

MANDO Y ADMINISTRACION

Por

Randolph S. Driver y Capitán Wycliffe

D. Toole, hijo,

Armada de Estados Unidos.

En la comunidad de defensa se lleva a efecto un continuo diálogo con respecto a la relación entre los términos "mando" y "administración". Las discusiones concernientes a estos principios para la dirección y manejo del personal y los recursos materiales ponen de manifiesto amplias diferencias entre individuos en cuanto a la naturaleza de estos conceptos y a su aplicación en las organizaciones militares y civiles. Por ejemplo, al emplearse los términos mando y administración como verbos ¿serán acaso sólo modos alternativos de designar métodos idénticos de dirección y manejo? De no ser así, ¿en qué se asemejan? ¿Cuáles son las ventajas de cada uno? ¿Podría substituirse el uno por el otro sin perderse su significado? ¿Podría decirse que la autoridad de mando se limita a situaciones militares y que la administración concierne a lo civil?

Estas son todas preguntas difíciles y controvertibles. Empero, su resolución es algo más que un ejercicio académico en el ambiente militar actual. Las respuestas a estas preguntas, si se usan debidamente, podrían dar margen a mayor efectividad y productividad dentro del Establecimiento de Defensa. Además, en vista de las cambiantes tendencias tecnológicas y los tremendos costos que entran en juego en nuestro esfuerzo de defensa nacional, los métodos empleados para maximizar la efectividad de nuestras fuerzas adquieren cada vez mayor importancia.

Al desarrollar nuestra posición concerniente a estos asuntos, muchas de nuestras conclusiones deberán basarse en juicios,

Hasta enero de 1969, Randolph S. Driver fue Secretario de la Armada (Asuntos de Personal y Reserva), obtuvo grados de bachillerato y maestría de la Universidad de Pensilvania. Perteneció a la facultad de dicha Universidad y de Swarthmore College, Pensilvania. Durante la II Guerra Mundial sirvió como consultor de la División de Entrenamiento en la Industria para la Comisión de Recursos Humanos de Guerra. De 1967 a 1968, fue Subsecretario Auxiliar para Recursos Humanos, Departamento de la Armada.

El capitán Wycliffe D. Toole, hijo, Armada de EE.UU., es Edecán Naval y Auxiliar Ejecutivo del Subsecretario de la Armada (Asuntos de Personal y Reserva), Washington, D.C. Egresó de la Escuela Nacional de Guerra y obtuvo el grado de maestría en Asuntos Internacionales de George Washington University. Sus destinos incluyen servicio con escuadrillas de patrulla antisubmarina en Islandia, el Caribe y el Mediterráneo; con la Oficina del Jefe de Operaciones Navales; con la Fuerza del Medio Oriente; con el Negociado de Personal de la Armada; y como Auxiliar Ejecutivo del Subsecretario Auxiliar de la Armada para Recursos Humanos.

más bien que en hechos establecidos por la investigación. Las técnicas de investigación de asuntos de personal en el complejo ámbito del mando no han progresado hasta el punto en que podamos confiar en los resultados con el mismo grado de certeza que lo hacemos en ciertos ámbitos científicos. No obstante, podemos partir del hecho de que los ejecutivos

de más jerarquía, tanto civiles como militares, convienen en que forman parte de organizaciones formales que han sido creadas a fin de proveer:

- Un medio de alcanzar las metas deseadas.

- Una relación y estructuración jerárquica de sus miembros.

- Medios de transmitir decisiones y normas desde los escalones superiores hasta los inferiores, con medidas de control ideadas para asegurar que esas decisiones y normas se lleven a efecto.

- Medios de comunicación, desde los escalones inferiores hasta los superiores, de suerte que se puedan determinar los resultados de las decisiones y normas que han sido puestas en efecto.

Similitud

En vista de esto, ambos grupos reconocen que, en su forma más simple, ellos son miembros de una estructura de poder. Existe una gran similitud entre las estructuras civil y militar de poder, en el caso en que tal estructura se define como una relación de poder relativamente fija, regular y continua, entre dos o más individuos o grupos.

Las organizaciones militares adquieren esa estructura partiendo de una amplia base de individuos o unidades hasta alcanzar un punto en que la autoridad y responsabilidad culminan en un solo jefe, en efecto, como una pirámide. El Establecimiento de Defensa, sin embargo, no es una sola pirámide, sino, más bien, un conjunto de pirámides dispuestas unas sobre otras. Estas se levantan desde los elementos de mando más bajos hasta un ápice en donde todo el poder culmina en el Presidente de los Estados Unidos, en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

Las organizaciones industriales se basan en los mismos principios. Ellas pueden variar desde pequeños negocios circunscritos a empresas de familia, hasta las grandes corporaciones, tales como General Motors; pero éstas también son pirámides de poder en que la responsabilidad y autoridad eventualmente culminan en un solo individuo.

El problema que surge en la comparación de estructuras de poder civiles y mi-

litares no parece ser el grado de responsabilidad presente, sino, más bien, la autoridad. Los líderes, tanto civiles como militares, concuerdan en que cargan sobre sus hombros responsabilidades similares, mas no concuerdan en que ambos poseen la misma autoridad relativa. Una razón para esta diferencia estriba en que en las organizaciones civiles se recalcan los aspectos cooperativo y persuasivo sin mucha preocupación por el verdadero poder o autoridad presente.

Autoridad presente

Uno de los principios básicos de la administración es que tiene que haber presente cierta autoridad como complemento de la responsabilidad. Por lo tanto, esta vacilación en reconocer la poderosa presencia de la autoridad en organizaciones civiles es notable en vista de que, en los niveles superiores de la administración en la industria, son pocos los que cuestionarían el hecho de que el presidente de una gran corporación tiene una autoridad y prestigio muy parecida a la de su equivalente militar.

Concedido, que por virtud de su comisión o nombramiento presidencial, el jefe militar tiene mayores poderes ejecutivos para imponer sus decisiones a sus subalternos. No obstante —y a pesar de la miríada de leyes, órdenes ejecutivas y la jurisdicción sindical— por las realidades de la necesidad económica, el administrador civil tiene métodos similares, si no igualmente directos, de imponer sus decisiones.

Cuando se suscita este punto, los líderes, tanto civiles como militares, convenirían en que, en los diversos escalones de las organizaciones militares y civiles, hay envueltos grados variantes de autoridad. Ellos convendrán también en que dicha autoridad corresponde a la posición, no al individuo, y que tanto en la estructura de poder militar como civil, a los subalternos se les puede exigir responsabilidad hacia sus superiores por sus acciones. De eso se desprende que los subalternos individualmente en sus organizaciones aceptan esa cadena jerárquica, ya sea gustosa o renuientemente. En una sociedad de buen orden, sólo unos pocos se resisten abiertamente a esta au-

toridad y se arriesgan a ser eliminados de la estructura.

Aceptación y apoyo

Cabe imaginarse a un individuo en una posición de autoridad extrema que tenga, en teoría, poder absoluto, pero, sea general o presidente de una corporación, necesitará el apoyo y la aceptación de sus subordinados. Las acciones de los subordinados que resultan de su aceptación de la dirección, determinan si se logra una meta civil o militar. No obstante, es claro que el miembro de más jerarquía de una organización civil o militar carga con la plena responsabilidad de su autoridad. Él no puede delegarla hasta el extremo de eximirse de las consecuencias de sus decisiones.

Las organizaciones, tanto civiles como militares, se ajustan al patrón de instituciones autocráticas. En tales organizaciones, el mando y la administración son esencialmente lo mismo. En su libro, "Selected Readings in Management", Fremont A. Shull, hijo, dice:

"Los primeros que escribieron sobre la organización daban por descontada la autoridad y no dudaban de sus propósitos ni cómo surgía ni qué era. Lo que usualmente les concernía era cómo pasaba la autoridad de una fuente suprema de control a los miembros inferiores de la organización... Por consiguiente, la autoridad, desde el punto de vista de los primeros que estudiaron la autoridad, era un componente necesario de la organización y provenía del proceso mismo de estructurar y formar una organización".

Por lo tanto, la diferencia principal entre el mando y la administración se ha desarrollado al correr de los años en cuanto a los métodos de efectuar la dirección y el manejo; ¿deberán los comandantes militares comandar así como administrar? ¿Deberán los administradores civiles administrar así como comandar?

Selectividad

Al explorar estas cuestiones, debemos reconocer que nuestra sociedad, por su naturaleza misma, califica una administración o mando como "buena" o "mala". Las más de las veces, evalúa el re-

sultado, no el enfoque básico de la dirección. Los americanos se precian de ser hombres de libre albedrío con una gran medida de control sobre sus propios destinos. Debido a nuestra filosofía política, los individuos resienten en diversos grados el concepto de que un hombre determine el destino de otro y, por lo tanto, la comunidad civil prefiere conceptuarse a sí misma como accediendo o persuadida en sus acciones.

En este contexto, es interesante notar que una definición de la administración reza: El uso juicioso de medios para lograr un fin. Esta definición no excluye el mando, pero implica una selectividad en la opción de los medios. Por otra parte, el mando se ha definido más específicamente como la autoridad y poder que tiene el superior sobre sus súbditos, ordenar, imponer un precepto o dirigir. Esta definición comúnmente se modifica más aún con frases que sugieren presunción o arbitrariedad. Aunque ambos términos connotan métodos de lograr un fin deseado, en su uso diario uno de ellos tiene la connotación de lograr aquiescencia al menos, y el otro la de dirección. No obstante, las acciones en ambos casos se basan en el logro del resultado deseado.

Finalidad

Esto se puede ilustrar con el común relato concerniente a las disputas entre patronos y empleados. En todos los casos cuando el argumento llega al punto del choque personal, el superior le grita al subordinado, "¡Está usted despedido!" La respuesta del subalterno siempre es, "¡Usted no me destituye, yo renuncio!" El relato parecerá bueno desde el punto de vista de un subalterno, a menos que él reconozca que, sin importar qué términos se emplean ni la libre opción envuelta en el asunto, el resultado final es exactamente lo que buscaba la administración. El súbdito rechazó la autoridad, pero sólo a base de proveer a su superior la finalidad misma que éste deseaba.

Para resolver lo que parecen primordialmente diferencias semánticas, podemos establecer nuestros propios parámetros que tienen más aplicabilidad en el mundo real. En este contexto, el mando

podría evaluarse mejor en términos de las presunciones de que:

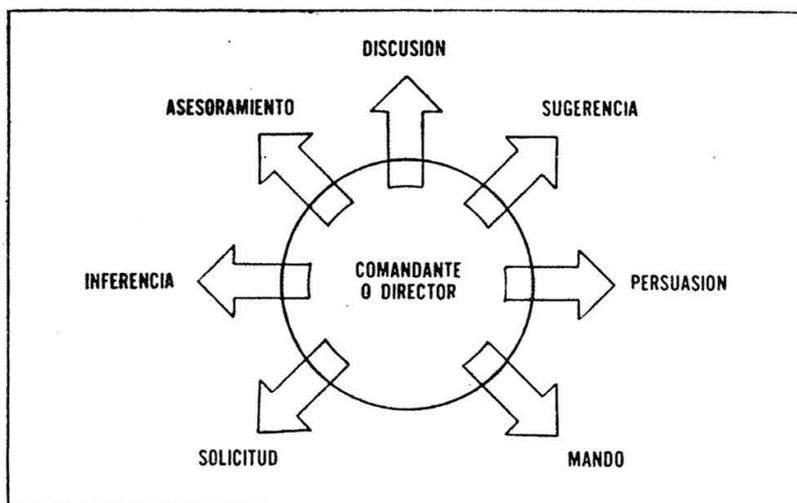
● Para satisfacer situaciones de emergencia es menester que un individuo dirija las actuaciones de los demás. En este caso, la emergencia debería definirse ampliamente.

● La experiencia y conocimientos del individuo a cargo del mando le permiten escoger el mejor curso de acción en cualquier situación.

● Cualquiera acción coordinada y controlada es mejor que la indecisión.

en un verdadero ambiente de combate. El apremio y la necesidad de acción no permiten el empleo de otras técnicas. Empero, estos criterios exigen personas extraordinarias para mandar con éxito, extraordinarias en el sentido de que tengan erudición, de que sean innovadoras y que tengan confianza propia.

Esta combinación de destrezas intelectuales y físicas es rara, pero necesaria, en un comandante. Ciertamente, la erudición por sí sola no bastará. Los conocimientos se pueden emplear activa o pa-



En los albores de nuestra historia, cuando sólo relativamente pocos tenían instrucción y los problemas eran menos complejos, la validez de estas presunciones era más obvia. La validez de la segunda presunción, si no las otras, ahora está más sujeta a cuestionarse debido al gran aumento en la educación en todos los niveles de las comunidades militar y civil. Además, la validez de la segunda presunción ha sido cuestionada con buena razón cuando hemos experimentado gran pérdida de vidas a causa de la indebida utilización de fuerzas militares o cuando hemos perdido buques debido a órdenes erróneas que no fueron cuestionadas.

No obstante, estas excepciones no niegan automáticamente el principio de la necesidad de acción coordinada y controlada más bien que la indecisión. Ciertamente, pocos son los que no convendrán en que el mando, en el sentido absoluto de la palabra, es y debe ser un requisito necesario de la actividad militar

sivamente, y la erudición pasiva es inútil para mandar. Para mover a los hombres, los conocimientos tienen que combinarse activamente con la aptitud para convencer a otros de su validez. Muchos aficionados a la historia concuerdan en que un factor común de todos los grandes líderes del mundo, no importa si ellos perseguían buenos o malos fines, era su aptitud para determinar lo que deseaban hacer, para convencer al público de que su finalidad era una meta común del grupo, y de que sólo ellos tenían la aptitud y determinación para lograr tal fin.

Indudablemente, la innovación jugaba un papel principal en su éxito. Si no se altera para conformarse a las situaciones existentes, el empleo de los conocimientos adquiridos por la instrucción y la experiencia sólo producirá una repetición del mismo actuar. El repetido actuar puede ser adecuado para producir ejercicios excelentes de orden cerrado, pero será muy ineficaz para satisfacer los re-

tos de un mundo complejo. Por consiguiente, la efectividad del mando requiere hombres del más alto calibre.

Definiciones

En los escritos sobre administración existen un número de definiciones. Cada una tiene su mérito en su propia forma, pero la mayoría de ellas usan el término en el sentido de dirección y control mediante tales técnicas como sugerir, consultar y cuestionar para obtener recomendaciones y acuerdos de los subordinados. Esto no implica, en ningún sentido, que se pierda el control, pues la decisión final y unilateral aún le corresponde al administrador. Obviamente, ésa es una técnica pobre en una situación de peligro inminente.

Tampoco serviría propósito útil si el fin deseado puede lograrse mejor mediante acción repetida, impensada, de carácter rutinario. Por otra parte, tiene dos ventajas poderosas, el pensar conjuntamente producirá mejores decisiones, y los súbditos tienen cierta participación personal en el proceso de formulación de decisiones.

La necesidad de estas ventajas, sin embargo, no se limita a las organizaciones civiles. La necesidad de mejores decisiones y participación del personal también es un objetivo del mando militar. Esto era tan cierto en el pasado como lo es en la actualidad. El problema que encara el comandante o administrador ahora es la gran complejidad de decisiones principales que tiene que hacer. En los servicios militares y la industria dependemos considerablemente de la tecnología avanzada de nuestros armamentos y áreas de apoyo; hay disponible más información, y el espectro de los conocimientos que se poseen se amplía.

Benjamín Franklin podía ser a la vez diplomático, científico, impresor, inventor y escritor. Hoy día, sin embargo, resulta cada vez más difícil para un individuo hacerse cabalmente idóneo, cuanto más perito, en algún campo de especialización. Como resultado, un jefe o administrador tiene que depender considerablemente del asesoramiento de sus subordinados en aspectos ajenos a su propia especialidad.

No es una desventaja

En la mayoría de los casos, sin embargo, esto no es una desventaja ni para el jefe ni para el administrador porque los subordinados participan en el proceso administrativo, dando así apoyo al interés y participación personal de los mismos individuos que tienen que poner en práctica las normas y decisiones finales. El resultado es un actuar que con frecuencia excede la mera observancia en estricta conformidad con las órdenes.

Al evaluar estos diversos factores, es posible llegar a respuestas aceptables a las cuestiones iniciales. El mando y la administración se asemejan, pero ciertamente no son métodos idénticos para la dirección y control de organizaciones. Cada cual tiene sus ventajas y desventajas, ambas se apoyan mutuamente, y la autoridad de mando y las acciones administrativas se aplican por igual a las organizaciones civiles y militares. Puede concluirse que el mando es una de las facetas de la administración a emplearse con juicio. El administrador civil deberá reconocer que le es ventajoso administrar, así como mandar.

En "Management and Organization", Louis A. Allen identifica el concepto de "rebaño" como proveniente de la organización militar. El define el concepto de "rebaño" como:

... "basado en la idea de que la gente, especialmente los que hacían trabajos manuales, eran una multitud indistinta que sólo podía coaccionarse o persuadirse hacia una finalidad definida mediante el uso de medidas estrictas y autoritarias, tales como reglas y reglamentos con sus concomitantes castigos".

En nuestro ambiente militar actual, en el cual dependemos considerablemente de las destrezas y conocimientos de personal de tropa técnico altamente diestro, pocos jefes convendrán en que el concepto de "rebaño" pueda equipararse a los métodos modernos de mando. Inversamente, debe convencerse a algunos en las fuerzas militares de que las técnicas de administración tienen aplicación y son eficaces en la situación militar en lugar de debilitar la autoridad. Incuestionablemente, entre tiempos el administrador tiene que mandar y el comandante tiene

que administrar. La única cuestión envuelta es la aptitud para reconocer las situaciones en que cada técnica es más aplicable.

La relación de las diversas técnicas con que cuenta el comandante o el administrador aparece muy simplificada en la figura que acompaña: no obstante, ilustra las técnicas disponibles. Trátase ya de un administrador o de un comandante, éste limita su efectividad si se limita a emplear sólo una técnica. El administrador o jefe apto las utiliza todas, y los jefes más grandiosos las emplean todas con casi un sexto sentido que les dice cuál es la más adecuada para lograr sus finalidades. El general Dwight D. Eisenhower llegó a decir:

“Es mi convicción que ningún comandante podría normalmente jurar que un plan o concepto en particular se originó en su propia mente”.

El reconocer este hecho reviste gran importancia para el futuro de nuestro Establecimiento de Defensa, pues parece cuestionable si nuestros oficiales militares pueden darse el lujo de depender exclusivamente de los métodos de mando para la dirección y manejo al bregar con hombres y máquinas en los tiempos modernos. La necesidad de reexaminar y reorientar nuestro enfoque a la motivación de personal bien pudiera ser tan importante como el mejorar nuestros armamentos.

(De la “Military Review”, enero de 1970).

La Escoba y el látigo

Estos dos útiles implementos, de uso casero el uno y campestre el otro, también tienen su historia sobre el mar.

Fue en las guerras entre Holanda e Inglaterra, en 1652 y 53.

El almirante holandés Martin van Tromp infringió una aplastante derrota a la flota del almirante inglés Roberto Blake, persiguiéndola hasta el mismo Támesis, enarbolando al tope del palo mayor de su buque insignia “Brederode”, una linda escoba, como diciendo al mundo que con ella había barrido los mares de ingleses enemigos.

Pero, la rubia Albión, con el tesón que la caracteriza, y consciente como siempre de la importancia del mar, se preparó a conciencia; y meses más tarde vengaría la afrenta.

Fue esta vez el almirante Blake quien, llevando al tope del palo mayor de su buque insignia “Triumph” un largo látigo, se hizo a la mar, dispuesto a sacar a latigazos a los holandeses de sus dominios.

Y lo logró en el combate de Texel, el día 31 de julio de 1653, donde el látigo derrotó a la escoba.

Desde aquella fecha histórica, nació la tradición del gallardete, que es un verdadero látigo, aunque de lanilla y que ahora luce los colores nacionales de la patria del buque que lo enarbola.