hablar del narcisismo de la reforma administrativa. Cuando aquellos autores quieren aludir a este segundo tipo de generalidad suelen sustituir esta expresión por la de «nacionalidad».

Expongamos ya, sin más preámbulos, el esquema de las misiones particulares de carácter técnico, que es como sigue:

a) *Misiones de interés nacional*, en las que quedan comprendidas las dos siguientes, acabadas de aludir:

a') *Las de representación*, así exterior o diplomática como interior o gubernamental.

a'') *Las de seguridad*, con idéntico desdoblamiento en exterior (ministerios militares) e interior u orden público (Ministerio de la Gobernación).

b) *Misiones de ejecución y gestión*, en las que se abarcan los dos grandes grupos siguientes:

b') *Misiones de carácter económico*, en las que incluyen las obras públicas, los transportes y telecomunicaciones, la búsqueda y explotación de las fuentes de energía y el urbanismo y la construcción (15).

b'') *Misiones de carácter social*, en cuya rúbrica engloban la educación y cultura, la seguridad y acción social y la sanidad y asistencia médica.

En cuanto al juicio que la precedente clasificación nos ofrece, damos por reproducido aquí cuanto dijimos al valorar la de Gournay, con la que tantos puntos de coincidencia presenta. Puede decirse que todas las funciones de Fayol aparecen recogidas y amplificadas en la clasificación de Drago y Goyard: las administrativas, con inclusión de las directivas, en las misiones generales, y las especiales (técnicas, comerciales...) en las misiones particulares de carácter técnico. Una omisión de bulto se sigue notando, sin embargo, y es la de la función directiva de coordinación, a la que parece vuelve a subsumirse en la de organización, de la que, no obstante, la separan no pocas notas como en otro lugar hemos intentado probar (*vid.* nuestro trabajo «La organización como técnica coordinatoria: redistribución de competencias y conflictos de atribuciones», *Boletín de Documentación de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación* núm. 40).

Conscientes Drago y Goyard de que una clasificación no pasa de mero entretenimiento o juego de habilidad si de ella no se pueden obtener consecuencias de orden práctico y no sólo docente, se plantean a su vista el siguiente problema: ¿Qué será mejor, adaptar la Administración a sus misiones—es decir, modificar su estructura orgánica—o, inversamente, adaptar las misiones a la Adminis-

(15) Es curioso notar la no inclusión, o al menos la no mención expresa, en este grupo de la agricultura, la industria, el comercio y el turismo, sin duda por suponer los autores tales actividades como de *contenido económico*, si, pero no de *ejecución y gestión* por parte de la Administración, la que asume tan sólo respecto de ellas funciones de intervención y tutela cerca de la iniciativa privada, pero no de gestión de un servicio público propiamente dicho (principio de subsidiariedad). En este sentido las encuadran, según vimos, en las misiones de orientación de las acciones a emprender por la iniciativa privada, tesis discutible una vez que la Administración se ha convertido a sí misma en empresa industrial (INI), agraria (I. N. de Colonización) y turística (Subsecretaría de Turismo). Sin embargo, no se olvide que algunas de estas actividades de la Administración no son consideradas por parte de la doctrina como verdaderos servicios públicos. Villar Palasí, concretamente, acuñó para ellas, como sabemos, el nuevo término de «dación de bienes al mercado», que hizo alguna fortuna.

tración?—esto es, mantener esa estructura, encajando en ella las nuevas funciones o redistribuyendo las mal acopladas—. La pregunta es de la mayor importancia práctica en cuanto, en efecto, resulta de diaria constatación, la existencia de órganos que asumen más de una función y de funciones que son asumidas por más de un órgano. Tendríamos entonces que llamando A, B, C... a los órganos y a, b, c... a las funciones, la situación actual de incardinación de éstas en aquéllos quedaría representada por la fórmula Aabc, Bbac, Ccba..., planteándose la cuestión de si sería posible y ventajosa su sustitución por esta otra: Aaaa, Bbbb, Cccc... La solución a que llegan los citados autores, y que suscribimos plenamente, sintetizándola, es la siguiente:

1. Mejor que proceder a una reforma de estructuras parece lo sea, en principio, el imponer una nueva redistribución de funciones entre las unidades preexistentes.

2. Esta redistribución será, sin embargo, poco viable en el caso de los llamados servicios generales o comunes a todos los departamentos (funciones administrativas) o sólo a algunos de ellos (funciones técnicas, pero de un mismo denominador común, verbigracia, económicas, sociales, etc., como lo prueba, en el caso de nuestra Administración, la existencia de tantas Subsecretarías y Secretarías Generales Técnicas (típicos servicios generales) como departamentos, y, en el caso de la Administración francesa, el fracaso de los numerosos intentos de crear un Ministerio de Economía (16). Cuando los servicios tienen el hábito de funcionar aislados resulta más fácil intentar coordinarlos que fusionarlos en uno solo. Habrá duplicidad de servicios, es cierto, pero compensable con una mayor agilidad de gestión. En cuantos casos se han fusionado servicios generales de envergadura (personal, centralización de adquisiciones, etc.) pronto se hizo necesario ir delegando las facultades de gestión—no así las de dirección y control—en las propias unidades consumidoras de tales servicios.

3. Las misiones técnicas—no administrativas—de objetivos precisos—no plurales o difusos—afectantes a un sector delimitado de población o de intereses profesionales—no a dos o más de ellos—deben, en cambio, ser unificadas en su gestión, confiándolas a un servicio homogéneo y especializado, con lo que se evite la proliferación desordenada de unidades y de cuerpos sin justificación posible

(16) De Gaulle ha vuelto al intento, como sabemos, pero alejándose un poco del esquema departamental puro. Nos hallamos aquí no tanto ante un nuevo superdepartamento que anule a los anteriores (criterio estructural puro) cuanto ante una especie de vicepresidente para un determinado ramo de asuntos (criterio funcional puro, consistente en la creación de un órgano de dirección que se inserta en y actúa desde la misma estructura preexistente).

al perseguir unas y otros unos objetivos comunes y emplear unas técnicas análogas. En este sentido se actuó en Francia al fusionar en uno solo los diversos cuerpos dependientes del Ministerio de Agricultura como base de arranque para una posterior reestructuración de los servicios periféricos de este departamento, y se vincularon, en nuestra patria, al Ministerio de Educación Nacional las diversas enseñanzas técnicas (agronómicas, industriales, de la construcción, etcétera) dependientes, hasta el año 1931, de los respectivos departamentos técnicos. La misma idea parece inspirar a quienes postulan la creación de un Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, de Construcciones Oficiales, de Transportes y Comunicaciones, etc. (*vid. ad exemplum*, Delgado Iribarren y Precioso Precioso: «Problemas de estructura orgánica de la Administración Central», en *Primera Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa*, P. del Gobierno, Madrid, 1958, pp. 171 y ss.).

4. Es de la mayor importancia distinguir entre *misiones permanentes, ordinarias o tradicionales*, constitutivas de la llamada «Administración de gestión», y misiones *temporales, extraordinarias o nuevas*, integrantes de la asimismo denominada «Administración de misión» (he aquí una nueva clasificación de las misiones desde el punto de vista de su duración) a los efectos de incardinar las primeras en los servicios ya existentes (para lo que podría ampliarse, opinamos, en caso necesario sus plantillas de personal, pero solo excepcionalmente su estructura) y atribuir las segundas a órganos de nueva creación con el carácter de «grupos operacionales» o equipos móviles. «Es necesario crear—dice E. Pisani—paralelamente a las administraciones tradicionales, sin negar por ello la necesidad de su reforma, administraciones especializadas, dinámicas, creadoras, a las que se confiaría la función de tomar las iniciativas necesarias en materia de reordenación y planificación de servicios.» (*Vid. e. Pisani: «Administration de gestión, Administration de mission», en Rev. Fran. de Science Politique*, 1956, núm. 3, pp. 315 y ss.) Cabe preguntarse, pues, si la solución del problema de la adaptación de las estructuras a las misiones de la Administración no estará precisamente en esta especialización «a dos niveles»: servicios de ejecución y de gestión, de una parte, y Administración de misión, de otra; de esta manera, y en el supuesto de que surjan nuevas necesidades, siempre será preferible que antes de realizar los gastos de creación de uno o más servicios ejecutivos *ad hoc* se calibre la posibilidad de poder satisfacerlas por medio de los servicios ya existentes (art. 3 LPA), que contarían al efecto con la ayuda de los órganos de misión en la fase de implantación y puesta en marcha de los mismos, hasta su total

arraigo y regularización. Y ello porque todo servicio de nueva creación, al nacer, presenta las notas de extraordinario, que va luego perdiendo poco a poco, a medida que su funcionamiento se estabiliza y sus cuadros de personal se burocratizan en la inercia de la gestión. He aquí el peligro que acecha siempre, y que reiteradamente ha sido denunciado, a los órganos de *staff* cuyo personal no se renueva y cuyos cometidos no se diversifican dentro de la amplia gama de funciones de la organización a la que apoyan.

Nada se opone, pues, en principio, a que la Administración de misión asuma, cuando así lo crea necesario, tareas de ejecución y puesta en marcha de sus propios programas, para lo que los genuinos servicios de gestión en cada caso afectados le prestarían los medios y colaboraciones precisos. Tendríamos entonces, a la luz de esta nueva perspectiva no dos, sino tres clases de misiones, origen de otras tantas Administraciones:

a) *Administración de concepción*, que asumiría misiones de carácter *particular y permanente* (hacer siempre, pero nunca lo mismo, cabría decir para su mejor caracterización) y cuyo paradigma en nuestra Administración sería la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, para toda la Administración, sus homónimas ministeriales, para los respectivos departamentos y, con relieve muy singular, la Comisaría del Plan de Desarrollo. En todo caso, la Administración de concepción será siempre una Administración *central* o superior, pues que únicamente desde el centro o desde lo más alto se puede tener esa visión de conjunto y ese criterio de unidad predicables de toda función directiva de concepción.

b) *Administración de misión*, que se encargaría de misiones *generales y temporales* (hacer de todo, pero no por todo el tiempo ni en todas partes) y que correría a cargo de grupos operacionales o equipos móviles integrados por expertos y que actuarían *in situ* con el carácter de destacados de la Administración de concepción. He aquí una poderosa incitación a ese brillante conjunto de funcionarios «directivos», «inspectores», «diplomados», etc., para el día en que quienes les otorgaron sus diplomas o nombramientos les convoquen a una verdadera empresa de reforma y mejora de nuestra Administración.

c) *Administración de gestión*, a la que se confiarían las misiones *generales y permanentes* (hacer de todo, pero siempre lo mismo —tareas repetitivas—, por todo el tiempo y en todas partes).

5) Finalmente, ha de valorarse el criterio del rendimiento como suprema patente de justificación de una organización. Cuando un servicio actúa en términos de manifiesta economía, celeridad y éfi-

cacia (art. 29 LPA) debe subsistir, pues otra cosa sería tanto como sacrificar la realización material de los objetivos a los principios formales de la lógica; a no ser que se tenga la certeza —que difícilmente se tendrá— de que, extinguido el organismo, su grado de eficacia sería mantenido por el que le absorbiera. De ahí la suma prudencia con que habría de procederse, creemos, a la hora de estructurar, con riesgo de burocratización, un servicio de tan perfecto y engranado funcionamiento como lo es entre nosotros, por ejemplo, el de Correos y Telecomunicación. En esta línea de mantener a ultranza lo probadamente eficaz, se ha llegado incluso a postular, lo que entraña una verdadera subversión de los principios organizativos, tomada del mundo competitivo empresarial, la conveniencia de duplicar ciertos servicios y cuerpos con el fin de suscitar en su seno impulsos de emulación capaces de hacer saltar la vituperada y no siempre vituperable inercia burocrática.

3.7 LA CLASIFICACIÓN DE L. MEHL: REDESCUBRIMIENTO DE LO AXIOLÓGICO

Una clasificación que también merece ser recogida, y con la que cerramos —aunque no agotamos— el tema, es la de L. Mehl (*vid. «Pour une theorie cybernetique de l'action administrative», en Traité... cit., pp. 781 y ss.*), autor de uno de los trabajos más claros y didácticos que sobre cibernética —la más extraña y sugestiva disciplina de las que integran la Ciencia de la Administración— se han escrito.

Parte Mehl de la noción de «Institución», que define como «conjunto social organizado y actuante desde y para un fin», y de cuya noción extrae ya los siguientes componentes en interacción continua:

1. *El fin o fines* que modelan (organización y encauzan (funcionamiento) la institución y que define, a su vez, de una manera muy plástica como «las imágenes de la configuración que debe tomar el mundo exterior o el propio contorno de la institución —en el que va comprendido su medio interno— una vez cumplida la acción y siempre que ésta haya sido bien conducida». He aquí el que pudiéramos llamar —el término es nuestro— «fin-efecto» o «fin-resultado» y cuya virtud está en que nos sitúa en una perspectiva óptima para captar íntegramente la acción administrativa, ya que el fin conecta directamente con la planificación o principio de esa acción y el efecto o resultado con el control o término de la misma. De esta manera, se ve claro cómo la acción que nace *del fin*-perseguido, muere *con el fin*-

conseguido, viniendo a ser en consecuencia a modo de puente que enlaza o comunica los «objetivos» (fines-principios, concretados en un plan) con los «resultados» (fines-metas, detectables por el control).

Las virtualidades de este enfoque en orden a una correcta clasificación funcional no hacen sino ratificar el criterio más arriba expuesto por nosotros, según el cual el término función dice siempre —o casi siempre— relación dual a un fin y al efecto práctico que se espera alcanzar con su realización, y que nos dirá, en cada caso, si esa acción sirve o no sirve, vale o no vale. No se olvide que el «valor» de una acción le viene precisamente del «servicio» que presta a aquellos a los que sirve —en el supuesto de la Administración, a los administrados—, fecunda idea cuyas consecuencias en seguida vamos a tocar.

Mas con todo, el mérito de Mehl no radica sólo en el agudo análisis que lleva a cabo del elemento «fin», sino en su intento de trascenderle, de situarse más allá de él, allí donde lo teleológico se trasmuta en axiológico. Para cobrar conciencia del alcance de este giro nada nos parece mejor que partir de la consideración del papel que el fin cumple o desempeña en el despliegue de la función planificadora. Hay, en efecto, un concepto de la planificación que hace referencia no tanto a la idea de elegir entre un conjunto de fines posibles y alternativos cuanto a la de prevenir o anticiparse a las contingencias influyentes sobre el curso de la acción, presupuestos como constantes unos fines (*vid.* sobre este punto nuestro trabajo «La planificación como función: su concepto y primacía sobre las demás funciones administrativas», en *DA* núm. 89). Pues bien: mientras la función de «prever» fayoliana está más cerca de esta segunda acepción, que, por colindar en mayor extensión con la prospectiva que con la planificación propiamente dicha, antes presupone que determina los objetivos, la concepción del fin en Mehl salta al extremo opuesto tras la búsqueda de los «valores» de que emergen esos mismos fines. Ello significa el descubrimiento de que por encima de estos fines con los que opera la que pudiéramos llamar planificación técnica, en cuanto que es hechura de técnicos y presupone una técnica, existe una instancia superior, de índole política, y por lo mismo ética, que es la que realmente determina o selecciona aquellos fines y cuya elección adquiere el valor de un dato más a tener en cuenta por el técnico que instrumenta el plan. A esta instancia política la llama Mehl *función o competencia axiológica*, por identificarla con el mundo de los valores vigentes y operantes en el seno de una institución. «Los fines se definen —dice Mehl— desde su relación con ciertos va-

lores. El conjunto de esos valores y de esos fines caracteriza la finalidad de la institución, o si se prefiere, su campo axiológico.»

2. Las *actividades* en que se concreta y materializa una acción y que Mehl concibe a manera de focos de energía de orden material o inmaterial operantes sobre nuestro contorno existencial en orden a transformarlo según ciertos fines. Tales actividades se componen de procesos secuenciales o arborescentes, más o menos complejos, que se suceden en el tiempo y por los cuales se transforman la materia, la energía y la información hasta obtener de ellas los efectos apetecidos (fines-resultados). Pues bien, se pueden distinguir tres categorías de actividades (Mehl parece preferir este término al de función, al igual que Drago y Goyard optaron por el de misión), siempre en razón de su nexa con los fines que las informan:

a) *Actividades de realización*, que son aquellas por virtud de las cuales se alcanzan los fines institucionales, es decir, aquellas que hacen «realidad» o cosa nueva, los objetivos ideales de la institución. Un economista —el lenguaje económico será siempre más preciso que el jurídico por su mayor aproximación a las cosas— nos hablaría aquí del «valor añadido» por la ejecución a una realidad preexistente. Y la representación gráfica de este proceso amuculativo —por seguir en la línea expresiva de Mehl— sería como sigue: realidad actual + fin + ejecución = realidad transformada o nueva, fórmula en la que el valor añadido vendría dado por el fin más la ejecución, es decir, por el que más arriba llamamos «fin-efecto».

Pues bien, estas actividades de realización se pueden subdividir, a su vez, en actividades de ejecución *material o física*, cuando se trate de proyectos o planes de orden material (v. gr., fabricar un determinado número de automóviles al año), y en actividades de ejecución *inmaterial o semántica*, cuando esos planes versen sobre bienes o servicios de carácter moral o espiritual (v. gr., planes formativos y de enseñanza). La distinción comporta efectos prácticos de trascendencia en el campo económico, donde se procura en lo posible fijar los objetivos en términos cuantitativos y no sólo cualitativos, a fin de mejor poder evaluar y controlar la subsiguiente ejecución.

b) *Actividades de dirección* («guidantes»), que son aquellas cuya misión consiste en asegurar la convergencia entre las actividades de realización y los fines a que tienden, anticipándose a posibles desviacionismos, demoras o fracasos en su consecución. Estas actividades, por paradójico que parezca, presentan un carácter auxiliar —o si se prefiere, administrativo— con relación a las actividades de realización o dirigidas, por más que los órganos que dirigen sean superiores de los que ejecutan. Se nos antoja enormemente sugestiva

esta inversión entre funciones y órganos que establece Mehl: los órganos jerárquicamente principales ejercen, sin embargo, funciones auxiliares, en tanto que los órganos jerárquicamente auxiliares ejercen funciones principales. Y es que, efectivamente, vista la cuestión desde el objetivo propuesto, se nos presenta como más importante la labor del albañil, pongamos por caso, que construye una casa, que la del arquitecto que la proyecta. Uno y otro son «para» la casa, pero mientras aquél lo es con una relación directa e inmediata—ejecución material o productiva—, éste lo es con una relación indirecta o mediata—ejecución semántica o improductiva—. ¿Qué valor añadido han aportado a la renta nacional tantos y tantos proyectos «no ejecutados», probablemente por «no ejecutables»? Claramente apunta aquí una llamada de atención frente al abuso de la especulación teórica en un mundo tan apegado a las realidades concretas, como lo es aquel sobre el que la Administración opera.

c) *Actividades axiológicas*, que son aquellas que hacen directa referencia al mundo de valores y correlativamente de fines, insitos o subyacentes en una institución. He aquí una nueva perspectiva desde la que se vuelve a captar la distinción, tantas veces apuntada a lo largo de este trabajo, entre mando directivo y mando ejecutivo. En Mehl se percibe diáfananamente cómo las actividades de dirección parten de unos fines-valores que les vienen ya dados o impuestos y cuya elección pertenece más propiamente a la función planificadora, que de esta manera se impregna, y cómo contamina de una axiología o ideario político, razón por la que, excluidos sus aspectos técnicos—vid. supra—pertenece necesariamente a la reserva del poder político encarnado en cada institución. Volvemos a empalmar así con Fayol y a descubrir los dos niveles en que actúa la función de dirección: el nivel supremo o político que toca, por arriba, con los valores ideales y busca, por abajo, hacerse realidad articulado en un plan (es lo que se ha llamado la ley de caída de las ideas o valores) y el nivel ejecutivo o subordinado que, partiendo de este plan, tiende a completar el proceso de realización o actualización de aquellos valores. En este sentido, resulta revelador el hecho de que en griego la palabra «dirección» signifique, a la vez, principio o comienzo, ambivalencia que parece avalar la tesis que reserva aquel término a la primera de las dos acepciones expuestas (sic. en inglés que, como vimos, utiliza el término *executive* para aludir al mando ejecutivo). Precisamente en base a esta ambivalencia podríamos parafrasear el evangelio de San Juan—que, como sabemos, escribió en griego—, afirmando que, «en el principio fue la voz de mando» (el Verbo).

Las actividades axiológicas tienen de común con las de dirección

(guidantes)—de las que constituyen un primer escalón—su naturaleza inmaterial o no directamente productiva, pero, en cambio, a diferencia de ellas, y análogamente a las de realización (*realisatrices*) tienen un carácter esencial, principal o no auxiliar; toda acción vale en la medida en que realiza un valor y sirve en la medida en que concuerda con el modelo del que se sirve.

3) *Las estructuras* que se nos presentan a modo de una red o armazón, relativamente estable, en el espacio-tiempo; de una manera más concreta se la podría definir por la existencia de un cierto número de elementos y relaciones tipificadores y constantes; esos elementos son los órganos con las funciones que ejercen o se les incorporan, y esas relaciones, los nexos o dependencias que entre sí les ligan en su funcionamiento.

A las diferentes categorías de actividades—ya estudiadas—se corresponden los principales grupos de órganos: a) *Organos de realización*, llamados también directamente productivos, y a los que compete la consecución material de los fines institucionales; b) *órganos de dirección y ordenación*, llamados también mediadores o intermediarios, y que, a semejanza de un aparato de pilotaje o mando, cumplen la misión de transmitir consignas u órdenes a los órganos de realización a efectos de mejor guiarlos hacia los fines o metas propuestos. O, dicho de otra manera, son los encargados de traducir o reconvertir los fines en impulsos de acción o secuencias de impulsos, función ésta que es la típica o diferencial del llamado aparato administrativo en cualquier organización, y c) *órganos axiológicos o de selección de objetivos*, que son los encargados de traducir, a su vez, en finalidades concretas los valores y exigencias vitales o espirituales que de manera más o menos difusa o definida alientan en el seno de toda institución.

La clasificación de Mehl tiene, entre otros méritos, que de su sola exposición se desprenden, éste que reputamos decisivo: el redescubrimiento de la dimensión axiológica, que porta en su seno la actividad administrativa, y que en modo alguno quiere decir que la Administración sea en sí misma un valor; antes al contrario, ésta está al servicio de la realización de un valor, o si se prefiere, de una política, sin ser ni un valor ni una política. Precisamente el riesgo que supone la Administración para la comunidad estriba en que, olvidando estas verdades, llegue a considerarse un fin en sí misma, lo que nos sumiría en esa trémenda subversión que es la «burocracia» o «tecnocracia» en su peyorativo sentido etimológico de «gobierno de los oficinistas y técnicos». Si una política sin Administración termina por ser una utopía, una Administración sin política termi-

na siendo algo peor: una aberración. Abundando en este mismo pensamiento ha podido escribir Rivero (vid. *Traité...*, cit. pág. 837): «... el riesgo está en que a fuerza de callar las verdades primeras se termine por olvidarlas, en provecho de las verdades segundas o terceras, técnicas o pragmáticas, que las van lentamente recubriendo...»; «se impone una lógica de las palabras: ¿qué sería un servicio público que no sirviera; una Administración que se despreocupara de su misión de servicio?»

Comparando, y con ello terminamos, la clasificación de Mehl con la de Fayol, se observan las correlaciones siguientes: 1) La actividad axiológica, por su carácter más político que administrativo, sólo con las reservas ya apuntadas puede entenderse comprendida dentro de la función de prever; 2) las funciones administrativas de Fayol se corresponden con las actividades de dirección y ordenación de Mehl, y 3) las funciones no administrativas o especiales de Fayol (técnicas, comerciales...) son refundibles en las actividades de realización de Mehl

