



# TEMAS

## FUNCIONALIDAD

Y

## FUNCIONALISMO

65.012.3

Por LUIS BLANCO DE TELLA

*Sumario:* 1. Introducción.—  
2. Funcionalidad.—2.1. Criterios de funcionalidad.—2.2. Relatividad de los criterios de funcionalidad.—3. Funcionalismo.—3.1. Funcionalismo y unidad de mando.—3.2. Síntesis del problema.—  
4. Conclusión.

### 1. Introducción

En toda disciplina en formación se producen, casi ineludiblemente, imprecisiones y oscuridades terminológicas que es necesario evitar si se quiere que la descripción de los fenómenos estudiados alcance exactitud y rigor técnico.

Entre nosotros cabe también advertir en la actual expansión de la Ciencia de la Administración esta ausencia de un vocabulario convenientemente elaborado.

En efecto, en ocasiones un mismo término se utiliza para designar situaciones completamente opuestas, de forma que muchas veces es imposible averiguar cuál es el alcance concreto que se le ha querido atribuir. Tal ocurre, por ejemplo, con la expresión *funcional*, empleada hoy con una variedad de sentidos difícilmente superable.

En otros casos se acude indistintamente, como si se tratase de sinónimos, a términos cuyo significado real es radicalmente diferente, como ocurre con *eficacia* y *eficiencia*, *funcionalidad* y *funcionalismo*, etc.

La doctrina se ha ocupado ya suficientemente de analizar las diferencias que median entre eficacia y eficiencia. En cambio, que nosotros sepamos, falta un estudio sobre los conceptos de funcionalidad y funcionalismo, al menos desde un punto de vista comparativo. Vale, pues, la pena intentar puntualizar el contenido de estas expresiones, tan frecuentes hoy en el ámbito administrativo, y tratar de poner de relieve sus analogías y sus diferencias.

## 2. Funcionalidad

El Diccionario de la Real Academia, en su edición del año 1956, última publicada, no recoge el término *funcionalidad*, pero sí la palabra *funcional*, que se limita a definir como «adjetivo relativo a las funciones, especialmente a las vitales».

Ahora bien: dentro de la teoría de la organización, la expresión *funcional* se emplea no sólo con este matiz dinámico e impreciso que tiene la simple referencia a las funciones o al funcionamiento y que la opone, en cierto modo, a estructural o estático, sino que también se utiliza normalmente para indicar *la adecuación del dispositivo adoptado por un grupo a sus fines u objetivos*.

Dicho término reviste, aparte de los sentidos indicados, algunos otros mucho más restringidos. Y así, cuando se habla de *principio funcional*, se hace referencia a *la forma de distribuir las diferentes funciones entre las unidades orgánicas de cada escalón o nivel*, mientras que cuando se habla de *organización funcional* se alude a *un tipo concreto de estructura caracterizado por prescindir del principio de unidad de mando, al menos en su acepción más rigurosa*.

El principio de funcionalidad, en su significado más estricto, se refiere exclusivamente al aspecto horizontal de la organización, con total abstracción de la forma de hallarse establecidas las relaciones verticales de autoridad y responsabilidad, y tiende a lograr una distribución de funciones apropiada a los objetivos o fines de la organización.

Funcionalidad indica, pues, el grado de idoneidad de la división del trabajo en cada nivel horizontal. Y, como es lógico, dicha idoneidad se valora en función de los objetivos externos e internos de la organización misma.

### 2.1. CRITERIOS DE FUNCIONALIDAD

Si el principio de funcionalidad trata de acomodar el reparto de funciones realizado en un plano horizontal a los fines que justifican la existencia de la organización, es lógico que la forma fundamental de realizar dicho reparto consista en agrupar en cada una de las distintas unidades de un escalón dado todas aquellas funciones que tienden a la consecución de un mismo objetivo.

La Administración central, contemplada a nivel ministerial, ofrece un buen ejemplo de reparto de funciones realizado con arreglo a este criterio primario.

Pero, naturalmente, no es ésta la única forma de aplicar la idea de funcionalidad. Cabe, en efecto, registrar la existencia de otros criterios o formas de repartir funciones, que, como dicen MOSHER y CIMMINO, también concurren, en definitiva, a determinar el grado de funcionalidad de la organización.

En ocasiones puede constatarse el hecho de que las funciones de determinadas unidades administrativas no persiguen un fin único, sin dejar por ello de constituir una categoría homogénea. El denominador común de un grupo de funciones puede consistir, aparte de la unidad de objeto o fin, bien en la unidad de las técnicas o procedimientos requeridos por dichas funciones, bien en la unidad territorial o geográfica en que aquéllas se desarrollan o bien en la unidad del grupo destinatario de los servicios.

Tales son, según L. GULICK, los principales criterios de funcionalidad, de los cuales pueden hallarse abundantes ejemplos en la práctica.

En efecto, aunque la distribución horizontal de funciones a nivel ministerial se apoya principalmente en el criterio de la unidad de fin (Comercio, Industria, Obras Públicas, etc.), existen a veces en ese mismo nivel, departamentos basados en el criterio territorial e incluso en el de la unidad del grupo destinatario de los servicios o «clientela». El antiguo Ministerio de Ultramar de la Administración española o el que, con el mismo nombre, existe en la Administración portuguesa, la Administración del Sahara y Departamento de los territorios de Ultramar, desempeñada por un Ministro de Estado, en Francia, y tantos otros, constituyen ejemplos de aplicación del criterio territorial o geográfico en el escalón ministerial. Y el Ministerio francés de Ex Combatientes representa, por su parte, un caso de aplicación del criterio de la «clientela» al mismo nivel ministerial.

Al nivel de las Direcciones Generales puede observarse también el mismo fenómeno de coexistencia de unidades basadas en criterios diferentes de funcionalidad. También en este escalón la regla general está constituida por la aplicación del criterio de la naturaleza de los fines, pero no faltan ejemplos de unidades administrativas del indicado rango, cuyas funciones se determinan según el criterio territorial, como ocurre con la Dirección General de Plazas y Provincias Africanas, o sobre base personal, como sucede con la Dirección General de Mutilados, o bien con arreglo al criterio de los procedimientos y técnicas del trabajo, como es el caso de las Secretarías Generales Técnicas.

A los anteriores criterios que, como se ha dicho, enumera LUTHER GULICK, pueden añadirse algunos otros que representan simples subdivisiones de los ya citados o se encuentran en íntima conexión con los mismos.

Así una distribución de funciones sobre la base de la especialización profesional está íntimamente vinculada al reparto realizado según la unidad de técnica o procedimiento. Las centrales mecanográficas, los servicios mecanizados, las Asesorías Jurídicas, las oficinas de contabilidad y otras muchas unidades administrativas son ejemplos de esta forma de distribuir funciones que, realmente, no parece constituir un criterio independiente de funcionalidad.

Una base de distribución funcional ajena a la clasificación de GULICK está constituida por el *criterio temporal*. En los servicios que se organizan por turnos de trabajo, a fin de asegurar el funcionamiento continuo, se encuentra siempre, en un determinado nivel horizontal, una división de este tipo. Así ocurre con los de incendios, vigilancia y transportes públicos, entre otros. Y también este criterio supone aplicación de la idea de funcionalidad en cuanto que tal distribución puede favorecer la consecución de los fines de la organización.

## 2.2. RELATIVIDAD DE LOS CRITERIOS DE FUNCIONALIDAD

Todas las bases teóricas, con arreglo a las cuales cabe realizar una distribución horizontal de funciones, se interfieren recíprocamente. Muy acertadamente H. SIMON pone de relieve esta relatividad de los criterios apuntados.

Por una parte, la frontera entre fines y técnicas es sólo de matiz o grado, pues a medida que cualquier fin primario se va subdividiendo en otros más particulares y concretos, se registra una tecnificación de actividades igualmente progresiva que impide, en un momento dado, precisar si el denominador común de las funciones atribuidas a una dependencia determinada consiste en la unidad de fin o en la identidad de técnica.

Del mismo modo la concreción de fines puede ir, aunque sólo sea indirectamente, acompañada de una creciente delimitación territorial o de «clientela».

Los criterios de funcionalidad son, en consecuencia, relativos a interdependientes, como lo son todos los principios de organización. Pero esta circunstancia no supone, sin embargo, que tales criterios estén

privados de valor, pues aunque la distribución de funciones realizada con arreglo a cualquiera de ellos pueda repercutir o reflejarse en cierto modo en alguno de los demás, los resultados prácticos obtenidos por la organización no serán ajenos al criterio o combinación de criterios utilizados en sus distintos niveles horizontales.

Un ejemplo práctico de estas diferencias de hecho está ilustrado por las figuras 1 y 2, ambas relativas a una organización puramente teórica dedicada a la gestión de seguros sociales.

La figura 1 presenta, en su escalón intermedio, una división horizontal de funciones realizada con arreglo al criterio de la unidad de objeto o fin, ya que cada uno de los seguros concretos gestionados puede considerarse como una manifestación particular del fin general de la organización, constituido en el presente caso por la seguridad social.

El criterio aplicado en el escalón base es, en cambio, el de la unidad de técnica o procedimiento, siendo evidente que dichas técnicas, en lo

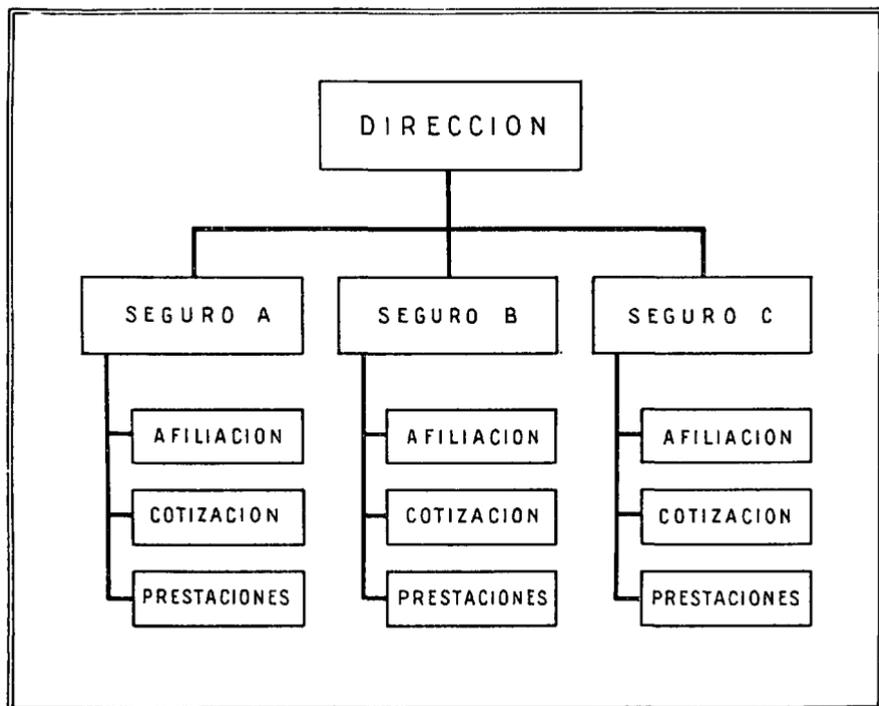


Figura 1

que se refiere a cada tipo concreto de seguro, podrán presentar algunas diferencias.

La figura 2, por el contrario, muestra una aplicación distinta de los dos mismos criterios, puesto que a la división horizontal por fines precede una distribución por técnicas o procedimientos.

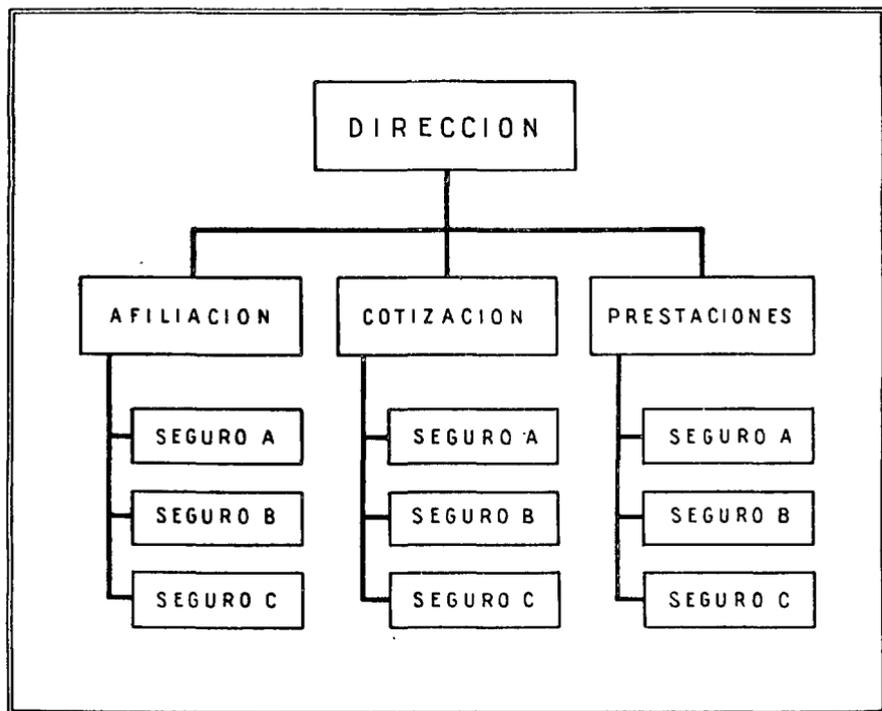


Figura 2

Indudablemente no es indiferente disponer la estructura de la organización examinada con arreglo a cualquiera de las dos combinaciones de criterios que se han considerado; pero sería difícil hallar ventajas absolutas a favor de ninguna de las dos.

El dispositivo aconsejable vendrá, en efecto, determinado por las circunstancias concretas y las necesidades de la organización, sin que quepa formular, con carácter general, conclusiones válidas respecto a

la forma de lograr la distribución funcional más adecuada. Una solución dada puede resultar conveniente en unos casos y desaconsejable en otros, aun tratándose de organizaciones análogas.

Por vía de orientación pueden recogerse, sin embargo, algunas sugerencias aplicables a esta materia:

- El criterio del objeto, como fundamental, resulta el más adecuado, en principio, para estructurar los primeros niveles de las organizaciones, especialmente cuando éstas son de gran envergadura y cuando la generalidad de sus fines admite una cierta subdivisión.
- Los demás criterios pueden proporcionar la base para distribuciones complementarias de una previa división por razón del objeto.
- La distribución de funciones realizada en los primeros escalones según el criterio de unidad del grupo destinatario de los servicios conduce a un excesivo fraccionamiento de la organización.
- La distribución sobre base geográfica se considera apropiada en los niveles superiores solamente en los casos en que concurren circunstancias especiales que, en cierto modo, imponen *a priori* dicho criterio de distribución, como ocurre en los casos de discontinuidad territorial y otros semejantes.
- Dentro de cada nivel horizontal la distribución de funciones debe de ser homogénea en la mayor medida posible, siendo conveniente del mismo modo procurar mantener la mayor uniformidad en las denominaciones de las unidades de cada nivel.
- Cuando en un mismo escalón hayan de coexistir, no obstante, unidades basadas en el criterio del objeto o fin y en el de unidad de técnica o procedimientos las segundas tendrán, por lo general, carácter de *staff*, bien sea consultivo o bien auxiliar con relación al sector operativo o línea de la organización.

### 3. Funcionalismo

La expresión funcionalismo no se encuentra tampoco en el Diccionario de la Real Academia Española. Es otro neologismo corriente en la terminología administrativa actual, que a veces se confunde con el de funcionalidad.

Sin embargo, aun derivando ambos de la idea de función, su significado es bien distinto.

En efecto, como se ha visto, el concepto de funcionalidad contempla solamente el *aspecto horizontal* de la organización sin tener en cuenta para nada las líneas de autoridad y responsabilidad. En cambio, la expresión funcionalismo hace referencia precisamente a la *dimensión vertical* de la organización representada por las relaciones de autoridad y responsabilidad.

Funcionalismo es una *forma particular de ordenar dichas relaciones*, caracterizada por sustituir las líneas jerárquicas de contenido *global* por vínculos de contenido *parcial* o limitado a funciones concretas.

### 3.1. FUNCIONALISMO Y UNIDAD DE MANDO

Se habla, pues, de funcionalismo para indicar el desdoblamiento de la línea única de autoridad-responsabilidad en una dualidad o pluralidad de relaciones que concurren sobre un escalón o unidad determinada.

La unidad de mando en su acepción más rigurosa —nadie debe recibir órdenes ni ser responsable de su actividad ante más de un solo superior inmediato— caracteriza a las organizaciones llamadas jerárquicas, lineales, regulares, militares y fayolistas.

Dichas organizaciones presentan como ventaja, su claridad y simplicidad, y como inconveniente, la falta de especialización de funciones directivas.

El funcionalismo —pluralidad de vínculos sobre un determinado sector o escalón— caracteriza a las organizaciones llamadas funcionales o tayloristas.

Estas organizaciones ofrecen características opuestas a las anteriores, es decir, presentan como ventaja la especialización aplicada a determinado nivel directivo, señalándose como inconveniente de las mismas la ausencia del principio de unidad de mando.

HENRI FAYOL, al criticar el tipo de organización propuesto por TAYLOR, opina que la negación del principio de unidad de mando constituye una idea falsa y peligrosa. «En lo que me concierne —afirma FAYOL— no creo que ninguna organización pueda marchar bien en estado de violación flagrante de este principio.»

Es necesario, por tanto, conciliar las ventajas de la unidad de mando con la especialización de las funciones directivas, cosa que, por otra parte, no parece imposible.

La aproximación de ambos tipos opuestos de organización se inició con formulaciones atenuadas del principio de unidad de mando. El mismo FAYOL define este principio diciendo que «para una acción cualquiera un agente no debe recibir órdenes más que de un solo jefe». Y más recientemente HERBERT A. SIMON considera que la unidad de mando consiste en la necesidad de determinar previamente la autoridad que ha de prevalecer y a la cual el subordinado debe obediencia cuando dos o más autoridades entren en conflicto, dando así por supuesto que la unidad de mando es compatible con la existencia de una pluralidad de relaciones jerárquicas concurrentes, pero de distinto rango y contenido.

### 3.2. SÍNTESIS DEL PROBLEMA

El equilibrio entre el principio de unidad de mando y la necesidad de especializar las tareas directivas parece lograrse con el llamado tipo jerárquico-funcional de organización, basado en la distinción entre *line* y *staff*.

En este tipo de organización las funciones directivas a un cierto nivel se especializan mediante la creación de determinadas unidades que asisten o apoyan al dirigente, pero que están privadas de facultades de ejecución y de mando sobre aquellas que realizan directamente actividades encaminadas al cumplimiento de los fines institucionales de la organización. Las primeras constituyen el sector operativo o *line*, y las segundas, el estado mayor o *staff*.

Es evidente que esta forma de especializar las funciones directivas se aparta considerablemente del funcionalismo en sentido estricto. No hay funcionalismo si la atribución de determinada categoría de funciones no va acompañada de delegación de autoridad. Y no puede considerarse, por otra parte, como unidad de *staff* a la que cuenta con una delegación semejante.

Una misma función directiva puede, por tanto, ser objeto de especialización de dos maneras diferentes:

- Mediante su atribución a un órgano especializado que la ejerce con la correspondiente autoridad, limitada a dicha función (jefatura funcional, funcionalismo).
- Mediante su atribución a un órgano especializado que la ejerce sin autoridad sobre las unidades operativas (*staff*).

Las relaciones directas entre los servicios de *staff* y los de línea sólo pueden tener, en principio, un carácter secundario, como ocurre con el control técnico, la asistencia, la cooperación, etc.

Las figuras 3 y 4 representan dos supuestos, que siendo idénticos en cuanto a su distribución horizontal de funciones —funcionalidad— difieren en su aspecto vertical, puesto que en el primer caso (Fig. 3) existe

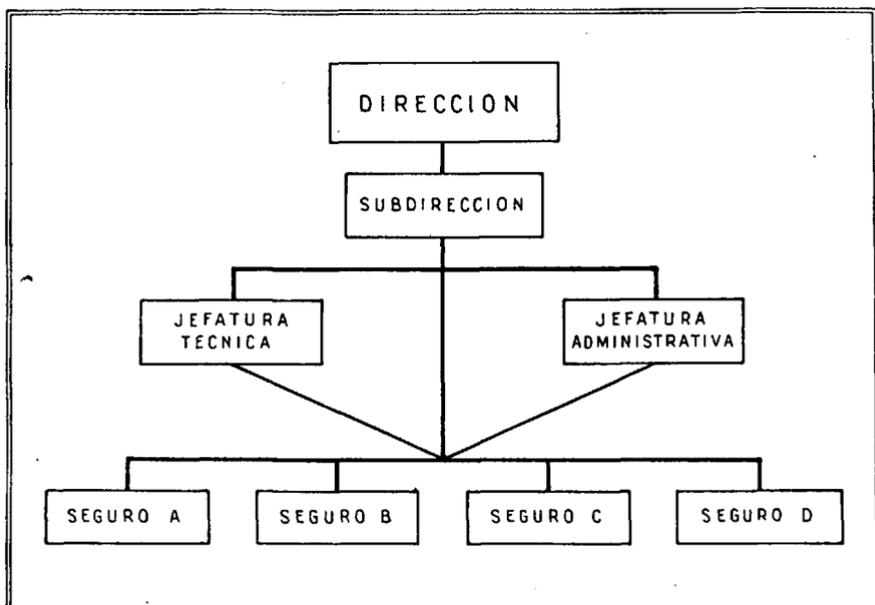


Figura 3

conurrencia de vínculos jerárquicos sobre el escalón base —funcionalismo—; mientras que en el segundo (Fig. 4) se mantiene la unidad de mando adoptando el tipo jerárquico-funcional de organización al separar del sector operativo las unidades de estado mayor.

Lo que en el primer caso constituye un «escalón funcional», en el segundo pasa a ser una línea de *staff*. No queda inserta en la cadena jerárquica y por ello no constituye un escalón o nivel propiamente dicho.

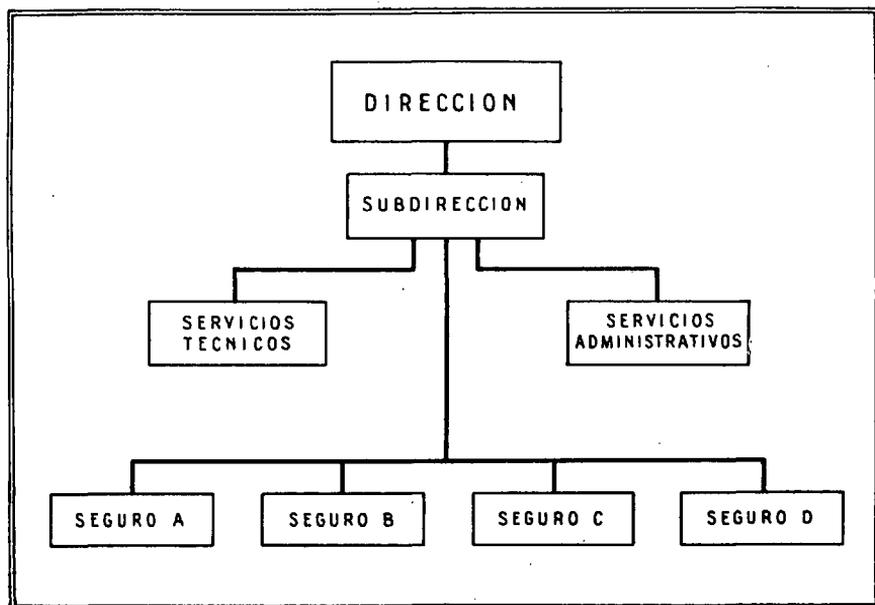


Figura 4

Pero para poder hablar de funcionalismo no es necesario que el escalón funcional esté constituido por una pluralidad de órganos o jefaturas funcionales. Basta con que haya una sola para que exista funcionalismo.

Así, las figuras 5 y 6 representan también, en su forma más elemental, una organización funcional y una organización de *line* y *staff*.

Posiblemente el problema fundamental que plantean las organizaciones jerárquico-funcionales sea el de la conservación del equilibrio entre las unidades de ambos tipos. Parece existir, en efecto, una tendencia por parte de los órganos de *staff* a acentuar la intensidad de sus relaciones directas con el sector operativo o *line* ejerciendo, en mayor o menor medida, una autoridad de hecho incompatible con la naturaleza de dichos órganos de *staff*. En otros términos, la unidad de *staff* tiende a convertirse en jefatura funcional.

Este fenómeno, señalado por F. MOSHER, merece actualmente una atención especial por parte de la doctrina y de los dirigentes administrativos. Sus manifestaciones pueden, en efecto, dar lugar a divergencias y fricciones en el seno de la organización.

De hecho las organizaciones administrativas y, en general, todas las grandes organizaciones no se ajustan por completo a ninguno de los tres tipos fundamentales de organización. Son estructuras híbridas, basadas predominantemente en la idea de unidad de mando que caracteriza al modelo jerárquico o fayolista y acompañadas, en la mayor parte de los casos, de algunas unidades de *staff* claramente diferenciadas, sin que falten, además, en ciertas ocasiones, determinadas manifestaciones de funcionalismo.

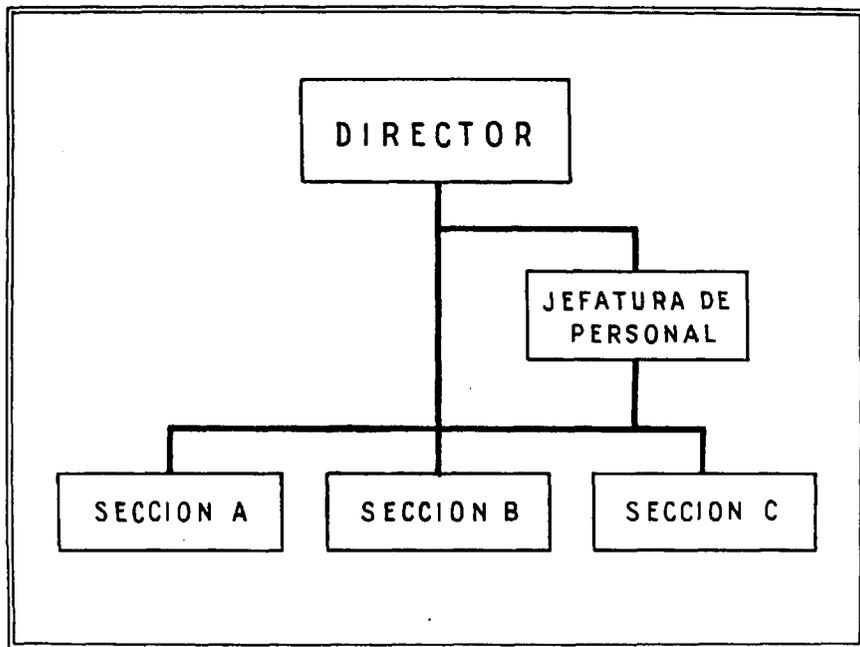


Figura 5

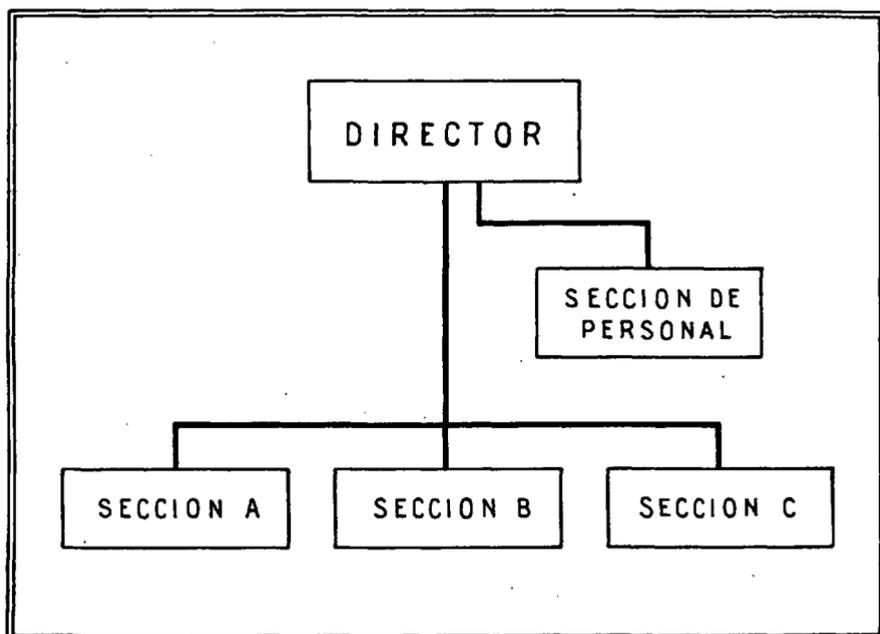


Figura 6

#### 4. Conclusión

Con lo anterior creemos que quedan puestas de manifiesto las diferencias que median entre los conceptos de funcionalidad y funcionalismo:

- Toda organización puede considerarse funcional en el sentido de *funcionalidad*, puesto que siempre será necesaria y siempre existirá una determinada distribución horizontal de funciones más o menos perfecta.
- En cambio, no cabe suponer, ni mucho menos, que toda organización es funcional en el sentido de *funcionalismo*, puesto que la creación de relaciones concurrentes de autoridad y responsabilidad sólo será necesaria en contadas ocasiones.
- El funcionalismo presupone la idea de funcionalidad, pero no

viceversa. Y aún cabe decir que el funcionalismo requiere una funcionalidad específica, pues no todas las categorías de funciones son igualmente aptas para constituir el contenido de una relación jerárquica de tipo funcionalista. Esto equivale a decir que la distribución horizontal de funciones no podrá ser la misma cualquiera que sea la solución que se dé al aspecto vertical de la organización.

- La funcionalidad ha de tender a lograrse en el máximo grado posible. La combinación horizontal que se adopte debe tratar de acomodarse a los fines de la organización en la forma más amplia y completa, sin que en esto pueda admitirse restricción alguna.
- En cambio el funcionalismo ha de aplicarse restrictivamente y sólo en el grado indispensable.

Mientras duren, en efecto, las actuales discusiones acerca de si la unidad de mando es o no un buen criterio de organización, parece conveniente inclinarse por el respeto a este principio tradicional, manteniéndolo siempre que sea compatible con las necesidades de la organización.

Toda manifestación de funcionalismo debe mirarse con cautela, especialmente en las pequeñas organizaciones, en las que muchas veces tal solución no está justificada, máxime si las ventajas que con ello se persiguen pueden alcanzarse también, pero sin riesgos, a través del tipo jerárquico-funcional de organización.