

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.582 - 1958.

AÑO XXII

SEPTIEMBRE-OCTUBRE

NUM. 131

I. SECCION DOCTRINAL

La coordinación como función directiva fundamental del Secretario

por

JULIAN CARRASCO BELINCHON

Secretario de 1.^º categoría de Administración Local.

SUMARIO: *I. Introducción:* 1. Planteamiento. 2. Propósito. 3. Plan de exposición.—*II. La coordinación como función directiva:* 1. Planteamiento. 2. Concepto. 3. Objetivos. 4. Características. 5. Limitaciones. 6. Medios de coordinación. 7. Organos de coordinación.—*III. La coordinación como función directiva fundamental del Secretario:* 1. Fundamento legal. 2. Coordinación orgánica. 3. Coordinación dinámica.—*IV. Conclusiones.*

I. INTRODUCCION

1. PLANTEAMIENTO.

Tradicionalmente se ha considerado que la manifestación esencial de la preeminencia del Secretario dentro del personal de las Corporaciones locales, era la jefatura del personal, que legalmente le viene atribuída. Jefatura indiscutible, pero que, a medida que las Corporaciones van adquiriendo mayor complejidad, va perdiendo importancia como consecuencia de la multiplicidad de órganos y de funciones que integran aquéllas.

Con lo cual sucede que el puntal externo en que se asentaba

tal preeminencia se va desdibujando y anulando insensible, pero acusadamente.

Ahora bien, paralelo a este movimiento, que podríamos calificar de «descenso», se está produciendo otro, que podríamos denominar de «elevación», que es, por tanto, de signo contrario, al que no siempre se ha prestado la debida importancia. Nos referimos a la trascendencia, cada día mayor, de la *función de coordinación de dependencias y servicios de las Corporaciones locales*, que corresponde al Secretario, según establecen el número dos del artículo 144 del vigente Reglamento de Personal de las Corporaciones locales, de 30 de mayo de 1952, y el párrafo primero del artículo 260 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952.

2. PROPÓSITO.

Pretendemos poner de relieve cómo la función de coordinación, asignada al Secretario por el precepto citado es, a medida que la estructura de las Corporaciones locales gana en complejidad, la piedra angular en la que se asienta, y que se asentará cada vez más en el futuro, la preeminencia del Secretario dentro del personal de dichas Corporaciones.

No significa esto, ni mucho menos, que desconozcamos su figura como jefe del personal, implica únicamente que reconocemos que a medida que esta jefatura pierde relieve inmediato, como consecuencia de la multiplicación de las jefaturas funcionales, gana más prestancia, precisamente, por la misma causa, la figura del Secretario como coordinador de todas las dependencias y servicios de la Corporación respectiva, pues como pone de relieve William H. NEWMAN, a medida que una entidad aumenta de tamaño, la tarea de sincronizar sus actividades se hace cada vez más difícil. Un alto grado de especialización en los departamentos y en las tareas necesita un buen ensamble de esfuerzos para asegurar resultados unificados (1), ensamble que compete al Secretario en las Corporaciones locales.

(1) *Programación, organización y control*. Bilbao, 1962, pág. 453.

3. PLAN DE EXPOSICIÓN.

Si nuestra tesis es la de la trascendental importancia de la función del Secretario como coordinador de todas las dependencias y servicios, comenzaremos estudiando la problemática de la función directiva de coordinación; para examinar después cuáles son las posibilidades y limitaciones de tal función reconocida legalmente al Secretario, finalizando con unas conclusiones en las que se recojan las ideas principales expuestas.

II. LA COORDINACION COMO FUNCION DIRECTIVA

1. PLANTEAMIENTO.

La coordinación, como función directiva, va adquiriendo cada día más importancia, a medida que las actividades de la Administración crecen en complejidad y tienden a la dispersión, pues como afirma George de LEENER, la coordinación ocupa un lugar muy importante en el concepto general de la organización. Aplicada a una entidad—añade—consigue la armonía entre todas sus actividades, y entre todos los miembros de su personal (2).

Por otra parte, a medida que el jefe asciende en la escala jerárquica, requiere coordinar más y más los servicios y unidades que de él dependen, única forma de alcanzar los fines que unos y otras pretenden (3). Pues no hemos de olvidar, como advierte Herbert A. SIMON, que la eficacia de un individuo en la realización de sus finalidades, en cualquier situación social, dependerá no sólo de su propia actividad, sino de cómo esa actividad se relaciona con lo que están haciendo los demás individuos (4).

En definitiva, tanto subjetiva como objetivamente, se impone con mayor intensidad el coordinar y, sobre todo, el coordinar efi-

(2) *Tratado de organización de empresas*. Madrid, 1956, pág. 6.

(3) En opinión de M. Gilbert FROST, la coordinación exige adoptar las previsiones oportunas para disponer de los medios precisos en los lugares adecuados, y a su debido tiempo, con el fin de obtener los resultados pretendidos. (*Técnica de dirección de empresas*. Barcelona, 1957, pág. 205).

(4) *El comportamiento administrativo*. Madrid, 1962, pág. 99.

cazmente (5), pues se ha podido advertir que uno de los fallos que con más frecuencia se pueden apreciar en la Administración es la falta de coordinación en sus dependencias y organismos. Falta de coordinación que conduce a:

— *interferencias continuas*, al pretender más de un órgano ser el competente en un asunto determinado, con lo cual se suscitan conflictos de atribuciones.

— *lagunas perniciosas* en las actividades, pues quedan sectores sin atender, por considerar el órgano al que le incumbe, que le corresponde actuar a otro distinto.

— *disparidad de criterios* en la actuación de órganos distintos ante casos análogos.

— *desajuste en las actividades paralelas* que corresponden a diferentes órganos.

— *duplicidad en las actuaciones* de órganos distintos, que realizan las mismas operaciones en diferentes lugares.

Podríamos destacar más consecuencias nocivas de la falta de coordinación, pero las expuestas son más que suficientes para acreditar la importancia que la misma tiene, y la atención, cada día mayor, que se le debe prestar (6).

(5) La importancia de la coordinación es puesta de relieve por el *Anglo-American Council of Productivity*, cuando como resultado de sus investigaciones considera como uno de los requisitos de la dirección eficaz: «un más estrecho trabajo de equipo, colaborando en él todos los departamentos y tomando, además, toda clase de medidas para que quede asegurada dicha colaboración». (Tomado de Graham HUTTON, *Productividad y progreso*. Barcelona, 1957, pág. 136).

(6) En sentido contrario, como afirma Henri FAYOL, en una empresa bien coordinada se verifican los hechos siguientes:

a) Cada servicio marcha de acuerdo con los otros, con lo que todas las operaciones se efectúan con orden y seguridad.

b) En cada servicio, las divisiones y subdivisiones son exactamente informadas sobre la parte que les corresponde en la obra común y sobre la ayuda mutua que deben prestarse.

c) El programa de acción de los diversos servicios y de las subdivisiones de cada servicio es puesto constantemente en armonía con las circunstancias.

Tal resultado exige una dirección inteligente, experimentada y activa. (*Administración industrial y general*. Buenos Aires, 1956, págs. 116-117).

En conclusión, como manifiestan James G. MARCH y Herbert A. SIMON, la capacidad de una organización para mantener un modelo de actividad complejo y altamente independiente está limitado en parte por su capacidad de manejar la comunicación necesaria para la coordinación. Cuanto mayor es la eficiencia de la comunicación dentro de la organización, mayor será la tolerancia para la interdependencia (7).

2. CONCEPTO.

La coordinación—afirma James D. MOONEY—es la *ordenada disposición del esfuerzo del grupo a fin de conseguir la unidad de acción en la persecución de un propósito común* (8).

En análogo sentido se expresa George R. TERRY, cuando afirma que *es la sincronización ordenada de las actividades para alcanzar el objetivo establecido*.

Ahora bien, para que esta sincronización implique coordinación es preciso—añade—que comprenda:

- La unificación de actividades en cantidad y calidad.
- La unificación de ritmo; y
- La unificación en la dirección a seguir (9).

La coordinación consiste—nos dicen C. L. LITTLEFIELD y R. L. PETERSON—en la función directiva de *hacer que las diferentes partes de la organización trabajen de consumo con fluidez*. Toda organización se compone de muchas partes, y es necesario para el jefe a cuyo cargo se encuentren, entender sus finalidades y funciones y sincronizar sus actividades. Evidentemente, la función de coordinar es una capacidad conceptual si se considera que el jefe ha de desplegar buen criterio, intuición y penetración, además de datos e informes concretos, para determinar si se obtiene la debida coordinación entre todos los componentes de una entidad (10).

(7) *Teoría de la organización*. Barcelona, 1961, pág. 179.

(8) *Principios de organización*. Madrid, 1958, pág. 54.

(9) *Principios de Administración*. México, 1961, pág. 56.

(10) *Organización de oficinas*. México, 1960, pág. 520.

Por último, para Charles B. HICKS e Irene PLACE, coordinar es *obtener la adecuada relación de las actividades con el personal encargado de las mismas, con especial cuidado en el tiempo y secuencia de la realización*. Se refiere no sólo a las actividades que están directamente bajo un control específico del jefe, sino también a la relación y comunicación con actividades fuera de su inmediato control (11).

De estos conceptos se deduce cuál es la esencia de la coordinación:

- *Se trata de una actividad.*
- *Que impone un orden, una sincronización o una armonía en todas las acciones subordinadas conducentes a un mismo fin.*
- *Para facilitar la consecución de este fin u objetivo superior.*

3. OBJETIVOS.

Los objetivos que en términos generales persigue la coordinación, podemos concretarlos en los siguientes:

1.º *Unificar* todos los esfuerzos y todas las actividades que se dirigen a un mismo objetivo.

2.º *Conciliar* las diferencias en las apreciaciones y en la aplicación del esfuerzo.

3.º *Armonizar* las metas y las acciones individuales de forma que produzcan objetivos de grupo.

4.º *Equilibrar* las posibilidades que se tienen con las demandas que han de satisfacerse en cada momento.

En definitiva, la coordinación pretende alcanzar en todo instante la *unidad de acción* de los distintos servicios (12). O, como

(11) *Organización de oficinas*. Barcelona, 1960, pág. 30.

(12) El funcionamiento coordinado de los distintos elementos de la empresa—personas, grupos e instalaciones—supone, pone de relieve José A. ARANA, la existencia de un elevado grado de organización.

Tal funcionamiento coordinado indica que la empresa funciona como un equipo, con:

- Un cerebro y un motor centrales o supremos.
- Una buena red nerviosa—ascendente, descendente y colateral—trans-

George R. TERRY afirma, la coordinación ayuda a obtener los resultados máximos de un grupo, mediante el equilibrio y razonable combinación de las actividades esenciales, estimulando la participación del grupo en los estados iniciales de planeamiento y logrando que cada uno de los miembros comprenda y acepte los objetivos (13).

4. CARACTERÍSTICAS.

La consecución de esta unidad en la acción demanda:

1.º *La coordinación ha de ser dinámica*, no estática, pues como pone de relieve el autor últimamente citado, la unificación pretendida debe ser adaptada a las necesidades de cada momento. La coordinación si es estática pierde todas sus posibilidades, ya que se produce inmediatamente el desajuste en la actuación de las distintas unidades que se deseaban mantener sincronizadas (14).

La coordinación, afirma Mary PARKER FOLLET, ha de entenderse como un *proceso continuo*, pues de la misma manera que la coordinación no nos puede ser impuesta por la fuerza o desde fuera, sino que tenemos que lograrla nosotros mismos, también tenemos que comenzarla desde las etapas iniciales y mantenerla durante todo el tiempo, con lo cual conseguimos descubrir principios que nos pueden servir de guía para casos futuros, y mantener ligada a la planificación con la ejecución (15).

2.º *Acentuar el punto de vista del jefe*, por cuanto la unificación de actividades debe realizarse en base al criterio sustentado por éste.

En efecto, el objetivo le vendrá impuesto, también, normalmente, el camino para alcanzarlo, pero la modalidad concreta de actuar será elegida por el jefe, el que la define y matiza con sus decisiones, con sus órdenes y con sus instrucciones.

mite informaciones, sugerencias y órdenes, con rapidez y seguridad.

— Un buen espíritu de equipo y ambiente de ayuda y comprensión mutua. (*Cómo organizar una empresa española*. Bilbao, 1961, pág. 297).

(13) Obra citada, págs. 62-63.

(14) Obra citada, pág. 57.

(15) *Dinamic Administration the Collected Papers of Mary Parker Follet*. N. York, 1942, págs. 297-303.

Por ello, examinando la coordinación conseguida se deduce muchas veces la personalidad del jefe que la impone, pues debe reflejar su concepción e, incluso, su personalidad dirigente.

Así, una coordinación alcanzada mediante órdenes completas y minuciosas, nos indica un jefe meticulado, centralizador y desconfiado. En cambio, una coordinación lograda mediante información amplia y delegaciones oportunas, nos muestra un jefe competente, responsable y confiado.

3.º *Comprender tanto el aspecto vertical como el horizontal*, ya que habitualmente cuando se habla de coordinación se la identifica sólo con la cooperación paralela, por lo que hay que resaltar que la coordinación ha de incluir ambas dimensiones.

La *coordinación vertical*—afirma Richard OWENS—*significa que las personas en los diversos niveles trabajan conjuntamente, entendiéndose y sin fricciones*, y que cada jefe ejerce sobre sus colaboradores una supervisión adecuada, comprueba que todos los esfuerzos son dirigidos hacia el objetivo común, y sabe qué hacer cada una de las personas que de él dependen.

La *coordinación horizontal* *significa*—añade—*que las personas empleadas en los distintos departamentos dentro de cada nivel, trabajan eficientemente*, para lo cual se requiere eliminar las divergencias entre las unidades situadas en el mismo plano e imponer a todas ellas un punto de vista general, en lugar del parcial y limitado que normalmente tienen (16).

5. LIMITACIONES.

La coordinación, como función directiva y como necesidad de toda organización, encuentra en la práctica una serie de limitaciones que restringen considerablemente sus posibilidades, provocando, en muchos casos, las consecuencias ya reseñadas.

Así, un autor tan caracterizado como Luther GULICK, afirma que las dificultades con las que la coordinación tropieza, provienen de:

— *La inseguridad del futuro*, no sólo en cuanto a los fenómenos naturales, sino en cuanto a la conducta de las personas.

(16) *Empresas industriales*. Buenos Aires, 1959, págs. 80-82.

— *La falta de conocimientos, experiencia y sabiduría* por parte de algunos dirigentes, así como los conflictos y choques entre sus objetivos.

— *La falta de eficiencia y técnica administrativa.*

— *El tremendo número de «variables»* consecuente a las limitaciones de los conocimientos humanos, en especial, por lo que se refiere al hombre y a la vida.

— *La falta de métodos sistemáticos y ordenados* para la adquisición de nuevos conocimientos y el desarrollo, evolución y perfeccionamiento de nuevos programas e ideas (17).

En definitiva, la coordinación se halla limitada por los conocimientos humanos y profesionales de los directivos y por la estructura y funcionamiento de las organizaciones, que al restringir las comunicaciones en las mismas, limitan su armonización, es decir, su coordinación.

En efecto, *la coordinación es fundamentalmente un problema de comunicaciones*—descendentes, ascendentes y colaterales—, por lo que todo obstáculo que en las mismas exista es un grave escollo en la coordinación. Y a la inversa, todo lo que las facilite, posibilita el logro de una eficaz coordinación.

En consecuencia, *las limitaciones a la coordinación se restringen a medida que las comunicaciones en las tres direcciones se perfeccionan.* Es decir, que las comunicaciones eficientes son un pre-requisito de la coordinación.

En conclusión, la comunicación es esencial, como pone de relieve Herbert A. SIMON, en las formas más complejas de comportamiento cooperativo.

El proceso de coordinación—añade—en estas situaciones más complicadas, consta, por lo menos, de tres etapas:

1.^a El desarrollo de un plan de comportamiento para *todos* los miembros del grupo (no de una serie de planes individuales para cada miembro).

2.^a La comunicación a cada miembro, de las partes importantes de este plan.

(17) *Notas sobre la teoría de la organización.* San José de Costa Rica, 1961, página 40.

3.^a La buena disposición de todos los miembros individuales para permitir que sus comportamientos sean dirigidos por el plan (18).

6. MEDIOS DE COORDINACIÓN.

Como medios principales de coordinación, podemos destacar, entre otros, a los siguientes (19) :

a) *Los manuales de organización*, en cuanto definen las funciones de cada puesto de trabajo y las relaciones que deben y pueden tener con los restantes, se nos muestran como medios útiles de coordinación inicial.

b) *La difusión de los propósitos y objetivos de la respectiva entidad o corporación*. Así, E. F. L. BRECH, afirma, que la coordinación se facilita mediante una clara formulación de la política y de sus implicaciones en diferentes sentidos divisionales; haciendo que esta política e interpretación sean conocidas por los altos directivos y asegurándose de que este conocimiento en los altos niveles se transmite adecuadamente a los bajos niveles de la acción directiva (20).

En igual sentido se expresa F. CARVALHO HENRIQUES, cuando afirma que el primer paso que hay que dar para conseguir la coordinación de esfuerzos es hacer que *cada miembro de la entidad*

(18) Obra citada, pág. 102.

(19) En opinión de Frederick C. MOSHER y Salvatore CIMMINO, el medio principal de coordinación es la misma estructura formal de la organización; es decir, el sistema que atiende a la distribución formal de las funciones y de las actividades de cada uno, fijando asimismo los términos oficiales de las relaciones recíprocas, bajo forma de responsabilidades y comunicaciones requeridas e impuestas por la ley o el reglamento. Un segundo medio para la eficaz coordinación de las operaciones internas de la organización lo constituye el programa formal de los procedimientos particulares; es decir, la fijación oficial de las fases, a través de las cuales se quiere que se desarrolle la actividad administrativa. El tercer medio, finalmente, es la creación dentro de la organización de un sistema de comunicaciones a lo largo del cual puedan circular adecuadamente las informaciones necesarias para cada uno de los centros de decisión. Este último medio es, sin duda, una de las características esenciales de la estructura organizativa. (*Ciencia de la Administración*. Madrid, 1961, pág. 181).

(20) *Organización y dirección*. Madrid, 1961, pág. 498.

tenga una noción exacta de qué es y para qué sirve su trabajo dentro del plan general de la misma. Además, debe también saber en qué consiste el trabajo de aquellos con quienes está en más íntimo contacto. Sólo de esta manera—concluye—estará capacitado para cooperar útilmente, porque no sólo sabrá lo que puede pedir a sus compañeros en asuntos de trabajo, sino también aquello en que debe ayudar (21).

En conclusión, tenemos que destacar nuevamente la trascendencia de la comunicación para la coordinación, por cuanto se la considera el principal medio dinámico para conseguir una coordinación eficaz (22).

c) *Los informes periódicos* en cuanto permiten tener al tanto a los jefes de la forma en que actúan los servicios que ellos dirigen, son también adecuados medios de coordinación permanente, pues imponen a los planos subordinados la cooperación armónica entre ellos.

Con respecto a los informes como instrumentos de comunicación ascendente y, como consecuencia, como medios de coordinación, se recomienda:

- 1.º Determinación de la finalidad y contenido.
- 2.º Eliminación de los detalles innecesarios.
- 3.º Comprobación frecuente, a fin de determinar si la información cumple eficazmente con las necesidades de la entidad.
- 4.º Presentación de los datos en términos fácilmente comprensibles.

(21) *La Gerencia y el personal de la empresa*. Madrid, s/f., pág. 37.

(22) La coordinación de esfuerzos—nos dice Chester I. BARNARD—esencial a un sistema de cooperación, requiere un sistema organizado de comunicaciones. Un tal sistema implica centros o puntos de enlace y sólo puede funcionar cuando tales centros están ocupados por personas a las que se llaman elementos dirigentes. Podría decirse, pues, que las funciones de los elementos dirigentes son las de servir como cauce de comunicación en cuanto que las comunicaciones tienen que pasar por puntos centrales. Pero siendo el objeto del sistema de comunicación la coordinación de todos los aspectos de la organización, se sigue que las funciones de los elementos dirigentes se refieren a todo trabajo esencial para la vitalidad y perduración de una organización, en cuanto que en último término ha de ser llevado a cabo por medio de una coordinación formal. (*Las funciones de los elementos dirigentes*. Madrid, 1959, pág. 245).

5.º Uso frecuente de gráficos y esquemas (23).

En definitiva, hemos de tener en cuenta que, como pone de relieve William H. NEWMAN, la mayor parte de la coordinación necesaria en la actividad de una organización se realiza espontánea y directamente por los individuos y órganos interesados.

Para facilitar la coordinación—añade—se emplean diferentes medios:

- Crear un objetivo común dominante.
- Crear costumbres de trabajo y de terminología comúnmente aceptadas.
- Realizar contactos personales frecuentes entre los individuos del mismo y de distinto nivel.
- Colocar hombres-enlace en donde sean necesarios para suplir la falta de contactos personales.
- Celebrar reuniones para intercambios de ideas, opiniones o datos que sean necesarios a todos los miembros de la organización (24).

7. ORGANOS DE COORDINACIÓN.

Entre otros, resaltar, como principales órganos de coordinación, a los siguientes:

A) *El propio jefe* (25), al que corresponde como función típica el coordinar la actuación de sus colaboradores y el funcionamiento de los servicios a cuyo frente se encuentra (26).

(23) Ralph W. FAIRBANKS: *La automatización de oficinas*. Barcelona, 1960, página 46.

(24) Obra citada, págs. 461-67.

(25) En opinión de Mary C. NILES, el jefe puede crear inmejorables condiciones para coordinar el esfuerzo de los subordinados si es eficiente en organizar, en planificar y en formar. Si lleva a cabo en forma satisfactoria estos cometidos y emplea los controles adecuados, los programas serán entendidos, la unidad o departamento quedará organizado con miras a un funcionamiento eficiente y a una buena comunicación y los subordinados serán elegidos y adiestrados cuidadosamente. (*Middle Management*. N. York, 1949, pág. 236).

(26) Cuando el directivo se ocupa de la necesidad de asegurar la coordinación—nos dice William H. NEWMAN—, debe considerar si existen:

- 1.º Organización simplificada.
- 2.º Programas y políticas armonizados.

Este es el quehacer principal de jefe, en opinión de Erwin H. SCHELL, según el cual, el éxito o fracaso en su cumplimiento no se medirá, primariamente, en términos de sabiduría técnica ni de habilidad técnica, sino en términos de su efectividad para organizar la voluntad de sus subordinados; en *manejar hombres y mujeres* (27).

B) *Los servicios de inspección*, a los que además de asesorar, informar y controlar, les incumbe velar porque la actuación de los servicios fiscalizados sea armónica y dirigida en forma ordenada hacia los objetivos previstos.

La coordinación, como función de los servicios de inspección reviste cada vez más importancia, a medida que la Administración se hace más compleja y se descentraliza.

En una Administración descentralizada, *los servicios de inspección son el instrumento idóneo que puede garantizar una actuación uniforme en todas las dependencias territoriales descentralizadas*.

C) *Las Comisiones y reuniones*.

a) *Comisiones*.

Las Comisiones, reconocen John PFIFFNER y Franck P. SHERWOOD, se han convertido en un instrumento capital de coordinación dentro de las grandes organizaciones que cuentan con gran diversidad, tanto de productos como de emplazamientos geográficos (28).

Las ventajas que las Comisiones pueden reportar, como órganos de coordinación, en opinión de HOLDEN, FISH y SMITH, son las siguientes:

1.^a Permiten desarrollar la opinión y puntos de vista de los directivos que ocupan puestos vitales en la entidad con respecto a las acciones o políticas proyectadas, como guía para la decisión final de la dirección superior.

3.º Métodos de comunicación bien diseñados.

4.º Ayudas a la coordinación voluntaria.

5.º Coordinación a través de la supervisión. (Obra citada, pág. 453.)

(27) *Técnica del control ejecutivo*. México, 1958, pág. 21.

(28) *Organización administrativa*. México, 1961, pág. 216.

2.^a Facilitan la discusión y armonización de los planes, políticas y propósitos y objetivos de la dirección, de modo tal, que todos los departamentos y funcionarios situados en puestos vitales puedan disponer de un plan de acción claro y uniforme.

3.^a Posibilitan el considerar la necesidad de modificar la política, sistemas de control y otros asuntos de orden general y, como consecuencia, formular, cuando sea necesario, las recomendaciones apropiadas a la dirección general.

4.^a Hacen factible que cada miembro conozca las operaciones y problemas existentes en otros departamentos, con lo que se amplían sus puntos de vista y las oportunidades para cooperar (29).

Como *exigencias mínimas*, desde el punto de vista organizativo, se pueden destacar las siguientes (30):

1.^a Antes de constituir una Comisión, es preciso analizar cuidadosamente si es necesaria su creación.

2.^a Es imprescindible definir de forma completa, clara y concisa las funciones que se le asignen.

3.^a Es necesario que se estructuren los procedimientos de actuación, de modo que se garantice una acción rápida, económica y eficaz.

4.^a Es ineludible que sus componentes se elijan acertadamente.

5.^a Es conveniente que el número de componentes de cada Comisión sea reducido, para permitir una actuación eficaz.

6.^a Todo órgano colectivo requiere estar dotado de un instrumento técnico auxiliar: la secretaría del mismo. Este repre-

(29) *Dirección de empresas*. Buenos Aires, 1957, págs. 77-78.

(30) Para que las Comisiones funcionen con éxito, según la encuesta realizada en ciento cincuenta empresas por la «American Management Association», deben reunir las siguientes condiciones:

a) Los resultados de una Comisión deben justificar sus costos.

b) Deben aplicarse los principios de acción efectiva de grupo.

c) La mecánica de la Comisión debe disponerse de tal suerte que las reuniones no sean obstaculizadas por dificultades de procedimiento.

d) Solamente se deben seleccionar para discusión por la Comisión los temas que se puedan manejar mejor por grupos que por individuos. (Tomado de Ernst DALE: *Planning and Developing the Company. Organization Structure*. N. York, 1957, pág. 53).

senta, por una parte, el eslabón que liga una reunión del órgano con la siguiente, y, por otra parte, la continuidad en el funcionamiento, cuando se producen renovaciones totales o parciales en los componentes del órgano colectivo (31).

Por último, como principales *limitaciones* que las Comisiones presentan, en cuanto órganos de coordinación, podemos destacar, siguiendo a Harold KOONTZ y a Cyril O'DONNELL, las siguientes:

— *Costo en tiempo y en dinero*, pues requieren tener reunidas a varias personas que no suelen ponerse de acuerdo rápidamente y que perciben retribuciones elevadas.

— *Compromiso en el mínimo común denominador*. Es decir, que el acuerdo o la coordinación alcanzados, es frágil, pues se sustenta en un mínimo punto de coincidencia, con lo cual no se tiene garantizada una acción armónica y permanente en el futuro.

— *Indecisión*, como consecuencia de los contradictorios puntos de vista enfrentados, que conducen a decisiones poco firmes.

— *Fragmentación de la responsabilidad* entre los miembros de la Comisión, con lo que se llega, a veces, a la más completa irresponsabilidad (32).

Estas limitaciones, y otras más que podríamos reseñar, nos muestran que si las Comisiones pueden ser adecuados órganos de coordinación, para serlo requieren ser *organizadas y dirigidas en forma conveniente*, pues, en otro caso, pueden conducir a la desarmonía, al confusionismo y, en definitiva, a la inoperancia.

b) *Reuniones.*

Las reuniones son igualmente instrumentos dinámicos de coordinación, a condición, como dicen GASSER-ULRICH y BERNHARD, de ser bien dirigidas y de que las sesiones se preparen previamente (33).

Las reuniones, en cuanto brindan la posibilidad de intercambiar puntos de vista y de exponer problemas existentes, suelen ser órganos idóneos para coordinar en forma dinámica. Ahora

(31) Vid. HOLDEN, FISH y SMITH: obra citada, págs. 73-76.

(32) Vid. obra citada, págs. 241-44.

(33) *Guía de la organización*. Barcelona, 1960, pág. 35.

bien, presentan el grave peligro de ser una ocasión magnífica para perder el tiempo y para dejar que los problemas se eternicen.

Por esta razón se las tiene tanta prevención, y por muchos se piensa que es el procedimiento que el superior tiene para retrasar la decisión y para diluir la responsabilidad.

Para salvar estos peligros, los autores últimamente citados recomiendan que las reuniones han de ser (34) :

— Convocadas únicamente para poner en claro asuntos concretos, previamente enunciados.

— Dirigidas por un superior que, ante todo, deje hablar a los asistentes, encauzando la discusión hacia resultados bien definidos.

— Compuestas por colaboradores competentes en la materia de que se trate y que estén bien preparados para tratarla (35).

(34) En análogo sentido se expresan, entre otros, Ernst y Eva HIJMANS, cuando afirman que cada vez se extienden más las costumbres de celebrar reuniones de cambio de impresiones verbales, tanto en las empresas privadas como en las Administraciones públicas; la experiencia demuestra que proporcionan grandes ventajas, siempre que cumplan las siguientes condiciones:

- a) El número de participantes no debe exceder de diez.
- b) La duración de la reunión debe ser limitada.
- c) La orden del día debe estar claramente definida y bien conocida por todos los participantes.
- d) Las cuestiones a debatir deben haber sido preparadas convenientemente y todos los participantes han de conocer los resultados de esta preparación.
- e) La presidencia debe ser confiada a una persona respetada, que posea la gracia de dejar exponer a cada uno la totalidad de sus opiniones; es de desear que los debates sean dirigidos por un hombre a quien su posición en la entidad le permita imponer la aplicación de las conclusiones a que llegue la reunión.
- f) El fin de la reunión debe ser la confrontación y la conciliación de puntos de vista. Deben evitarse las decisiones obtenidas como resultado de votación. Las conclusiones deben revestir la forma de recomendaciones, siendo la decisión de incumbencia de la autoridad competente. (*Práctica de la organización industrial*. Barcelona, 1961, pág. 29).

(35) Obra citada, págs. 35-36.

III. LA COORDINACION COMO FUNCION DIRECTIVA FUNDAMENTAL DEL SECRETARIO

1. FUNDAMENTO LEGAL.

Según el número dos del artículo 144 del vigente Reglamento de Personal de las Corporaciones locales, corresponde al Secretario el *adoptar las medidas necesarias para la coordinación de todas las dependencias, a fin de lograr la más perfecta actuación conjunta*, y el exacto cumplimiento de las disposiciones legales y de los acuerdos adoptados.

En tanto que el párrafo primero del artículo 260 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, dispone que: «El Secretario *coordinará* el despacho de los asuntos y su distribución de trabajo, evitando duplicidad de actuaciones, trámites inútiles, *falta de relación entre dependencias o servicios, demora en los expedientes*, disparidad en las propuestas o contradicción entre resoluciones análogas».

De la lectura y correcta interpretación de estos preceptos se deduce claramente que al Secretario por disposición legal le están atribuidas todas las facultades precisas para adoptar cuantas medidas sean requeridas para conseguir la coordinación de todas las dependencias, con objeto de alcanzar la más perfecta actuación conjunta por todas ellas. Si bien hemos de reconocer que, mientras el primer precepto citado se refiere al Secretario como jefe de todas las dependencias y servicios, el segundo tiene un ámbito más limitado, pues corresponde a la figura del Secretario como jefe de la Secretaría, si bien el cometido de evitar la falta de relación entre dependencias y servicios hace pensar en un ámbito más amplio. De todas formas, cualquiera que sea la interpretación que se dé a este segundo texto legal no desvirtúa en lo más mínimo el contenido del primero.

En consecuencia, las facultades del Secretario en este sentido comprenden:

- 1.º *La coordinación orgánica de las dependencias.*
- 2.º *La coordinación dinámica de su funcionamiento.*

Facultades, que si bien su ejercicio ha de realizarse bajo la superior autoridad del Presidente respectivo, conceden al Secretario un amplio haz de posibilidades, con la secuela de grandes responsabilidades.

Facultades que, por otra parte, no entrañan la más mínima interferencia en competencias de otras jefaturas, ni el pretender asignar al Secretario atribuciones que no le sean privativas. Implican únicamente el ejercicio de los atributos propios de la preeminencia que se le reconoce legalmente.

En definitiva, se propugna colocar al Secretario, como primer funcionario de la Corporación, en el lugar que le corresponde.

2. COORDINACIÓN ORGÁNICA.

Como se ha puesto de relieve en el momento oportuno, la coordinación requiere establecerse al trazar la organización de los servicios y dependencias de la Corporación respectiva y, como consecuencia, *compete al Secretario intervenir en la estructuración o reestructuración de todos los servicios y dependencias*, para que las mismas se realicen en la forma más conveniente para garantizar inicialmente la coordinación necesaria, ya que es la única forma de conseguir la coordinación de las dependencias, de la que se responsabiliza al Secretario (36).

Por tanto, repetimos, en la organización o reordenación de cualquier servicio o dependencia, el Secretario ha de intervenir para garantizar la coordinación con los restantes. Intervención que en ningún caso deberá encontrar resistencia por parte de los afectados, pues la misma no significa merma de sus atribuciones, sino al contrario, sentar las bases para que éstas sean ejercitadas eficazmente en el campo que les sea privativo.

Quizá el procedimiento mejor para conseguir la coordinación orgánica sea el de aprobar el *Reglamento de Régimen interior*,

(36) En opinión de Riccardo RICCARDI, la coordinación se explica a través de tres fases fundamentales:

- a) Establecer las relaciones y la línea de comunicación.
- b) Delimitar las relaciones y la línea de comunicación.
- c) Enlazar y referir las relaciones a los programas y a las normas de la empresa. (*La dinámica de la dirección*. Madrid, 1959, pág. 72).

en el que se definan todas las dependencias y servicios de la Corporación respectiva, así como sus competencias y relaciones jerárquicas, con lo cual de entrada se cuenta con la ordenación de todas las unidades administrativas y técnicas, y con la definición de sus campos de acción.

Reglamento de Régimen interior que requerirá, en las grandes Corporaciones, estar complementado con el *manual de organización*, en el que se describan todos y cada uno de los puestos de trabajo y de mando que integran los diversos servicios y dependencias.

Manual de organización que debe comprender, como mínimo:

A) *La descripción de cada puesto de trabajo:*

- a) Funciones encomendadas.
- b) Condiciones profesionales que debe reunir la persona que lo ocupe: conocimientos, categoría, etc.

B) *Las relaciones jerárquicas de cada puesto:*

- a) Quién es el superior.
- b) Quiénes son los subordinados.

C) *Las relaciones que puede mantener:*

- a) Con quién.
- b) A través de quién.
- c) Asuntos.

D) *Organigramas* que mediante la representación gráfica de la estructura proporcionen una visión global de la misma.

En definitiva, el manual de organización permite conocer en cada Corporación *lo que se hace y quién lo hace*.

La Corporación que disponga de su Reglamento de Régimen interior y como complemento del manual de organización, si están actualizados, facilitará en gran manera al Secretario su labor de coordinación orgánica.

3. COORDINACIÓN DINÁMICA.

Si la coordinación orgánica es indispensable, como punto de partida, sin embargo, es insuficiente, pues requiere, como se indicó, ser también dinámica. Es decir, constante y actual.

La coordinación dinámica, como reiteradamente se ha puesto de relieve, descansa en la comunicación, en sus tres direcciones: descendente, ascendente y colateral.

En consecuencia, *el lograr la más perfecta actuación conjunta*, como nos dice el precepto citado, demanda, en primer lugar, el ensamble de las dependencias y, en segundo término, la comunicación eficiente que permita la sincronización de la actuación de las mismas.

Por tanto, a la comunicación en sus tres vertientes el Secretario ha de prestar una atención especial, por un lado, para estar él siempre bien enterado de los objetivos formulados por los órganos de gobierno, así como también de las sugerencias e iniciativas de los planos inferiores; y, por otro, para conseguir que tanto objetivos como sugerencias lleguen en debido estado a sus destinatarios.

Veamos, pues, cuáles son *las exigencias mínimas de la comunicación* como presupuesto de la coordinación dinámica, que el Secretario ha de tener presentes en todo momento (37):

(37) Muchas de las dificultades y tirantezas existentes en las entidades —afirma N. POUDEUX—son producidas por la falta de comunicación. Dos servicios se atascan porque las comunicaciones entre los jefes están paralizadas por querellas personales o incidentes particulares. De ahí la importancia de las comunicaciones: entre servicios (comunicaciones horizontales) y entre las jerarquías (comunicaciones verticales).

También pueden producirse conflictos entre tal o cual categoría de mandos intermedios. Es labor del directivo velar para que las comunicaciones horizontales y verticales funcionen de una manera permanente con elasticidad y eficacia.

Pero estas relaciones sólo pueden alcanzar todo su valor cuando un jefe, apoyándose sobre una especialización lógica del trabajo y sobre la concentración de actividades de la misma naturaleza, coordina todas las acciones con vistas a la realización del programa.

Esta coordinación, por otra parte, es a menudo una cuestión de ambiente.

El directivo debe saber dar a los esfuerzos de cada cual el sentido que

1.^a *Conocer los objetivos* que los órganos de gobierno pretenden alcanzar con todas y con cada una de las medidas que adoptan.

2.^a *Hacer llegar* a todos los niveles de la estructura jerárquica de la Corporación, tales objetivos y propósitos, para que sean conocidos y comprendidos.

3.^a *Observar* cómo las órdenes e instrucciones discurren por los distintos planos jerárquicos hasta llegar al nivel de ejecución, para corregir las desviaciones que se produzcan.

4.^a *Conocer el funcionamiento de cada una de las dependencias y servicios*, para observar su sincronización o desfase con los restantes, poniéndolo en este último caso en conocimiento de quien pueda corregirlo.

5.^a *Facilitar la acción conjunta* de las diferentes dependencias afectadas por el objetivo común.

6.^a *Cuidar que los informes y propuestas* lleguen a los órganos competentes sin «filtrajes» o adulteraciones.

El desempeño de estas seis exigencias mínimas *requiere del Secretario:*

1.^o Estar presente o representado en todas las reuniones de los órganos de gobierno.

2.^o Mantener frecuente relación con todas las dependencias y servicios.

Ambas condiciones puede y debe ejercitarlas, en base a lo dispuesto en la legislación vigente, pues no son realmente un derecho que él tiene, sino una obligación que sobre él pesa.

La relación frecuente puede conseguirse, *tanto de un modo individual*: al recibir la firma de los jefes de cada una de dichas dependencias, conversando con ellos, para conocer los problemas presentes y la forma de ir solucionándolos; *como en forma colectiva*, a través de reuniones periódicas.

deben tener, unir estos esfuerzos por un ideal común y hacer que exista en el conjunto de las actividades una confianza recíproca. Para lograrlo, *debe estar informado perfectamente del funcionamiento de su entidad, así como obtener, utilizar y desarrollar las ideas de sus colaboradores.* (*Práctica de la dirección de empresas.* Barcelona, 1960, págs. 134-35.)

La implantación y celebración de reuniones periódicas con los jefes de las distintas dependencias y servicios puede ser un método eficaz de lograr la coordinación de las mismas.

Reuniones que pueden ser generales, comprendiendo a todos los jefes de las distintas dependencias y servicios; o parciales, agrupando a los jefes afectados por un problema determinado.

Si tales reuniones se organizan y dirigen bien: presididas por la idea de solucionar problemas presentes o de evitar los que pudieran surgir; de informar a los participantes; de superar malentendidos y de conjuntar la acción, pueden convertirse en un eficaz instrumento de actuación corporativa.

Ahora bien, el obstáculo mayor que hay que salvar, y que incumbe al Secretario superar, *es el del recelo de los convocados al pensar que aquél* pretende mediante las reuniones convertirlos en subordinados funcionales.

Las reuniones, repetimos, pueden y deben ser el mejor órgano de coordinación dinámica, y para ello se precisa que todos y cada uno de los que en ellas participan estén convencidos de que se les convoca como colaboradores en una empresa común, en la que a cada uno corresponde un papel distinto.

El papel del Secretario es simplemente el de coordinador, es decir, armonizador de puntos de vista, de posturas, etc. El Secretario ha de tener presente que la armonía no cuadra con la imposición, sino, repetimos, con la colaboración, con el ensamble.

Si este recelo se logra hacer desaparecer, no con las palabras, sino con las actitudes y con los hechos, las reuniones pueden ser el cauce a través del cual fluya la colaboración más eficaz.

En cambio, si el recelo no sólo no desaparece, sino que se acrecienta, las reuniones serán la ocasión para convertir las divergencias funcionales en enfrentamiento personal.

En consecuencia, si las reuniones como órganos de coordinación pueden ser muy útiles, es indispensable que el Secretario las cuide especialmente para superar las dificultades reseñadas y para convertirlas en ocasión que posibilite una mayor penetración personal y que dé paso a una colaboración funcional más intensa.

En líneas generales, la compenetración personal y la colaboración funcional a través de las reuniones periódicas requieren:

1.º Que el Secretario haga patente a los jefes de las diferentes dependencias y servicios, cuál es el objetivo perseguido: *lograr una acción más eficaz, sin menoscabo de las atribuciones privativas de cada uno.*

2.º Que las cuestiones que se sometan a discusión sean únicamente aquellas a las que no se encuentre solución por la acción aislada de las distintas jefaturas; y que, sin embargo, la acción conjunta de varias o de todas ellas puedan conducir a su satisfactoria resolución.

No obstante, se podrán someter a debate por los propios interesados aquellos problemas que, aunque resueltos por ellos, la colaboración de los demás sea conveniente para obtener unos resultados más favorables.

3.º Que el Secretario en ningún momento ha de pretender *imponer* su criterio, sino que, en los casos que proceda, ha de tender a *convencer* a los asistentes.

En consecuencia, ha de desenvolverse siempre por la vía del convencimiento, y nunca por la de la imposición. En este sentido no debe olvidar que como pone de relieve Ernst DALE, las posibilidades de acuerdo entre los asistentes a una reunión, son mayores:

- Cuanto más fuerte sea la atracción entre ellos.
- Cuanta mayor amistad exista entre los mismos.
- Cuanto mayor sea la uniformidad de sus puntos de vista.
- Cuantos menos disidentes se hallen presentes.
- Cuando más fácilmente reaccione cada uno a la acción de los demás.
- Cuanto mayor sea la cooperación existente y menor la rivalidad (38).

4.º Que las reuniones no sean ni un obstáculo para la actividad normal de las dependencias, ni un pretexto para diluir la responsabilidad que a cada cual corresponde. Es decir, que los

(38) Obra citada, pág. 37.

asuntos no se retrasen a causa de que tienen que ser resueltos o conocidos en una reunión, ni tampoco la celebración de ésta, motivo para que los asistentes piensen que la misma les reduce su responsabilidad.

IV. CONCLUSIONES

Los principales puntos expuestos los podemos concretar en los siguientes:

1. La coordinación, como exigencia de la Administración pública, se impone cada día con mayor intensidad, a medida que ésta se desarrolla, como único medio de garantizar una acción eficaz de la misma.

2. La falta de coordinación provoca interferencias continuas, lagunas perniciosas, disparidad de criterios, desajuste en las actividades y duplicidad en las actuaciones de la Administración pública.

3. La coordinación, como función directiva, consiste en imponer la armonía en todas las actividades subordinadas conducentes a un mismo fin, para facilitar la consecución del mismo.

4. Los principales objetivos que persigue la coordinación son: unificar los esfuerzos, conciliar las diferencias, armonizar las metas y equilibrar las posibilidades y las demandas de cada momento.

5. La coordinación para ser eficaz tiene que ser dinámica, reflejar la personalidad del jefe que la impone, y comprender tanto el aspecto vertical como el horizontal.

6. La coordinación está sometida a una serie de limitaciones que tienen su origen en los conocimientos humanos y profesionales de los directivos y en la estructura y funcionamiento de la respectiva organización.

7. Los medios principales de coordinación son los manuales de organización, la difusión de los propósitos y objetivos que en cada momento se persiguen y los informes periódicos.

8. Los órganos más destacados de coordinación son, en primer lugar, el propio jefe; en segundo lugar, los servicios de inspección, y, en último término, las Comisiones y reuniones periódicas.

9. Corresponde al Secretario, en su condición de jefe de todas las dependencias y servicios de la Corporación, como función directiva fundamental, la coordinación de las actividades de todos éstos.

10. En esta función esencial que le compete, se pueden distinguir dos aspectos complementarios: la coordinación orgánica y la coordinación dinámica.

11. La coordinación orgánica demanda la redacción de los *Reglamentos de Régimen interior*, en los que se enumeren todas las dependencias y servicios de la Corporación, así como su competencia y relaciones jerárquicas; de los *manuales de organización*, en los que se describan todos y cada uno de los puestos de mando y de trabajo que integran los diversos servicios y dependencias, y de los respectivos *organigramas*.

12. La coordinación dinámica exige que el Secretario en todo momento conozca los objetivos que los órganos de gobierno pretenden alcanzar con los acuerdos que adoptan; haga llegar a todos los niveles de la estructura jerárquica tales objetivos y propósitos; observe cómo las órdenes e instrucciones discurren por los distintos planos jerárquicos hasta llegar al nivel de ejecución; conozca el funcionamiento de cada una de las dependencias y servicios, para observar su sincronización o desfase con los restantes, poniéndolo en este último caso en conocimiento de quien pueda corregirlo; facilite la acción conjunta y cuide que los informes y propuestas lleguen a los órganos competentes sin desvirtuarse.

13. Las anteriores exigencias imponen que el Secretario esté siempre presente o representado en todas las reuniones de los órganos de gobierno y que mantenga frecuente relación con todas las dependencias y servicios.

Relación que puede ser individual, al recibir la firma, o colectiva a través de reuniones periódicas de coordinación, en las que se discutan y adopten las directrices que garanticen una eficaz acción conjunta de todas las dependencias y servicios.