

# EL MANDO EN SU VERTIENTE PSICOLOGICA

Por FRANCISCO ANSON OLIART y  
ELEUTERIO SANCHEZ GARCIA

*Sumario:* 1. Introducción.—2. Las cualidades del mando.—3. Los análisis factoriales.—4. La personalidad del mando.—5. La formación de la decisión en el mando.—6. La orden.

## 1. Introducción

**E**N nuestro derecho positivo van apareciendo, con creciente frecuencia, normas que, de forma más o menos directa, se refieren a la problemática que plantea el ejercicio del mando en la Administración pública. Ello supone un reconocimiento por parte del legislador de la gran importancia que reviste, tanto en orden a los fines a conseguir como a la *buena marcha* de la propia máquina administrativa, el recto uso de ese poder que constituye el principal instrumento puesto a disposición del Estado para la consecución de sus fines, la *auctoritas*.

Véase, por ejemplo, la Ley de Procedimiento Administrativo. Cuando el artículo 29, párrafo primero, prescribe que la acción adminis-

trativa se desarrollará conforme a normas de *economía, celeridad y eficacia*, es claro que está aludiendo, entre otros muchos factores, a que el funcionario se *sienta solidario*, por hallarse inserto en ella de una forma *participante*, de una estructura administrativa adecuada para operar rápida, eficaz y económicamente. Y que *colabore* del mejor grado en la actuación de la misma. Pues bien, como ha quedado dicho en un artículo precedente (1), ni la solidaridad ni la colaboración son posibles en la práctica sino en determinados tipos o sistemas de mando que implican unas concretas cualidades personales del jefe, una determinada configuración social del grupo de trabajo y un ejercicio idóneo del poder por parte de quien lo detenta.

Cuando el artículo 36 de la misma Ley señala que para *programar y coordinar* la actuación administrativa e *informar a los subordinados* de las directrices de la gestión, toda persona con *mando* administrativo civil se reunirá periódicamente con sus subordinados más inmediatos, el legislador está —siquiera sea tímidamente— dando entrada a un tipo de mando —el compartido— que se configura como el preferible en términos generales. En la misma idea de mando compartido se inspira la delegación de atribuciones regulada en el capítulo IV del título II de la Ley de Régimen Jurídico.

Toda la regulación de los órganos colegiados comprendida en el capítulo II del título I de la Ley de Procedimiento implica un intento de institucionalización del mando o decisión en grupo. Normalmente, el trabajo en grupo se ha venido dando en las organizaciones y también en la Administración pública a lo largo de la historia por parte de aquellas personas que, quizá intuitivamente, comprendían la mayor eficacia que este sistema de mando o decisión comportaba.

Ha sido posteriormente cuando la normativa jurídica ha recogido este hecho psicosocial, institucionalizándolo. «El fenómeno colegial es una realidad concreta que existe aun antes de que el ordenamiento jurídico lo regule de una manera consciente. La Consideración histórica es particularmente útil para indagar las diferentes formas que la organización colegiada ha presentado y explicar así su estructura y funcionamiento. El vínculo que une a los miembros de un colegio está muy relacionado con la causa que históricamente origina la colegialidad en cada caso» (2).

---

(1) Véase F. ANSON OLIART: *El Mando en la Función Pública*, en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 74, febrero de 1964, pp. 2-26.

(2) A. DE LA OLIVA DE CASTRO: *La Administración Colegiada*, «Estudios Administrativos», de próxima publicación.

El reciente texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964, se ocupa también del problema del mando. El legislador hace mención expresa de la colaboración que todo mando debe buscar en sus subordinados cuando señala, en el artículo 65, que «los jefes solicitarán periódicamente el parecer de cada uno de sus subordinados inmediatos acerca de las tareas que tienen encomendadas». Y se consagra de manera terminante la *misión formativa* de toda jefatura al prescribir, a renglón seguido, que los jefes procurarán informarse de las aptitudes profesionales de sus subordinados, «con objeto de... llevar a cabo un plan que complete su formación».

Estos ejemplos deben bastar para demostrar el reconocimiento creciente por parte del legislador de la función esencial que corresponde al mando en la Administración. Y, de rechazo, justificar desde un nuevo y calificadísimo ángulo la necesidad de plantearse e intentar resolver los problemas que el mando ofrece en sus distintas dimensiones.

Hoy se va a considerar el mando en su dimensión psicológica.

## 2. Las cualidades del mando

Se han realizado multitud de estudios, encuestas y análisis para tratar de establecer la lista de cualidades que caracterizan un buen mando. Ello es lógico, supuesta la consideración común de que el éxito de una organización depende fundamentalmente de la calidad de sus mandos. De ahí, también, el gran interés que despiertan los análisis de las cualidades que se consideran imprescindibles para el adecuado ejercicio del mismo. Para establecer un sistema eficaz de selección de dirigentes se estima necesario concretar previamente las características esenciales que deben reunir los titulares de la función de mando.

Normalmente los estudiosos de la materia, a la hora de concretar las principales cualidades del jefe como mando, empiezan analizando la naturaleza y exigencias de las diversas funciones directivas. Como típicas pueden señalarse las que FAYOL establece en su obra *Administración industrial y general*, y que han pasado a ser clásicas. Para FAYOL la actividad del dirigente consiste en programar, organizar, mandar, coordinar y controlar.

Pasando por alto otras listas de cualidades que se consideran indispensables en un buen dirigente, como las señaladas en el conocido sistema TWI, las que preconiza la Comisión Nacional de Productivi-

dad—española—y las que indica ALFARO (1) se recogen solamente las que proponen REYES PONCE y SIGUÁN.

REYES PONCE considera que un buen mando debe reunir las siguientes cualidades:

Autoridad e iniciativa.  
Responsabilidad.  
Espíritu de justicia.  
Sentido de la equidad.  
Saber ordenar.  
Saber coordinar.  
Saber mantener la disciplina.  
Saber convencer.  
Saber entusiasmar.  
Ejemplaridad (2).

SIGUÁN, por su parte, hace la siguiente enumeración de las cualidades de un buen jefe:

Decisión, iniciativa, responsabilidad.  
Inteligencia, capacidad profesional, experiencia profesional.  
Actividad, vigor físico, capacidad de trabajo, equilibrio emotivo.  
Integridad moral, aptitud para el trato humano.  
Sentido práctico y capacidad de organización (3).

### 3. Los análisis factoriales

Cabe estimar, sin embargo, que el camino más seguro para determinar las cualidades que debe reunir un *tipo concreto* de mando lo constituye el análisis factorial del mismo. Buscar *a priori* las cualidades que debe reunir *todo* mando es una consecuencia del intento de reducir a unidad los distintos tipos de mando, lo que parece bastante utópico y, en definitiva, poco práctico. Más efectivo parece el conocimiento, logrado normalmente a través del análisis factorial, de las aptitudes específicas de cada uno de los distintos tipos de mando.

---

(1) J. ALFARO ALFARO: *La selección del personal administrativo*, en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 64, pp. 81-91.

(2) A. REYES PONCE: *El arte de mandar*, en «Boletín de la Asociación Iberoamericana para la Eficacia y Seguridad en el trabajo», 1950.

(3) M. SIGUÁN: *Lecciones de relaciones humanas en la Administración pública* en el CFFF, sin año, pp. 7-8.

La única base general y previa sobre la que ha de reposar la función de mando es lo que pudiera llamarse una *personalidad sana*, en el sentido que luego ha de verse. Sobre ella, los análisis factoriales verificados hasta la fecha—los de MOORE, BROG y FRIEDMAN son, quizá, los más importantes—parecen indicar la existencia de un factor general del mando concretado principalmente en la *responsabilidad*. Junto a aquella cualidad base y este factor general se van estableciendo factores más específicos para cada uno de los mandos particulares.

Para el mando administrativo alguna de las opiniones más autorizadas (1) considera como características concretas, en primer lugar, la *estabilidad emotiva*, los *conocimientos profesionales* y la *capacidad de organización*; en segundo lugar, la *energía*, el *dinamismo* y la *facilidad para tratar con la gente*.

El análisis factorial es el camino que parece más seguro y el que permite descargar en buena parte el peso de la formación del mando en la selección del mismo. En efecto, ya no se trataría sólo de formar una persona cualquiera para el ejercicio de un mando determinado, sino de, en base al conocimiento de las cualidades y aptitudes que se han detectado como específicas de este tipo de mando, seleccionar a las personas que posean en mayor grado estas características, con lo que la labor de formación y aprendizaje se verá muy facilitada.

#### 4. La personalidad del mando

Se ha afirmado antes que el único requisito previo exigible a todo futuro mando es el de poseer una *personalidad sana*. La salud personal es la base única, pero imprescindible, con que ha de contar toda persona que aspire a mandar. Ella supuesta, bastará buscar los sujetos más aptos, particularmente, para cada tipo de mando y potenciar sus aptitudes, para disponer de jefes idóneos.

Ahora bien, al hablar así, ¿no se estará incurriendo en una pura *petitio principii*? Porque, cuando se habla de una personalidad sana, ¿qué se entiende por ella? ¿Cuáles son sus cualidades? Y, si de cualidades se trata, no habremos hecho otra cosa que trasladar el problema, con la desventaja de que el tema personalidad es más amplio que el del mando y, en consecuencia, sus cualidades serán aún más genéricas y numerosas.

---

(1) J. L. PINILLOS: *Curso de relaciones humanas*, de la Comisión Nacional de Productividad, 1956.

Realmente no es así. La expresión personalidad sana —y otras afines que se utilizan— se refiere a algo muy concreto a lo que la teología cristiana entiende por *salud de la persona*.

Esta idea, por otra parte, coincide en gran medida con lo que la acepción vulgar y el sentido común entienden por ella: personalidad equilibrada, estable emotivamente, objetiva en su comprensión y a la hora de actuar, etc.

Aunque algunas de estas cualidades coinciden con las señaladas por los autores anteriormente citados, existe, sin embargo, una diferencia: para nosotros no se trata de *cualidades* que haya que ir buscando por sí mismas, sino de *resultantes* que brotarán espontáneamente de la personalidad que los genera y mantiene.

Y si, en rigor, se quiere buscar el meollo de esta salud personal, lo encontraremos en una virtud que por algo se llama *cardin* —base, sostén, quicio— y figura a la cabeza de las de su especie, la *prudencia* (1). La personalidad sana es la personalidad prudente. Y, en buena lógica, también debe ser válido su contrario: sólo la persona prudente puede actuar con verdad, con acierto, con objetividad, que son las características de la salud mental y absolutamente necesarias para ejercer la función de mando.

La supremacía de la prudencia quiere decir que, para actuar bien, se exige un conocimiento de la verdad, de lo que objetivamente es. En frase de Santo Tomás, lo primero que se exige de quien obra es que conozca. Quien ignora cómo son y están realmente las cosas no puede obrar bien, pues está bien lo que está conforme con la realidad. Este «saber», sin embargo, no debe entenderse con el criterio positivista de las ciencias experimentales modernas, sino que se refiere al «saber» de las cosas que se desprende del contacto efectivo con su auténtica realidad.

El fondo de equidad y objetividad de la doctrina clásica de la prudencia encontró expresión en la frase sencillamente magnífica de la Edad Media: «Sabio es el hombre a quien las cosas le parecen tal como realmente son.» Un resultado de la psicología, o mejor psiquiatría moderna, que no se pondera lo bastante, resalta cómo el hombre al que las cosas no le parecen tal como son, porque no acierta a percatarse más que de sí mismo ni le importa cosa alguna fuera de sí, no sólo ha perdido la posibilidad de ser justo y de poseer cualquiera de las virtudes morales, sino también la salud del alma. Es más, toda una categoría de enfermedades del alma consiste esencialmente en esta *falta de objetividad* egocéntrica. A través de estas experiencias se obtiene una luz que confirma el realismo ético de la

---

(1) Vid. JOSEPH PIEPER: *La prudencia*, ed. RIALP, col. BPA, 1957.

doctrina de la superioridad de la prudencia. La prudencia es uno de los *lugares* del espíritu en que se hace visible la misteriosa conexión entre salud y perfección moral, enfermedad y falta. Una doctrina del alma—psicología—que no haga, a sabiendas, caso omiso de estas realidades, podrá adquirir desde esta perspectiva una visión de realidades muy hondas.

El concepto caracterológico de autosugestión, que no viene a ser otra cosa que una falta de objetividad voluntaria en la visión de la realidad, así como el concepto sociológico de ideología, enteramente paralelo, podrían ser «descubiertos» por la doctrina de la prudencia de una forma verdaderamente sorprendente. Sólo el hombre objetivo puede ser justo, y la falta de objetividad equivale, en el lenguaje usual, casi a injusticia (1).

##### 5. La formación de la decisión en el mando (2)

El capítulo relativo al proceso de formación de la decisión en el mando es uno de los más abundantemente tratados por la Ciencia de la Administración. Quizá es, también, uno de los que más pábulo han dado al pseudocientifismo.

Lo curioso del caso es que los resultados a que llega la moderna teoría de la dirección, especialmente en cuanto dice relación con los principios que determinan una correcta adopción de decisiones—*decision making*—son prácticamente los mismos que en Santo Tomás rigen el actuar prudente. Con la ventaja para la versión tomista de que, en ella, se rebasa el mero contenido pragmático de los actuales, para llenarlos de una dimensión ética.

La virtud de la prudencia, por racional, es cognoscitiva y decisoria. Lejos de agotarse en la captación de la realidad, elabora ésta con el fin de adoptar la decisión prudente. Existe, por tanto, una paridad de situación entre el hombre prudente y el *executive* de cualquier organización.

El contrario de la prudencia viene dado por la *imprudencia*. Para Santo Tomás hay dos clases de imprudencia: la *praeceptiva*, que atenta contra la prudencia en cuanto virtud cognoscitiva—*secundum quod est cognoscitiva*—, y la *inconsideratio*, que lo hace en cuanto tiene de decisoria—*secundum quod est praeceptiva*—. La finu-

(1) Op. cit. Prólogo, pp. 27 y 28.

(2) Véase, sobre este punto, el magnífico trabajo de D. FÉREZ OLEA: *La teoría de la dirección y la idea tomista de la prudencia*, en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 46, pp. 12-42.

ra de percepción de Santo Tomás le lleva a distinguir dos modos incorrectos de decisión donde normalmente se aprecia sólo uno.

Es más, cuando hoy se repite que «el mando no debe vacilar» se está diciendo en realidad un gran disparate. La frase es verdad si se contrae a la segunda fase del actuar prudente tomista: la decisión. El mando no sólo *puede*, sino que *debe* vacilar en la fase de captación de la realidad, que puede llegarle incompleta o deformada —y de ahí la conveniencia de la función consultiva—; donde ya no *debe* vacilar es en el momento de decidir y, por supuesto, en la fase de ejecución de la decisión tomada ni *debe* ni *puede* vacilar lo más mínimo.

Para Santo Tomás la prudencia presupone dos requisitos. El primero consiste en la falta de prejuicios; la disposición de ánimo del hombre prudente ante la realidad ha de ser la de una absoluta objetividad. El segundo estriba en la experiencia; la enseñanza de la práctica, dice el filósofo, es insustituible.

Sobre estos dos supuestos, el actuar prudente precisa de las siguientes condiciones:

Ante todo, de la *memoria*, entendida no como facultad del alma, sino como acervo de datos para la decisión. En este sentido, la memoria tomista equivale a la moderna técnica de *data-collecting*, tanto en lo que supone de amplitud informativa como de exactitud documental.

A la memoria debe seguir la *docilitas*, que no se limita a ser un reconocimiento humilde de las limitaciones humanas —lo que podría conducir a la pasividad—, sino que, como virtud —cualidad de *vir*, activa— lleva a buscar la verdad mediante la colaboración del prójimo; a estar siempre prestos a la solicitud de consejo y a la aceptación del que se considere acertado. Nada más opuesto a la mentalidad rígida, limitada y deformadora del sabelotodo que esta pres-teza —docilidad— tomista en la aceptación de las propias limitaciones.

En tercer lugar, la *solertia* —viveza de ingenio— ante las situaciones inesperadas. Lo que se califica de «sangre fría», «capacidad de reacción», etc., ante las circunstancias imprevistas, ya había sido valorado en toda su dimensión por el Santo. En buena medida es un don innato, y ello hace que no todo hombre pueda ser impunemente colocado en puestos donde lo imprevisto reviste una cierta frecuencia.

Y, por último, la *providentia*. Cualquier decisión operativa es, en mayor o menor medida, providencial. Es decir, la decisión se adopta en base a unos supuestos de hecho y a otros intencionales, en base

a una situación *dada* y a otra *que se pretende crear*. Lo que de prefiguración de la realidad que se aspira a crear hay en toda decisión, constituye cabalmente la providencia del actuar prudente.

La idea tomista de prudencia se resuelve en estos cuatro elementos constitutivos: Observados escrupulosamente por el mando, será muy difícil que sus decisiones no puedan ser calificadas de prudentes y, en consecuencia—dentro de lo que cabe pedir a cualquier obra humana—, de acertadas.

## 6. La orden

El mando y las decisiones se actúan en general, dentro de las organizaciones, mediante órdenes o mandatos a terceros. Algún autor, incluso; como se dijo más arriba, considera el saber ordenar como una de las cualidades imprescindibles del mando.

En cuanto a la técnica de dar órdenes (1), hay que distinguir en éstas tres aspectos: el intrínseco—contenido—, el extrínseco—tono— y el momento en que se produce.

Respecto al contenido de la orden, deben observarse las siguientes reglas:

- No dar sino aquellas órdenes que se hayan examinado y reflexionado detenidamente.
- Darlas en forma clara y precisa.
- Hacerlo impersonalmente. El funcionario está más dispuesto a sujetarse a reglamentos que a personas.
- Dar pocas órdenes. Entre otras cosas, porque el mandar continuamente, lejos de reforzar la autoridad, tiende a disminuirla, a desgastarla.

Respecto al tono en que se da la orden, conviene que sea calmo y amistoso, evitando siempre las brusquedades. Esos «tonos que no admiten réplica»—que a veces se aconsejan— producen normalmente efectos negativos y reacciones violentas, aunque éstas puedan quedar disimuladas momentáneamente.

Por último, el momento de dar una orden no es un factor indiferente de la misma. Todas las órdenes dadas hacia el fin de la jornada se acogen mal. Tampoco resulta muy indicado dar todas las órdenes por la mañana temprano, en el momento en que comienza

---

(1) Véase F. BAUGARTEN: *Psicología e Relazioni Umane nell'azienda*, Società Editrice Internazionale, 1956, pp. 93-121.

el trabajo; son muchos los temperamentos que necesitan algún tiempo para entrar completamente en acción, y un cierto volumen de nuevas instrucciones puede entorpecer o retardar esa adaptación.

Los momentos anteriores a la comida, así como los inmediatamente posteriores —disminuye la capacidad receptiva—, tampoco son favorables. Ello no implica que no deban darse órdenes en estos momentos, pero sí que en los mismos ha de cuidarse muy especialmente el factor persuasión (1).

Por lo que respecta a la elaboración de las órdenes, ésta debe articularse en cuatro etapas: definir el problema, sopesar las alternativas, decidir y ejecutar la decisión. Y, desde el punto de vista formal, la orden debe reunir las características siguientes: autoridad suficiente, información previa, oportunidad—tener en cuenta el conocido *slogan* de que sólo deben darse las batallas cuando se pueden ganar—, participación múltiple, asesoramiento, apoyo—o, al menos, no oposición—de la superioridad y seguridad previsible de su cumplimiento.

Un problema que cabe plantearse es el de la desobediencia. El jefe ha cumplido todos los requisitos y llenado todas las condiciones que requiere una orden para ser correcta, pero ésta no se cumple. ¿Cómo reaccionar entonces? Y lo que es, quizá, más importante: ¿cuáles pueden ser las causas de la desobediencia?

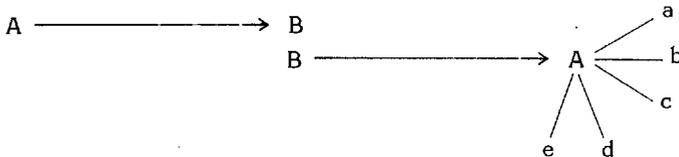
El esquema de las reacciones puede ser el siguiente (2):

El mando *A* da una orden a *B*.

*B* la desobedece.

*A* puede reaccionar:

- a) Pasivamente.
- b) Manifestando sencillamente su descontento.
- c) Reconviniendo a *B*.
- d) Con indignación.
- e) Faltando al respeto a *B*.



(1) Para un estudio más detenido de la materia, véase: A. LE GALL: *Psicosociologie des entreprises*, «Les Editions Sociales Françaises», 1958. J. CARRASCO: *Las órdenes como instrumento de integración del personal*, en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núms. 20-21, pp. 18-54; etc.

(2) F. BAUGARTEM, obra citada, p 119 y s.

Lo primero a tener en cuenta para conseguir la reacción adecuada consiste en buscar con objetividad las causas de la desobediencia. Es muy distinto que ésta sea debida a ignorancia, incompreensión, azar o mala voluntad.

Lo segundo es que no existe ninguna obligación de reaccionar siempre. Acoger la desobediencia—una desobediencia aislada, por supuesto—con calma y sangre fría provoca, en muchos casos, mayor repercusión psicológica que la violencia y, sobre todo, prepara el camino para la eficacia de la reconvencción posterior, si es que procede. Llegado el caso de aplicar ésta, conviene explicar al funcionario incumplidor la totalidad de las consecuencias—perjuicios causados a sus compañeros, pérdida de tiempo y energía—de su acto y hacerle responsable del mismo.

En circunstancias especiales puede ser aconsejable proceder a una reunión con el grupo y como una cuestión más aludir a los efectos o causas del fallo producido en el trabajo, tratando de encontrar el porqué del mismo con todo el grupo, aunque, por supuesto, sin personalizar jamás. Normalmente el funcionario no querrá ni podrá enfrentarse a todo el grupo.

En casos extremos conviene entrevistar directamente al desobediente, procurando que las primeras frases demuestren que el jefe busca disculparle y no cree en una posible mala intención. Si aún no adelanta nada, el jefe debe procurar simplemente su traslado; quizá otros jefes tengan más éxito con él. En relaciones humanas un despido es siempre un fracaso que debe evitarse en la medida de lo posible. Ni que decir tiene que las reacciones violentas y, mucho más los insultos, son recusables siempre.

Con relación a las causas de la desobediencia, pueden distinguirse:

- *Causas de apreciación.*—No provocan auténticas desobediencias y el entenderlas como tales crea conflictos innecesarios. Se deben, en gran medida, a una falta de apreciación del jefe respecto a las aptitudes del subordinado, de su inteligencia, de su memoria, de su capacidad de comprensión, de ciertos estados de ánimo provocados por causas transitorias que el jefe desconoce, por razones temperamentales, por *actitudes* del subordinado, etc.
- *Causas intencionales.*—Provocan verdaderas desobediencias. Habría que estudiarlas en relación con las motivaciones que las producen.

Los motivos por los que se obedece o desobedece pueden ser bastante diversos. Entendiendo por obediencia la voluntad eficaz de realizar las órdenes recibidas, aquélla puede basarse en—menos numerosos de lo que en un principio pudiera parecer—motivos de oportunismo, de cálculo de ventajas, de convencimiento interno, bien esté apoyado en un convencimiento racional o en un sentido de la responsabilidad, etc.

Como puede apreciarse, no cuenta sólo, ni principalmente, la manifestación externa de obediencia o desobediencia, sino sus motivaciones, que las tipifican de forma muy distinta, condicionando su tratamiento.