

El mando en la Administración Pública

65.012.4:35

Por ANTONIO CARRO MARTINEZ

La tesis del autor es que la reforma administrativa debe comenzar por arriba. El mando no es sólo cuestión de jerarquía, sino de calidad. A estos efectos, se señalan en el presente trabajo las cualidades principales que debe tener el mando en la Administración Pública.

1. LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LOS FUNCIONARIOS

En algunos países la organización administrativa legal ha sido rebasada por su estructura administrativa real. No coincide la una con la otra. La causa se debe casi siempre a que el interés de los funcionarios—estructura real—no coincide con el interés de la función pública—organización legal—.

¿Cómo hacer frente a esta situación? Un jurista neto dirá con una lógica aplastante que el derecho debe actuar fatalmente sobre los funcionarios para reintegrarlos “necesariamente” al interés de la función pública. Un sociólogo puro dirá a su vez, con un esquema mental no menos cerrado, que no hay más solución que sustituir la legalidad vigente por otra que coincida con la realidad sociológica.

Desde luego, el problema no es jurídico, pero tampoco estrictamente sociológico. La finalidad a conseguir es, evidentemente, que coincida el interés de los funcionarios—interés de clase—con el de la función—interés general—. Nunca al contrario. Pues bien: ese punto de coincidencia es exclusivamente psicológico.

En España, los funcionarios consideran psicológicamente a su carrera como una propiedad—verdadero derecho real—, cuya renta es el sueldo y su título-valor el escalafón. Con este esquema mental, cabe preguntarse ¿dónde queda situada la función pública? Para la psicología del funcionario, la función es algo parecido al cero absoluto. Es algo que puede estar en el mundo legal o moral, pero no inmediatamente vinculada a su esfera de intereses personales y profesionales.

El único interés profesional del funcionario es aquel que, efectivamente, revaloriza su título. Este sólo se revaloriza por el mecanismo del transcurso del tiempo. El fatalismo de la antigüedad es su único horizonte profesional. Pero la antigüedad químicamente pura desliga inexorablemente al funcionario de la función. Este posible absurdo es una lamentable realidad. Supuesto que la carrera del funcionario es una propiedad intangible que no sufre accesión pero tampoco menoscabo por el hecho de que la función pública

se desarrolle bien o con deficiencia, la conclusión resultante es una actitud muy humana, aunque poco noble; consiste en que el funcionario se acoge a la línea del mínimo esfuerzo y deja transcurrir su tiempo con un rendimiento mínimo.

La función sufre gravemente, pero el funcionario no se inmuta porque su vida profesional no se ve inmediatamente afectada por ello. Preciso es, pues, preguntarse ¿cuál es el remedio a esta falta de coincidencia entre los intereses de los funcionarios con los de la función?

Hay un remedio con causa objetiva. Consistiría en combinar el automatismo escalafonal con la experiencia, conocimientos, méritos y deméritos contraídos en la función pública. El sistema no es sencillo, pero es el único que permitiría hacer coincidir psicológicamente el "interés personal" del funcionario con el "interés general" de la función.

Hay un remedio con causa subjetiva. Radica exclusivamente en la acción de los mandos. Los mandos son quienes únicamente pueden montar una urdimbre lo suficientemente ingeniosa para equilibrar y coordinar los intereses de los funcionarios individualmente considerados, con los intereses de la función pública.

O sea, y como primera conclusión, el mando administrativo es la causa o incentivo máximo para la incorporación de los intereses de los funcionarios a los de la función pública.

2. IMPORTANCIA DEL MANDO DE CALIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

Importa resaltar que el mando es un fenómeno que se da con características iguales en cualquier género de administración. Es decir, el mando que pueda ejercer un consejero delegado en una gran empresa privada es de la misma naturaleza que el mando ejercido exclusivamente en una Administración pública. En todo caso, este consejero delegado está más cerca, en el ejercicio de su función, de un director general de Ministerio, de lo que está este director general en relación con un jefe de negociado del mismo Ministerio.

Es que la naturaleza del mando administrativo depende más del tamaño de la unidad administrada que de la naturaleza pública o privada de la misma. No obstante, no lo ha creído así la tradición. Por el contrario, históricamente el Derecho público ha venido circunscribiendo el fenómeno del mando al campo político y ha olvidado que este mismo fenómeno se da igualmente en el ámbito administrativo.

La teoría del mando de unidades administrativas viene elaborándose desde hace medio siglo por capitanes de la industria. Taylor en los Estados Unidos y Fayol en Francia son los grandes pioneros. Desde entonces las unidades administrativas del campo industrial han desarrollado y perfeccionado notablemente la teoría del mando administrativo.

Sólo después de la segunda guerra mundial—principalmente a causa del prodigioso crecimiento y consiguiente complicación de las funciones del Estado contemporáneo—han comenzado las Administraciones públicas a asimilarse las técnicas de organización y dirección industrial. En la actualidad, la Función pública de los estados más avanzados vive preocupada en incorporarse los inmensos avances logrados por las grandes empresas privadas. A la vez, asiste impotente y con desesperación al espectáculo de la emigración de sus mejores mandos, atraídos por las grandes ofertas de las organizaciones privadas. Concretamente es éste el problema más espinoso de la Función pública de los Estados Unidos.

La misión del mando dentro de la Administración es dirigirla y organizarla. En este amplio sentido son encarnaciones del mando, dentro de la Función pública, tanto el ministro que dirige un departamento como el jefe de un pequeño negociado. La diferencia entre ambos mandos es cuantitativamente enorme, aunque la función que desempeñan, en cuanto directores de unidades administrativas, es físicamente análoga.

Ahora bien: esto no debe hacer olvidar la siguiente regla: el mando inferior se halla psicológicamente más cerca de los intereses de clase de los funcionarios que de los intereses generales que representa la Función pública, mientras que el mando superior está identificado con la función pública sin reparar gran cosa en la clase funcionarial. O sea, hay una relación directa entre la jerarquía del mando y la Función pública. A mayor jerarquía en el mando, mayor intimidad de relación tendrá con la Función pública.

Sin embargo, pobre solución sería asentar los pilares de la Función pública única y exclusivamente sobre la jerarquía del mando. Infinitamente mejor solución es cimentar la Función pública sobre la calidad del mando. Al mando no le basta su identificación ideológica con la Función pública (cuestión de jerarquía); le hace falta, además, actuar esa Función pública plasmándola en realidades (cuestión de calidad).

Un mando de calidad es aquel que logra la identificación de sus funcionarios con la función que realizan, dirigiendo así una unidad administrativa de engranaje perfecto.

O sea, y como segunda conclusión, la realización de la Función pública depende en gran manera de la calidad del mando.

3. CUALIDADES DE LOS JEFES

El mando es ejercido efectivamente por personas y sobre personas. Por tanto, las cualidades del mando son estrictamente personales. Hay que referirlas a los jefes.

Baumgarten resume las cualidades del jefe en cincuenta, y afirma que fácilmente podría añadir bastantes más.

En el curso de "Relaciones humanas" que por primera vez se dió en Madrid para funcionarios públicos (del 9 al 21 de diciembre de 1957), se llegó a enumerar hasta 43 cualidades que debe reunir el jefe. Realmente unas eran implicaciones de otras. Algunas más eran cualidades generales de la personalidad y no exclusivamente del jefe; tal es el caso de la honradez, sentido común, actividad, etc.

Es preciso reducir el campo de las cualidades a aquellas que son específicas del jefe como tal. Aun éstas son bastantes. Para ayudar a su exposición con cierta precisión es mejor distinguir las cualidades personales de las de relación.

Las *cualidades personales* son las más numerosas, pero sin duda las menos características. Para darles mayor relieve es preferible exponerlas en sentido negativo, que en nuestro criterio pueden reducirse a las siguientes:

1. No carecer de imaginación. Sin imaginación no hay iniciativa, y una persona sin iniciativa nunca puede ser buen jefe.
2. No ser pesimista. Sin optimismo, es imposible adoptar la actitud constructiva que necesita todo jefe para cumplir su función de jefatura.
3. No dudar. Las decisiones son el arma principal del jefe. Sin decisiones no hay jefe.
4. No ser desordenado. Un jefe puede derrochar imaginación, optimismo y decisionismo, pero, si lo hace desordenadamente, desaparecerá la organización administrativa que sirve de base a su jefatura.
5. No ser injusto. Sólo las decisiones que están impregnadas de justicia comportan la preeminencia moral indispensable para fundamentar la autoridad del jefe. A un jefe injusto siempre le falta autoridad.

4. EL JEFE EN EL OFICIO; LA AUTORIDAD

Fayol afirmaba en 1916 que las principales cualidades de los jefes consisten en "prever, organizar, mandar, coordinar y controlar".

El universalmente extendido sistema del T.W.I. (Training Within Industry) considera esenciales para el jefe las cinco cualidades siguientes:

- a) El conocimiento de su trabajo.
- b) La aptitud para mejorar los métodos de trabajo.
- c) La aptitud para instruir.
- d) El conocimiento de sus responsabilidades.
- e) La aptitud de mando.

En nuestro criterio hay dos cualidades de relación fundamentales, de las que todas las demás son derivadas. Estas dos son; en primer lugar, autoridad; y, en segundo término, el conocimiento de la organización del trabajo.

a) *Autoridad.*

No hay jefe si no posee autoridad.

Evidentemente existe una autoridad legal. Es la que procede del título de nombramiento y del acto de investidura o toma de posesión de la jefatura. Pero esta autoridad legal es un mero crédito o presunción *iuris tantum*, que es preciso confirmar con los hechos y realizaciones. Si el jefe no ejercita la autoridad que su nombramiento le ha conferido, deja de ser jefe en relación con la función que tiene encomendada.

Una vez sentado que la virtud esencial del jefe es la autoridad, conviene aclarar brevemente lo que con la palabra autoridad se quiere decir.

En primer lugar, no es lo mismo “tener autoridad” que “ser autoritario”. Lo primero es imprescindible, mientras que lo segundo es accesorio y no siempre bueno. Así, se pone de relieve indirectamente que toda autoridad se basa intrínsecamente en una energía, pero no se puede confundir una y otra, ya que la energía es un simple presupuesto o requisito de la autoridad. Desde luego, su requisito cualitativamente menos importante.

En segundo lugar, no es lo mismo “tener autoridad” que “tener mando”. Desde luego tener mando es imprescindible a un jefe; pero sólo el mando ejercido con arreglo a las leyes y reglamentos genera autoridad. O sea sólo hay autoridad allí donde el mando del jefe coincide, no con su voluntad o capricho, sino con el interés objetivo de la Función pública.

Por último, no es lo mismo “tener autoridad” que “ser autoridad”. Se es autoridad cuando se tiene mando y se ejercita con arreglo a las leyes. Pero se tiene autoridad cuando, además de esto, además de la sumisión a la legislación positiva, vive el mando “sometido” a un orden justo y moral.

Así, pues, la autoridad, más que energía y mando, es una preminencia o superioridad moral. La autoridad es la manifestación más heterónoma del poder; es el poder que nunca depende de sí mismo; es, en definitiva, el más elevado a la vez que el más limitado de todos los poderes. La autoridad se mide más por el “deber” que por el “poder”. La mayor autoridad no es la que “puede en” la Administración, sino la que más “debe a” la Administración.

La autoridad, más que cualidad, es la virtud del jefe. Sólo son verdaderas autoridades los virtuosos.

La autoridad se basa en una serie de cualidades personales del jefe, pero en relación con la Función pública existen dos cualidades que a la vez son los termómetros más sensibles para medir la autoridad. Son la ejemplaridad frente a la unidad administrativa que dirige, y la responsabilidad que por “toda” la unidad administrativa asume frente la función pública.

b) *Ejemplaridad.*

La ejemplaridad es la consagración de la experiencia profesional. La ejemplaridad “debe corresponderse con la imagen que el funcionario se hace del jefe ideal” (BAUMGARTEN).

El jefe que no da buen ejemplo está minando su autoridad, máxime si se considera que el mal ejemplo es aún más contagioso que el bueno. En efecto, el jefe poco puntual, irresponsable e ineficaz carece de la mínima autoridad para exigir a sus subordinados puntualidad, responsabilidad y eficacia. El buen ejemplo no se puede suplir con una superioridad de conocimientos, ya que lo que el subordinado valora en el jefe son principalmente sus cualidades humanas.

El buen ejemplo (“predicar con el buen ejemplo”), sustituye en cierta medida al mismo mando. El buen ejemplo se contagia, y los subordinados admiten de buen grado este contagio si aprecian en el jefe un valor personal superior. Ningún funcionario será impuntual, inactivo o desordenado, si sabe que su jefe es puntual, activo y ordenado.

c) *Responsabilidad.*

La responsabilidad es cualidad esencial de la autoridad. Una y otra están en relación directa, de manera que a mayor responsabilidad, mayor autoridad.

No hay jefe, por pequeño que sea, que no tenga un mínimo de respon-

sabilidad. Además, todo buen jefe debe estar íntimamente inbuído de las responsabilidades de su cargo y no temerlas nunca. Por el contrario, todo buen jefe debe estar preparado a incrementar sus responsabilidades. Es la única forma de ascender legítimamente en la jerarquía administrativa.

Cabe distinguir dos tipos de responsabilidades: la funcional y la personal.

Aquí interesa resaltar la segunda, en el sentido de que el jefe debe sentirse responsable de la actuación de todos sus subordinados. En efecto, desde el momento que él se solidariza de la responsabilidad de su grupo, posee la autoridad suficiente para considerar a cada uno de sus hombres como directamente responsable frente a él, y cada falta que puedan cometer es una falta a su propia autoridad de jefe.

La responsabilidad funcional es la que asume en razón a la eficacia objetiva del servicio que se le ha encomendado. Esta responsabilidad, sólo puede ser asumida por quien conoce bien los principios organizativos de su trabajo.

5. EL JEFE EN EL OFICIO; LA TÉCNICA DE ORGANIZACIÓN

No basta la concurrencia de las cualidades personales y de autoridad. Para ser buen jefe es además preciso que sepa actuar los principios de organización.

Fayol enumera hasta catorce principios básicos de lo que desde entonces se viene denominando con cierto énfasis "organización científica del trabajo". No obstante, supuesto que todo jefe posee los conocimientos y títulos que su empleo exige, pueden reducirse los principios básicos de organización a los tres siguientes:

Programar; o sea saber lo que se quiere;
Controlar; o sea saber lo que se tiene; y
Organizar; o sea saber lo que se debe tener.

a) *Programar.*

El jefe no puede vivir al día, ni dejarse llevar por las circunstancias. Por el contrario, el jefe debe saber lo que quiere y dirigir toda su actividad hacia esa finalidad. En otras palabras, el buen jefe debe vivir anticipadamente su función y prever los medios para remontar las dificultades que

se presenten. Si no lo hace así, se verá muchas veces sorprendido y desbordado por la propia función.

Dentro de la programación hay diversas escalas.

La programación inmediata es obligación de todo jefe, cualquiera que sea su grado jerárquico. En efecto, todo jefe debería tener el hábito de hacer diariamente un balance de lo realizado y un programa de lo que ha de hacer al día siguiente.

La programación mediata o a largo plazo es una obligación en proporción directa a la categoría del jefe. A mayor categoría jerárquica corresponde una más extensa previsión del futuro. Esta previsión es preciso materializarla en un plan en el que se programarán las finalidades a conseguir y momento en que deben ser realizadas, medios materiales que en todo caso deben hallarse a disposición de la función, así como las previsiones de personal y las circunstancias ocasionales que se pueden presentar y las medidas para neutralizarlas o eliminarlas.

En conclusión: no es un buen jefe aquel que no sepa anticiparse a la realidad.

b) *Controlar*

El jefe no puede ejercer su función si desconoce la organización que tiene a su servicio.

Fayol afirmó que el control “consiste en comprobar si todo se desarrolla conforme al programa previsto, a las órdenes dadas y a los principios admitidos”. Ahora bien: no basta el control superficial; es necesario el control a fondo que sólo puede ejercitarse mediante observaciones continuadas y análisis profundos.

Frente a la rutina, el jefe debe preguntarse siempre: ¿Por qué es necesario? ¿Cuál es la finalidad? ¿Cuándo es el mejor momento? ¿Quién es la persona más cualificada para hacerlo? ¿Es posible mejorar el método?

El control debe ser total. Debe abarcar los siguientes extremos:

1. La estructura, funcionamiento y coordinación del servicio.
2. La eficiencia de los métodos y procedimientos de trabajo.
3. El rendimiento del personal (formación, celo profesional, puntualidad, etcétera).
4. El ambiente de los locales (temperatura, luz, mobiliario, colorido..., adecuados para el mayor rendimiento).
5. Los medios materiales (mecanización y automatización).
6. Calidad, cantidad y coste de los servicios producidos.

Ninguna de estas cuestiones pueden ser debidamente contestadas si el jefe no tiene previamente dibujado—por cualquiera de los sistemas universalmente admitidos—el organigrama estructural y el diagrama funcional de su unidad administrativa. Sólo así puede conocer con exactitud los efectos, e incluso controlar los tiempos de su grupo de trabajo. Y sólo así, sabiendo a ciencia cierta la realidad funcional y estructural (mucho mejor que las leyes y reglamentos), es como puede abordarse la reforma administrativa.

c) *Organizar.*

La palabra clave para organizar es “delegar”. La técnica de la delegación es fundamental, pero bien difícil de llevarla a la práctica.

Todos los jefes tropiezan con una resistencia natural a delegar. Gorsuch asegura que esta resistencia es debida a algunas de las causas siguientes:

- Falta de disciplina personal.
- No atenerse al programa de trabajo.
- Falta de confianza en los subordinados.
- Temor a la responsabilidad.
- Tradición de la rutina.
- Temor al subordinado superclase.
- Falta de constancia.

Un director de orquesta que quiera a la vez dirigir y tocar todos los instrumentos, no hace ni una cosa ni la otra. Pues lo mismo ocurre con el director o jefe de una unidad administrativa que, ante el deseo de querer gobernarlo todo, corre el peligro de no poder gobernar nada.

Por tanto, el buen jefe, a la vez que acumula toda la responsabilidad, debe saber delegar y distribuir sus competencias. El programa de delegaciones debe ser cuidadosamente establecido, elemento por elemento y funcionario por funcionario, dentro de cada unidad administrativa. Tanto mejor sea el programa de delegaciones, tanto más efectivo será el jefe, y tanto más fácil será desarrollar la función en todos los escalones de la Administración.

En conclusión: el mejor jefe no es el que más trabaja, sino aquel que mejor organizado (distribuido) tenga el trabajo. Por otra parte, la delegación responsabiliza al mayor número de funcionarios, con lo que éstos quedan estrecha y necesariamente vinculados a la función.

6. CONCLUSIÓN

Sintetizando las afirmaciones sentadas, puede concluirse en que el mando en la Administración pública es el responsable principal de la desconexión existente entre los Cuerpos de funcionarios y la función pública. El mando debe reformarse para llegar a ser el tejido conjuntivo que haga de la Administración algo más que una simple colección de Cuerpos heterogéneos de funcionarios.

Para todo ello no le basta al mando la jerarquía. Es preciso la calidad.

Resumiendo, son tres las cualidades fundamentales del mando:

La cualidad primaria es la capacidad de decisión. Es primaria porque es requisito inexcusable de todo mando. Incluso los mandos inferiores casi cubren el expediente si en ellos concurre esta facultad.

La cualidad principal es la autoridad. No hay mando sin autoridad. Ahora bien: la autoridad no se produce con igual intensidad en todos los mandos. Por el contrario, es proporcional a la jerarquía; a más mando es precisa mayor autoridad.

La cualidad última es la capacidad de organización. Esta no es una cualidad espontánea. Nadie nace sabiendo organizar; tiene que aprenderlo. Como las unidades administrativas modernas son tan complejas, el grado de especialización requerido es enorme. Por tanto, es normal que el jefe desconozca en detalle esas técnicas organizativas, pero debe saber asesorarse por los servicios de O & M, que son los Estados Mayores de la Administración contemporánea.