



ESTUDIOS

EL MANDO EN LA FUNCION PUBLICA

por FRANCISCO ANSON OLIART

1. Introducción

EL poder y la autoridad se distinguen, en una primera aproximación, en el sentido de que mientras el primero se basa sobre la fuerza, latente o manifiesta, física o psicológica, espiritual o social, la autoridad lo hace sobre la legitimación del poder.

La autoridad es una especie de poder que se ha institucionalizado en el seno de una sociedad o de una organización, que posee por ello el reconocimiento de sus miembros. Así se justificaría la referencia a la autoridad del Estado y a su poder, puesto que el Estado nacional actual se funda sobre la aceptación de la totalidad o la mayoría de los ciudadanos de ese poder y de su correspondiente implícita fuerza (Nisbet).

Siguiendo esta pauta, la dirección en la Administración pública —y en toda organización— debe ser considerada bajo un doble aspecto: como jefatura de una parte, como mando de otra.

Por jefatura se entiende el *status* correspondiente a la estructura lógico-formal de la organización que integra bajo una autoridad formal ciertos elementos y sujetos. Por ejemplo, el funcionario que es nombrado y tiene a su cargo un negociado concreto ostenta una jefatura, es un jefe.

El mando, en cambio, dice de la capacidad de formación de hombres, de la autoridad psicológica, moral, etc., que un funcionario ejerce sobre otro, prescindiendo de su *status* correspondiente—de superioridad o inferioridad—en la estructura formal de la Administración u organización. El mando no se relaciona necesariamente, pues, con la vertiente lógico-formal, sino con la no formal, humana, espontánea, real o de hecho.

Así, en el caso anterior del negociado, es muy posible—y este hecho a veces se da en las organizaciones—que el verdadero mando de este negociado, el auténtico ascendiente sobre el resto de los funcionarios, lo ejerza uno de ellos que no es el jefe, pero que, sin embargo, es la persona en quien realmente confían sus compañeros y el propio jefe. Es decir, que sin ser su jefe formalmente, si es su mando de hecho o, como a veces se le llama con acierto, su líder espontáneo, al menos, en las cuestiones que se relacionan con el trabajo en la organización.

Por consiguiente, se distingue jefatura y mando, jefe y líder, porque aunque es de desear que en la práctica siempre coincidan, no todas las veces sucede así. Por otra parte, el líder, el mando y sus funciones deben necesariamente estudiarse en capítulo aparte directamente vinculado a la estructura no formal de la Administración y desde el punto de vista psicológico o de relaciones humanas. Veámoslo con más detalle.

2. El mando

Si el mando dice relación con la capacidad, de la que se sigue el deber, de formación de hombres—y admitidos, al menos como hipótesis de estudio, parcelas o aspectos dentro de la formación en general—, es claro que, a efectos de este análisis, el líder de la función pública será aquél con capacidad para formar, orientar y dar criterio a un determinado grupo o número de funcionarios.

Normalmente sólo actuará en lo que respecta a los problemas y cuestiones derivadas del trabajo en la Administración y para los que el grupo o funcionarios le dan ese margen de confianza en las cuestiones aludidas, adhiriéndose a su criterio como el más acer-

tado y más representativo del grupo o de los intereses de esos funcionarios.

Se ha dicho que normalmente sólo actuará en el ambiente de trabajo en la Administración, porque como se deriva directamente de las experiencias recogidas al final de este trabajo, es difícil que en todas las actividades del grupo el líder sea siempre el mismo. El líder que ejerce sus funciones y tiene la confianza del grupo en las cuestiones referentes al trabajo en la oficina, no tiene por qué seguir siéndolo a la hora de divertirse o de organizar una excursión o de hacer deporte, por ejemplo, sino que el grupo puede dar su confianza para el desarrollo de esas actividades a otro de sus componentes.

Por eso y de la misma manera que un buen mando para un grupo puede serlo pésimo para otro, verbigracia: un honesto y eficaz mando de un grupo de funcionarios de un departamento ministerial puede ser un líder pésimo de un grupo de unos soldados en el combate, o de delincuentes comunes a la hora de organizar, planear y dirigir un robo; igualmente, en un mismo grupo, el mando puede variar de acuerdo con las distintas situaciones del grupo.

Con ello quisiera salir al paso de la corriente tradicional que viene considerando el liderazgo, el mando, como un rasgo psicológico personal, reflejado—según especifican algunos autores, quizá un poco ingenuamente—en una voz potente y segura, una mirada magnética, etc. Por la misma razón, el estudio del líder, a través de la formulación de listas compuestas por una serie de características, capacidades, aptitudes o cualidades, es bastante inoperante.

Estas listas, formuladas especialmente por los estudiosos de psicología industrial, pueden clasificarse en tres grandes tipos: las que se refieren a cualidades o características estrictamente personales e individuales; las que se refieren a las aptitudes y capacidades que hacen más bien referencia a la relación que debe existir entre el líder y sus hombres; las que son una combinación de ambas. Naturalmente, estas últimas, en cierto sentido, pueden considerarse como las más correctas. Porque es claro que con esto no se pretende afirmar la inoperatividad de los análisis factoriales llevados a cabo sobre el mando en general y sobre ciertos tipos de mando en particular. Estos últimos análisis, sobre todo, nos permiten una primera aproximación valiosa para la selección y formación de las personas que han de ocupar esos puestos concretos de mando, objeto del análisis factorial.

Sin embargo, una persona—funcionario en nuestro caso—que no posea las cualidades prescritas en algunas de las listas aludidas no por ello ha de resultar necesariamente un mal mando, en el sentido

de lo que la mayoría de estos autores entiende por mando, como una facultad de impulso del personal para obtener el máximo rendimiento productivo del mismo.

Este hecho viene incluso confirmado por la Historia. Algunos de los líderes consagrados por la Historia no sólo no reunían las cualidades prescritas por estos psicólogos, sino que más bien poseían las contrarias e incluso a veces se trataba de individuos que ni siquiera eran normales plenamente; verbigracia: neuróticos, epilépticos, injustos, maniáticos, etc. Y quizá esa misma anormalidad pudo facilitarles su aparente triunfo como líderes. Los casos reconocidos de Ford con su neurosis obsesiva o de Hitler con su paranoia, etc.

Sin embargo, su triunfo como líderes pudo ser sólo aparente. Puesto que el mando se mide, ante todo, por la formación conseguida en sus hombres, cabría preguntarse si muchos de estos prohombres que llamamos líderes realmente lo han logrado y en qué medida. Porque pudiera suceder, por contraste, que más bien hubieran provocado en los ciudadanos de su país o, ciñéndonos más a los supuestos que se están considerando, en los funcionarios que integran el grupo administrativo que han mandado, personalidades alteradas, nervios desquiciados..., en una palabra, deformaciones más que formación.

Y es que se está demasiado acostumbrado a medir la mejor o peor idoneidad de una dirección sólo por su productividad, por sus resultados materiales, olvidando a qué precio se han obtenido; despreciando tal vez los valores psicológicos y lo que de más íntimo, vital y valioso tenemos los hombres.

La dirección sí ha de conseguir la mayor productividad posible de sus hombres, pero sobre la base de conseguir al mismo tiempo la mayor satisfacción y formación posibles en su trabajo.

Resumiendo, pues, el mando, el líder, ha de ser considerado de acuerdo con su capacidad para formar hombres y su voluntad de hacerlo. Y esto depende, en primer lugar, de él mismo, y en segundo, del grupo, de sus circunstancias y de sus objetivos; por lo que, lejos de considerar el liderazgo como un rasgo psicológico innato, igualmente válido en todos los casos, hay que concluir que, en principio, todas las personas normales tienen capacidad o posibilidad, con mayor o menor esfuerzo, de ejercer de alguna manera la función de mando.

3. El ejercicio del mando

Partiendo, por consiguiente, de esta primera concepción del mando, se advierte que su adecuado ejercicio requiere:

En primer lugar, la adecuación del líder con su grupo o a su puesto. Es decir, el mando debe ser representativo del grupo y encarnar sus normas fundamentales. Por ello debe procurarse, ya desde el punto de vista de la jerarquía formal, no situar como jefe de una sección de estudios, cuyo trabajo es eminentemente intelectual y está integrada por miembros de gran inteligencia y cultura, en posesión de altos títulos académicos, etc., a una persona poco inteligente, sin títulos suficientes e incapaz de atender plenamente el trabajo que se realiza en la sección, porque con dificultad podrá ser considerado por éstos como representativo de su grupo y, en consecuencia, no le otorgarán la confianza suficiente como para que se constituya en el líder espontáneo y reconocido del grupo, en este aspecto al menos, marginando que sea su jefe de acuerdo con la jerarquía formal.

Este es un caso extremo por defecto, por incompetencia. Pero también podría darse el caso contrario. Un funcionario con capacidad suficiente para desempeñar funciones de mando de mucho mayor contenido y responsabilidad de las que ejercita; con dificultad estará bien adaptado a su puesto y, en consecuencia, será muy difícil que sea representativo del grupo.

Sin embargo, llegados a este punto en que se manifiesta la interrelación entre el grupo y su líder, ciertos autores plantean el problema que podría formularse en síntesis de la siguiente manera. Si se admite esta concepción del mando, que lleva consigo como primordial función la formación de sus hombres y, en consecuencia, no se trata de un puro rasgo psicológico que se da en ciertos individuos, sino, por el contrario, que está en directa interrelación con el grupo y sus fines, ¿cómo se explica que haya grupos que elijan como líderes personas anormales, a los que, sin embargo, consideran como los mejores y plenamente representativos, no obstante ejerzan sobre los miembros de esos mismos grupos o sociedades un pernicioso influjo, o incluso lleguen a llevarlos al desastre y a la ruina, como ha sucedido en ciertos casos? ¿No existe una contradicción entre ambos supuestos?... ¿Cómo puede explicarse esta oposición? ¿La comprobación de casos como los anteriores, no demuestra claramente lo falso de esta estrechísima interdependencia del grupo con su mando y viceversa?

La respuesta sincera debe seguir siendo igualmente negativa. Más aún, el estudio de estos casos de líderes anormales ratifica, por contraste, el fenómeno de la interrelación más que contradecirlo. En efecto, un grupo enfermo siempre elegirá un líder enfermo. Él será su verdadero representante y con él estarán aparentemente contentos, aunque los lleve a la ruina. Por consiguiente, la interdependencia de que se habla viene a ser ratificada hasta el máximo en estos supuestos de anormalidad, precisa y únicamente porque existe esta interrelación. Por ello, la conocida frase de que los pueblos tienen los gobernantes que se merecen integra en sí una parte de verdad, aunque no toda la verdad. Porque de hecho el que sea auténtico dirigente procurará imponerse, y apoyándose en lo que de normal, sano y valioso tiene ese grupo o esa sociedad, transformar lo defectuoso, aunque implique arriesgarse a fracasar en el empeño y ser repelido por el grupo o sociedad en cuestión.

En segundo lugar, y reduciéndose estrictamente a los supuestos del grupo de trabajo en la Administración pública, para el ejercicio adecuado del mando en la misma se requiere la voluntad de serlo. Para ello es preciso tener interés y deseo en aplicar toda esa serie archiconocida de reglas y principios de las relaciones humanas: elogiar más que reprender, interesarse por los problemas individuales y del grupo, procurar asentar las bases para el propio autocontrol del grupo, informar en la mayor medida posible sobre los cambios y decisiones que afecten al grupo, buscar al máximo su participación en ellas, actuar las reglas psicológicas para la toma adecuada de decisiones, aplicar las técnicas de emanación correcta de órdenes, etcétera.

Es decir, el funcionario que quiera ser un verdadero líder de su grupo no puede limitarse a dar órdenes y vigilar su cumplimiento, sino que ha de aglutinar e integrar al mismo: ha de *dar* órdenes, sí, pero también ha de saber *recibir* opiniones, sugerencias, etc.

En tercer lugar, y finalmente, para poder ser un auténtico líder dentro de la Administración es preciso, normalmente, que le permitan serlo. Porque, ¿cómo va a invitar a la colaboración y a la participación a sus funcionarios subordinados un mando intermedio, por ejemplo, si su inmediato superior se lo niega? ¿Cómo va a informar a su grupo adecuadamente y tenerlo al tanto de los cambios y decisiones que le afectan directamente, si a él mismo no le pasan esa información?

Sin embargo, el verdadero líder que pretende actuar esa capacidad de formación de sus empleados en el trabajo buscará conse-

guirlo del superior, porque el mando idóneo resulta ser siempre un subordinado idóneo. En efecto, es un hecho cierto que un jefe, por estar colocado en un puesto superior en la escala jerárquica, no es en todo superior, de modo que nada tenga que aprender o que el inferior nada pueda enseñarle. La experiencia confirma la verdad de esta afirmación. Estos jefes pueden necesitar ayuda y colaboración para desempeñar sus funciones, aunque ellos no siempre lo crean. Ahora bien, ¿cómo hacerlo? Si bien este tema es muy amplio, puede resumirse en una doble exigencia para el líder.

Ganarse su confianza. Sabiendo que «las confianzas matan la confianza», hacerle ver al subordinado que puede confiar en él y en su discreción; que no pretende—según expresión popular—«subirse a sus barbas», desprestigiarle o dejarle en ridículo porque se ha equivocado o no sabe esto o aquello. Ayudándole en todo lo que pueda, pero sin decirselo, porque tarde o temprano él mismo lo reconocerá, expresa o tácitamente, y el líder se habrá ganado toda su simpatía, confianza y agradecimiento.

Ser ejemplares en el mando. Si el líder es tal, y sabe mandar y hacerse respetar y querer por sus subordinados y cumplir con su deber, el superior habrá de detectar el ejemplo y aprenderá y actuará las funciones que se han enumerado antes con lo que el líder podrá a su vez efectuarlas en su grupo.

Resumiendo, pues, para el correcto ejercicio del mando o, lo que es igual, para ser un buen líder en la Administración, como muy gráfica y expeditivamente explica el profesor Siguán, son necesarios tres requisitos: primero, que pueda serlo; segundo, que quiera serlo; tercero, que le dejen serlo.

4. Sistemas de mando

Si bien el mando ha constituido tradicionalmente una de las funciones propias de todo jefe dentro de la estructura formal de la organización, junto con las de coordinación, programación, control, etcétera, la forma de actuarla ha variado notablemente. Se ha insistido en la función de mando del jefe como una función de impulso de la organización, sin atender demasiado a la forma de hacerlo en cuanto a sus efectos psicológicos y humanos.

Ello, por otra parte, puede considerarse, hasta cierto punto, lógico, ponderando las realidades sociales que han presidido la evolución de la concepción del mando, especialmente en la empresa.

Ante una escasez de puestos de trabajo y un entendimiento de la

empresa, en que el titular del capital era el propietario de la misma y destinatario prácticamente único de sus beneficios, concibiéndose, en consecuencia, el trabajo del hombre como una pura mercancía, con precio, fijado en el «libre» juego de la oferta y la demanda, resulta claro que la forma, el sistema de actuar el mando y la consideración de sus efectos parecía secundaria. Así, cabía el jefe cuyo mando era dictatorial, autocrático, cuando no despótico.

Sin embargo, este tipo de mando dictatorial fué sustituido pronto (entiéndase que la exposición sigue líneas o esquemas generales y no siempre ni a un mismo tiempo se producen estas sustituciones en los distintos tipos de mando), con ventaja, por uno de carácter que pudiéramos llamar «paternalista». Esta nueva concepción del mando entiende las relaciones entre el dirigente y los subordinados, casi como la existente entre padres e hijos pequeños. El dirigente «paternalista» está interesado, en realidad, por los problemas de sus empleados, y les proporciona lo que él cree que les conviene. Porque, por supuesto, la razón está siempre de su parte y es él quien sabe lo que realmente interesa a sus subordinados, aunque a los interesados en cuestión les parezca en algunos casos lo contrario. Se trata, por tanto, a los empleados como niños pequeños, cuya opinión importa muy poco, porque no saben con certeza lo que en realidad quieren.

Esta nueva concepción del mando demostró tener grandes ventajas sobre la anterior, porque evita un gran número de trastornos sociales, en el sentido de que se ha comprobado que a la fuerza del despotismo suelen contestar, tarde o temprano, los trabajadores con su propia fuerza, con lo que no se beneficia nadie. Por otra parte, si el empleado no se siente herido en su dignidad por este trato «paternalista», está bastante satisfecho y colabora en gran medida con su jefe y la organización, con lo que la productividad en estas empresas es notablemente superior a la de las anteriores.

Siguiendo esta pauta, y demostrada cada vez más la necesidad de obtener la colaboración de los empleados, ha ido surgiendo un jefe—muy cotizado y apreciado—cuyo tipo de mando se caracteriza por su capacidad para evitar conflictos, convenciendo, con engaños o no, de la bondad de sus ideas y decisiones. Es decir, la ya muy desarrollada técnica de ventas de productos pasó a los jefes. A veces, estos mismos vendedores, al ascender a puestos directivos, emplean desde ellos con eficacia las técnicas propias, «vendiendo», por así decirlo, sus ideas a sus empleados, buscando la máxima aceptación de las mismas y, en consecuencia, alcanzando la colaboración deseada, al menos, durante un cierto tiempo. En este sentido son utilizadas, por ejemplo, las entrevistas personales o reuniones en grupo

que, como se ha demostrado experimentalmente, aumentan la participación y, por tanto, la aceptación y colaboración en las decisiones.

Ahora bien, su idea no es que la decisión salga realmente del grupo interesado, puesto que en la mayoría de los casos está ya tomada de antemano por el jefe, sino que éste, aprovechándose de su superior información y técnica dialéctica, convence en mayor o menor grado al grupo de su idea o solución, buscando, no obstante, con el procedimiento de la reunión o discusión en común, hacer creer a los miembros del grupo que en realidad la decisión se toma de acuerdo con todos ellos.

Naturalmente, este sistema reportaba y reporta a los que en la actualidad siguen practicándolo una serie de inconvenientes y desventajas a largo plazo fáciles de adivinar.

Sin embargo, en este último supuesto ya puede verse el planteamiento—aunque la solución sea equivocada—del problema que los psicólogos industriales—entre ellos Norman R. F. Maier—consideran como fundamental del mando. Es decir, para que las decisiones del mando sean plenamente eficaces deben revestir dos características esenciales: calidad de la decisión y aceptación de la misma por quienes han de ejecutarla.

Es decir, no basta con que las decisiones sean acertadas. Para que la decisión sea efectiva debe ser eficazmente cumplida. Y una decisión se lleva a cabo más eficazmente si se acepta emocionalmente, a través de la adecuada participación por las personas que han de realizarla. El problema se plantea en si las decisiones pueden tener al mismo tiempo una alta calidad y ser plenamente aceptadas o si debe supeditarse uno de estos dos objetivos al otro, y si es así, en qué grado.

Es, pues, en base a este doble juego, de buscar la máxima calidad de las decisiones obteniendo igualmente la mayor aceptación y adhesión a las mismas, sobre el que se estructuran los tres sistemas de mando: el autocrático o dictatorial por utilizar terminología anterior, el democrático o compartido y el anárquico o del *laissez-faire*. Se analizan por separado.

El mando autocrático o dictatorial.—En este sistema de mando se da mayor importancia a la calidad de la decisión que a su aceptación. Se busca que las soluciones a los puros problemas de técnica sean correctos, olvidando o desconociendo las vertientes humanas que la aplicación de las mismas plantea. De ahí que para asegurar

su idoneidad se reserven éstas exclusivamente a los escalones más altos de la jerarquía.

Este sistema de mando, al hacerse las organizaciones más complejas, ha contribuido, de alguna manera, a la proliferación de servicios de *staff*, porque obviamente una de las características propias de este tipo de mando es su resistencia a delegar. Worthy considera asimismo que los cambios en la estructura de la organización son también intentos de adaptar el mando autocrático o dictatorial a las circunstancias modernas. Sin embargo, a pesar de las elaboradas y complejas cadenas de mando, las discusiones sobre el número de niveles intermedios de la dirección y todas la variedades de la «dirección científica», no consiguen estos procedimientos satisfacer las auténticas necesidades de la hora presente. Por eso la solución, a juicio de Maier, parece que reside en la dirección descentralizada, que es otra forma de decir que debe concederse más atención y participación a las personas que están al nivel receptor de las órdenes en la cadena de mando.

Otras características que Brown encuentra en los jefes o personas que actúan este sistema de mando son: dar órdenes e insistir en que sean obedecidas imponiendo actitudes al grupo sin consultarlo; no proporcionar a sus empleados información sobre los planes futuros, sino sólo ordenar las medidas inmediatas a tomar sin especificar el fin o interés de las mismas; repartir por propia iniciativa elogios o críticas personales entre los miembros, pero permaneciendo apartado del grupo, etc.

Naturalmente, dentro de la Administración encontramos en los funcionarios que ejercen este sistema de mando diversos tipos: así el mando dictatorial estricto o inflexible, pero inteligente y con aptitudes, que es justo de acuerdo con sus principios, normalmente generoso y a veces con un sentimiento de responsabilidad moral hacia sus empleados y hacia su formación, o por contraste, el funcionario que aplicando esta misma forma de mando no posee las aptitudes, capacidades y competencia con lo que resulta un mando poco sereno, con muchas energías que no sabe bien dónde emplear, dominante, voluble, con una inseguridad desesperante y con cierta tendencia a fanfarronear o alardear, así como a elogiar o castigar a capricho, etcétera.

Los efectos psicológicos del mando autocrático o dictatorial sobre los miembros del grupo serán analizados al hablar de las experiencias llevadas a cabo, y allí se hará, además, una referencia más concreta a las características propias de su actuación.

El *mando democrático* o *compartido*.—Es el sistema de mando que, con las matizaciones que se exponen al final, me parece más perfecto y no sólo desde el punto de vista psicológico. En efecto, como habrá ocasión de ver en él, se alcanza y garantiza junto a la calidad de la decisión un máximo de su aceptación por parte de los interesados.

J. A. C. Brown describe este tipo de mando a diferencia del dictatorial con un afortunado ejemplo tomado de la técnica. Las máquinas primitivas, dice, eran, en general, de tal naturaleza que, una vez puestas en marcha, efectuaban sus operaciones con precisión mecánica hasta que el individuo que las controlaba interrumpía su funcionamiento. Si se las dejaba funcionar, continuaban actuando, absorbiendo o no el trabajo del exterior, hasta que se les agotara la energía o combustible que las movía.

Por contraste, las máquinas modernas tienden cada vez más al autocontrol y su funcionamiento es regulado por ciertos instrumentos como células fotoeléctricas, que modifican el funcionamiento de la máquina por medio de los mensajes que transmiten.

Un supuesto muy sencillo es el de los calentadores eléctricos corrientes que, una vez encendidos, emiten exactamente la misma cantidad de calor por unidad de tiempo, sin importar la temperatura de hecho alcanzada por el local en que funcionan. Este procedimiento es casi siempre bastante satisfactorio, pero si hiciera mucho frío, el calor podría resultar insuficiente, y si el tiempo fuera muy caluroso, la temperatura producida tal vez fuera excesiva.

Sin embargo, los sistemas modernos de calefacción son controlados por un termostato, de manera que en tiempo muy frío el sistema se regula a sí mismo y emite más calor, a diferencia de los días calurosos, en que emite menos. Al margen, pues, del estado del tiempo, la temperatura del local en cuestión permanecerá satisfactoriamente constante, ya que el sistema de calefacción está controlado por los mensajes del ambiente exterior.

Pues bien, el líder autocrático o dictatorial recuerda en mayor o menor medida a la máquina primitiva. Su personalidad tiende a hacerse rígida y fija, prescindiendo de alguna manera de los intereses, deseos, preferencias y actitudes del grupo, por lo que su liderazgo será plenamente efectivo únicamente cuando el clima emocional del grupo coincida con sus propias peculiaridades.

Por otra parte, el líder democrático, siguiendo el ejemplo de nuestro autor, podría compararse al sistema moderno con el termostato de control. Es receptivo y su poder es regulado por los mensajes que

le llegan, los cuales le proporcionan información sobre los climas emocionales cambiantes de su grupo. Esto no implica que su función sea puramente pasiva, o que sea muy voluble, actuando a modo de camaleón, que modifica su opinión cada vez que se altera el clima emocional. Por el contrario, como es sensible a tales cambios, se esforzará por actuar, si se nos permite la expresión, como un termostato humano y mantener constantemente el ambiente en un nivel saludable y adecuado.

Tampoco hay que suponerlo en condiciones de manejar, enfrentarse y resolver todas las situaciones posibles, aunque sí, ciertamente, será capaz de encarar desde el punto de vista psicológico y de relaciones humanas mucha mayor variedad de situaciones que en el supuesto anterior de sistema de mando.

Así, en contraste con el tipo de líder autocrático, el demócrata o participante sólo da órdenes después de consultar al grupo, se encarga de que la solución del grupo se defina colectivamente y cuente con la aprobación de todos, nunca pide acción a nadie sin bosquejar los planes a largo plazo en los cuales trabaja e insiste en que el elogio o la culpa son asuntos del grupo y participa en éste como miembro.

Es consciente de que su misión es coordinar las aportaciones voluntarias de sus subordinados. Comprende también que el ministerio o la organización deben estar por encima de las personalidades individuales y que es signo de buen liderazgo que los asuntos marchen sin obstáculos durante sus ausencias temporales. Tiende a distribuir la autoridad por la escala entera de la organización, poniendo así los medios para que todos los niveles de la dirección tengan la posibilidad de sentirse lo bastante seguros como para ocuparse del bienestar de los subordinados, en vez de vigilar y actuar constantemente cara a sus jefes superiores para asegurarse su aprobación.

El *mando anárquico* o del *laissez-faire*.—Si el problema fundamental del ejercicio del mando y el conseguir que sus decisiones sean eficaces, como se ha visto, consiste en conjugar la calidad de la decisión con su aceptación, el mando anárquico o del *laissez-faire* busca la consecución de la segunda característica, la aceptación.

Este tercer sistema de mando se caracteriza por su inhibición, por su falta de actuación, por su dejar hacer al grupo, con la esperanza de que sus miembros resuelvan, adopten las decisiones pertinentes y, en consecuencia, las acepten plenamente y se sientan vinculados en su ejecución, puesto que ellos mismos las han tomado.

En algunos supuestos puede defenderse de algún modo este sistema, verbigracia, cuando el grupo ha elegido un director por su carácter representativo, y lo que espera de él es precisamente su inhibición y que deje actuar libremente a sus miembros, o bien el funcionario que nombrado como jefe de un departamento reconoce una inferioridad frente al grupo y comprende que la mejor formación de sus miembros y las decisiones deben salir del grupo y de su líder espontáneo, que está más capacitado que él. Pero en la generalidad de los casos, y sobre todo en los niveles medios e inferiores de la organización, es muy difícil que este mando pueda prosperar y tener éxito.

En efecto, es necesaria normalmente la actuación constante del mando para conseguir la estructuración del grupo y su plena responsabilidad, y esto falta radicalmente en el mando del *laissez-faire*. Por ello Lewin ha comprobado que si en la autocracia la responsabilidad se concentra en el líder y en la democracia, reside en *todo* el grupo—mando incluido—, en el *laissez-faire* se distribuye entre los miembros que actúan como entidades separadas, porque de hecho lo que suele suceder es que ni siquiera llega a constituirse el grupo.

Es obvio que al hablar aquí de la responsabilidad no me refiero a la que rige para los jefes superiores de la organización, que, naturalmente, siempre recae directamente sobre el jefe formal del grupo, prescindiendo del sistema de mando que actúe. Así un jefe no puede escudarse o eludir su responsabilidad con la excusa de que la decisión se tomó de acuerdo con todo el grupo (mando democrático o compartido) o por éste, sin contar con él (mando *laissez-faire*).

5. Experiencias

5.1. EXPERIENCIAS EXTRANJERAS

Experimentos con niños

Se analizan a continuación muy someramente las conocidísimas experiencias de K. Lewin, R. Lipitt y R. D. White, sobre los efectos psicológicos que producen estos tres distintos sistemas de mando y las conclusiones que de ellos se derivan.

Los citados profesores de la Universidad de Iowa demostraron claramente que podría influirse experimentalmente en la conducta de los niños variando solamente el estilo de la dirección. Para ello se pidió escolares entre los nueve y once años de edad que asistieran voluntariamente después de las clases a un club que iba a dedicarse

a realizar trabajos manuales, como talla en madera, modelado, fabricación de máscaras, diseños de aeroplanos, etc. En los dos primeros experimentos se utilizaron un total de seis grupos de cinco miembros cada uno, y su duración fué de cerca de cuatro meses. Se buscó que estos grupos fueran muy homogéneos en cuanto a inteligencia y situación social.

Una vez hecho esto se procedió a aplicar los tres sistemas de mando entre los distintos grupos, que estaban a cargo de adultos y cuya misión, por así decirlo, era crear la atmósfera deseada.

En el grupo que tenía el mando autocrático, éste fué el que dió el nombre al club, decidió las actividades, dijo a los niños lo que tenían que hacer sin revelarles en cada ocasión más que un paso de la operación y repartió a los niños en subgrupos, que trabajarían juntos sin considerar preferencias. Dirigía a todos, pero se mantenía al margen del grupo; era amigable, pero impersonal.

El líder democrático o participante reunió a su grupo de niños y discutió con ellos lo que podría hacerse. Los niños recibieron diversas sugerencias, pero la decisión final se dejó siempre en manos de ellos, que elaboraron un plan completo y dispusieron qué miembros trabajarían juntos. Curiosamente el grupo democrático tomó todas las mismas decisiones que las del dirigente autocrático. El líder democrático consideró en todo momento su papel más como el de dirigente de una discusión que como el de un jefe.

Al grupo dirigido por el sistema de mando del *laissez-faire* se le permitió hacer lo que gustase. Su dirigente no participaba, pero permitía que los chicos supiesen que estaba dispuesto a ayudar o aconsejar. Siempre que un niño le pedía ayuda o información, él se la daba, pero nunca intervenía en las actividades ni ofrecía voluntariamente colaboración.

Los resultados obtenidos fueron muy claros. El sistema de mando del *laissez-faire* fué el más pobre desde todos los ángulos; su dirigente, el menos querido, apreciado y respetado por los niños, y éstos fueron los más insatisfechos con el club y los que menos tarea realizaron, hasta el punto de que se dedicaron a jugar a policías y ladrones más que a trabajar con las máscaras o aeroplanos, y con todo y con eso no les gustaba en absoluto el club.

La condición democrática fué la superior en la mayoría de los aspectos. Su mando fué el más popular, no hubo apenas peleas, obtuvo mayor cooperación y alcanzó una mayor estructuración de su grupo consiguiendo un alto grado de responsabilidad hacia los resultados del trabajo. Asimismo fué el grupo que más labor realizó, porque su trabajo continuaba al mismo ritmo cuando su dirigente abandonaba

la habitación, y, sobre todo, el que consiguió una mayor amistad y camaradería entre los miembros de su grupo y él mismo.

El mando autocrático demostró que cuando él estaba presente la producción de su grupo excedía, incluso a la de los grupos dirigidos democráticamente. No obstante, cuando él salía de la habitación, los miembros abandonaban el trabajo con grandes gritos y revuelo como si se relajasen de una gran tensión. Además, mientras en el grupo democrático prevaleció un mayor sentimiento del «nosotros» e incluso un experimentador disfrazado de conserje no pudo dividirlos y ponerlos unos contra otros, en los grupos dirigidos autocráticamente hubo camarillas, se trabajaba exclusivamente cara al jefe y existía gran tensión y animadversión entre algunos de los componentes, hasta el punto de que uno de ellos abandonó el club, buscándose una disculpa médica, y, desde luego, el mismo experimentador, disfrazado de ordenanza, pudo lograr con facilidad que los miembros del grupo se volvieran unos contra otros.

Estos experimentos, llevados a cabo con gran rigor científico, permitieron establecer la conclusión de que los tres estilos de dirección son lo suficientemente distintos como para crear, siguiendo terminología de Maier, «climas sociales» específicos. En un clima los chicos se conducían de forma distinta que en otro. En realidad, la conducta fué tan diferente—incluso en los cambios que se hicieron de niños de un grupo a otro—que un observador objetivo diría que las personalidades de los chicos cambiaban muy profundamente con el estilo de mando.

En resumen, los resultados de estas experiencias fueron valiosos, y el único reparo que quizá pueda hacerse es, precisamente, desde el punto de vista psicológico y se reduce, por así decirlo, a los malos ratos que en muchas ocasiones se obligó a pasar a los niños.

Consecuencias

De acuerdo con estas experiencias apareció clara la superioridad del sistema de mando democrático o compartido desde casi todos los puntos de vista, pero especialmente desde el psicológico. Demostró asimismo que si bien la disciplina resultó siempre necesaria, existió una notable diferencia entre la disciplina impuesta por sí misma, en el grupo democrático del tipo «nosotros», y la disciplina impuesta desde el exterior, en el grupo autocrático, y, además, que el mando democrático o compartido puede enseñarse a cualquier individuo que tenga una personalidad normal y bien equilibrada y la inteligencia precisa para entenderlo.

Finalmente se puso de manifiesto la estrecha analogía entre la conducta de los miembros del grupo del mando autocrático y la conducta de la cual se quejan muchas administraciones. Por ello pareció extraordinariamente interesante contrastar estas experiencias en adultos y en la vida real, donde lógicamente los supuestos son distintos, dado que, entre otras cosas, la influencia sobre las personas mayores es mucho más aleatoria y difícil que en los niños y, además, porque una situación en la vida real puede ser muy diferente de una situación experimental por ponderada y cuidada que se encuentre la misma.

Experiencias con adultos

Con motivo de la última guerra, durante un período de escasez de carne en EE. UU., se vió la necesidad de lograr que las amas de casa se acostumbraran a condimentar pedazos de carne con riñones, corazonas de vaca, mollejas, etc., profundamente impopulares en aquel país. Dada la aversión y actitud contraria existente hacia estas vísceras, constituyó una oportunidad y una prueba única de contraste los tres distintos sistemas a los que hemos aludido.

Para ello se tomó una muestra de nueve grupos de mujeres, de unos quince miembros cada uno, representativas de círculos sociales más amplios sobre los cuales su comportamiento e ideas estaba demostrado experimentalmente que influían en gran medida.

A tres de los nueve grupos se les reunió sucesivamente y se les comunicó que razones patrióticas obligaban o mandaban que se usaran aquellos alimentos. No se permitió comentario alguno y se notificó que dentro de quince días se haría una encuesta para determinar el número de platos condimentados.

A otros tres grupos se les dió una atractiva conferencia, acompañada de una película, en la que se proyectaban platos espléndidamente condimentados, cuyas recetas se facilitaron al final.

Finalmente, a los tres restantes se les convocó a una discusión de cuarenta y cinco minutos. El que llevaba la reunión conocía perfectamente las técnicas de la decisión en el grupo. Ahora bien; en lugar de intentar «vender» sus ideas a las amas de casa hizo que ellas mismas discutiesen y resolviesen la cuestión, y al acordar confeccionar algún plato durante los próximos quince días, el director de la reunión les facilitó algunas recetas para ello.

La eficacia de los tres procedimientos quedó constatada en la encuesta llevada a cabo al terminar los quince días. Mientras que en el segundo apenas fué efectivo en el 3 por 100 de los casos, el

tercero, el de la participación y decisión en grupo, alcanzó el 32 por 100, para el primero establecerse en el 21 por 100.

Esta experiencia, como se desprende de su exposición, es extraordinariamente valiosa por sí misma. Sin embargo, no es la única; sólo en los EE. UU. se han llevado a cabo millares de ellas, con unos resultados muy parecidos.

Pueden servir, por todas, algunas de las realizadas por N. R. F. Maier.

En una empresa de 263 empleados, la mayoría mujeres, situada en los dos últimos pisos de un alto edificio, existía un grave problema a la hora de la salida, porque sólo había dos ascensores. Los empleados se agolpaban peligrosamente en ellos y bajaban violando las más elementales normas de seguridad, con riesgo de accidente. La Dirección ordenaba continuamente una serie de medidas drásticas, que no servían para nada.

Se propuso entonces a los empleados que se reunieran con sus jefes en grupo y determinaran libremente la solución de este problema, que a todos afectaba, y la propusieran a la Dirección. Así se hizo, y la Dirección, no obstante algunas dudas, optó porque se actuase. Los resultados fueron los siguientes: desde entonces no hubo ni un solo contratiempo, además los empleados estaban muy satisfechos y controlaban con tal meticulosidad el plan previsto que, cuando al cabo de dos años, cerca de la tercera parte del personal había rotado y sido sustituida por otros nuevos; éstos fueron asimilados y formados por el grupo sin que tuviese que intervenir para nada la Dirección.

En otra empresa donde existía una baja moral en los trabajadores, Maier pudo constatar que al día siguiente de explicar y aconsejar a un jefe de equipo el sistema de decisión en grupo, éste lo aplicó al siguiente supuesto: las condiciones climáticas para trabajar a la intemperie no eran muy buenas y había que adoptar una decisión. Reunido el grupo, decidió salir a hacer el trabajo; la Dirección, sin embargo, opinó lo contrario. Pues bien, los componentes de este equipo al ver a sus compañeros refugiados en las galerías, lejos de unirse a ellos, alardearon y se sintieron ufanos de su decisión, tachándoles de timoratos por no hacer lo propio.

En otras empresas, siempre por el sistema de mando compartido o decisión en grupo, un trabajo de limpiar un horno fué acortado de cuatro a dos días; de una producción de 65 piezas de media a la hora y techo máximo 75 pasó a 84; los retrasos bajaron en un 3 por 100 sobre el 10 por 100 anterior; las reparaciones diarias por hombre se elevaron de 8,5 a 12,5 cuando fué el equipo quien planeó

el servicio; el índice que medía la baja calidad de los empleados de un equipo de reparaciones descendió de un 18 a un 3 por 100 cuando se les permitió cambiar el procedimiento; otro índice que medía las deficiencias del servicio bajó del 20 al 4 por 100 cuando se utilizaron las sugerencias del equipo, etc. (1).

Estos resultados obtenidos por Maier y otros muchos no son tan sorprendentes si se consideran los factores que estos mismos autores concluyen de sus estudios.

a) La participación aumenta normalmente la calidad de la decisión al permitir la aportación de nuevas ideas, nuevos argumentos basados en años de experiencia, etc.

b) Los empleados temen que la Dirección les exija cada vez más y, en consecuencia, consideran que deben de estar alerta a cualquier cambio.

c) Los mandos intermedios desean evitar controversias y quejas y se inclinan, a menudo, hacia lo menos para jugar seguros, rebajando sus exigencias y requerimientos.

Cuando son los empleados quienes establecen los objetivos no necesitan protegerse a sí mismos de este posible peligro y pueden dirigir sus energías hacia actividades constructivas.

Consecuencias

En resumen, las experiencias con adultos en la vida real vinieron a confirmar los resultados alcanzados con los niños.

No obstante, estos experimentos se han llevado a cabo fundamentalmente en el mundo anglosajón, por lo que cabría preguntarse: ¿el sistema de mando compartido válido plenamente para la mentalidad anglosajona es igualmente válido para la mentalidad española? ¿Y caso de ser válido en qué medida lo es?

5.2. EXPERIENCIAS ESPAÑOLAS

Las experiencias llevadas a cabo en España con propósito científico son escasísimas. Sin embargo, gracias a la mediación de dos alumnos del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares, he podido realizar en condiciones óptimas los

(1) Los datos más explícitos de estas experiencias y de otras muchas vienen recogidos expresamente, o hecha la correspondiente referencia a los documentos originales, por MAIER, principalmente en el capítulo VI de su libro *Psicología industrial*, editado por Rialp, 1960.

sociogramas de una Sección y dos Negociados, que representan los tres tipos de mando y que reflejan los efectos y relaciones interindividuales de estos sistemas de mando sobre el grupo.

En la figura 1 las relaciones grupales giran en torno a su dirigente y apenas existe cohesión entre sus miembros, hasta el punto de que desaparecido el jefe parece que el grupo está abocado a la disgregación. Las principales características encontradas fueron: pasividad en la iniciativa, poca participación en el trabajo, responsabilidad externa, camarillas, recelos, suspicacias, hostilidades, el Jefe como elemento excluyente del grupo, valoración emotiva del mismo.

La figura 2, en cambio, es mucho más alentadora, se trata de un grupo bien cohesionado e interrelacionado formando casi una unidad, cuyos miembros se hallan en reciproca interdependencia. Sus características: iniciativa, participación, responsabilidad personal, frente a todos y frente a varios del grupo en especial; conciencia de grupo, clima amistoso, valoración razonada de un Jefe.

Por contraste, la figura 3 refleja la casi inexistencia del grupo primario y, en consecuencia, las decisiones serían producto de individuos aislados o de conflictos entre los mismos. Su principal característica: el descontento y disgusto hacia su Jefe, también la falta de interés por el trabajo del Negociado.

Asimismo, gracias a la colaboración de alumnos del Centro he podido realizar otras experiencias cuyos resultados cabe calificar de sorprendentes y que, por carecer de espacio, se ofrecen en apretadísima síntesis.

En dos cursos diferentes compuestos en total por 43 funcionarios muy calificados, después de haber acordado unánimemente las ventajas que el sistema de mando compartido implica sobre los restantes al aplicar un cuestionario elaborado con minuciosidad y pedir la resolución de una serie de casos concretos de mando, encareciendo la sinceridad de las respuestas, quedó determinada con gran claridad una tendencia a preferir estos funcionarios en su actuación concreta el sistema de mando autocrático.

Este resultado no implicaba para ellos contradicción alguna, dado que lo que ellos querían, y estaban convencidos de conseguir con sus decisiones y forma de actuar, eran los mismos resultados, desde el punto de vista psicológico y grupal que los reflejados en el sociograma del mando compartido y a los que aspira lo establecido en el artículo 36 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Como contraste, también se concluyó que el mando autocrático no era el que presidía en nuestra Administración, sino que, por el contrario, el que más se encontraba era el sistema del *laissez-faire*. Ello parecía

MANDO AUTOCRATICO

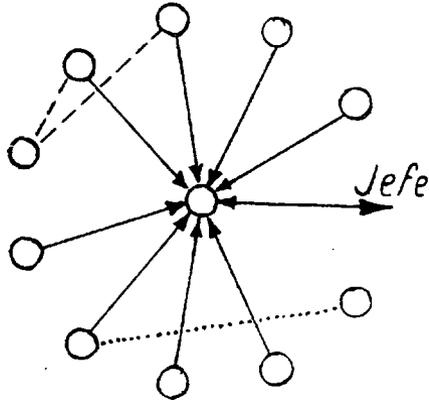


Fig. 1

MANDO COMPARTIDO

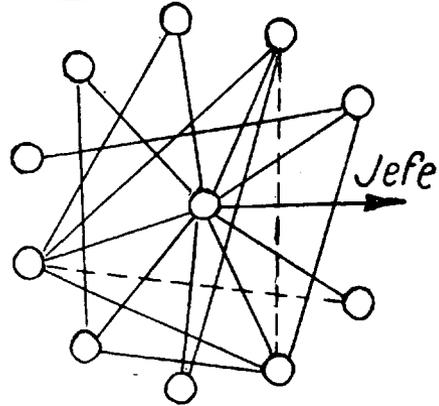


Fig. 2

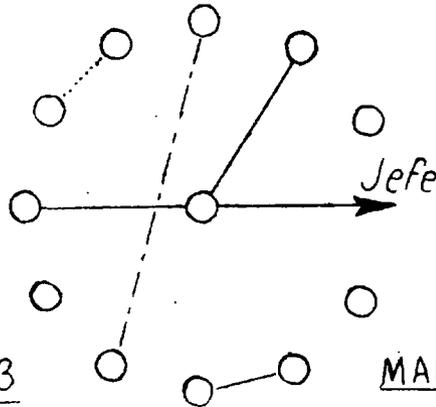


Fig. 3

MANDO ANARQUICO

deberse a que la responsabilidad y la autoridad aparecían un tanto desdibujadas y desequilibradas, por lo que el funcionario tenía una gran desconfianza a asumir responsabilidades personales al faltarle el equilibrio correspondiente de autoridad. Y es que, en definitiva, el problema del mando no es sólo psicológico, sino también sociológico, por lo que las influencias del contexto social, estructuras administrativas incluidas, sobre el sistema de mando, son determinantes (piénsese en el Ejército o en la Policía) y se imponen, a veces, a las ideas o convencimientos de las personas particulares que integran esas organizaciones.

6. Conclusiones

De lo expuesto se deduce que la aplicación plena del sistema de mando compartido—tal y como se concibe habitualmente sin ninguna ulterior matización— a la mentalidad española sería arriesgado y quizá peligroso.

Por ello, y esta advertencia es de capital importancia, todo buen mando debe recoger en sus decisiones las correspondientes a los tres sistemas, a tenor, según queda visto, de las condiciones del grupo, sus fines, etc., y en este sentido el tipo y la forma de actuar las decisiones concretas en la Administración española habrá de variar quizá muy notablemente, respecto a las de la Administración americana, por ejemplo, aunque los resultados sean siempre los mismos; la mayor formación posible de los funcionarios en el trabajo y la configuración y cohesión de un grupo que les integre, responsabilice y potencie al máximo en el mismo.

Dentro de esta línea, por consiguiente, no queda implicado que el líder que actúe el sistema compartido debe de aplicar necesariamente y siempre las decisiones en grupo. Por el contrario, algunas veces podrá y deberá actuarlas autocráticamente, y el grupo así lo esperará de él, y en otras, las del *laissez-faire*, las del no actuar en determinadas cuestiones y circunstancias, y también en ello confiará el grupo; lo que importa, en definitiva, es que consiga de sus hombres y en su grupo los resultados humano y psicológico que conduzcan a su mayor formación.

Ahora bien, lo que parece demostrado es que el mando que utiliza la decisión en grupo va encontrando continuamente mayor número de oportunidades de hacerlo, lo que es lógico, pues al irse formando cada vez más sus miembros incrementan la calidad y la rapidez en la toma de decisiones.

Por ello, y si bien es un hecho cierto que la Administración está supeditada al poder político y que en la práctica muchas de las decisiones del poder político respecto a la Administración no responden a motivos estrictamente administrativos, cabe afirmar que ha de existir dentro de nuestra Administración una efectiva delegación de autoridad, de forma que el mando intermedio para poder cumplir su misión tenga una zona de autoridad y responsabilidad bien delimitada o, como se la ha llamado por ciertos autores, una «zona de libertad» en la que pueda dar una real participación a sus hombres.

Esta misión del mando intermedio suele calificarse de esencial para el buen funcionamiento de la Administración, puesto que consiste en aunar los intereses del Servicio con los intereses de los funcionarios (mediante su participación, consiguiendo así su integración y satisfacción en el trabajo y, con ellas, su colaboración), alcanzando la más plena eficacia para la superioridad y la Administración.

Se cierran, finalmente, estas breves líneas con la reproducción de algunas reflexiones a este respecto de Siguán, una de las personas que más atención han dedicado al estudio de los problemas humanos y psicológicos que tiene actualmente planteados nuestra Administración pública (1).

«Toda organización empieza con la delegación de autoridad, y si en la empresa privada muchas veces es deficiente, en la Administración acostumbra a serlo casi siempre.

La primera razón para esto es la de que los más altos dirigentes de la Administración no son «empleadores», sino empleados. Sólo actúan con autoridad delegada y sólo pueden pedir responsabilidades en nombre de un Reglamento.

A partir de esta idea pueden aclararse muchos problemas humanos de la Administración.

En la empresa privada el director fija el reglamento (para un puesto de trabajo) pensando exclusivamente en la eficacia de la gestión, procura dejar claro en él, sobre todo, el ámbito de responsabilidad positiva del subordinado y excitarle a cubrirla y está dispuesto a cambiar el reglamento en el momento en que parezca ineficaz.

En la Administración, en cambio, el reglamento es anterior a las personas. Aunque teóricamente busque la eficacia del servicio, en la práctica lo que sirve es para dejar a salvo la responsabilidad del funcionario. Su jefe superior no puede pedirle responsabilidades en

(1) Lecciones del Curso de Relaciones Humanas dado en la Presidencia del Gobierno en noviembre de 1959, pp. 6 y 7.

nombre de la eficacia de la gestión, sino en relación con el reglamento, y esto por la simple razón de que él también es un funcionario.

Quizá podría decirse, sin exageración, que mientras en la empresa privada predomina la mentalidad del director (valoración de la eficacia, el reglamento como estímulo a la responsabilidad máxima), en la Administración predomina la mentalidad del empleado (valoración de la seguridad, el reglamento como garantía de que no se exigirá más que la responsabilidad mínima). Así se establece la distancia que puede llegar a oposición entre reglamentación y eficacia.

Esta distancia se manifiesta de muchas maneras, pero fundamentalmente de las siguientes:

Las decisiones se toman en escalones innecesariamente elevados. El reglamento de trabajo para un puesto determinado no puede cubrir todas las contingencias de la realidad. La persona que lo ocupa ha de tener un cierto ámbito de autoridad para tomar decisiones, por las que debiera pedírsele responsabilidad. Si lo único que delegamos es la aplicación mecánica de un reglamento, propiamente no hay una delegación de autoridad ni ámbito de decisión en los escalones inferiores. Esto es lo que vemos ocurrir repetidamente en la Administración estatal. Cada escalón tiene un ámbito de decisión (interpretación y adaptación del reglamento), mínimo por no decir nulo, con lo cual las decisiones han de tomarse en niveles innecesariamente elevados, así aparecen deficiencias típicas en la Administración, lentitud, torpeza, falta de agilidad.

Falta de estímulo para asumir responsabilidad. El mismo hecho anterior puede verse en esta otra cara. No es sólo que la Administración delegue poca autoridad, es que, además, el funcionario no está interesado en asumir más responsabilidad, porque no encuentra estímulo en ella. En la empresa privada la retribución y la promoción están estrechamente relacionadas con la eficacia, objetivamente medida o subjetivamente valorada. La Administración pública no conoce, en cambio, estos estímulos y es difícil que los introduzca (1), pues un reglamento no implica estímulos positivos (aunque sí negativos al que lo viola). El estímulo positivo depende siempre del jefe que valora el éxito en el cumplimiento de la misión. Y a esto precisamente es a lo que es reacia la Administración. Antes que entregarse al arbitrio de otro funcionario prefiere que también la retribución y la promoción estén estrechamente reglamen-

(1) Muy interesante en este sentido es la reciente Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado, por lo que se refiere a la intención de establecer incentivos.

tadas. Con lo cual lo que se gana en seguridad (frente a la posible arbitrariedad) se pierde en estímulo a la eficacia.

Formalismo. La comprobación de que un reglamento no basta para cubrir todas las contingencias de la realidad y que la falta de autoridad e iniciativa del funcionario no le permite abordarlas, lleva a la tentación inevitable de cubrirlas con nuevos reglamentos, nuevos trámites y nuevos funcionarios. La burocracia y los papeles proliferan por sí mismos.

Los inconvenientes que se acaban de reseñar se resumen en uno: la escasa autonomía—falta de un ámbito de autoridad y responsabilidad—de los jefes medios de la Administración. Autoridad que no reciben y responsabilidad que son reacios a asumir.

Este defecto, como se ve, en parte es consustancial a la Administración; pero en parte también puede exagerarse o reducirse. En la medida en que se exagera la Administración llega a hacerse un cuerpo muerto. En la medida en que se reduce gana eficacia.

La descentralización orgánica consiste precisamente en aumentar el ámbito de la autoridad y responsabilidad de los jefes de Departamento, de Servicio o de Unidad. No es difícil demostrar que la aplicación de los principios y las técnicas de relaciones humanas sólo son posibles y tienen sentido en la medida en que cada puesto de dirección suponga no sólo el cumplimiento mecánico de un reglamento, sino una esfera de autoridad para decidir en función de la eficacia del servicio y la satisfacción y formación del grupo humano afectado (personal, público).

¿Cómo proponer al mando métodos de selección por la aptitud de formación en el trabajo, de valoración y promoción por el mérito, de retribución por la eficacia, mientras éste no tenga participación en la selección, formación, colaboración, retribución y promoción de sus subordinados?

¿Cómo pretender que el mando se entregue a conseguir la máxima eficacia del grupo a sus órdenes mientras no sepa que será juzgado por sus jefes superiores por su éxito en esta gestión?

Y, en definitiva, ¿cómo exigir al mando que actúe fundamentalmente con vistas a la mayor formación y satisfacción de sus hombres en el trabajo mientras no tenga estímulo positivo para ello?