



DOCUMENTACION BIBLIOGRAFICA

BIBLIOGRAFIA

1

LA FUNCION DIRECTIVA EN LA ADMINISTRACION

65.012.4 : 35

Con un moderno enfoque sociológico, el profesor PHILIP SELZNICK, de la Universidad de California, ha realizado en su obra *Leadership in Administration* (Row, Peterson and Company, 1957, X + 162 págs.) un perspicaz estudio del significado de las tareas de dirección en las grandes organizaciones administrativas.

1. Introducción

La naturaleza de las funciones de mando ha sido tradicionalmente objeto de especial atención por parte de los historiadores y estudiosos de ciencias políticas. Las figuras de los grandes «líderes» políticos de cualquier época han sido analizadas cuidadosamente no sólo a lo largo de sus biografías, sino en obras teóricas en las que se pretende obtener conclusiones que puedan ser válidas para otras personas que tengan que enfrentarse en su día con iguales problemas. Sin embargo, la sociedad actual no está sólo formada por grupos políticos. Al lado de estos centros de imputación de poder—Estados, partidos políticos, etcétera—juegan ahora un importante papel otras organizaciones poderosas, que ya sea en el campo de la industria, ya en el de la educación, en el de la Prensa, etc., llegan a tener verdadero carácter público por su influencia directa en la opinión pública y en el bienestar social de los países. Las grandes organizaciones privadas y administrativas de este tipo deben por ello ser hoy estudiadas con el mismo rigor teórico que se ha dedicado tradicionalmente al Estado y a las tareas políticas.

Es verdad, como señala el autor, que durante los últimos años se han estudiado con gran atención muchas cuestiones relativas a la organización de estas entidades: racionalización del trabajo, organización y métodos, relaciones humanas..., corresponden a otras tantas técnicas de reciente aparición y que tienen como objeto precisamente el estudio y perfeccionamiento de las administraciones, sean privadas o públicas, estudiadas ya con una precisión y rigor

científico que hasta ahora no era imaginable. Pero el alcance de estas investigaciones está limitado por su propio objetivo. Lo único que se ha perseguido con estas técnicas es la *eficacia*, entendida además en su sentido más estrecho, es decir, como medio de rendir más con menos esfuerzo, de hacer que una organización ya puesta en marcha siga funcionando «suave e ininterrumpidamente», sin roces ni desgastes. Técnicas para mantener un motor en marcha, pero no para inventar un tipo de máquina más ambicioso. Es decir, instrumentos y no objetivos. A estas técnicas corresponde una especial lógica, una mentalidad propia que, incluso en el caso de las relaciones humanas, no va más allá del escueto objetivo de «conseguir más eficacia». Sin embargo, estos medios, que son dignos de interés en las pequeñas organizaciones, cuyo único objetivo es el de cumplir la misión que se les ha encomendado desde arriba del modo más «eficaz» posible, no pueden ser suficientes cuando la organización adquiere esas magnitudes nacionales o incluso internacionales, con las que puede influir decisivamente, como ya hemos dicho, en la sociedad toda. Quien ocupe el «liderato», la dirección, de una de estas vastas organizaciones, ha de ser algo que, más que un técnico en organización y métodos, ha de ser algo que está ya más cerca de la figura del dirigente político. El objetivo de la obra de Selznick es precisamente el de «elevar» el nivel de los estudios de las funciones de dirección en la administración, cuando éstas están ya cerca de ese carácter quasi-político que una organización a escala nacional puede alcanzar.

¿Cuál es el momento en que una organización comienza a ser algo más que un mero instrumento para el cumplimiento de un fin concreto? Para Selznick este momento, de difícil precisión, se alcanza cuando este grupo pasa de ser una «organización» a convertirse en una «institución». Esta distinción terminológica no hace referencia al objetivo que se ha propuesto conseguir el grupo. Un grupo de hombres, dedicado tanto a producir acero o a ganar votos para un candidato político como a instruir niños o a salvar almas puede ser una organización o una institución. La distinción depende de otros factores: la palabra organización sugiere la idea de instrumento o mecanismo «neutral» que intenta alcanzar un objetivo con la mayor eficacia posible. Las personas que la forman se unen libremente para cumplir ese fin, y su existencia, tomando prestada la terminología teológica, es *contingente*. La «institución» es, por el contrario, *necesaria*, en el sentido de que responde a una necesidad social. Se forma quizá inconscientemente, pero fatalmente, porque su presencia es exigida por el medio social en que aparece. Su significación está más cerca de lo que Toynbee ha llamado «respuesta» a un «reto» con el que la comunidad se ve enfrentada. En este sentido, la institución es algo que se va haciendo por el consenso de muchas voluntades (al modo en que ya lo expuso Hauriou en su definición clásica de institución).

Un ejemplo aclarador puede ser el de la «institucionalización de las constituciones», término usado abundantemente por los modernos tratadistas de Derecho Político. Una Constitución política en el momento de su creación es

una *organización* de hombres, un equipo de personas, con un programa bien definido que llevar a cabo. A medida que esta Constitución se va poniendo en práctica se va adaptando a la sociedad—que a su vez se adapta progresivamente a ella—, se dice que la Constitución se institucionaliza, es decir, va pasando a formar parte del acervo ideológico, político y social del país. La «Constitución» que fija que el Jefe del Estado será un Rey o un Presidente se ha convertido en la «institución monárquica» o «republicana», algo que es connatural al país. (Incluso en castellano se habla de que una persona muy popular en un determinado medio es una «institución», en el sentido de que llena un hueco o una necesidad en el mismo.)

Naturalmente, el objetivo a alcanzar influye en cierta medida en el carácter del grupo. Una sociedad para la protección de los animales insectívoros no pasará probablemente de ser una organización. El Ministerio de Agricultura es y será una institución. Sin embargo, hay grupos que pueden pasar de una categoría a otra, «ascender», por así decir, al rango de institución, a través de una acertada y *bien dirigida* política. Así, la Tennessee Valley Authority fué en su origen una organización de fines bien concretos: explotación de los recursos hidroeléctricos. Cuando comenzó a realizar al mismo tiempo obras asistenciales y se produjo una «asunción» de voluntades hacia sus fines y medios se puede decir que alcanzó el carácter de institución.

La caracterización de un grupo como institución no es, sin embargo, sencilla. Tres rasgos pueden, no obstante, ser decisivos. Puede decirse que hay institución:

- Cuando se desarrolla una ideología propia en el seno de la organización.
- Cuando surge dentro de ella una élite que la misma organización se preocupa de conservar y fomentar.
- Cuando aparecen en ella grupos y movimientos de presión que indiquen no meras ambiciones personales, sino deseos de hacer prevalecer una determinada ideología dentro de la organización.

Por supuesto, esto no ocurre en un momento dado. Es necesario no olvidar que la institucionalización es un *proceso* de lenta consolidación y difícil calificación.

Expuestas estas ideas, es lógico admitir que cuando un cambio como éste se ha realizado, las funciones de mando que la institución requiere exigen algo más que el perfecto conocimiento de la técnica de organización y métodos y de relaciones humanas. No basta con mantener el motor en marcha. Toda institución lleva en sí una serie de *valores* que no se pueden ignorar ni dejar perder.

2. Decisiones rutinarias y decisiones críticas

Se ha hablado mucho recientemente del arte de «formar decisiones». Sin embargo, la expresión *decision making* puede oscurecer las ideas más que aclararlas. Cuando se quiere dar entidad independiente a algún aspecto de la actividad humana hay que analizar en primer lugar si existe una materia prima que pueda ser científicamente aislada de las demás. No se puede usar despreocupadamente una etiqueta sin investigar si lo comprendido en ella tiene suficiente sustancia para ser objeto de un tratamiento científico, uniforme y diferenciado.

El «arte de tomar decisiones» pudiera ser uno de estos casos. En realidad, cualquier persona está tomando decisiones en todo momento de su existencia y cada una de ellas vendrá cualificada por la materia subyacente sobre la que se toma la decisión, de tal modo que su tratamiento uniforme resulta no sólo difícil, sino peligroso.

A los efectos de la materia tratada en este libro—la distinción entre las meras funciones organizativas y las funciones de institucionalización— cabe distinguir dos tipos de decisiones muy diferentes: las decisiones rutinarias y las decisiones críticas.

Las *decisiones rutinarias* corresponden al trabajo de cada día, en donde las técnicas de O. y M. *human engineering*, relaciones humanas, etc., encuentran su propio campo de acción. Son pequeñas decisiones sobre pequeños problemas. Su objetivo no es cambiar algo, sino, por el contrario, que todo siga igual, que el motor siga funcionando. Por eso se pueden llamar decisiones o funciones estáticas (aunque sean dinámicas en el tiempo, no lo son en el sentido de fomentar la evolución y el progreso institucional). Equivalen a la psicología «sómica», que estudia los pequeños aspectos que frenan o aceleran la vida psíquica normal de una persona (errores, turbaciones, pequeñas inhibiciones de la vida cotidiana).

Por el contrario, las *decisiones críticas* son dinámicas, puesto que intentan transformar o acelerar el proceso de institucionalización. Equivalen, pues, a la psicología «funcional», que estudia cómo se forma el carácter de una persona (en este caso la naturaleza de una organización).

Partiendo de estas premisas resulta más fácil entender lo que el autor llama «carácter» de una organización. Una persona va formando su carácter a través de decisiones críticas, trascendentales, de su vida. La organización irá convirtiéndose en institución gracias a las decisiones *críticas* de sus dirigentes (y no por las decisiones *rutinarias* de sus ejecutivos y técnicos de O. y M.).

El «carácter» de una persona viene dado por una serie de condiciones o notas:

1. El carácter es un producto «histórico», es decir, es el resultado de una evolución proyectada en el tiempo.

2. El carácter es un producto de «integración», es decir, requiere la selección consciente de una serie de cualidades (al tiempo que otras son desechadas) y la asunción de aquéllas en el propio acervo espiritual.

3. El carácter es «funcional», es decir, que va surgiendo en función de las circunstancias y presiones a que está sometido el sujeto. Es un continuo proceso de «reconstrucción del yo» tras cada ataque del mundo exterior.

4. El carácter es «dinámico», en el sentido creador de la palabra. No sólo se forma en la defensa, sino a través de una actitud activa, que cristaliza en el planteamiento de problemas, en la adopción de actitudes y en el desarrollo de planes previamente fijados.

De todo ello surgirán por decantación unos *valores*, propios de ese carácter y no de otro, que son los que dan personalidad al sujeto y que él mismo debe preocuparse en conservar y fomentar.

La institución también tiene, como ya dijimos antes, un carácter, unos valores, que se hacen patentes, se fomentan y se protegen gracias a las «decisiones críticas», las decisiones tomadas en el escalón dirigente.

¿Cuáles son estas decisiones críticas que el dirigente de una gran organización debe tomar? En ocasiones versarán sobre los mismos puntos que las pequeñas decisiones rutinarias, pero su enfoque será mucho más alto, de tal modo que llegan a ser esencialmente distintas de éstas. Por ejemplo, el técnico de personal tomará decisiones al reclutar los mejores candidatos para un puesto de ingeniero para la empresa. Esta es una «decisión rutinaria de selección». Pero el dirigente puede tomar una «decisión crítica de selección» al fijar qué tipos de personas se deben buscar. El «carácter» de la organización cambiará según que el dirigente decida seleccionar hombres con bagaje académico, hombres de acción u hombres con una determinada extracción social.

Concretamente, las decisiones críticas pueden afectar a estas zonas:

- Decisiones sobre reclutamiento de personal.
- Formación del personal contratado.
- Creación de un sistema de representación de los grupos de intereses internos.
- Cooperación y relaciones con otras organizaciones.

A través de estas decisiones, el dirigente de una institución (*institutional-leader*) va cumpliendo una serie de *funciones* que son las siguientes:

1. Definir de la misión y papel de la institución.
2. Insuflar el «espíritu» de la institución en sus miembros.
3. Defender la integridad de la institución.
4. Ordenar y controlar los conflictos internos.

3. Definición de la misión y papel de la institución

La Administración civil tiene mucho que aprender de la militar en este aspecto particular. La Administración militar se caracteriza, en efecto, porque siempre fija con claridad absoluta la misión a cumplir. Como dice Gulick (*Administrative Reflection From World War II*), muchos fallos de la Administración se deben a esta falta de programación precisa, a ese no saber adónde se quiere exactamente llegar.

Sin embargo, no basta la precisión y la claridad en el momento de fijar la misión. Fijarse un objetivo imposible o casi impracticable puede constituir un bello conjunto de «propósitos» perfectamente inútil. Junto a la precisión hace falta el realismo, que viene dado a su vez por el exacto conocimiento y valoración de dos factores:

1. La situación interna del organismo. El dirigente debe saber analizar la competencia, ambiciones, inhibiciones y posibilidades de sus colaboradores para no caer en lo que el refrán español describe gráficamente con la frase de «pedir peras al olmo».

2. Las presiones externas, con las que el organismo se va a encontrar durante su fase de crecimiento e institucionalización. Todo organismo nace con una serie de «compromisos» que le han impuesto las entidades mismas que han facilitado su creación y que pueden ser en algunas ocasiones ventajosos y en muchas otras retardantes y peligrosos.

El mayor enemigo de esta imperiosa necesidad de fijarse una misión clara y realizable es el caer en el excesivo tecnicismo. Una especie de narcótico para los dirigentes puede ser el hecho de dedicarse a realizar la pequeña misión inicialmente encomendada de modo *técnicamente* perfecto. Nada más loable, pero nada tampoco más tendente al escapismo. En el momento en que la pequeña organización llegue a realizar su pequeña misión bien (función que debe delegarse al nivel infradirigente y ejecutivo lo más posible), los dirigentes deben estudiar si la organización no está ya en condiciones de plantearse una nueva misión más ambiciosa y, en tal caso, dedicarse a la formulación clara y realista de la misma.

Pero junto a la misión hay que conocer también el *papel* que la organización intenta jugar en el marco nacional. No basta con saber lo que se quiere *hacer*, hay que conocer también lo que se quiere *ser* o *llegar a ser*. Un Sindicato se puede crear con un definido propósito: elevar las condiciones de vida de una rama de trabajadores. Pero también debe decidir desde un principio cuál va a ser su «papel» en la sociedad. Los mismos objetivos se pueden cumplir con una política agresiva de amenazas y huelgas o con una acción de contemporización y de compromiso mediante una «infiltración» en las esferas

de poder. En el primer caso, el papel del Sindicato será el de corrosivo o levadura social; en el segundo, su papel será el de grupo de presión secreto. La «misión» es, sin embargo, la misma en ambos casos.

4. Creación de la conciencia institucional

Se quiere indicar con ello otra de las funciones de la dirección, que consiste en determinar el espíritu que se pretende fomentar entre los miembros de la institución, o, dicho de otro modo, transformar un grupo *neutral* y amorfo en un grupo *engagé* o comprometido con ese ideal.

Para ello, toda institución debe basarse en una infraestructura social claramente diferenciada y «caracterizada». Un país recientemente independizado llegará a tener su propio carácter (llámesele «espíritu nacional», «talante» o personalidad) cuando el substrato social en el que se asienta la máquina gubernamental adquiera una estructura social que le sea propia. Lo mismo puede decirse de las grandes organizaciones administrativas.

¿Cuáles son los aspectos que forman o crean una estructura social caracterizada? Principalmente los siguientes:

1. División del trabajo y delimitación precisa de funciones entre sus miembros.
2. Aparición de grupos internos de interés en cuanto que éstos representan fuerzas de energía en potencia y no meras ambiciones personales.
3. Estratificación social.
4. Creencias propias.
5. Participación en la misión, es decir, comunicación e información precisa que permita a los miembros saber lo que está ocurriendo a la organización en la que están *engagé*.
6. Dependencia y jerarquización.

Una vez formada esta base estructural social, el crecimiento de la institución producirá constantemente desajustes, por muy grande que sea la cohesión inicial del grupo. Estos desajustes se pueden deber a:

1. Consecuencias del crecimiento y del cambio de papel. En el ejemplo antes citado, el Sindicato puede iniciar su papel como centro de agitaciones y una vez alcanzadas gran parte de sus reivindicaciones cambiar su política hacia una labor más pacífica y pasiva (mantenerse en las posiciones conquistadas). Es probable que en este caso el personal que sirvió para aquella misión no pueda adaptarse a la nueva, más delicada y complicada, y se produzcan desajustes en la estructura social.

2. Descentralización. Al realizarse esta cohesión social se puede ya pensar en iniciar el período (muy difícil al principio) de descentralización y delegación

de poderes, lo que a su vez requerirá continuos y frecuentes reajustes de la estructura social de la institución.

Finalmente, a lo largo de esta evolución convendrá en todo caso conservar una *élite* que represente y cultive los *valores* de la institución, una especie de reserva espiritual, formada por personas que incluso pueden ser apartadas de la actividad directa en períodos de crisis, pero que representarán en todo momento la vuelta a los principios que justifican la existencia de la institución. (Como caso extremo se debe recordar que, en las épocas de «aburguesamiento», la URSS ha mantenido entre bastidores un equipo de puritanos teóricos que ha podido lanzar de nuevo a la vida pública cuando se ha querido revigorizar de nuevo la pureza del partido.)

5. Conclusión

La que el autor obtiene de las profundas consideraciones realizadas a lo largo de su interesante obra puede resumirse de la siguiente manera:

El dirigente debe fijar sus objetivos más allá de las simples funciones de:

- Eficacia, para lo que están más indicados los estudios concretos sobre el mejor método a emplear.
- Organización. Cualquier organización bien trazada puede servir para cumplir los fines inmediatos. El dirigente debe tratar de crear no una estructura cualquiera, sino la estructura caracterizada y peculiar que convenga a la misión y al papel que se ha fijado para la institucionalización de su organización.

Para ello su actuación debe ser *responsable y creadora*, es decir, debe actuar de modo realista, pero dinámico, no dejándose conformar con la tranquila marcha del motor de su organización, ni formando tampoco planes irrealizables que harán perder la confianza que la sociedad puede llegar a depositar en dicha organización.