

ESCUELA GRADUADA
DE ADMINISTRACION PUBLICA
UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO

SUMARIO

PRESENTACION

ARTICULOS:

LEONARDO SANTANA RABELL. José de Diego: pionero de la ciencia de la administración y la codificación administrativa en Puerto Rico.

MANUEL ANGEL MORALES. Incertidumbre organizacional: retos de adaptación y absorción organizacional.

ILEANA LACOT MARTINEZ. Algunas consideraciones en torno a la gestión de administración y supervisión en el sector de gobierno.

BEAUREGARD GONZALEZ ORTIZ. El concepto de política pública en la administración pública norteamericana.

ANGEL MEDINA VILLALBA. Automatización: opción emergente para la administración de la tecnología organizacional.

RAMON J. CAO GARCIA. Un análisis de las condiciones salariales del personal docente de la Universidad de Puerto Rico.

HORACIO MATOS DIAZ. Estudio de las aportaciones del personal docente de la UPR a la sociedad puertorriqueña.

ELIUD RIVERA LUCENA. La Universidad y un sistema de información estadística.

OMAR GUERRERO. Las ciencias camerales: el origen común de la ciencia de la administración y la economía política durante el absolutismo alemán.

ROGER L. KEMP. The Council-Manager Form of Government in the United States.

SECCION INFORMATIVA:

INDICE de tesis y seminarios sustitutos de tesis aprobados por la Escuela Graduada de Administración Pública.

Revista de

ADMINISTRACION

Pública

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

**PUBLICADA SEMESTRALMENTE POR LA
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACION PUBLICA
COLEGIO DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO**

Ileana Lacot Martínez, Editora y Administradora

JUNTA EDITORA

Profesores

Manuel Frau Ramos
Beauregard González Ortiz
Angel Medina Villalba

Manuel Angel Morales
Saúl Pratts Ponce de León
Leonardo Santana Rabell

Investigador

José A. Orench Ramírez

Suscripción: \$4.00 al año. Números sueltos: \$2.50. Números especiales: \$5.00. La correspondencia relacionada con la Revista deberá dirigirse a: Revista de Administración Pública, Apartado 21839, U.P.R., Río Piedras, Puerto Rico 00931.

La Escuela Graduada de Administración Pública y la Revista de Administración Pública no se responsabilizan por las opiniones emitidas en los artículos, ni se identifican necesariamente con los juicios o apreciaciones de sus autores.

Revista de **ADMINISTRACION** *Pública*

1985

Escuela Graduada de Administración Pública
Colegio de Ciencias Sociales
Universidad de Puerto Rico

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Dr. Ismael Almodóvar Presidente Universidad
de Puerto Rico

Dr. Eladio Rivera Quiñones Rector Interino
del Recinto de Río Piedras

Dr. Rafael L. Irizarry Decano Iterino
de la Facultad
de Ciencias Sociales

Dr. Manuel Angel Morales Director
de la Escuela Graduada
Administración Pública

Revista de
ADMINISTRACION *Pública*

VOL. XVIII

OCTUBRE, 1985

NUM. 1

INDICE

	Página
Presentación	v
José de Diego: pionero de la ciencia de la administración y la codificación administrativa en Puerto Rico, LEONARDO SANTANA RABELL	
Incertidumbre organizacional: retos de adaptación y absorción organizacional, MANUEL ANGEL MORALES	21
Algunas consideraciones en torno a la gestión de administración y supervisión en el sector de gobierno, ILEANA LACOT MARTINEZ	39
El concepto de política pública en la administración pública norteamericana, BEAUREGARD GONZALEZ ORTIZ	57
Automatización: opción emergente para la administración de la tecnología organizacional, ANGEL MEDINA VILLALBA ...	71
Un análisis de las condiciones salariales del personal docente de la Universidad de Puerto Rico, RAMON J. CAO GARCIA ...	91
Estudio de las aportaciones del personal docente de la UPR a la sociedad puertorriqueña, HORACIO MATOS DIAZ	107
La Universidad y un sistema de información estadística, ELIUD RIVERA LUCENA	133
Las ciencias camerales: El origen común de la ciencia de la administración y la economía política durante el absolutismo alemán, OMAR GUERRERO	145
The Council-Manager Form of Government in the United States, ROGER L. KEMP	155
Sección Informativa	165

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA GESTION DE ADMINISTRACION Y SUPERVISION EN EL SECTOR DE GOBIERNO*

*Ileana Lacot Martínez***

Introducción

La actividad de administrar recursos humanos en cualquier contexto; y más aún en el contexto público, plantea toda una serie de problemas y restricciones. Resulta sumamente importante tratar de comprender esta situación si partimos de la premisa de que en la medida en que se logre una mayor comprensión de esta problemática, más efectivo puede ser el ejercicio de las funciones administrativas.

La mayor parte de la actividad gubernamental se lleva a cabo mediante los esfuerzos de unos recursos humanos, los cuales, día a día se enfrentan con dificultades que afectan en mayor o menor grado su ejecución. Por lo tanto, el empleo, la administración y la motivación de los recursos humanos son determinantes para el éxito o fracaso de los programas de gobierno y de la función gubernamental, lo cual se traduce similarmente al éxito o fracaso del administrador en su carácter individual. Debido a que muchos de los elementos formales e informales de la administración de personal o de recursos humanos no está bajo el control directo de un solo administrador, dicha gestión se ha convertido en una tarea en extremo compleja sobre todo en las organizaciones comprendidas dentro del sector público.

La gestión de administración de los recursos humanos en una forma efectiva resulta sumamente difícil en cualquier escenario. El administrador público se enfrenta, además, con restricciones impuestas por:

*Ponencia presentada el 30 de agosto de 1985, en la Escuela Graduada de Administración Pública, como parte de las actividades de adiestramiento a funcionarios ejecutivos de las corporaciones públicas, en colaboración con la Oficina de Asuntos Laborales del Gobierno de Puerto Rico.

**Editora y Administradora de la *Revista de Administración Pública*, Escuela Graduada de Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

1. la propia estructura y diseño organizacional
2. las leyes y reglamentos que le son aplicables
3. la politización y la excesiva burocratización del sistema
4. todo lo concerniente a las relaciones obrero-patronales;

entre otras, lo cual complica aún más su gestión. A esto puede añadirse otra dimensión, la cual dificulta y muchas veces frustra, tanto a los administradores como al resto de los componentes de la organización: la influencia de actores y organizaciones externas, quienes generan e intervienen en procesos que afectan las decisiones y consideraciones de la organización a nivel interno.

Dada la influencia de la multiplicidad de variables externas que intervienen en las gestiones realizadas por el administrador público, es sumamente importante que éste preste particular atención a sus prioridades. De otro modo, sus decisiones pueden ser influenciadas excesivamente por las prioridades de otros actores de dentro y fuera de la organización. A los efectos de estar en posición de tomar decisiones conforme a los intereses y objetivos particulares de la organización, el administrador debe tener muy presente el efecto o consecuencias de las decisiones que toma: sobre la unidad o programa, respecto a la totalidad de los empleados de los cuales es responsable y lo que estas decisiones representan para la totalidad de la organización.

Cuando hablamos de gobierno estamos haciendo referencia a una gestión u operación de servicio. Por lo tanto, cualquier acción dirigida a producir o provocar un cambio así como a mejorar el resultado o servicio de una operación gubernamental, de alguna manera afecta la forma en que los recursos humanos ejecutan sus funciones. El recurso humano es central respecto al logro de resultados organizacionales, por lo cual, el administrador público, interesado en obtener resultados tiene que visualizar la gestión relativa a la administración de los recursos humanos como un aspecto fundamental de su quehacer o funciones.

Aunque con alguna frecuencia se señala que los recursos humanos constituyen el elemento vital para la consecución de los objetivos organizacionales, queremos puntualizar que paradójicamente, no ha sido hasta años recientes que se ha comenzado a reconocer y a estudiar sistemáticamente este recurso vital para la consecución de las metas y objetivos organizacionales.

Tradicionalmente, el análisis de las organizaciones ha hecho énfasis en aspectos tales como: planificación de recursos fiscales, producción y facilidades físicas, prestando poca o ninguna atención a lo relativo a la planificación de los recursos humanos como elemento integral y determinante para el éxito o fracaso de las ejecutorias de una organización. Resulta sumamente importante prestar atención a este aspecto, ya que resulta deter-

minante en términos de los resultados que tenga una organización, lo cual a su vez proyectará su capacidad.

No puede perderse de vista además el hecho de que la función de administración de recursos humanos no es responsabilidad exclusiva de los componentes de la organización, los cuales tienen a su cargo por asignación formal, la realización de los aspectos y procesos tradicionales de administración de personal. Dicha función se extiende a todo aquel recurso humano dentro de la organización, no importa su nivel jerárquico, que tenga que hacer uso de varios aspectos de la política de personal a los fines de adelantar los objetivos de la organización. Esto es posible mediante la integración de los objetivos organizacionales con las necesidades personales y las destrezas individuales de los componentes de cada unidad de trabajo. Un administrador, en el contexto organizacional, es en última instancia responsable de que la organización sea efectiva, por tanto, es necesario establecer una distinción entre este rol y el de especialista o técnico de personal tradicional.

El manejo de los recursos humanos constituye la función central de todo administrador que pretende contribuir a producir resultados para adelantar las metas y objetivos de la organización, por lo que hay que tener claro que ello requiere definitivamente, mucho más que buenas intenciones. No debe perderse de vista el hecho de que, como individuos, los seres humanos son lo suficientemente complicados, a lo que se añaden varias dimensiones de complejidad al entrar a interactuar en su propia organización y con otras organizaciones externas. Cuando un administrador se enfrenta con la responsabilidad de orientar la acción dirigida a lograr las metas y objetivos de una organización, ello ciertamente añade una dimensión a las relaciones humanas, lo cual trasciende otros tipos de relaciones interpersonales. Para que una administración sea eficiente, se requieren destrezas más allá de las relaciones interpersonales; y, éstas deben estar dirigidas, tanto a los objetivos organizacionales como a todo lo concerniente a los recursos humanos que laboran en la misma.

En momentos de escasez fiscal, el manejo efectivo del componente humano, sea cual sea la organización, se hace más difícil y más importante, sobre todo cuando hay que garantizar la continuidad de los servicios en la forma más eficiente posible. Independientemente de la reducción de los recursos, la necesidad y compromiso de servicio prevalece. Ya hemos establecido que los seres humanos constituyen el recurso vital de toda organización, por tanto, el mantener niveles de servicio adecuados en momentos de crisis, requiere mayor creatividad en la planificación y administración de los mismos. No basta, por ejemplo, con requerir a los recursos humanos mayor esfuerzo en la labor que realizan.

Reconociendo que la responsabilidad de administrar el componente vital de toda organización, esto es, el recurso humano, recae fundamentalmente en las posiciones de supervisión, consideramos prudente señalar algunos aspectos operacionales inherentes a dicha función.

Aspectos operacionales inherentes a la función de supervisión

A nivel operacional pueden identificarse tres áreas básicas de dominio, las cuales debe poseer todo recurso humano que ejerce funciones de supervisión. Estas son:

1. dominio del conocimiento
2. destrezas personales; y
3. manejo del componente humano

Todas pueden aplicarse a cualquier tipo de organización, así como a cualquier nivel de la estructura organizacional.

[Dominio del Conocimiento]

En primer término, es importante señalar que el dominio del conocimiento, tanto a nivel teórico como técnico, es fundamental en el ejercicio efectivo de dicha función. Es necesario admitir que resulta muy incómodo para ambas partes, supervisor y supervisado o supervisados, así como para la totalidad del grupo de trabajo, encontrarse con la situación de que el recurso humano a quien se le han designado las funciones de supervisión no domina, o en el peor de los casos, carece del conocimiento apropiado para ejercer dicho rol. Por otra parte, el que el supervisor se envuelva en actividades dirigidas a desarrollar destrezas personales y profesionales, se relacionen directamente o no con sus funciones, puede contribuir definitivamente a una mejor ejecución de su rol. Tratándose de que las organizaciones contemporáneas operan en un ámbito tan dinámico, el imprimir conocimiento fresco al proceso ciertamente aporta positivamente al logro.

[Destrezas Personales]

La segunda área de dominio inherente a la función de supervisión es la relativa a las destrezas personales que todo supervisor debe poseer. Aquí, queremos resaltar las que, a nuestro juicio, son más importantes:

- a. la máxima utilización del tiempo
- b. la capacidad de delegar tareas y funciones

- c. la capacidad de establecer metas y objetivos, así como proyectar los mismos; y,
- d. la capacidad de resolver problemas

La máxima utilización del tiempo

La utilización del tiempo en forma deficiente contribuye a generar ansiedad, cansancio o fatiga, y frustración tanto para el que ejerce la función de supervisión como para los componentes del grupo de trabajo afectado. Puede traducirse además, en falta de organización de la unidad, conflictos interpersonales, falta de comunicación, excesivo papeleo, no-delegación o delegación inadecuada, interrupciones indebidas; y, en la proyección de una imagen pobre o negativa de la unidad de trabajo.

La máxima utilización del tiempo plantea un ejercicio continuo de planificación y establecimiento de objetivos, así como de prioridades. Esto, dirigido obviamente a obtener la totalidad de los resultados propuestos. Cuando un supervisor se enfrenta, por ejemplo, con la realización de trabajos, fuera del calendario regular, es recomendable que desarrolle un plan de trabajo ajustado a esa necesidad particular y lo distribuya entre los componentes de la unidad. De esta forma no se altera significativamente la proyección de trabajo regular de la unidad.

La organización del área y de los materiales de trabajo así como el trabajar en forma sistemática contribuye además a la máxima utilización del tiempo. No puede olvidarse sin embargo, que estamos tratando con seres humanos y que en determinadas circunstancias, actuar con flexibilidad producirá mayores y mejores resultados.

La capacidad de delegar tareas y funciones

Es muy importante que el supervisor posea o desarrolle la capacidad de delegar. El imprimirle sentido de responsabilidad y autoridad a otros, genera mayor confiabilidad en los resultados de la ejecución. Todo supervisor debe evitar la tendencia a absorber todo el trabajo del cual tiene la responsabilidad formal y dedicar los bloques de tiempo que considere necesarios para adiestrar al personal a su cargo. Ambas actividades proveen para el desarrollo y posibilidad de ascenso de dicho personal, a la vez los saca fuera de la rutina y aumenta su productividad. El supervisor que tiene la capacidad real y efectiva de delegar se beneficia directamente en términos de que dispone de más tiempo para planificar. El delegar efectivamente requiere que el supervisor comunique de manera clara y concreta la ejecución que se espera del individuo o de los individuos envueltos en el proceso así como del tiempo para realizar la tarea o proyecto.

Otro aspecto importante es establecer las posibilidades y las restricciones e identificar si dicho personal requiere adiestramiento o instrucciones particulares para realizar la encomienda, esto último, sin incurrir en la subestimación. Además es importante tener paciencia, proveer apoyo, verificar y dar seguimiento al trabajo, así como el proyectar respeto a estas personas. Debe tomarse en cuenta la importancia de manejar lo que se delega en forma balanceada, no caer en los extremos de mucho o poco control. Tampoco debe recurrirse al uso del temor o represalias. Debe evitarse el generar una conducta de no-reconocimiento al individuo o individuos a quienes se le delegan las tareas o proyectos.

Planificación y establecimiento y metas y objetos

El ejercicio de planificación le permite al supervisor actuar en forma dirigida en torno a lo que ha diseñado y propuesto, evitando reacciones carentes de racionalidad. Ciertamente, el aspecto de planificación constituye el elemento más importante que puede adscribirse a la función de administración y supervisión. Como proceso, la planificación se fundamenta en el establecimiento de las metas y objetivos propuestos. Para ello, resulta indispensable poseer una habilidad razonable, mucha energía; y, no menos importante, advertir las posibles contingencias o adversidades.

Es fundamental que el supervisor separe un tiempo para planificar y visualizar en una forma realista y positiva las metas y objetivos que se propone alcanzar. Estos deben recogerse por escrito en forma breve y precisa, anticipando las restricciones y/o problemas que puedan plantearse, así como el tiempo aproximado en el cual deben producirse. La comunicación de este ejercicio a los componentes de la unidad de trabajo y/o de la organización es sumamente importante, según fuere el caso; y, por último, la ejecución de lo que se propone no debe hacerse esperar.

No puede descuidarse la importancia de obtener apoyo organizacional para iniciar cualquier plan de acción. Toda proposición debe tomar en consideración:

1. la posición del ejecutivo que va a autorizarla
2. presentarse por escrito en forma de síntesis
3. proveer alternativas
4. incluir un presupuesto
5. incluir relación de costos y beneficios; y,
6. hacer recomendaciones

Un supervisor tiene que desarrollar la habilidad de ser paciente y/o estratégico; y, entender que, no importa el proyecto o la idea de que se

trate, sin apoyo no camina. La decisión a corto plazo en este caso, debe ser la de archivar el proyecto, pero no darse por vencido, sino estar alerta para ver en qué momento surgen las condiciones adecuadas para presentarlo nuevamente, aún cuando sea con modificaciones.

Solución de problemas

Todo administrador se enfrenta continuamente ante la situación de resolver problemas de diversos tipos. De hecho, de esto es que trata la gestión administrativa, de administrar problemas. Para ello es necesario que dicho funcionario posea la habilidad de abordar todas y cada una de las situaciones que se planteen de una manera asertiva; y, como consecuencia, eficientemente.

El proceso de solución de problemas requiere una definición lo más concreta posible del problema que ha surgido. Una vez se ha levantado información suficiente al respecto, se está en condiciones de generar una serie de alternativas y de sugerir alternativas conducentes a su solución. El plan de acción debe trazarse a partir de dichas recomendaciones, tomando en consideración aquella alternativa o alternativas que generen el menor conflicto. Procede entonces, ejecutar la alternativa de solución seleccionada; y, definitivamente darle seguimiento a la misma a los fines de asegurarse de que en efecto el problema ha sido corregido o está en vías de corregirse, así como de poder advertir si hay la necesidad de introducir algún cambio en el proceso.

[Manejo del Componente Humano]

La tercera área de dominio inherente a la función de supervisión se relaciona con la administración o manejo del componente humano. Aquí haremos referencia específica a los siguientes aspectos:

- a. Manejo de conflictos
- b. acciones disciplinarias y despido
- c. comunicación; y,
- d. reconocimiento

Conflicto

Un aspecto inherente a la función de supervisión es el manejo de conflictos. Es necesario tener presente que, en principio, el conflicto es normal, que puede plantearse en cualquier momento; y, que ha de ser administrado efectivamente.

No puede obviarse el hecho de que, en muchas ocasiones, una situación conflictiva produce resultados positivos para la organización. Sin

embargo, es importante estar alerta a este tipo de situación y reaccionar rápidamente para controlarla, ya que el descontrol de este tipo de asunto resulta muy costoso para todos los componentes de la organización. Esto requiere, manejar el conflicto, como ya mencionáramos en forma ágil. Además, es importante identificar la fuente o causa del problema que produce el conflicto y manejarlo cara a cara, tomando en consideración los rasgos de personalidad de los actores envueltos. Resulta efectivo el solicitar a las partes una exposición de los hechos, su percepción del problema y alternativas para su solución. Dicho proceso debe ser lo más racional posible, evitando al máximo las emociones. Luego, el supervisor, teniendo ya un cuadro bastante claro al respecto, está en posición de tomar la decisión que estime pertinente, así como de realizar los ajustes necesarios, si es que es posible, para que el clima de trabajo vuelva a la normalidad. Se hace imperativo para el supervisor programar actividades de seguimiento dirigidas a asegurarse de que el problema ha quedado resuelto o está en vías de resolverse en un futuro cercano. De lo contrario, el malestar irá en aumento y hará crisis.

Acciones disciplinarias y despido

Otro aspecto importante se relaciona con las acciones disciplinarias. Si algo incomoda a un supervisor es el tener que ejercer la función de disciplinar. La necesidad de iniciar acciones disciplinarias surge, básicamente, de la ineficiencia de la ejecución de los empleados, muchas veces, producto de la carencia de las destrezas necesarias para el desempeño de sus funciones. En otras ocasiones, surge por problemas de conducta que provienen de actitudes negativas, tanto individuales, como colectivas, relacionadas y no relacionadas directamente con el empleo.

Al identificar conductas que puedan ser motivo de acción disciplinaria o despido, el supervisor puede administrar las mismas iniciando acciones preventivas, tomando en cuenta, por ejemplo, la personalidad individual de los actores envueltos; y, recurrir a llamarle la atención al respecto verbalmente y haciendo uso de un estilo firme pero sin rudeza. Otra acción comprobada como efectiva es la de reforzar continua y positivamente al empleado que plantea este tipo de problema. Si el problema prevalece, el supervisor se ve precisado a recurrir a la acción de disciplinar mediante comunicación escrita. Sugerimos que debe evitarse llegar hasta ese punto, aunque hay evidencia empírica de que este tipo de amonestación actúa como correctivo inmediato en algunos casos.

Cuando un supervisor entra en la actividad de disciplinar, debe asegurarse de comunicar en forma clara y precisa la conducta del empleado que ha provocado la acción disciplinaria. Debe explicar además, el efecto de dicha conducta en el grupo de trabajo. Es importante especificar la acción

disciplinaria a tomar; y, que le corresponde al empleado hacer para corregir la falta, así como cuando lo tiene que hacer. Es fundamental que el empleado afectado entienda y acepte la acción disciplinaria así como la ejecución esperada. Esta acción debe ser razonable y realizable, e indicar qué consecuencia o efecto positivo habrá de producirse si el empleado la pone en práctica.

Una alternativa efectiva en la prevención de acciones disciplinarias, al alcance del supervisor, es el adiestramiento de los recursos humanos a su cargo. Esta actividad, si se administra adecuadamente, crea las condiciones para la reducción de acciones disciplinarias, las cuales, a su vez, pueden conllevar transferencias o despidos, cosa que debe evitarse al máximo tanto por los costos fiscales, como por los costos emocionales que acarrea este tipo de decisión.

Comunicación

Otro aspecto inherente al manejo de recursos humanos es la comunicación. No es posible obtener resultados positivos ni a nivel individual ni a nivel organizacional cuando la comunicación es deficiente. Existe gran cantidad de barreras que interfieren en el proceso de comunicación. Las mismas se manifiestan tanto a nivel verbal como escrito. El supervisor tiene que ser creativo y, utilizar recursos para facilitar la comunicación efectiva.

La comunicación debe producirse estableciendo las ideas en forma clara y concreta; y, si es preciso repetir, para asegurarse de que el mensaje se reciba adecuadamente. Es importante, además, darle seguimiento directo o indirecto, a lo que se comunica por la vía formal o informal. Esto, ya que hay evidencia empírica de que existe una relación directa entre lo que se comunica y la forma en que se comunica; y, el resultado de la ejecución.

Reconocimiento

Un aspecto bastante descuidado en el manejo de recursos humanos se relaciona con el reconocimiento a la ejecución y al esfuerzo. Cuando nos encontramos con organizaciones en las cuales la propia naturaleza de los puestos no proveen para que el incumbente encuentre su trabajo interesante; y, por otra parte la remuneración no es buena, como supervisores, tenemos que insuflarle a estos recursos humanos sentido a la labor que realizan; y, que se sientan satisfechos de su ejecución.

Con frecuencia ocurre que el supervisor no comunica al empleado información respecto a su ejecución. El estilo de supervisión más utilizado es el de resaltar los aspectos negativos, cuando lo que deben reforzarse son

las conductas positivas. Algunas formas sencillas de reconocimiento dentro de la unidad de trabajo; y, de las cuales hay evidencia empírica de que contribuyen a obtener mejores resultados, son, la motivación a la ejecución más óptima, utilizando el acercamiento personal; y, el reconocimiento apropiado del empleado entre sus compañeros de trabajo y familiares.

Estilos y pautas de administración y supervisión

Desde fines de la década de 1940, se han venido realizando una serie de investigaciones dirigidas a identificar los tipos de estructura y diseño organizacional; y, los principios y métodos de dirección y liderato que dan como resultado la mayor productividad, el menor índice de ausencia, el menor índice de movilidad o cambio de personal y la mayor satisfacción en el trabajo. Tanto los estudios realizados como los que están en proceso actualmente en distintas organizaciones, tanto en el sector privado como el sector industrial y de gobierno; han tenido y tienen como finalidad medir y examinar los tipos de dirección y las variables relacionadas, que utilizan aquellas unidades de cada organización que han sido identificadas como las mejores, en contraste con las que emplean las unidades identificadas como las más ineficientes. En síntesis, estas investigaciones están contribuyendo a levantar información respecto a los estilos y orientaciones más efectivos en el ámbito o escenario de trabajo.

Existen dos enfoques básicos de administración y supervisión de recursos humanos que prevalecen en el ámbito organizacional. Uno que hace énfasis en lograr una máxima producción; y, otro que hace hincapié en los recursos humanos envueltos en el proceso de producción. El primer enfoque enfatiza en los resultados y procura que se utilicen los métodos de producción más adecuados, el que se cumpla con el horario y la tarea asignada; y, que se obtenga un volumen alto de producción. El segundo enfoque, centrado en los empleados, trasciende al primero, en tanto y en cuanto entra en la consideración de los problemas humanos de los que participan en el proceso de producción.

El supervisor orientado hacia los empleados se preocupa por aspectos tales como:

1. el constituir un equipo de trabajo que pueda producir resultados efectivos
2. en adiestrar a estas personas tanto para que ejecuten bien en su trabajo actual así como a que se desarrollen y puedan ascender dentro de la organización.

Contrario a asumir una conducta punitiva y de amenaza, el supervisor orientado hacia el empleado se interesa en brindar apoyo y comprensión en problemas relacionados y no relacionados con el empleo.

De este planteamiento surge entonces la interrogante de ¿cuál orientación provee los mejores resultados? Una gran variedad de estudios realizados en distintos tipos de organizaciones, muestran que los supervisores que obtienen la mejor producción, la mejor motivación y los niveles más elevados de satisfacción de los empleados son aquellos que poseen mayor énfasis en el aspecto humano que en la producción. De estas investigaciones, surge un punto importante: los supervisores centrados en los empleados, tienden a reconocer que el lograr una buena producción constituye también una de sus principales responsabilidades.

Se ha encontrado además en algunas de estas investigaciones que la cercanía de la supervisión está relacionada con la orientación de la supervisión. La supervisión estrecha tiende a asociarse con una menor productividad, y una supervisión más general con una productividad más alta. La baja productividad conduce, a veces, a una supervisión más estrecha, lo cual a su vez provoca una baja productividad. La cercanía de la supervisión tiene también relación con las actitudes de los empleados hacia sus supervisores. Se ha encontrado que los empleados que trabajan bajo condiciones de supervisión estrecha, tienen una actitud menos favorable hacia sus supervisores que aquellos que trabajan bajo condiciones de supervisión más generales.

Los resultados de las investigaciones realizadas hasta el presente demuestran claramente que no hay un conjunto de prácticas específicas de supervisión que constituya el método más correcto o mejor de supervisión. Un estilo de supervisión puede producir resultados positivos en una situación específica; y, sin embargo, producir resultados negativos en una situación distinta.

Factores de situación relacionados con la eficiencia y efectividad administrativa

Ahora vamos a plantearnos lo siguiente: ¿un administrador debe ocuparse principalmente en dar instrucciones de ejecución claras y precisas, o debe preocuparse ante todo por los sentimientos y las actitudes de los recursos humanos a su cargo, de modo que pueda establecer una relación efectiva con ellos? ¿debe mostrarse decidido y planificar para el grupo, o debe inducir a los miembros del grupo a que desarrollen ideas y colaboren con él, de forma tal que se sientan automotivados para ejecutar al máximo? Estas interrogantes representan, en términos bastante sencillos, la principal controversia actual sobre el adiestramiento de gerentes y la teoría de las organizaciones.

La doctrina ortodoxa de adiestramiento, la cual ha predominado hasta hace relativamente poco tiempo, postula que el dirigente debe ser el cerebro del grupo. Es a éste a quien corresponde planificar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar el trabajo realizado por los componentes de su grupo. En la década de 1940 surge un nuevo enfoque, orientado hacia las relaciones humanas, no dirigido y centrado en el grupo. Este enfoque propone que: la función principal de un administrador consiste en permitir a los miembros del grupo autodirigirse, desarrollar y mantener un ambiente de trabajo que permita a los miembros del grupo contribuir en la forma más creativa y efectiva a la realización de las tareas.

No hay respuesta concreta y satisfactoria sobre cuál de los dos enfoques de dirección es más eficiente. En efecto, los estudios desarrollados, favorecen uno y otro enfoque. Por otro lado, varios teóricos de la gerencia han llegado a la conclusión de que distintos grupos de trabajo requieren distintos tipos de dirección. Luego, es importante advertir que el factor de situación resulta determinante respecto al tipo de dirección a utilizarse. Sin embargo, este conocimiento no es muy útil, a menos que podamos identificar las condiciones en las que funcionarán mejor esos dos estilos de administración.

Para poder identificar cuál es el estilo de dirección que mejor se ajusta a una situación particular dada es necesario ubicar los factores importantes que influyen y determinar, en gran parte, el estilo de dirección que se requiere en situaciones diferentes. Constituye un error pensar que todos los grupos o equipos de trabajo son iguales; y, que por lo tanto, requieren el mismo tipo de dirección. Si la gerencia es, de hecho, un proceso en el cual se influye en otras personas para que trabajen en equipo eficientemente en una tarea común, entonces es importante hasta qué grado es fácil o difícil para el administrador ejercer su influencia en una situación particular.

Las investigaciones realizadas en esta área hasta el presente establecen que hay tres factores principales que afectan la influencia de la dirección:

1. las relaciones entre el dirigente y sus miembros,
2. la estructura de la tarea; y
3. el poder del puesto

El factor más importante para determinar la influencia de dirección de un supervisor, se relaciona con el grado o nivel de confianza y afecto que le tienen los miembros del grupo; y, hasta qué punto están dispuestos a seguir sus indicaciones. Los supervisores en los cuales se confía y quienes resultan agradables, no requieren, evidentemente, poderes o un nivel jerárquico especial para lograr la realización de las tareas. El segundo factor importante es la estructura de la tarea. Aquí nos referimos al grado

en el cual la tarea se define y comunica claramente al grupo de trabajo, etapa por etapa; o, en cambio permanece indefinida y oscura. Las tareas vagas y ambiguas o no estructuradas hacen difícil ejercer la influencia de dirección, ya que ni el supervisor, ni el personal a su cargo saben exactamente lo que deben hacer, ni cómo realizarlo.

Una organización puede ejercer mayor control de la calidad del rendimiento de un grupo, sólo si la tarea se define claramente y se programa o estructura. Sin embargo, en el caso de las tareas mal definidas, vagas o no estructuradas, la organización y el supervisor tienen muy poco control y poder directo; por ejemplo, una supervisión estrecha, puede asegurar que un individuo realice una tarea adecuadamente, pero no que necesariamente la realizará con creatividad. Por tanto, resulta más fácil ser supervisor en una situación de tarea estructurada en la que todo se define claramente. En una situación no estructurada, en la que el supervisor y el grupo a su cargo afrontan un problema complicado y mal definido, resulta más difícil supervisar.

Por tanto, resulta más fácil ser supervisor en una situación de tarea estructurada en la que todo se define claramente. En una situación no estructurada, en la que el supervisor y el grupo a su cargo afrontan un problema complicado y mal definido, resulta más difícil supervisar.

En tercer lugar tenemos el poder del puesto. Esto es distinto de cualquier poder personal que pueda poseer el supervisor. Definitivamente, a partir del poder del puesto, aumentará o disminuirá la capacidad del supervisor de ser eficiente y efectivo en su organización. Evidentemente, ejercer la influencia de dirección será más fácil en un grupo en el que los miembros sientan afecto por un supervisor poderoso, con un trabajo claramente definido con claridad; y, será difícil en un grupo que sienta desagrado por un supervisor quien tiene poco poder y quien imparta trabajo en una forma sumamente ambigua. Resulta más fácil, por ejemplo, ser el supervisor de un equipo de trabajo de construcción en donde el lineamiento de trabajo está definido por un plano, que coordinar un equipo de trabajo compuesto por distintos miembros de una organización cuya tarea es desarrollar nuevas políticas de acción.

A nuestro juicio, la dimensión más importante de las tres es la de las relaciones entre el supervisor y el personal a su cargo; y, la menos importante es la dimensión del poder del puesto. Por ejemplo, probablemente, un recurso humano ubicado en una categoría baja dentro de la jerarquía organizacional puede dirigir a un grupo de trabajo de categoría superior en una tarea estructurada; sin embargo, no resulta fácil para un supervisor que no tiene el respeto del grupo de trabajo, el dirigir eficientemente y efectivamente una sesión creativa de formulación de políticas, aún cuando ocupe una posición importante dentro de la organización.

Respecto al modo en que varía el estilo eficiente de dirección con la

situación, se han realizado una gran cantidad de estudios en torno a situaciones de la vida real. Los hallazgos de éstos apuntan a que:

1. tanto los supervisores coercitivos, autocráticos y orientados a las tareas, así como los no directivos y orientados a las relaciones humanas tienen éxito en ciertas condiciones,
2. el estilo de dirección debe determinarse a partir del grado en que sea favorable la situación dada para el supervisor,
3. en situaciones muy favorables o muy desfavorables, en las que se requiera realizar una tarea mediante el esfuerzo de grupo, el supervisor autocrático, coercitivo y controlador de tareas es el que da mejores resultados; y que,
4. en situaciones de dificultad intermedia, el supervisor tolerante, flexible y no directivo es el que obtiene mejores resultados.

La variedad de estilos de gerencia resulta evidente, sobre todo, en organizaciones que experimentan cambios significativos en los procedimientos de funcionamiento. Por ejemplo, se espera que el recurso humano que ejerce funciones de supervisión es una organización que funciona en forma rutinaria, imparta instrucciones que el personal a su cargo pueda seguir. Sin embargo, la rutina no resultará adecuada en situaciones de crisis, en donde la tarea, se hará ambigua, y no estructurada. En situaciones como éstas, el supervisor eficiente modificará su conducta, pasando del estilo coercitivo al no directivo y tolerante, hasta que la situación vuelva a la normalidad.

Lo anterior nos lleva a plantearnos el tipo de supervisor que debemos procurar atraer y desarrollar en nuestras organizaciones. Resulta evidente que lo más deseable es atraer recursos humanos que posean el conocimiento, la competencia y la flexibilidad necesarias, lo cual les habilitará para ejercer aquel estilo de supervisión que mejor se ajuste a la situación. Si nos trasladamos a lo que es posible realizar con los recursos que ya forman parte del componente organizacional, podemos sugerir algunas alternativas:

1. cambiar el poder del puesto del supervisor,
2. cambiar la estructura de la tarea; y,
3. modificar las relaciones entre el supervisor y los componentes del grupo de trabajo.

Si la alternativa es cambiar el poder del puesto del dirigente, a éste se le pueden asignar recursos humanos de igual o similar categoría; o, de menor categoría. Se le puede dar toda la autoridad necesaria para ejecutar sus funciones o exigírsele consultar con los miembros de su grupo o, inclusive, que obtenga el consentimiento unánime para todas las decisiones. Para ello, pueden seguirse estrictamente los canales de la organización, lo cual aumenta el prestigio del supervisor; o establecer una comunicación directa con él y con los miembros de su grupo.

Si por el contrario, la alternativa es cambiar la estructura de la tarea, se plantea la posibilidad de que en unos casos las tareas asignadas deban aclararse en forma detallada y en otros casos puedan impartirse instrucciones generales.

Por otra parte, existe evidencia empírica que sostiene que la modificación de la composición de un grupo cambia la relación del supervisor con su grupo de trabajo, lo cual entra en la tercera alternativa. Esto puede lograrse mediante el aumento o disminución de la heterogeneidad del grupo, incorporando a personas con actitudes, creencias y trasfondos similares, o incluyendo a empleados con diferencias en estos renglones.

Comentario final

Estos son sólo algunos ejemplos de lo que puede hacerse. Lo verdaderamente importante es explorar la posibilidad de visualizar un arreglo organizacional distinto y alejado del esquema tradicional, el cual permita utilizar al máximo el potencial del recurso humano en los diferentes niveles de la organización. Realmente, estamos hablando de asumir posturas más flexibles para enfrentar las restricciones impuestas tanto por la estructura interna de la organización como las restricciones que plantean las relaciones de interdependencia con las organizaciones externas enmarcadas en el contexto social más amplio.

BIBLIOGRAFIA

- Aldrich, H.E. y Pfeffer, J., "Environments of Organizations". *Annual Review of Sociology*, 1976, 2,, 79-105.
- Alpander, G.G., *Human Resources Management Planning*, New York: AMACOM Book Division, 1982.
- Bacharach, S.D. y Lawler, E.J., *Power and Politics in Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 1980.
- Baron, R.A., *Behavior in Organizations: Understanding and Managing the Human Side of Work*. Boston: Allyn and Bacon, 1983.
- Bass, B.M., *Organizational Psychology*. Boston: Allyn and Bacon, 1965.

- Becker, F.D., *Workspace: Creating Environments in Organizations*. New York: Praeger, 1981.
- Chruden, H.J. y Sherman, A.W., *Managing Human Resources*. Ohio: South-Western Publishing Co., 1984.
- Crozier, M., *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: The University of Chicago Press, 1964.
- Cyert, R.M. y March, J.C., *A Behavioral Theory of the Firm*. New Jersey: Prentice Hall, 1963.
- Davidson, W.H., *Global Strategic Management*. New York: John Wiley and Sons, 1982.
- Davis, K., *Human Behavior at Work: Organizational Behavior*. New York: McGraw Hill, 1977.
- Denhardt, R.B., *In the Shadow of Organization*. Kansas: The Regent Press of Kansas, 1981.
- ., *Theories of Public Organization*. California: Brooks-Cole Publishing Company, 1984.
- Ditcher, E., *Motivating Human Behavior*, New York: McGraw-Hill Book Co., 1971.
- Flippo, E.B. *Personnel Management*. New York: McGraw-Hill Book Company, 1984.
- Gamson, W.A., *Power and Discontent*. Illinois: The Dorsey Press, 1968.
- Gibson, J.L.; Ivancevich, J.M y Donnelly, J.H., *Organizations: Behavior, Structure, Processes*. Texas: Business Publications, Inc., 1982.
- Johnson, R.J., *Executive Decisions*. Ohio: South-Western Publishing Co., 1976.
- Katz, D. y Kahn, R.L., *The Social Psychology of Organizations*. New York: John Wiley and Sons, 1966.
- Kerlinger, F.N., *Foundations of Behavioral Research*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1973.
- Klein, S.M. y Ritti, R.R., *Understanding Organizational Behavior*. Massachusetts: Kent Publishing Company, 1980.
- Landau, M., "The Concept of Decision-Making in the Field of Public Administration, en Mailich, S. y Van Ness, E., *Concepts and Issues in Administrative Behavior*. New York: Prentice Hall, 1962.
- Lawless, D.J., *Organizational Behavior*. New York: McGraw-Hill, Inc., 1981.
- Meyer, M.W., *Bureaucratic Structure and Authority*. New York: Harper and Row, 1972.
- Miles, R.E. y Snow, C.C., *Organizational Strategy, Structure and Process*. New York: McGraw-Hill, 1978.
- Miller, D.C., *Handbook of Research Design and Social Measurement*. New York: Longman, Inc., 1977.
- Mintzberg, H., *The Nature of Managerial Work*. New York: Harper and

- Row, 1973.
- _____, *The Structuring of Organizations*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1979.
- Mirvis, P.H. y Borg, D.N., *Failures in Organization Development and Change: Cases and Essays for Learning*. New York: John Wiley and Sons, 1977.
- Mitchell, T., *People in Organizations: An Introduction to Organizational Behavior*. New York: McGraw-Hill Book Company, 1982.
- Mohr, L.B., *Explaining Organizational Behavior: The Limits and Possibilities of Theory and Research*. San Francisco: Jossey-Bass, Inc., 1982.
- Ouchi, W., "Relationship Between Organizational Structure and Organizational Control". *Administrative Science Quarterly*, 1977, 22, 95-113.
- Pfeffer, J., *Organizational Design*. Illinois: Harbun Davidson, Inc., 1978.
- _____, "Power and Resource Allocation in Organizations". En Straw, B.M. y Salancik, G.R., Eds. *New Directions of Organizational Behavior*. Chicago: St. Clair Press, 1977.
- _____, y Salancik, G.R., "Determinants of Supervisory Behavior: A Role Set Analysis". *Human Relations*, 1975, 28, 139-154.
- _____, y _____, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row Publishers, 1978.
- Schuler, R.S., *Effective Personnel Management*. New York: West Publishing Co., 1983.
- Scott, W.R., *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1981.
- Seidman, H., *Politics, Position and Power: The Dynamics of Federal Organization*. New York: Oxford University Press, 1975.
- Siegel, L. y Lane, I.M., *Personnel and Organization Psychology*. Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1982.
- Simon, H.A., *Administrative Behavior*. New York: The Free Press, 1976.
- _____, y March, J.C., *Organizations*. New York: John Wiley and Sons, 1958.
- Sisk, H., *Management and Organizations*. Cincinnati: South-Western Publishing Co., 1981.
- Tosi, H.L. *Organizational Behavior and Management: A Contingency Approach*. New York: John Wiley and Sons, 1982.
- Thompson, V., *Bureaucracy and Innovation*. Alabama: Alabama University Press, 1969.
- Van de Ven, A.H., *Perspectives on Organization Design and Behavior*. New York: John Wiley and Sons, 1981.
- Vroom, V.H. y Yetton, P.W., *Leadership and Decision Making*. Pittsburg: University Press, 1973.

Wexley, K.N. y Yukl, G.A., *Organizational Behavior and Personnel Psychology*. Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1984.

Yuchtman, E. y Seashore, S.E., "A System Resource Approach to Organizational Effectiveness". *American Sociological Review*, 1967, 32, 891-903.