

LA DIRECCION EJECUTIVA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Por

LUIS JOSÉ RIZZO

1. LA RAZON DEL TEMA ELEGIDO

La Facultad de Ciencias de la Administración, que tiene su sede en la ciudad de Santa Fe, ha nacido casi al cumplir su medio siglo de vida la Universidad Nacional del Litoral de la cual depende. Entre uno de los propósitos enunciados al procederse a su creación se encuentra el de promover los estudios de administración pública en alto nivel. Con ello se inician, en nuestro país, los estudios universitarios sobre una materia que hasta el momento solo había merecido una atención de cursos de capacitación para empleados y funcionarios públicos.

Lograr el propósito de preparar profesionales en una disciplina que se llama Licenciatura en Administración Pública, es la meta que se propone, entre uno de sus objetivos, la novel Facultad.

El propósito perseguido al intervenir en este certamen consiste en destacar este nuevo aspecto como algo que puede dar buenos frutos para esta zona donde la actividad de la hacienda pública es intensa y necesita de profesionales capaces en sus distintas actividades.

La Administración Pública es un campo interesante para la actuación profesional. El éxito que ella puede lograr en

su cometido está en función directa de la abundante calidad de sus administradores y, en este aspecto, el Poder Administrador debe tomar decisiones acertadas.

De ahí la elección de un tema de Administración Pública.

Durante el desarrollo del tema se podrá advertir que muchas imágenes descriptas refieren inequívocamente a la administración pública nacional. Es imposible describir algo tan tangible como es el desempeño de la dirección ejecutiva en la administración pública, sin que se haga mención a algunas situaciones concretas. La observancia de la administración de la Provincia de Santa Fe también nos inspira algunos conceptos que volcamos, sin prejuicios, en este trabajo.

CAPÍTULO I

SEMBLANZA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

SUMARIO: 1. Concepto unívoco de Administración. 2. Administración pública y privada. 3. El cambio de la administración pública. 4. Profesionalización de las tareas administrativas.

1. CONCEPTO UNIVOCO DE ADMINISTRACION

Cualquier intento de escribir sobre administración pone de relieve la eterna cuestión acerca del valor que tienen los estudios de la ciencia administrativa frente a sus posibilidades de éxito, en la práctica, de los principios y fundamentos que lo informan.

Muchos de los tropiezos de la administración se debe a la desubicación en que se colocan aquellos que quieren transformarlo todo poniendo en práctica los fundamentos teóricos recibidos en sus estudios universitarios. Esa desubicación relega al olvido la fuerza que tiene la práctica administrativa que resulta de positiva importancia cuando la realizan los que han transitado distintos aspectos del quehacer administra-

tivo y, en cierta manera, se preocupan de aunar sus conocimientos prácticos en conceptos teóricos. La profesionalización de las tareas, que surge de esta preocupación, resulta de positivo beneficio para la tarea administrativa.

La carrera administrativa tiene, como pocas profesiones, urgente necesidad de poseer representantes "ubicados". La ubicación, fundamentalmente, se refiere a no creer que la administración con sus principios, fundamentos, prácticas y los recursos tecnológicos de que dispone actualmente, constituye la panacea para la solución de todos los problemas fundamentales de las organizaciones.

Esa confianza desmedida en los actos administrativos, convierte a los administradores en personas que quieren presentar a la ciencia y práctica administrativa en un factor de considerable importancia e influencia en nuestra sociedad. Históricamente esa influencia ha existido y desde la época de Santo Tomás de Aquino, la administración ha sido considerada como una ciencia creadora (arte posesiva).

Pero debemos considerar con reservas esos impulsos de los que pretenden reajustar la sociedad mediante la administración. Mas que ella son los administradores los que gradúan su influencia a tal punto de convertirse en los personajes más importantes, más aún que la propia ciencia administrativa. Y ello sucede así en la realidad; los administradores imponen su autoridad tanto para impulsar cualquier innovación en el aparato administrativo como para resistirse a cualquier cambio en sus estructuras. Los administradores son, en realidad, los que imponen condiciones a la sociedad y realizan sus ajustes.

Débase reconocer, entonces, que en administración más que los principios científicos o las prácticas administrativas, tienen un valor incuestionable el comportamiento del ser humano. Por una parte están aquellos que llevan a la práctica los principios y técnicas que informan la disciplina social y por el otro el conjunto humano que es su destinatario.

Observada así la administración, surge su concepción generalizada, unívoca. Siendo el ser humano su personaje cen-

tral, no es correcto referirse a situaciones particularizadas de la administración como si se tratara de ciencias distintas. No existe una ciencia de la administración pública en contraposición con otra de la administración privada .

Administración es, adoptando una definición de W. Giménez Castro “una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr”.

La aplicación de esos principios nos ubica en dos campos importantes de actuación: la administración pública y la administración privada.

2. ADMINISTRACION PUBLICA Y PRIVADA

La idea de existencia de campos distintos, en que se desenvuelven algunas manifestaciones administrativas que tienen características propias, ha hecho confundir a muchos sobre la singularidad de la Administración. Pero bien puede admitirse que existen dos ramas que se asemejan y diferencian a la vez, la pública y la privada, que son especializaciones de la ciencia administrativa y han merecido una consideración especial en cada caso.

Las analogías estriban, fundamentalmente, en la aplicación de los principios, concepción de estructuras y adopción de bases uniformes de administración. La diferencia más importante para señalar consiste en la motivación de ambas ramas. Mientras el lucro constituye el incentivo fundamental en la empresa y el medio necesario para poder obtener, acrecentar y conservar el capital de explotación, en las organizaciones no lucrativas, por ejemplo el Estado, el concepto utilitario así concebido no tiene cabida.

La organización en cada una de estas dos ramas de la administración se diferencian notablemente. Es más formalis-

ta en la administración pública, donde el ejecutivo que ocupa un cargo directivo se ve constreñido al cumplimiento estricto de normas administrativas que a veces le dejan poco margen para expresar sus iniciativas. Consecuentemente, el sistema de autoridad que une el tramo entre ministro y director de repartición se realiza a través de un sistema de relaciones donde prima estrictamente la organización formal.

A veces aparecen algunas desviaciones informales o superposiciones a la organización formal. Cuando ésto ocurre es común que junto con el ejercicio de la autoridad los ministros ejerzan el poder para cristalizar relaciones informales, que violentan el orden precompactado y logran el sometimiento del ejecutivo.

La relación jerárquica en la cumbre de la zona directiva de ejecución se hace más impersonal a medida que se expansiona la organización. En la administración pública existe tal relación impersonal con una graduación notoria que se hace más evidente a medida que se va descendiendo desde la organización administrativa nacional hasta llegar a la comunal.

Algo similar ocurre en las organizaciones privadas. En las empresas grandes las comunicaciones entre gerente general y gerentes departamentales raramente toman un carácter personal permanente y sí salvo en los casos provocados por la gerencia general.

Enrique Fayol dijo que a medida que las organizaciones evolucionan y se expansionan, los directivos truecan su función técnica por la administrativa. Hoy, con la magnitud que han tomado las organizaciones, podemos decir que gran parte de esa actividad administrativa es absorbida por las relaciones de la autoridad directiva de ejecución con el contexto de la organización. Modernamente ésto se llama relaciones públicas.

La falta de relación directa entre ministros y directores ejecutivos, en la medida en que lo requiere el fluir de infor-

maciones, no significa una virtual desconexión. Pero resiente la eficacia del sistema.

Algo común en ambos campos administrativos es la "rutina administrativa". El concenso general de opiniones es, en este sentido, más estricto y crítico con la administración pública. La falta de estímulo de la cúspide hacia la base crea en la administración pública un atraso mental que se patentiza en una actividad rutinaria. Existen organismos estatales donde nunca se intenta un replanteo del proceso administrativo y donde lo nuevo ha venido siempre por agregaciones.

A veces se observa que la vigencia de muchos organismos son producto del crecimiento de la administración y no de un estudio serio de la organización que más se adapte a sus propias modalidades. La rutina crea también la administración por hábito. La reconsideración de la forma como se administra puede llevarnos a las conclusiones de como se ha desviado la organización formal, si son provechosas esas desviaciones o, en su defecto, como deben corregirse.

3. CAMBIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La actividad administrativa en el Estado ofrece actualmente un campo propicio para medir hasta qué punto pueden ponerse en práctica los principios de organización y los métodos para lograr una mayor eficiencia.

El concepto de la eficiencia administrativa, en el ámbito de la hacienda pública, ha ido evolucionando rápidamente en los últimos tiempos, más concretamente en las dos últimas décadas. La propia decisión de los responsables de la conducción administrativa en los Estados, de planear la tarea de organización de la administración sobre bases racionales, llevándola a cabo a través de órganos especializados, trabajos concretos de organización o reorganización, cursos de enseñanza y capacitación, como así también a través del adoctrinamiento o transmisión de conocimientos básicos para consumo de sus agen-

tes, da una pauta de que la tarea de poner al día las ideas y prácticas de organización administrativa, más que una necesidad se ha transformado en un imperativo de gobierno. .

La actividad de la administración pública, en general, siempre se ha caracterizado por su falta de estímulos para adecuarse a las exigencias del progreso que han experimentado la ciencia y práctica administrativa. La lenta transformación de sus estructuras se ha debido, fundamentalmente, a alguna inquietud de sus agentes o a decisiones políticas que han tenido algún efecto beneficioso y constructivo sobre la organización. En general, esos cambios han sido lentos y su avance se ha notado a medida que se pudo ir venciendo la rutina administrativa.

La administración pública es un área de actividad donde la práctica encuentra un campo propicio para pretender caracterizar todo su contenido. Y ha sido precisamente la práctica quien ha marcado los primeros rumbos en la administración pública. Quienes han visto actuar en la época del cuarenta, tanto en la administración provincial como nacional, a hombres eminentemente prácticos que ocupaban puestos claves en la administración, confiesan que lo hacían con verdadero conocimiento de los problemas que encaraban. El tiempo, la experiencia técnica que han aportado la tecnología y el estado actual de la ciencia administrativa han puesto de relieve que se ha ido acomplejando el campo de actividad de la administración del Estado. También la administración era objeto de menos consideraciones que otras actividades. Por esa razón la rutina diaria, la costumbre, el legado de conocimientos eran los patrones comunes en la actividad administrativa.

La capacidad práctica tiene sus limitaciones para expresar plenamente el contenido de la administración en esta época de gran desarrollo de la ciencia administrativa. La incapacidad para sobreponerse a esos conocimientos prácticos ha sido el mal corriente en la administración pública. La mejor ha-

bilidad natural no siempre es la que más beneficia, por cuanto precisa del desarrollo teórico para no brindar resultados parciales.

Los extremos teórico y práctico, por sí solos, son igualmente perniciosos en la creación de la personalidad del dirigente ejecutivo. El término medio le brinda un sentido de equilibrio que le permite apreciar la realidad a la luz de las mejores conclusiones.

La eficacia o destreza en la administración pública, como dice Urwick, ("Elementos de Administración") "tiene que adquirirse con la única moneda que tiene verdadero poder adquisitivo en el mercado: mucho estudio, más reflexión y el dominio de principios intelectuales afianzados por una meditación cuidadosa sobre problemas reales de cuya solución el individuo debe responder".

El cambio comenzó a operarse con una actitud mental diferente. La aptitud profesional ha permitido la formación de una clase dirigente insatisfecha porque no se provoca el mejor uso productivo de los recursos con que cuenta la administración del Estado, porque con frecuencia la distribución del personal no consulta las verdaderas necesidades de los servicios, porque las cualidades de sus directivos no son aprovechadas o porque los recursos físicos se encuentran anormalmente distribuidos. Esto, de continuo, provoca un sentido de frustración que hace necesario provocar un cambio. Y el cambio ha comenzado a operarse en las administraciones nacional y provinciales con una actitud mental diferente, expresada en el desarrollo de la capacidad administrativa en todo el ámbito de la administración pública.

4. PROFESIONALIZACION DE LAS TAREAS ADMINISTRATIVAS

El desarrollo de la "capacidad administrativa" en la actividad del Estado, es una tarea que, fundamentalmente, debe propiciar o tomar a su cargo el Poder público. Tanto en la es-

fera del Poder Ejecutivo, en la del Legislativo como en la del Poder Judicial —refiriéndonos expresamente a la forma democrática de gobierno—, el desarrollo de dicha capacidad administrativa sólo es factible cuando se ofrecen los medios adecuados para ello. Consecuentemente, los cuadros de dirección ejecutiva, en el momento actual, solo pueden sobrevivir a condición de que desarrollen mayor capacidad.

En el sentido expresado, una de las tareas básicas consiste en el adoctrinamiento de los altos directivos en tareas de organización y métodos aplicables a la administración pública. Es decir, la organización administrativa debe sustentarse en fundamentos permanentes que sólo pueden brindarse con sólidos basamentos teóricos, con ideas que clarifiquen la naturaleza de la administración y en el estudio de los mejores métodos aplicados a situaciones concretas.

En la medida en que ésto se concrete y se lleve a la práctica, podrán conocerse perfectamente las distintas direcciones en que hoy parece orientarse la administración pública, tendremos campos conocidos para realizar la práctica con mejores métodos, pero también podrá formarse una dirección creadora, sustento necesario para que la administración pública se convierta en una actividad esencialmente dinámica .

En el área de la función directiva de ejecución, la mayor capacidad debe sustentarse en el estudio y en sólidos principios intelectuales. El conocimiento de los problemas que continuamente enfrenta la administración pública y que tienen íntima vinculación con la responsabilidad directriz, unido a una disciplina del pensamiento, permitirán a la dirección contribuir con mayor eficacia al proceso de formar una nueva mentalidad administrativa.

Profesionalizar las tareas significa crear la verdadera burocracia en la administración pública. Desproveyendo este término de su sentido popular y peyorativo la burocracia se convierte, por su genuino significado, en el gobierno de los

más capaces, clase cultural, clase profesional, como intentó explicarla Maw Weber al crear su esquema sociológico de organización administrativa.

Este es el concepto que ha ido tomando cuerpo en las últimas décadas en las principales administraciones estatales del mundo. La hacienda pública debe administrarse como la mayor empresa y, ciertamente, el Estado lo es desde el punto de vista del volumen y trascendencia de su trabajo administrativo y técnico.

El Estado debe requerir una dirección altamente especializada en los múltiples aspectos que integran su propio campo. La evolución ocurrida hasta el presente, permite confirmar la corriente de opiniones que ha venido pregonando una mayor eficiencia en los cuadros administrativos, especialmente en los pilares que sustentan el aparato administrativo, como resulta ser la dirección ejecutiva.

Pero a veces esas inquietudes y anhelos no se canalizan de la manera más conveniente, por múltiples circunstancias, entre las cuales una muy importante parece ser la presunta indeterminación del campo administrativo.

CAPÍTULO II

LA DIRECCION EJECUTIVA Y EL CAMPO ADMINISTRATIVO

SUMARIO: 1. Enfoque de la dirección ejecutiva. 2. Dicotomía entre política y administración. 3. La doctrina y la existencia del campo en la administración pública. 4. La función directiva y el campo específico de la administración pública.

1. ENFOQUE DE LA DIRECCION EJECUTIVA

El Estado moderno es una gran organización de tipo funcional. Urwick ha puesto de manifiesto este carácter funcional de la labor del Estado, encontrando tres fases distintas de funcionalismos: el determinativo, el aplicativo y el interpretativo.

En esta teoría funcionalista, que se aplica no sólo en la esfera de la actividad del Estado, sino en todas las organizaciones o distintos tipos de haciendas, cada uno de estos aspectos se sitúan en zonas distintas:

a) El funcionalismo determinativo corresponde a la función de legislar, es decir, al órgano que dicta las políticas básicas o fundamentales.

b) El funcionalismo aplicativo se identifica con la labor del Poder Ejecutivo como poder administrador, es decir, aquel órgano que tiene a su cargo el llevar a cabo las políticas básicas y, a su vez, dictar las políticas generales de la administración.

c) El funcionalismo interpretativo, refiere al conjunto de tareas que están a cargo del Poder Judicial. Este órgano dirige e interpreta la aplicación de las leyes en caso de conflictos. En este último aspecto es donde, básicamente, existe una diferencia profunda entre la organización del Estado y la privada. Los ejecutivos de las empresas, por ejemplo, son jueces y partes en casi todos los actos que se verifican en esas organizaciones. De ninguna forma puede admitirse, como se ha pretendido, hacer aparecer como órgano juzgador de la empresa a la asamblea de accionistas.

Observada la organización del Estado moderno dentro de este funcionalismo, es posible determinar en él distintas áreas de actividad:

a) Area de crítica y revisión determinativa, donde se sitúa el órgano que gobierna a través de representantes. Toma decisiones de tipo general. Corresponde al pueblo en las organizaciones democráticas y a asamblea de accionistas en las empresas.

b) Areas de autoridad gubernativa, donde se dictan las políticas generales. Corresponde al Poder Legislativo en el Estado y al Directorio en las Sociedades Anónimas.

c) Area de autoridad ejecutiva. Aplica las políticas generales, dicta y ejecuta sus propias políticas operativas. Dentro de esta área, en el sector público, pueden encontrarse dos zonas que son interesante diferenciar por múltiples razones, entre ellas por la forma distinta como participan en el desarrollo del proceso administrativo. En una de ellas están las autoridades del más alto nivel aplicativo, con el presidente y sus ministros sirviendo como puente o enlace entre el área de autoridad gubernativa y la pura autoridad ejecutiva. En la otra están los directores de reparticiones en la administración central, presidentes y directores de los organismos descentralizados, autárquicos y los que con cargos y funciones de dirección ejecutiva se encuentran al frente de las empresas del Estado.

d) Area de dirección de operaciones. Corresponde a las secciones u otras divisiones que dependen de una dirección ejecutiva.

Las dos áreas restantes corresponden a la zona operativa y jurisdiccional. En la primera se encuentran los empleados y obreros que cumplen órdenes y no tienen autoridad delegada. Las tareas de la zona jurisdiccional las cumple el Poder Judicial en el Estado mientras que en las organizaciones privadas no tienen su correlativo órgano.

El objetivo de este análisis es enfocar, especialmente, el área de autoridad ejecutiva. Actualmente se está generalizando la opinión de que gran parte del éxito que puede esperarse de la gestión de los gobiernos descansa en la posesión de recursos de dirección ejecutiva creadora y de alta capacidad. De esta zona salen, normalmente, la materialización de los distintos programas de acción que se proponen los gobiernos. Por otra parte, la inevitable fusión de la política con la administración en el área del Poder Ejecutivo, hace más factible, desde el punto de vista estrictamente administrativo, realizar un análisis pormenorizado de la función ejecutiva de dirección.

2. DICOTOMIA ENTRE POLITICA Y ADMINISTRACION

Se ha hecho referencia a la política como factor perturbador cuando quiere someter a la administración. En el Estado no es una actitud esporádica sino común. La lucha entre política y administración se entabla, generalmente, en términos de negociaciones y frustraciones. Los grupos de poder y las presiones son mucho más numerosas e intensas que en la actividad privada.

La dicotomía entre lo político y lo administrativo, las presiones que ejercen grupos que ven perder sus posiciones con la organización administrativa, la falta de coordinación entre los esfuerzos de las distintas organizaciones, la acción del partido político ejerciendo directa o indirectamente el poder, son distintas facetas de algo que imposibilita realizar plenamente el trabajo administrativo en forma constructiva. Pero, entre todos esos factores negativos y contra el que no se puede luchar a veces, es la presión de lo político sobre lo administrativo.

El problema fundamental que relega la actividad administrativa del Estado en las consideraciones doctrinarias, es una supuesta indeterminación del campo específico que enfoca el problema de la conducta administrativa en la organización gubernamental. Este aspecto de principalísima importancia en la organización estatal provoca ese enfrentamiento entre política y administración desde tiempos antiguos y los ha convertido en una casi permanente dicotomía.

La forma como se interrelaciona el comportamiento entre los políticos y los administradores tienen notable influencia en la práctica administrativa, especialmente en las tareas de dirección ejecutiva. La preeminencia de lo político sobre lo administrativo, especialmente cuando la relación se realiza con un matiz paternalista o dictatorial, contribuye a destruir el campo administrativo como profesión. Si bien no puede pensarse en una separación tajante entre estas dos actividades, es indudable que la administrativa debe realizarse con prescindencia

cia total de cualquier tutelaje, como una actividad profesional, responsable, perfectamente integrada como campo específico y de indudable valor como herramental del gobierno.

3. LA DOCTRINA Y LA EXISTENCIA DEL CAMPO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Este problema de la determinación del campo específico de la administración pública, que por otra parte entraña su verdadera definición, ha tenido a través del tiempo y en la opinión de los autores distintas acepciones que conforman una verdadera historia de la administración pública.

Woodrow Wilson fue uno de los primeros en hacer una separación dogmática entre política y administración. En su libro "Estudio de la administración" es categórico: "Los asuntos administrativos no son asuntos políticos. Aunque la política determina las tareas de la administración no se debe permitir que intervenga en sus oficinas. El campo de la administración es un campo de negocios. No debe participar ni de la prisa de las contiendas políticas ni en la mayor parte debe permanecer al margen aún del debatido campo del estudio constitucional".

Frank J. Goodnow en su libro "Política y Administración" fue más lejos. Rechazó la clasificación de las actividades gubernamentales según la tríada tradicional y estableció dos funciones fundamentales: la política y la administración. La política consiste en las actividades necesarias para expresar la voluntad del Estado y la Administración en las necesarias para la ejecución de esa voluntad. Goodnow hizo un replanteo del "campo" de la administración pública al insistir en que la administración necesita tener una estrecha vinculación con la política si se desea que el trabajo del gobierno tenga éxito. El grave problema consiste en determinar y delimitar qué parte de las funciones de la administración se debe someter al control de las funciones de la política.

W. F. Willoughby ahonda aun más en la dicotomía política-administración. Presenta a la administración como un cuarto poder del Estado. Esta idea avanzada plantea la integración de un verdadero campo de la administración pública. Es decir, da la posibilidad de que la administración se defina como una verdadera disciplina, determinando sus alcances y sus métodos. Esta aclaración fue expresada en la década del treinta, cuando el campo de la administración pública se circunserbía aún a las prácticas y a los procedimientos. Estas ideas, que parecen tan nuevas a pesar de la distancia en el tiempo, tuvieron en otros como Frederick C. Mosher una consideración menos importante, a tal extremo de relegarla a un "área de interés".

Los estudios de Luther Gulick ("Política, Administración y Nuevo Trato") vienen a poner algo de orden en este confuso tema de política y administración, y sobre todo, aclara la participación de la función de dirección en el desarrollo de las tareas públicas a través de la armonía entre estos dos aspectos. Expresa Gulick que el significado importante y si se quiere científico de la palabra política "es acción que tiene que ver con el control de quienes tienen el poder en sus manos... La marcha progresiva de la democracia ha sido la extensión gradual del derecho de hombres y mujeres comunes y corrientes que son gobernados y servidos por el gobierno, a participar efectivamente en ese control".

En el sentido expresado, Gulick considera que no pueden estar separadas como enemigas la política y la administración. Estos escritos vieron su luz un año después de haberse establecido el "New Deal" con que Franklin D. Roosevelt inaugura un nuevo concepto de la política del gobierno, basando su éxito en la administración.

La importancia de la participación directiva en la elaboración de políticas es tal que el mismo presidente americano califica al gobierno como la super empresa de la vida económica de la nación y, en ese sentido, debe orientarse la verdadera revolución de estructuras, métodos y procedimientos. La

estructura de la administración, en lo sucesivo, se hará en términos de POSDCORB, acróstico formado con voces inglesas y simboliza las funciones de programación, organización, administración del personal, dirección, coordinación, comunicación y presupuesto.

Hacia mediados de la guerra mundial pasada, cuando las aclaraciones de Gulick tenían plena vigencia, el campo de la administración pública se afirma sobre la base de la dicotomía política-administración. Sin embargo la doctrina no colmuga con la práctica de estas separaciones y Marshall E. Dimock pone en vigencia en su libro "Política moderna y Administración" el viejo concepto de Goodnow, realizando una descripción de la administración pública para poner en evidencia como la administración y la política marchan coordinadas más bien que separadas.

La política del New Deal fue ejemplificada en ese sentido y se constituyó en un antecedente para demostrar cuán posible es que las políticas de los gobiernos se puedan llevar a cabo en la forma como se planean, si se considera a la administración como su herramienta adecuada y se le presta el debido cuidado.

La post-guerra trae nuevos elementos de juicio para valorizar el campo de la administración pública. El mismo John M. Pfiffner, que en 1935 buscaba una definición de la administración pública a través de la mancomunidad de intereses entre la política y la administración, pero con la obligación para el personal administrativo de no meterse en política como para los políticos de mantener sus manos fuera de la administración, toma un cariz diferente en los años que siguen a la segunda guerra mundial.

Los nuevos escritos de Pfiffner y de Leonard D. White ("Introducción al estudio de la Administración Pública") muestran un concenso de opiniones que orientan el campo de la administración pública hacia la política pública, es decir, la concepción de la administración como un proceso político. En la edición de su libro del año 1950, presenta la distinción

entre política y administración como una complementación entre norma y administración. "En un sentido más amplio —dizen—, la administración pública consiste en aquellas operaciones cuyo objeto es el cumplimiento o la coacción para hacer cumplir las normas públicas como lo estimen conveniente las autoridades competentes.

En apariencia, se hace evidente una mayor aproximación entre ambos conceptos y posibilita una integración del campo administrativo. Evidentemente, en muchos casos las autoridades competentes son los mismos que, ejerciendo la función directiva, son responsables de la elaboración de normas y de su cumplimiento. Pero en la realidad ésta como otras definiciones de postguerra constituyeron un abierto ataque a la integración del campo.

Resulta evidente que la orientación de la administración hacia la política pública crea un campo muy genérico que, por ser tal, desintegra el campo administrativo. La política pública, es decir la política del gobierno se realiza, en mayor o menor medida, a través del Ejecutivo, de las Legislaturas, de los partidos políticos y de la burocracia estatal. Este conglomerado de esfuerzos torna imposible una separación. La dependencia impide caracterizar, según Pfiffner y Leonard, a la administración como un campo específico, es decir, como una disciplina, porque es parte integrante de la ciencia política.

4. LA FUNCION DIRECTIVA Y EL CAMPO ESPECIFICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La controversia entre política y administración ha mantenido una permanente vigencia. En lo que atañe a las funciones de dirección, en todos sus niveles, débese admitir un cierto grado de separación entre estas dos funciones pero no porque naturalmente se repelan sino porque, evidentemente, estructuran campos diferentes.

La relación, sin embargo, se establece cuando se trata de elaboración de normas administrativas dentro del campo político. En ese sentido, a la dirección le corresponde un papel de fundamental importancia por cuanto sus decisiones, en los aspectos de mayor trascendencia en la vida del Estado, originan cursos de acontecimientos que posibilitan la elaboración de políticas.

El Estado realiza sus políticas y pone en práctica sus propias normas, pero es evidente que, como dice Charles Merriam ("Políticas sistemáticas") "dentro del perímetro de normas generales". Es más, la actividad normativa de la dirección es la que comúnmente coadyuva con más éxito en los alcances de las políticas de los gobiernos a través de la programación e iniciativas que se cristalizan en los instrumentos legales para la acción. En otras palabras, la dirección bajo la forma del jefe administrativo, en cualquiera de las escalas, constituye el puente que une la Política con la Administración.

Esto aclara el panorama. Pone en evidencia de que realmente existe el campo administrativo con caracteres propios y revela la importancia de la contribución de la función directiva a través de finalidades prácticas o aplicadas y de finalidades teóricas de investigación o actividades científicas.

Por otra parte, ensancha el panorama de la actividad administrativa, donde no solamente tiene un lugar preponderante la actitud profesional en las tareas, sino que también alcanza gran dimensión el aspecto intelectual que la precede y forma su base o sostén.

La Administración Pública es una disciplina social. Como tal está influida por las variaciones que ocurren en su contexto y debe adecuarse constantemente a los requerimientos de la época. La superación, la realización de nuevos y serios enfoques que contemplan la permanente puesta al día de la administración, definen el verdadero sentido científico del trabajo.

En este sentido, la investigación es la base científica de todas las disciplinas y debe ser, también, el fundamento del trabajo administrativo en la función pública.

Desde este punto de vista, la dirección ejecutiva tiene una gran responsabilidad en la administración del Estado. Su permanente actualización la enfrenta en un continuo análisis introspectivo y en su trascendencia con el medio en que actúa. De allí que pueda ser sometida a un minucioso examen o análisis, como se expresa en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO III

PERSPECTIVAS PARA EL ANALISIS DE LA DIRECCION EJECUTIVA

SUMARIO: 1. Concepto de la dirección ejecutiva. 2. Distintos ángulos del análisis: 2.1. La dirección como factor tecnológico. 2.2. La dirección como factor de decisiones. 2.3. La dirección como factor social. 2.4. La dirección como factor de responsabilidades. 2.5. La dirección como factor económico. 2.6. La dirección como sistema de autoridad. 2.7. La dirección como sistema de formación de mandos.

1. CONCEPTO DE LA DIRECCION EJECUTIVA

El interés por el desempeño de la dirección y su desarrollo ha sido intenso en los últimos años. Comenzó en la empresa, donde actualmente se tiene la certeza que una dirección ejecutiva altamente capacitada en los distintos aspectos que hacen a la vida de estos entes lucrativos, permite concretar la finalidad materialista que persigue.

El término "dirección ejecutiva" se usa de distintos modos y significa cosas distintas según la persona que lo analiza. Frecuentemente se toma el término como sinónimo de dirección con autoridad para imponer sus decisiones; otras veces se considera que la dirección ejecutiva es capaz de motivar a los niveles superiores con sus decisiones y, entonces, se transforma en un factor de poder dentro de las organizaciones; otras, como a veces sucede en la Administración Pública, la dirección ejecutiva solamente sirve a los directivos superiores para acortar el tramo de control.

De ordinario se observa en la organización estatal como lo político ejerce una presión desembozada sobre lo administrativo hasta el punto de anular su libre determinación en funciones de su competencia, anular o sustentar debidamente la autoridad delegada o ignorar su existencia en consultas para decisiones que legítimamente le incumben.

Frecuentemente la dirección ejecutiva es entendida como sinónimo de buen o mal desempeño administrativo. A veces se la identifica con alguna cualidad o rasgo que poseen ciertas personas encumbradas como autoridad en las organizaciones. Incluso se confunde, no pocas veces, la función con el dirigente.

Lo que es y significa la dirección ejecutiva, ha sido objeto del análisis minucioso desde los puntos de vista económico, sociológico y político. El moderno gerente de empresa ha sido el foco de estos estudios. Por extensión podrían aplicarse las mismas consideraciones a la dirección ejecutiva en la Administración Pública.

El análisis económico enfoca a la dirección como un factor de producción, el sociológico lo observa en su comportamiento reglado e informal como sistema de entendimiento individual con la organización y su contexto y el político lo analiza como un sistema de autoridad y responsabilidad.

Uniendo estos tres aspectos podemos definir a la dirección ejecutiva diciendo que es aquella área de responsabilidad donde se generan los actos para que la organización y el contexto actúe o responda compartiéndolos. Una definición de la dirección ejecutiva, entonces, no debe dejar de contener el principio de motivación que llevan implícitos sus actos.

Estos actos de la dirección ejecutiva se generan y tienen vigencia en virtud del derecho que le confiere la autoridad que detenta. El hecho de compartir esos actos con la organización y su contexto no significa, necesariamente, que indefectiblemente deban aceptarse. Este problema de la aceptación de los actos directivos a veces no marcha de acuerdo con las premisas de la organización formal sobre este aspecto, sino que

entraña la consideración de algo muy importante como es la personalidad del dirigente para sustentar su autoridad.

El análisis de la personalidad del directivo nos conduciría a conclusiones encontradas con principios conocidos en administración por su rigidez.

2. DISTINTOS ANGULOS DEL ANALISIS

Comúnmente, cuando se analiza seriamente la función directiva en la administración pública, en especial en la época actual en los países más adelantados administrativamente y, sobre todo, con perspectivas de futuro, se piensa que ella debe estar a tono con los adelantos de la época en cuanto a conocimientos teóricos y prácticos.

En la actualidad se insiste en que el aspecto científico de la administración pública no debe estar ausente en la preocupación de los directivos, especialmente en la dirección ejecutiva. Su misión consiste no sólo en realizar el trabajo sino también en mantenerse permanentemente actualizado en cuanto a los mejores métodos para organizar y realizar tareas.

La administración es todo un proceso social donde la dirección ejecutiva debe resolver o tomar decisiones en la mejor forma posible. Ello entraña responsabilidad directiva de la que se debe rendir cuenta porque deriva de una autoridad delegada. En su labor la dirección ejecutiva se convierte en algo útil y, entonces, debe rodeársela de las mejores garantías de actuación.

Teniendo en cuenta lo expresado, puede analizarse la función directiva desde los siguientes ángulos:

- a) Como factor tecnológico
- b) Como factor de decisiones
- c) Como factor social
- d) Como factor de responsabilidades
- e) Como factor económico o de producción
- f) Como sistema de autoridad
- g) Como sistema de formación de mandos.

2.1. LA DIRECCION COMO FACTOR TECNOLOGICO

La función de administrar en la actividad del Estado moderno difiere sensiblemente de lo que representaba en años anteriores. Ha habido una transformación en cuanto a la complejidad y volumen de las funciones del Estado, que lo presentan hoy con necesidad de disponer de recursos humanos cada vez más aptos para llevar a cabo sus tareas específicas.

En los años que precedieron al presente siglo y aún en las primeras dos décadas del mismo, la administración requería, comparativamente con la actualidad, pocos recursos de dirección. A medida que las tareas administrativas se hacen más variadas e intensas, se intensifican también en la zona de dirección. Consecuentemente, la calidad de la función directiva debe aumentar continuamente y la inquietud del dirigente debe estar acorde con sus requerimientos. Algunas circunstancias que han posibilitado este desarrollo son las siguientes:

a) El paulatino incremento de la actividad administrativa ha llevado al Estado moderno a requerir cantidades crecientes de recursos humanos. Eliminando el factor político como causante de empleos, es indudable que una gran parte de los empleos se ha debido al crecimiento de las actividades del Estado y a la especialización de funciones y actividades. Indudablemente, el aumento del volumen de actividades ha necesitado un volumen cada vez mayor de personas aptas para cumplir eficazmente las tareas. Esto hace imposible, como antaño, tener una relación cara a cara con los dirigidos, conocer directamente en la realización del trabajo, mantener contacto directo para asesoramiento y control.

Se ha hecho necesario la especialización, también, en la función directiva, aunque esta especialización dentro de la administración pública no se aprecia tan evidente como en la actividad de las empresas privadas. En consecuencia, en todos los niveles de la dirección ejecutiva se hace necesario el concurso de personas muy capacitadas, de iniciativas y que

permanentemente estén actualizadas con respecto al ritmo que van adquiriendo las actividades administrativas y los avances que le imponen nuevas técnicas.

b) Los conocimientos técnicos se expanden en todos los niveles administrativos y, en especial, tienden a convertir a la administración pública en una actividad netamente profesional. La mecanización de distintas actividades, los requerimientos científicos y técnicos, la programación de actividades, el crecimiento de la importancia de la tarea de supervisión y de control, requieren la presencia de técnicos especializados. Ello, consecuentemente, hace imprescindible contar con directores altamente experimentados, especialmente en funciones de coordinación de actividades.

c) La dirección debe ser un factor tecnológico por sí mismo. Mediante el estudio y la actualización permanente de la teoría y práctica de procedimientos y métodos administrativos, debe proyectar los progresos futuros de la organización, adecuando las tareas a una permanente renovación. En el sentido expresado, debe actuar ofreciendo posibilidades para que las innovaciones se propicien desde dentro de la organización, dando oportunidad para que se presenten sugerencias, aprovechándolas para planes futuros y descubriendo, en esa forma, al personal con vocación para el trabajo e inquietudes a quien se pueda pedir información cuando quiera tener una opinión particular sobre determinado asunto.

El ritmo sostenido de las innovaciones dentro de la administración pública quizás no se observe tan evidente como ocurre en la empresa privada. En ésta, especialmente en los países altamente industrializados, las inversiones son cuantiosas en maquinarias, aparatos y edificios que apuntan, constantemente, a una mayor productividad o a una reducción de los costos de producción. Asimismo, son considerables las inversiones en personal altamente capacitado, como son los ingenieros, abogados, químicos, contadores, físicos, es decir recursos humanos de alto nivel técnico. Y que menos ocurre en la Administración del Estado moderno donde esos recursos humanos altamente capa-

citados se presentan en gran número para brindar a la administración pública el servicio técnico que requieren habitualmente los entes voluminosos y complicados como son los ministerios, empresas del Estado, organismos descentralizados y poderes del Estado en general.

2.2. LA DIRECCION COMO FACTOR DE DECISIONES

Habitualmente la tarea administrativa se realiza buscando como meta el cumplimiento de objetivos en sus muy variadas formas. Algunos son objetivos propios, que nacen dentro de un determinado organismo del Estado, un ministerio o una repartición, mientras que otros son partes integrantes de objetivos generales del gobierno.

Tanto en uno como en otro caso, interesa destacar que siempre se trata del cumplimiento de un objetivo social, como trasunto de una actividad estatal dirigida en beneficio del pueblo. Esto, según Willburg Jiménez Castro (Introducción al estudio de la teoría administrativa) implica establecer: 1) Los valores hacia los cuales se deben orientar las actividades, 2) Los grupos de personas del pueblo, a los que se va a servir y 3) La calidad del servicio que debe suministrarse. Esto último implica reconocer la magnitud de la tarea administrativa y la necesidad de programación de actividades.

El cumplimiento de los objetivos propuestos a través de políticas y programas, se canaliza mediante la adopción de decisiones y la elección de una o varias líneas de acción.

La planificación de actividades es el antecedente básico para la toma de decisiones en la administración tanto pública como privada. A este aspecto H. Koontz y C. O. Donnell (Principios de dirección de empresas) dicen que "reconocer que la adopción de decisiones es algo que influye en el proceso directivo, equivale a admitir la omnipresencia de la planificación y las inevitables relaciones mutuas que existen entre las funciones directivas".

La línea de acción que surge para el cumplimiento de un propósito no precisa, en todos los casos, de determinaciones previas que requiera de un período de tiempo para que se considere como un plan. La planificación lleva inherente una línea de acción y requiere un proceso mental cuya importancia no se mide por el tiempo que insume, sino que constituye el mismo proceso tanto en un ministro, en un director de repartición como en un jefe de sección.

El avance de la técnica en la administración pública requiere de los directivos continuas decisiones en sus lugares de trabajo. Esto, fundamentalmente, implica planeamiento y responsabilidad en la realización de sus funciones.

Esto que H. Simon (El comportamiento Administrativo) llama la "integración del comportamiento" y que se traduce en formas de decisiones como la "planificación integral" y la "planificación de procedimientos", en la administración pública se lleva a cabo a través de decisiones de sus componentes. Su secuencia más evidente consiste en la división de actividades, el establecimiento de prácticas tipo, canales de comunicación y centros de decisión.

La dirección es un importante factor de decisiones en la actividad de la administración del Estado por las siguientes circunstancias:

a) En los niveles más altos la función directiva es la encargada de planificar las decisiones administrativas, estableciendo los centros de información, las líneas de comunicación, los centros de decisiones y las normas que ajusten su cometido cuando la decisión lleva un curso de acción.

b) En los niveles de ejecución se actúa por autoridad delegada y a la dirección también le compete planificar su sistema de decisiones. En este caso, como en el anterior, la dirección actúa como coordinadora en el sistema de decisiones e influencia la acción de los restantes centros porque establece los criterios de decisión que debe emplear la organización.

c) Tiene fundamental papel de entrenamiento y adoctrinamiento de los restantes miembros de la organización. Enseña

acerca del espíritu que anima a la organización y crea la base de la lealtad para que el sistema decisional rinda frutos eficaces.

De todo ésto se puede concluir que la dirección se convierte en un recurso valioso para transformar las políticas en decisiones acertadas. El sistema informativo requiere, de ordinario, personal altamente capacitado sobre el que pesa la influencia de la conducta de la organización. A su vez, los centros de decisiones intermedios comúnmente asignados a jerarquías directivas altamente capacitadas, donde se centra el mayor número de actividades de este tipo, requiere conducción de alto nivel y experimentada.

El futuro asigna a la dirección ejecutiva en la administración pública un papel importante en la formación de las políticas del gobierno y en la tarea de decidir.

Estos conceptos pueden considerarse como generalizados para todas las escalas de la dirección ejecutiva. Es decir, la función directiva de ejecución en general puede considerarse como un recurso generador de decisiones. Como bien dice H. Simon, el proceso no puede dividirse exclusivamente en etapas, en virtud de que "las decisiones de un nivel dado, generalmente proporcionan el medio ambiente para las decisiones más concretas en el nivel inferior" y así sucesivamente en otros niveles más inferiores donde las decisiones se toman en base a especificaciones más detalladas de la decisión del nivel superior.

2.3. LA DIRECCION COMO FACTOR SOCIAL

Este aspecto de la actividad directiva en la administración pública no tiene la correlativa atención que ha merecido en la actividad privada. Sin embargo, es digno de destacar que la preocupación que ha tenido la doctrina sobre el tema de las relaciones humanas dentro de las organizaciones, especialmente de la empresa, unida a los estudios de la Sociología y Psicología sobre el comportamiento del individuo y del grupo

humano, ha creado un ambiente proclive al fetichismo antes que a una verdadera preocupación científica.

Uno de estos aspectos que nacen de la interrelación del individuo y el grupo humano, las relaciones humanas dentro de la organización, han sido definidas por Burleigh B. Gardner y David G. Moore (Relaciones humanas de la empresa) como una teoría científica de la organización del trabajo en aspectos humanos, que procura conseguir una organización que no sólo sea eficaz desde el punto de vista técnico y económico, sino al mismo tiempo satisfactoria para los individuos y para los grupos que integran. Es decir, toma en consideración todas las formas del comportamiento humano, tanto dentro de la organización llámese esta empresa, ministerio o repartición pública, como así también fuera de ellas.

Una unidad administrativa del Estado, cualquiera sea su magnitud, constituye un grupo social, es decir, un conjunto de seres humanos que están sujetos a un comportamiento reglado como premisa de entendimiento colectivo. El grupo humano debe adaptar su actitud a una organización formal que es el punto de arranque para fijar presupuestos mínimos de comportamientos.

En la práctica existe una tendencia manifiesta a no seguir rigurosamente lo determinado por la organización formal, sino que se dan ciertos hechos de comportamientos que salen de sus cánones prefijados para constituirse, también esos actos, en formas de conductas.

Consecuentemente, la interacción de estos individuos entre sí proporciona la forma de organización y determina su comportamiento. Modernamente se pone tanto énfasis en la conducción de la organización como en la actitud de los componentes del grupo.

El proceso social que inevitablemente se generaliza en toda organización tiene, en sus conductores, a los factores que posibilitan la integración del grupo. En tal sentido, la dirección ejecutiva en la administración pública tiene importantes funciones que atender, entre las que podemos citar:

a) Es evidente que la conducción de la organización en uno de sus objetivos básicos. Pero, en la dirección del grupo, debe tener en cuenta que los individuos que lo componen tienen capacidades y disposiciones distintas que las del conjunto. En consecuencia, le corresponde una misión coordinadora para que el conjunto pueda integrarse como una suma de esfuerzos cooperativos orientados hacia finalidades concretas.

b) Para que el organismo pueda cumplir sus propósitos con éxito, debe servir de elemento compensador entre la organización con sus requerimientos impersonales y los humanos de las personas que componen el grupo. En la Administración Pública debería adoptarse un patrón de relaciones entre la organización y sus componentes perfectamente identificado. Ordway Tead ("El arte de administrar") dice cosas tan sencillas, aunque frecuentemente olvidadas, sobre el particular; como resumen de esos derechos humanos:

ba) El derecho de toda persona a ser tratada correctamente y respetada como tal.

bb) El derecho de toda persona a manifestarse en los asuntos que le conciernen y que incluye el derecho a contribuir, con sus mejores habilidades, en la solución de los problemas comunes.

bc) El derecho de toda persona a que se le reconozca su contribución al bien común.

bd) El derecho de toda persona al uso y desarrollo pleno de sus capacidades.

be) El derecho de toda persona a obtener equidad y justicia en sus relaciones con sus superiores.

c) Para mejorar ese espíritu de colaboración, la persona debe tener dentro de la organización una libertad de acción suficientemente amplia como para cooperar con la dirección en funciones creativas. Es decir, crear el ambiente donde se pueda expresar su potencialidad lo más ampliamente posible. En consecuencia, la dirección debe saber dar participación a los componentes del grupo; con ello propicia la ocasión de utilizar el esfuerzo, la idea y la iniciativa de sus subalternos para

el logro de los propósitos de su unidad de organización y, al mismo tiempo, crea o fomenta en el personal el sentido de responsabilidad y el sentimiento de que su participación es valiosa y utilizada por la dirección. Indudablemente que la dirección debe conocer a quien pregunta, es decir, conocer los valores del personal para poder bosquejar un cuadro de respuestas útiles y concretas.

d) La participación del personal es particularmente útil cuando se trata de conocer los criterios sobre la estructura de la organización, sus métodos de trabajo, procedimientos y actividades. Como el personal es el partícipe directo de los hechos, nadie mejor que ellos para conocer cuáles son los defectos que deben subsanarse o las estructuras que deben superarse. Deben fomentarse las autoevaluaciones e iniciativas como medio propicio de mantener actualizada la organización. Las iniciativas, según la feliz expresión de W. Giménez Castro, pueden definirse como “un espíritu creador a través del cual las labores adquieren mayor dinamismo” y se canalizan en decisiones de todos los niveles.

2.4. LA DIRECCION COMO FACTOR DE RESPONSABILIDADES

Este concepto surge en toda teoría de organización como una consecuencia directa del proceso de delegación de autoridad. En la Administración Pública el sistema de delegación de autoridad, en principio, es mucho más amplio que en la actividad privada, salvo casos no muy comunes que ocurren en las jerarquías máximas donde un factor de personalidad se manifiesta en una renuencia evidente a delegar cierta autoridad.

La estructura compleja y el área generalmente dilatada donde se desarrollan las actividades administrativas del Estado, inducen a crear un sistema bastante amplio de delegación de autoridad. Consecuentemente, se establecen patrones de responsabilidades y deberes que recorren toda la escala de cargos, asignando a cada uno la medida por la que tienen que responder.

La función directiva es altamente responsable en la Administración Pública, precisamente por esa autoridad que recibe. Ello pone en evidencia los siguientes problemas, resuelta por la misma organización administrativa, que constituyen de por sí todo un cuadro de responsabilidades observado en todos los niveles de la función directiva:

- a) Ante quien es responsable la dirección.
- b) De que es responsable.
- c) Como se define esa responsabilidad.
- d) Quien lo define.
- e) Como y quien juzga esa responsabilidad.

La responsabilidad de la dirección se pone de manifiesto en sus relaciones internas y en sus contactos con el medio externo. Desde el punto de vista interno la dirección puede analizarse:

- a) Como factor de responsabilidad organizativa.
- b) Como factor de responsabilidad administrativa.
- c) Como factor de responsabilidad directiva.

Como factor de responsabilidad organizativa le incumbe la formulación, mantenimiento y dirección del plan de organización para su unidad administrativa. Asimismo debe propiciar las mejoras en sus estructuras, métodos y procedimientos que puedan resolverse internamente o propiciar ante las autoridades que correspondan la modificación de los instrumentos legales vigentes.

Como factor de responsabilidad organizativa le incumbe la dirección del planeamiento de la actividad administrativa, dirigirla y llevarla a cabo a través de las unidades de la organización.

Es responsable, desde este mismo punto de vista, por el sistema de delegación de autoridad que implanta, independientemente del que puede estar contenido en disposiciones legales en forma expresa. En todos los casos, el ejercicio del derecho de autoridad debe correlacionarse, en importancia, con responsabilidades y deberes.

Como factor de responsabilidad directiva debe proveer los medios más eficaces para la coordinación y control de las actividades. Al mismo tiempo debe manejar las relaciones de y con el personal, estableciendo normas de conducta y de trabajo. Igualmente el manejo del presupuesto es de responsabilidad directriz. En ese sentido debe realizar una acción de economía en el manejo de los fondos que tiene asignados, cuidando su empleo apropiado y provechoso.

Desde el punto de vista del contexto, la acción directiva se comunica con un medio ambiente más extenso. Este ambiente, de ordinario, está constituido por los órganos a los que debe rendir cuenta de la actividad desarrollada, por las personas y entes oficiales que tienen trato continuo con la repartición, con otras instituciones públicas y privadas conectadas por circunstancias especiales.

Por otra parte, así como existe una evaluación interna que surge a través de los controles que se establecen para medir el grado de eficiencia de la dirección ejecutiva, la función directiva debe desarrollarse en armonía, idóneamente con el medio externo, especialmente el que no pertenece a la administración pública por el impacto directo que significa el juicio público en la función administrativa del Estado.

El estado es un gran productor de servicios y su tarea se cristaliza a través del trabajo de sus unidades de organización. De allí que, en cierta medida le sean aplicables a la dirección ejecutiva, dentro de la actividad administrativa del Estado, algunas de las razones que se arguyen para afirmar que toda empresa debe mantener relaciones públicas apropiadas.

2.5. LA DIRECCION COMO FACTOR ECONOMICO

Aparte de la acción que desarrolla el Estado moderno a través de sus reparticiones administrativas y técnicas, se nota cada día más evidente su participación en la explotación de

ciertos negocios económicos que comúnmente se conocen, dentro de la terminología administrativa, como empresas del Estado.

Algunas veces en forma directa, explotando obligadamente ciertas actividades que no encara la empresa privada, otras actuando en empresas de fomento para posibilitar la explotación privada en el futuro, y, especialmente, constituyendo empresas para explotar actividades consideradas de interés nacional, el Estado debe organizar esa actividad en un plano de igualdad que cualquier empresa privada, aunque pueda diferir en la definición de sus fines.

La función directiva toma un matiz algo distinto en esta actividad del Estado como empresario. Si bien le pueden caber todas las consideraciones que se han hecho para la dirección en la esfera de la actividad específicamente administrativa del Estado, en las empresas estatales la dirección puede concepirse, además, como un factor económico o de producción.

Lo mismo puede afirmarse de otros organismos del Estado que sin perseguir finalidades de lucro regulan las relaciones entre recursos y gastos con sentido de economicidad. En este grupo se encuentran algunos organismos descentralizados. Pero son en las primeras, las empresas que mantiene el Estado, donde se verifica el hecho de que la función directiva adquiere una dimensión económica.

Con ello se quiere significar que, en las actividades estatales donde se desarrollan, típicamente económicos, hechos que requieren la inversión de capitales y persiguen como meta el lucro, los directivos son considerados como un recurso de producción. Y, ciertamente, lo son si pensamos que en las empresas el cuarto factor de la producción —el empresario— está representado por todas aquellas personas que de alguna manera ejercen la conducción en las distintas fases del trabajo administrativo, técnico u operativo.

Las empresas estatales son órganos que deben administrarse con espíritu de empresa. Es común que la dirección y

algunos altos cargos, en ellas, se confíe a individuos que responden al partido gobernante o por lo menos están afiliados. Esto no puede tomarse como premisa absoluta, puesto que este juicio solamente resulta válido en aquellos casos en que el gobierno se identifica, en su acción, plenamente con el partido a que pertenecen sus miembros. En otros casos, cuando existe una efectiva democracia y los partidos políticos no ejercen una decisiva presión sobre la élite gobernante, sólo se cubren con personas políticas aquellos cargos fácilmente prescindibles, generalmente los de máxima jerarquía dentro de la empresa.

En estos casos, aunque exista una dirección política en sus altos niveles, generalmente la efectiva administración en sus aspectos fundamentales de conducción y de gestión está en manos de técnicos profesionales.

Sobre este aspecto es necesario hacer incapie en algunos aspectos importantes que Clark Kerr, John T. Dumloop, Frederick H. Harzbinson y Charles A. Myers ("El industrialismo y el hombre industrial") citan como razones para calificar a la dirección o gerencia de empresa, en los ámbitos privado y estatal, como un recurso económico o productivo:

a) La gran dimensión que han adquirido las empresas modernas y su evolución a través de formas jurídicas avanzadas. Las empresas estatales son entes que, generalmente, adquieren dimensiones de mediana y gran empresa, con tendencias hacia esta última estructura de organización. Ello supone la existencia de distintos niveles o áreas de responsabilidad, que normalmente surgen como consecuencia de la división del trabajo. Pero, la propia dimensión, importancia, especialización y dinamismo de las tareas, requieren mucha destreza de conducción y eso solamente se adquiere con una dirección altamente especializada en todos sus niveles.

b) Las empresas estatales, cuando el Estado las encara con "espíritu de empresa", cumplen una función en el mercado consumidor. En todos sus aspectos deben comportarse como las empresas privadas y a ellas también les alcanzan las complicaciones que traen consigo las relaciones mercantiles en

los mercados nacional e internacional. Compras, ventas, precio, calidad son algunos de los problemas que requieren inversiones costosísimas en departamentos especializados de investigación de mercados, análisis económicos, costos, etc. Estas, como otras actividades conexas, requieren una conducción especializada dentro de la élite directiva.

c) El avance tecnológico requiere continuamente mayores inversiones en personal especializado en planificación, programación de producción, ingeniería, etc. Semejante programa de desarrollo que requiere técnicos para supervisar y controlar, necesita de una dirección de alto nivel y experimentada para coordinar las actividades.

d) El medio externo también provoca la creación de una jerarquía directiva competente. Las empresas normalmente se conectan con el medio externo por medio de una serie de relaciones que a veces se denominan compras, otras ventas, otras litigios, otras estudios de mercados, etc. En cada caso deben contar con expertos que tomen a su cargo las tareas especializadas. Estas presiones del medio ambiente externo crean la necesidad de una dirección ejecutiva cada vez más capacitada.

2.6. LA DIRECCION COMO SISTEMA DE AUTORIDAD

La autoridad se transmite por delegación. En ese sentido, en la administración pública el proceso difiere con la actividad privada. El ejercicio de esa autoridad se realiza sobre la base de un sistema formal, con límites establecidos por leyes, decretos o resoluciones de autoridades con facultad para realizar la delegación. En esto se difiere con las empresas, donde no se ha generalizado la expresión de la organización formal en punto a delegación de autoridad mediante una forma escrita.

Sin embargo en la administración pública el ejercicio de la autoridad se realiza informalmente, especialmente en los niveles intermedios de la dirección ejecutiva, donde la delegación de autoridad no se halla suficientemente reglamentada.

El ejercicio de la autoridad, por parte de la dirección eje-

cutiva, en la administración pública, surge de estas circunstancias, entre otras:

- a) Del derecho o potestad legal para ejercerla.
- b) De la capacidad personal del directivo para imponerla.

El derecho para ejercer la autoridad surge por las circunstancias de que el mismo Estado, mediante disposiciones legales, inviste de autoridad a un directivo de una Repartición. Es decir, la tarea de dirección es repartida a través de distintos niveles en los que se asignan responsabilidades y deberes acordes, en importancia, con la autoridad que recibe por delegación.

Esta misma disposición jerárquica de la autoridad en la administración pública establece, en la generalidad de los casos, qué niveles son los encargados de tomar decisiones y qué alcances pueden tener en la práctica.

Este principio de la eficacia de las decisiones que dentro de la ciencia administrativa es un axioma indiscutido cuando se establece un orden jerárquico para tomarlas, tiene sus excepcionales en la administración pública. Ya se ha hablado de la significación que tiene el término "política" en el ámbito de la actividad del Estado. La política entra a jugar, en muchos casos, un papel de gran influencia para torcer el resultado de ciertas decisiones. Son precisamente esas influencias las que terminan decidiendo en no pocas circunstancias. Es decir, la política se transforma en un factor de poder que en no pocos casos se usa para desautorizar decisiones de funcionarios o, por lo menos, para influenciar el sentido de las decisiones.

Precisamente son esas influencias externas al medio en que se generaron, pero poderosas, las que con esas actitudes niegan respaldo a la dirección ejecutiva. Así como se necesita que la autoridad para ser eficaz sea plenamente aceptada, en cualquier forma en que ella se ejercite dentro de las atribuciones del funcionario, la jerarquía debe hacer respetar las decisiones que surgen como consecuencia de su ejercicio.

El poder existe dentro de cualquier repartición pública. Normalmente está representado por un técnico o por alguien que realice una función importante. A veces se consulta a empleados que no tienen una ubicación prominente en la escala jerárquica, pero a quienes se les descubre ciertas condiciones especiales como órganos informantes o de opinión. Y esas opiniones, a veces, son las que estructuran importantes actos de autoridad.

Algo distinto es la capacidad para imponer la autoridad. En esto juega un rol importante la personalidad de quien detenta la autoridad. Y ese factor, la personalidad, no se define muy fácilmente, especialmente en las jerarquías máximas, donde se toman los acuerdos o decisiones más importantes. Normalmente este factor de personalidad, que es variable, nos presenta la visión de una función directiva ejercida despóticamente cuando a la autoridad se le une el poder, en forma paternalista o democrática mediante la participación de aquellos que directa o indirectamente van a ser sujetos del acto de autoridad.

Esta élite que integra la función directiva en la administración pública, constituye un sistema de autoridad perfectamente identificado. Es más, internamente el sistema de autoridad es la brújula que tiene la dirección para la coordinación de las actividades. A esto va dirigida la autoridad más que a servir de sistema punitivo contra los subordinados.

El patrón actual para llevar a feliz término las decisiones de la función directiva parece ser la descentralización con consiguiente delegación de autoridad en jefes subordinados. Ello posibilita un sistema de autoridad interno fácilmente manejable, especialmente en aquellas reparticiones públicas que cuentan con numeroso personal o que desarrollan su trabajo en áreas distintas.

El control de esa autoridad delegada mediante mecanismos eficientes que no se reduzca solamente a una memoria descriptiva de las actividades es, quizás, el punto donde aún la Administración Pública no se ha puesto a la altura de la em-

presa privada. Mucho conspira en ésto el no saber delegar autoridad, no crear los órganos apropiados de control o, la muy común propensión de los directores, de pretender controlar todo personalmente.

2.7. LA DIRECCION COMO SISTEMA DE FORMACION DE MANDOS

La función directiva es una función responsable. En tal sentido, su acción debe estar concentrada principalmente en el ordenamiento interno de la Repartición en estos tres aspectos fundamentales: a) estructura de la organización para que consulte los reales requerimientos del momento, b) procedimientos administrativos para simplificarlos y c) personal.

El personal es un aspecto que siempre merece más atención por parte de la dirección. En toda repartición pública se dan los supuestos de la Ley de Parkinson sobre necesidades de nuevos empleados. Se piensa más en el número de subordinados que en otros aspectos tan o más importantes como son la racionalización de relaciones que deben mantener los ejecutivos con sus empleados y que a veces le impiden dedicarse a asuntos de mayor importancia. Esto constituye un problema de organización que debe ser encarada por la dirección ejecutiva, con la asistencia de organismos especializados de asesoramiento que debe tener la Administración Pública.

Cada director debe rendir cuenta de su labor. Específicamente ésto se llama rendir cuenta de la autoridad que le ha delegado el Ministro o superior jerárquico para cumplir en su ámbito la tarea que compete a la dirección ejecutiva. Comúnmente esta evaluación de la dirección se realiza mediante informes, entrevistas personales, memorias, etc. La dirección debe, para no defraudar en su cometido, comenzar por lograr un buen sistema de comunicaciones entre los distintos niveles del personal. Para ello es condición necesaria la formación y el adiestramiento de los jefes de secciones que lo secundarán

en su labor y que, en distinta medida, le permitirán cumplir con su responsabilidad de dirigir la repartición.

Esto es una actividad dinámica, que debe realizarse permanentemente a través de los contactos formales o informales de la dirección con los distintos niveles. Con ello se logra la actualización permanente de la función directiva.

En Reparticiones grandes la función directiva se estructura a través de distintos niveles o mandos. Surge la necesidad de saber si esos mandos están capacitados para realizar la labor. La capacidad para dirigir no surge solamente del conocimiento general sobre determinado aspecto de la actividad administrativa en la función pública. Tampoco se integra plenamente esa capacidad con haber alcanzado los conocimientos específicos indispensables para poder decidir. Se necesita, sobre todo, saber dirigir y ésto también se aprende, aunque se necesita poseer cierta dosis de capacidad para asimilar la enseñanza.

El saber dirigir tiene mucho que ver con la personalidad de los que detentan la función directiva. Dirigir, en el lenguaje administrativo moderno, significa motivar, es decir, influir en la conducta de los dirigidos no por el mando, que es una forma de dirección incompleta, sino por la comprensión que adquieran los dirigidos de sus potencias y propia capacidad para realizar sus tareas. Consiste en fomentar una auto-evaluación en un clima de libertad para exponer sus condiciones.

Tres son los conocimientos fundamentales que deben tenerse en cuenta para esta cuestión:

a) El conocimiento de los hombres que pueden llegar a ocupar cargos de jefes dentro de la organización. En realidad nunca se llega a conocer al ser humano a cabalidad, pero la observación y sobre todo la intuición son dos armas poderosas que permiten, conjuntamente con otros aspectos para valorar positivamente al candidato, evaluar a un jefe en potencia.

b) La conducta que debe observarse para el manejo del personal. Evidentemente, tanto jefes como empleados deben

pasar juntos una gran parte de sus vidas. Debe crearse, en consecuencia, un ambiente de mutua comprensión y los jefes deben estar compenetrados de estas ideas para establecer un modo propicio para dirigir. Despertar interés por el trabajo, enseñar u orientar a los subordinados, crear o mantener el espíritu de equipo, perfeccionar a los subordinados cuando no están dentro de la tónica del grupo, cuando no realizan bien el trabajo o cuando no han recibido las instrucciones en forma completa, son parte de la conducta de los ejecutivos en relación con sus subordinados.

e) Ejercer la autoridad y el mando, basado en el respeto y la aceptación de dicha autoridad. Todo ésto no se impone sino que se merece.

CAPÍTULO IV

PRACTICA DE DIRECCION EJECUTIVA

SUMARIO: 1. La dirección ejecutiva como elemento dinámico. 2. Comportamiento de la dirección. 2.1. La función de organización. 2.1.1. La estructura de la organización. 2.1.2. El trámite administrativo. 2.1.3. El personal. 3. La autoridad directiva. 3.1. El conocimiento de las personas. 3.2. La conducta humana. 3.3. Desarrollo de la personalidad del directivo.

1. LA DIRECCION EJECUTIVA COMO ELEMENTO DINAMICO

Cuando hoy se habla, en la Administración Pública, de la función directiva, se quiere significar algo distinto a lo que comúnmente se exigía de ella en el pasado. Teniendo en cuenta el desarrollo actual de las funciones del Estado, la Administración Pública debe organizar su aparato administrativo y técnico con el mismo espíritu que la empresa privada, usando idéntico instrumental, pero contando con una dirección ejecutiva convertida en un elemento dinámico similar a la institución de la gerencia. Ese es, por otra parte, el requerimiento que actualmente existe para todos los niveles directivos.

El aspecto dinámico de la dirección se expresa a través del espíritu y la acción que imprime la responsabilidad del que detenta una función directiva en cualquier repartición pública, personalidad que se manifiesta en sus dotes de planificador, de organizador, de coordinador, pero esencialmente en la fuerza que imprime a la organización y que hace posible que las tareas se realicen, que las órdenes se acepten y que todo el trabajo sea el fruto de un "espíritu de grupo".

El nacimiento de este tipo de dirección parece operarse, en nuestro país, en un momento crucial para la actividad administrativa en todos los órdenes en que ella se manifiesta. La administración pública en Argentina ha venido soportando, desde antaño, los embates de las denominadas "racionalizaciones" como consecuencia de verdaderas deformaciones que han ocurrido en su desarrollo. Una de ellas y a la que apunta generalmente el afán racionalizador, es el crecimiento desmedido de su dotación de personal. Este, que no es un problema exclusivo de la administración pública sino que ocurre y a veces en mayor medida en la actividad privada, ha relegado a un segundo plano algo muy importante que obligatoriamente deben encarar quienes tienen a su cargo la responsabilidad de dirigir la administración del Estado en sus máximos niveles, como es la de requerir cada vez más dirección efectiva y competente, profesional en el sentido que le daba Max Weber o científica como quiso caracterizarla la señorita Mary P. Follet ("Administración dinámica").

La aceptación de la creciente eficiencia de la dirección administrativa, al par que crea un consenso de opiniones favorables, permite con su estabilidad a través de los años la formación de una verdadera "élite" que realmente constituye un poder, una fuerza, pero que no tiene la facultad de decidir en asuntos que caen bajo la esfera de competencia de sus superiores. Le permite, en cambio, poseer un alto nivel de autodeterminación que quizás no encontremos en los órganos similares de la actividad privada. Existe mucha libertad para las

iniciativas y ellas se cristalizan en soluciones cuando, generalmente, no deben depender de decisiones de los más altos niveles.

Cuando menos escalones deba ascender un asunto buscando una decisión, más probabilidad existe de que ella se tome y pueda emprenderse rápidamente la acción consiguiente. Cuando ésto puede hacerse en la administración pública, y no siempre ello ocurre por factores generalmente imputables a la desconexión que se opera entre los directores de reparticiones y los ministros para cualquier asunto que no sean los de rutina, surge la posibilidad de que la función directiva pueda llegar a un grado de desarrollo más acorde con las exigencias actuales en materia de eficiencia y dinamismo.

Como se pone en evidencia ese dinamismo directivo en la práctica? En forma integral, es decir, consagrando todos sus conocimientos y esfuerzos a la tarea de mantener permanentemente actualizada su organización.

Un factor importante para conseguir esta finalidad consiste en capacitarse teórica y prácticamente. Por otra parte resulta muy beneficioso que la propia Administración Pública, a través de organismos especializados como el de Organización y Método que existe creado en la Provincia de Santa Fe, ilustrara a los que ejercen funciones directivas sobre la forma más conveniente de organizar sus respectivas dependencias. Esto podría llevarse a cabo en cursos generales con materias específicas afines a la función que se desarrolla en las reparticiones públicas o por medio de contactos directos entre los directores de reparticiones y el organismo técnico encargado de adoctrinar.

Son los propios directores los primeros que deben comprender a valorar las ventajas de una estructura organizativa sencilla y de procedimientos rápidos. Quizás no todos los que actualmente ejercen la función directiva en los distintos niveles de la administración pública nacional o provincial, estén en condiciones de encarar una reorganización de sus dependencias en búsqueda de soluciones eficaces. Pueden existir muchas cau-

sas para ello, entre las que pueden citarse la incapacidad para reorganizar, la falta de experiencia para programar la reorganización, la imposibilidad de ver nuevas perspectivas de mejoramiento de procedimientos, métodos, estructuras, especialmente cuando se ha aceptado el conformismo de la rutina. El adoctrinamiento permite integrar, en el concepto moderno de la función directiva, a todos aquellos que no han captado la necesidad de estudiar la administración científicamente y de revisar periódicamente todos los factores que se relacionan con su actividad.

En este sentido, la teoría y práctica de Organización y Métodos, unidos a otros conocimientos teóricos tan comunes en Administración, permitirá capacitar a la dirección acerca de cómo mejorar constantemente su propia organización. Esto concede a la función directiva un carácter esencialmente dinámico.

2. COMPORTAMIENTO DE LA DIRECCION

El desempeño de la dirección implica la observancia de múltiples tareas que hacen al comportamiento total de los que tienen la responsabilidad de dirigir una unidad de organización en la administración pública.

Podrían describirse comportamientos ideales de dirección, como modelos de comportamiento. Casi nunca se observan en la práctica actividades directivas que sigan los moldes rígidos de comportamientos fijados en reglamentaciones, resoluciones o normas escritas. La conducta humana es la que decide el comportamiento en cualquier campo de actividad y en cualquier nivel de autoridad. El esfuerzo consiste en tratar de no desviarse demasiado de la norma establecida.

El tema daría mucho más argumento para ampliar lo que aquí se expresa. Solo debe hacerse referencia a dos aspectos que tocan muy de cerca el trabajo del directivo que son la organización y el ejercicio de la autoridad.

2.1. LA FUNCION DE ORGANIZACION

El primer aspecto de la organización abarca la decisión sobre los siguientes puntos importantes:

- a) Estructura de la organización.
- b) El trámite administrativo.
- c) El personal.

2.1.1. LA ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACION

Es necesaria e importante la intervención de los altos directivos en la organización o reorganización de sus propias unidades o reparticiones. No es muy común que existan oportunidades para tal intervención directriz en la administración pública. Factores importantes y decisivos que surgen de la inercia administrativa, por un lado, y de la presencia del factor político, por el otro, permiten desperdiciar muchas aptitudes de los directivos. La iniciativa de organizar o reorganizar un servicio puede referirse al servicio individualmente o al mismo como formando parte de una modificación de la estructura funcional de un ministerio. En cualquier caso se justifica plenamente, por ser necesaria y valiosa, la participación de aquellos que conocen íntimamente el problema.

La decisión de estudiar la estructura funcional de una repartición es una función permanente, continua, dinámica. Puede obedecer a muchas causas. Los casos más frecuentes son debidos a cambios de personas en las jefaturas. Cuando se designa un director de repartición y éste se preocupa de que su función sea provechosa, es común que investigue y analice la organización. Recabará opiniones de funcionarios claves, pedirá informaciones sobre distintos aspectos de la organización y decidirá.

Muchas veces esta decisión no se verifica como consecuencia obligada de cambios en las jefaturas sino que están com-

prendidas en una planificación que permita realizar las debidas modificaciones en un determinado lapso.

La tecnología puede constituir otra causa o motivo de reorganización. Las nuevas técnicas, especialmente las que aportan las nuevas máquinas, abren un amplio panorama a la organización que, necesariamente, debe concretarse en una revisión de los procedimientos, métodos o de la misma estructura funcional.

Otras causas pueden citarse, tales como :

- a) El cambio de la dirección personal o individual por un sistema colegiado de dirección.
- b) La lentitud con que se toman las decisiones.
- c) La inadecuada estructura de la delegación de funciones.
- d) El sistema de comunicación deficiente, inadecuado o engorroso.
- e) Demasiada descentralización que hace perder la uniformidad de criterio en las decisiones.
- f) Jefaturas cuya actuación no conforma.
- g) Rotación del personal.
- h) Aprovechamiento deficiente de las condiciones del personal.
- i) Disputas frecuentes entre personas que ocupan posiciones importantes en la organización.
- j) Excesivo tramo de control.
- k) Control deficiente.

Normalmente se habla, cuando se encara una modificación de estructuras o planes de funcionamiento, que debe' ponerse especial énfasis en términos como "Organizaciones ideales". A veces confunde el término, sobre todo porque en la Administración Pública se está poco acostumbrado a teorizar y sí a encarar la función como tarea eminentemente práctica. Organización ideal debe sinonimizarse como organización perfecta, es decir, el tipo de estructura en que todos coinciden como la más conveniente.

La experiencia, en estos casos, es un factor de éxito. Pero a ella debe agregarse la propia preparación adquirida a través del estudio teórico, las experiencias realizadas y cuyos resultados se conocen, como así también la opinión de personas que pueden orientar con resultados positivos a través de sus juicios.

En este aspecto de la organización y reorganización de servicios administrativos, no deben desecharse los aportes de conocimientos teóricos clásicos en la materia y de aplicación universal. Los autores los llaman "principios" de organización y, aunque muchos desconfían de la eficacia de aferrarse a ellos para provocar el desarrollo de la organización como operación mental, son provechosos para buscar el mejor camino. Los principios de AMA (American Management Association) son completos para la construcción de la organización perfecta o ideal porque son sencillos y suficientemente explicativos. Ellos son:

- a) Efectividad, que se refiere a la eficacia de la organización para cumplir con sus fines.
- b) Eficiencia, que refiere a la posibilidad de conseguir los objetivos individuales y personales.
- c) División del trabajo, para determinar el número de funciones principales y auxiliares.
- d) Autoridad y responsabilidad, definiéndolos con claridad. Ello incluye el derecho a dar órdenes y exigir obediencia, pero también obligación de rendir cuenta por el cumplimiento de sus deberes.
- e) Cadena de mando para determinar las categorías de cargos con autoridad.
- f) Canales de contacto para determinar los conductos más directos que permitan acelerar el trabajo.
- g) Equilibrio que implica, por un lado, la centralización de decisiones importantes en los altos niveles directivos y, por el otro, descentralización de autoridad y responsabilidad para permitir tomar decisiones de menor importancia en los restantes niveles de la cadena de mando.

- h) Control, como consecuencia de la delegación de autoridad y de la facultad de tomar decisiones.
- i) Continuidad de la eficacia de la organización a través de la preparación del elemento humano capaz de ser útil para futuros requerimientos de la organización.

Estos principios que definen la organización ideal o perfecta sirven para apreciar como la organización se acerca o se aleja de ese standard o norma o para llevar a la práctica una reorganización altamente eficiente. Son, en realidad, una guía para el trabajo mental de planeación de las nuevas estructuras y un plan para corregir errores como los que se han citado como causas de organización o reorganización.

En definitiva, como expresa Ernesto Dale (“Cómo planear y establecer la organización de una empresa”), los cambios de organización requieren condiciones como las siguientes:

- a) La activa participación de todos aquellos a quienes conciernen todas las fases del cambio.
- b) El aprovechamiento de las aptitudes en los diversos aspectos de relaciones técnicas y humanas del planeamiento de la organización.
- c) El análisis concienzudo de las funciones y relaciones de los puestos más importantes.
- d) El estudio de la estructura de organización existente.
- e) La construcción de la organización ideal sobre la base de principios específicos de organización.
- f) La modificación de la estructura ideal según las influencias de la personalidad y las actuales necesidades estructurales.
- g) La determinación de las funciones básicas.
- h) Conquistar la aceptación del plan.

A ésto debe agregarse la revisión y modificación, cuando sea necesario, de la estructura para hacerla más completa y adaptarla a los nuevos requerimientos.

2.1.2. EL TRAMITE ADMINISTRATIVO

El aspecto del trámite administrativo no es menos importante. Es común apeгarse demasiado al trámite existente. El expediente domina todo el trámite en la Administración Pública y provoca no pocas críticas. La tan mentada "lentitud burocrática" deriva, generalmente, de la demora en la gestión de las actuaciones.

Las preocupaciones corrientes que origina el trámite administrativo, no se satisfacen tratando de eliminar el expediente, como alguna vez han pensado aquellos que no conocen íntimamente la complejidad de la administración pública. Pueden, en cambio, buscarse soluciones que tiendan a eliminar, cambiar o simplificar operaciones. Pensando en ellas, cuando se origina un proceso de reorganización de procedimientos, deben tenerse en cuenta estos dos aspectos importantes:

- a) La claridad de los centros de información.
- b) La ubicación estratégica de los centros de decisiones, a los efectos de acortar, en lo posible, el trámite de la información.

De este modo, los expedientes contendrán las actuaciones imprescindibles para llenar los requerimientos del trámite administrativo, eliminando todos los pasos o etapas innecesarias para una rápida definición.

2.1.3. EL PERSONAL

Con relación al personal interesa conocer dos aspectos: el número adecuado para realizar las distintas tareas y la calidad requerida para cada tipo de función.

En la Administración Pública es muy común el afán de los directivos de rodearse de un crecido personal. Pareciera que con ello se quisiera dar más importancia a la Repartición. Sin embargo, la mejor eficiencia del trabajo se logra con el

número adecuado de empleados. Tanto resulta perjudicial el exceso como la falta de personal.

Esto es un serio problema que toca a la personalidad de los directivos y que muchas veces los lleva a construir una organización típicamente "burocrática".

Tanto como los dos aspectos anteriormente citados de la calidad y cantidad de empleados, resulta interesante tener en cuenta la mejor ubicación del personal en las tareas donde puede alcanzar un mayor rendimiento. Ello requiere un estudio pormenorizado de los empleados no sólo en sus aspectos externos de cultura y preparación técnica, sino también en su motivación personal para determinados trabajos.

Esto entraña un problema de psicología, de estudio de la conducta humana cuya consideración permite desarrollar un aspecto conexo que refiere al ejercicio de la autoridad.

3. LA AUTORIDAD DIRECTIVA

En cada oficina, en cada repartición, el trabajo diario permite entablar una estrecha relación entre el personal y el jefe. Siempre se ha dicho de que para que esta relación sea eficaz debe ser impersonal, es decir, que el cumplimiento de una obligación nada tiene que ver con la motivación de los empleados.

La tarea se entiende despersonalizada, desprovista de todo sentimiento, de toda consideración que no sea el estricto cumplimiento de las obligaciones formales. Pero la vida diaria en los ámbitos de trabajo crea una situación distinta, y ello no sólo ocurre en la Administración Pública sino en cualquier clase de actividad.

El aspecto de las relaciones humanas, que tanta importancia está adquiriendo en la actividad de las empresas y de la que casi no se habla en la actividad pública, es tan importante que adquiere dimensiones insospechables en aspectos que aparentemente no están correlacionados con ella, como ser la productividad del trabajo. La falta de medios para organizar esta

actividad en las grandes reparticiones públicas, hace pensar en la necesidad de que se cumpla aunque informalmente. Como puede lograrse ello? A través del ejercicio de la autoridad y del mando.

Qué supone el ejercicio de la autoridad y del mando? Supone tres aspectos que son básicos y cuyo conocimiento y ejercicio deben ser del resorte de la función directiva. Ellos son:

- a) El conocimiento de las personas.
- b) La conducta humana.
- c) El desarrollo de la personalidad del jefe.

3.1. EL CONOCIMIENTO DE LAS PERSONAS

El conocimiento de las personas que trabajan en una unidad administrativa del Estado constituye una tarea directriz ininterrumpida, aun para aquellos que creen tener una experiencia sobre esta materia. Nunca se termina de conocer a los empleados, porque el carácter de cada persona es variable a través del tiempo.

La permanente observación y la intuición son dos armas poderosas con que debe contar cada directivo para conocer a sus hombres y mujeres empleadas. Resulta evidente que en cualquier oficina existen personas con temperamentos distintos. Esto, que es materia de psicología y sociología y ha sido perfectamente estudiado, da lugar a la clasificación de distintos tipos de empleados como son el tipo activo, generalmente realista, amistoso y amable, el tipo egocentrista, egoísta, preocupado de sí mismo, ambicioso, prudente, económico, el tipo soñador, imaginativo, de trabajo creador, pero que no resiste la rutina o el trabajo monótono, el tipo lunático, que demuestra distintas fases de alegría o depresión, de difícil tratamiento de cualquiera de las dos fases, el tipo sistemático, maniático, que es consciente de sus obligaciones, que tanto se adapta a la rutina como a los cambios y el susceptible, poco social, no muy manejable, el que en todo ve algo contrario a sus intereses, generalmente receloso y que permanentemente está en guardia.

Estos tipos se encuentran en cualquier parte y no faltan en las oficinas públicas. El ejecutivo debe trabajar con ellos, tratarlos, conocer sus gustos y necesidades con respecto al trabajo y, a veces, los que no tienen relación con su ocupación.

El responsable de la función directiva, en cualquier nivel de la dirección ejecutiva, debe conocer a sus subordinados para saber cómo debe administrar la autoridad sobre sus actos, observándolos, conversando acerca del trabajo, escuchando sus opiniones para conocer sus inquietudes, sus esperanzas. Estos hechos también forman parte de su idiosincrasia y ayudan a conocer la personalidad de los empleados.

Este conocimiento de las personas no se hace sobre la base de un patrón común. Así como existen tipos distintos de personas empleadas, también trabajan varones y mujeres, jóvenes y hombres maduros, cuando no a veces ancianos. Para cada uno existe un patrón de mando distinto, que se caracteriza por su psicología, por su carácter y por su situación derivada de su condición profesional, intelectual o moral.

3.2. LA CONDUCTA HUMANA

La conducta humana, a la que se ha hecho referencia anteriormente, muestra cómo se puede realizar un contacto eficaz con los empleados mediante el modo de dirigir.

Esto supone la consideración de tres tareas imprescindibles que son:

- a) Conocer perfectamente todo el trabajo de la unidad administrativa.
- b) Exigir que la tarea se cumpla.
- c) Ejercer un adecuado control.

El primer aspecto es consustancial a la calidad de directivo, desde que nadie puede ignorar aquello que pretende exigir y controlar. Este conocimiento a fondo de la tarea que se realiza en la unidad administrativa, trae para el directivo la obligación de enseñar a trabajar y de perfeccionar continuamente a sus empleados.

El perfeccionamiento es quizás tan o más importante que el propio aprendizaje y se relaciona directamente con el comportamiento subsiguiente del personal. El desperdicio, tanto del tiempo como del material, el desorden, la negligencia, las equivocaciones, son algunos blancos propicios para apuntar en ese sentido.

El ejercicio de la autoridad supone, necesariamente, la facultad de ordenar. Pero, más que el ejercicio de esa facultad directiva que nadie discute en una organización formal, aunque no se acepte extensamente, para que precisamente merezca la aceptación de sus destinatarios debe saber hacerse comprender y obedecer.

La orden que se deriva del ejercicio de la autoridad debe ser firme. El directivo no puede solicitar sino ordenar. Pero la disposición de ordenar no está reñida con la cortesía. Así como el ejercicio exclusivo de la autoridad no lleva a buenas relaciones entre directivos y empleados, también el control debe ejercerse para ayudar al empleado más que como una función punitiva. Es el control motivador que da paso a la idea del auto control, es decir, el control de los propios empleados basado en una confianza mutua. El directivo siempre tiene oportunidad y tiempo de evaluar los resultados.

3.3. DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD DEL DIRECTIVO

Por último, hablemos algo de los propios directivos.

El directivo lo es tal no sólo por su designación para una función donde tiene autoridad sino, especialmente, por su personalidad. Precisamente la falta de personalidad de muchos directivos incide negativamente en su gestión, ya que es un factor para que su autoridad no se acepte plenamente por otros medios que no sea la compulsión.

Cómo puede crearse y desarrollarse esta personalidad en los directivos? Existen muchos valores que hacen a la personalidad de un directivo, pero son fundamentales las cualidades

morales e intelectuales. Entre las primeras, la voluntad es una cualidad importante que también se desarrolla con su ejercicio. Ella crea conciencia de la función que le compete y la misión que debe cumplir en su unidad administrativa, proporciona confianza con su ejercicio y sentido de responsabilidad.

La tenacidad es otro valor inestimable en cualquier directivo y posibilita la creación de una personalidad estable. Nada repercute tan desfavorablemente en el ánimo de los empleados como la falta de una unidad de criterio en las decisiones del directivo y la falta de continuidad a través del tiempo.

La benevolencia y la lealtad son dos cualidades morales necesarias en todo directivo. La primera enseña que no es mejor directivo el que trata de dirigir por intimidación o trabaja desconectado de los empleados sino aquel que sabe comprender a sus empleados y a motivarlos. La lealtad permite, mediante la rectitud de proceder, adquirir mayor ascendente moral sobre los empleados.

Las cualidades intelectuales refieren específicamente a la capacidad que debe tener todo directivo vinculada a los conocimientos de su función específica, como también a otros conocimientos afines o de cultura general.