

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

SELECCION DE TEMAS SOBRE ADMINISTRACION PUBLICA

Tema XVIII

**LA PSICOLOGIA SOCIAL
Y LA FORMACION DEL ORDEN DISCIPLINARIO ADMINISTRATIVO**

Dr. ROBERTO MEXIGOS VITALE

Montevideo

1964

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION
INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

SELECCION DE TEMAS SOBRE ADMINISTRACION PUBLICA
TOMO XVIII

LA PSICOLOGIA SOCIAL
Y LA FORMACION DEL ORDEN DISCIPLINARIO ADMINISTRATIVO

Cont. ROBERTO MEXIGOS VITALE

MONTEVIDEO
1964

LA PSICOLOGIA SOCIAL EN LA FORMACION DEL ORDEN DISCIPLINARIO.-

SUMARIO

CAPITULO I: LA PRESENCIA DEL FACTOR HUMANO EN LAS RELACIONES DE TRABAJO.-

- 1.- El individuo y la formación de la personalidad.
- 2.- La integración de los grupos administrativos.
- 3.- Organización informal y liderazgo en la Administración Pública.

CAPITULO II: PROCESO GENETICO DEL DESEQUILIBRIO DISCIPLINARIO.-

- 1.- La controversia Motivación - Frustración.-
 - A.- Diagnósticos y Características.-
 - B.- Consecuencias Sociales.-
- 2.- La Disciplina Represiva.-
 - A.- Concepto Jurídico - Social.-
 - B.- Administración del Sistema.
 - C.- El ocaso institucional.-

CAPITULO III: COOPERACION ADMINISTRATIVA Y EQUILIBRIO DISCIPLINARIO EN LA FUNCION PUBLICA.-

- 1.- Disciplina Preventiva y Orden Social.-
 - A.- Concepto y Evolución.-
 - B.- Los principales generadores.-
 - 1.- El aporte de la Psicología Social. Planteamiento.
 - a) Tratamiento de Grupos y Conducta Colectiva.
 - b) El análisis Sociométrico.
 - c) Los Grupos de Presión y la Burocracia.
 - 2.- La dinámica interactiva de metas.-
 - a) La organización Formal y la Política de Incentivación.-
 - b) La Administración de Personal.
 - c) El Derecho Estatutario.
 - d) Capacitación en el Servicio y Supervisión.
 - e) Tecnoocracia y Automación.
 - f) El Comportamiento Administrativo y la Técnica de las decisiones.-
- 2.- Perspectivas finales.
 - Bibliografía consultada.-

P R E F A C I O

Al encarar la presente investigación, aspiramos, como objetivo primario, extender los aportes de la Psicología Social al campo de la Administración. Hasta ahora, la industria ha monopolizado el usufructo de los enfoques psicosociales; empero, sus propios estudiosos reconocen que aún se encuentran en la infancia del proceso de sistematización. Es de imaginar, entonces, que en el campo administrativo, la problemática sea aún más virgen, al no existir, prácticamente, sedimentos bibliográficos al respecto. No por ello, los análisis de la conducta humana y procesos de adaptación al ambiente social, tienen menos importancia que en el campo de la industria. Es obvio que debemos trascender la temática primitiva vinculada a la selección de personal, valoración de méritos o evaluación de tareas. La Psicología Social acompaña al fenómeno administrativo en todas sus fases y manifestaciones, en el análisis del individuo, el grupo y la organización.

En una aproximación global, los objetivos complementarios se vinculan al examen de la interpenetración de variables que condicionan la enunciación de una teoría del comportamiento administrativo.-

Resultan aquí, en esta cruzada administrativa, de gran ayuda los estudios de Simón y Pfiffner, como precursores y gestores de una filosofía que, hoy, tiene como cultores máximos a los creadores del llamado modelo de fusión.-

En el mismo se intenta la coordinación en la cúspide, de las variables que interaccionan mutuamente en la morfología de la cooperación entre la Administración y sus agentes.-

En el primer capítulo, se exponen brevemente los lineamientos que adopta el factor humano, dentro de la organización formal e informal administrativa; se precisan, únicamente, los aspectos que se relacionan directamente con nuestro campo de estudio. Quedan sin ventilar y desarrollar una gran cantidad de apartados referentes al individuo y al grupo, cuya profundización, insumiría una investigación especial.-

En el segundo capítulo, se esboza un desarrollo del desequilibrio disciplinario, desde un punto de vista genético, partiendo de la simbiosis, motivación- frustración, para pretender ubicar y definir el concepto de Disciplina Represiva. La misma se estructura en un análisis jurídico -humano- institucional.-

En el tercer capítulo, se examinan las variables que tienden a la conformación del equilibrio disciplinario, desde el ángulo psicosocial, con el fin de arribar a una posible identificación de metas en la trilogía de factores: individuo, grupo y organización.-

En fin, priva en toda la investigación, el objetivo primariamente definido; su sólo planteamiento justifica este intento.-

CAPITULO I: LA PRESENCIA DEL FACTOR HUMANO EN LAS RELACIONES DE TRABAJO.-

1.- El individuo y la formación de la personalidad.-

El objetivo de la Psicología Social es el estudio de la personalidad en el proceso de interacción, es decir, en su condición social y asumiendo roles y papeles. Por lo tanto, el enfoque que se haga del individuo, a efectos de nuestra investigación, no puede ser otro que el análisis de la conducta de adaptación entre la sociedad y el individuo, que incluye el comportamiento dinámico del concepto de personalidad. Este aspecto primario que asume la conducta humana tiene un gran valor, pues, a veces, olvidamos que la organización es un grupo de personas en recíproca influencia, y, como señalan, Simón, Smithburg y Thompson, "enferman, sienten hambre, se encolerizan, se desalientan, están felices o tristes. Su conducta está suspeditada a una amplia variedad de influencias que operan desde antes de su nacimiento y los rodean, en todo momento desde todas las direcciones" (1)

Del aporte de psicólogos y sociólogos, no encontramos pensamiento más sintético y completo, que el expuesto por Kluckhohn y Murray, para integrar lo que, realmente, constituye la personalidad:

Todo hombre es:

- como los demás hombres;
- como algún otro hombre;
- como ningún otro hombre.

Podemos concebir, entonces, la personalidad en su condición social, anotando la interactiva influencia de las variables, herencia, cultura y experiencia.-

Del carácter unitario y universal legado por la constitución biológica, pasamos a las leyes del aprendizaje y la motivación, para, finalmente, llegar al criterio distintivo, de las experiencias vitales, percibidas y respondidas en forma diferente por todos los hombres.

"El organismo viviente nunca es estable; cambia constantemente a lo largo de su vida. Así como la estructura física crece y se diferencia, también existe el correspondiente desarrollo de las formas de conducta. La adaptación se relaciona nítidamente con la edad y el desarrollo fisiológico y psicológico del individuo.... El concepto de personalidad se relaciona con la organización global de la adaptación del individuo en cualquier circunstancia" (2)

(1) Administración Pública, 69

(2) K. Smith y W. Smith, La conducta del hombre, 55.-

La personalidad es un conjunto social de predisposiciones organizadas, con intensidad y frecuencia limitadas, gestadas a través de sistemas biológicos, culturales y experimentales, que habilitan al hombre para la interacción social.-

De modo que resulta necesario acudir, para comprender el alcance de la personalidad, a sus raíces sociológicas, psicológicas, psiquiátricas y antropológicas.

En dichas ciencias vamos a encontrar las razones de las actitudes integradoras de la personalidad y la comprensión del proceso de participación social, entre el hombre y la sociedad.-

Así como el cuerpo humano es un todo organizado y equilibrado de sistemas con tendencia permanente al equilibrio, la personalidad también persigue su homeostasis, por medio de una verdadera línea dinámica. Potencialmente arranca en el plasma germinal, a partir de donde se edifica una estructura básica a la cual, la cultura y la experiencia modelan y orientan en el proceso de desarrollo somático, psíquico y biográfico:

"La personalidad es emergente, es decir no está presente en el acto del nacimiento y no aparece "de repente", sino que más bien se trata de un proceso de desarrollo en el cual el animal potencialmente social llega a ser un ente social en la actualidad. Los individuos no entran en la sociedad como meros ceros, sin otra propiedad auténtica que la capacidad para ser modelado, por las condiciones externas, sino que más bien comienzan dotados de capacidades y tendencias." (1)

Desde el momento que el niño se ubica como "yo", y comienza a distinguir la vigencia de un sistema de celos y simpatías, sufre la presencia de obstáculos. Descubre el valor del "otro", frente al suyo propio. Comienza a revestir los roles sociales, y asumiendo actitudes y funciones de personajes sociales salientes, comienza la crisis de su personalidad.-

El hombre nace como un ser culturalmente indiferenciado, La transformación se gesta por la aparición de las necesidades en su secuencia dinámica. Este proceso va del estado de tensión fisiológica, al de necesidad, que conduce al acto de restauración o satisfacción.-

Las necesidades determinan respuestas de comportamiento, que forman la base de la cultura, cuyas diferencias se asocian a las diferencias de personalidad.-

El aprendizaje es condición necesaria para la supervivencia del individuo y la matriz de socialización; constituye el tejido primordial para la adquisición de actitudes, es decir, orientaciones de valor hacia objetos, personas o cosas, en el plano de la interacción social.-

(1) Jack H. Curtis, Psicología Social, 45.-

En la adolescencia, se produce una nueva crisis de la personalidad, al entrar en conflicto los elementos personales y sociales, trastornados, en la imagen freudiana, por un culto narcisista del yo; declina el apoyo en el grupo primario familiar, aumenta la independencia, y el apoyo en los compañeros. Finalmente, en la madurez se produce la fijación de la personalidad, quedando como marco adecuado para constituirse en lo que Cooley llamó el "espejo para los otros" (1), en el sentido de que el personaje, asume mediante el aprendizaje, múltiples roles sociales.-

Comienza así, el período de las influencias sobre la actitud del individuo, que pueden clasificarse en tres grupos:

- a) Experiencias que han contribuido a formar su personalidad y su carácter;
- b) Influencias recibidas al ingresar a las organizaciones, con dos fuentes:
 - provenientes del organismo (organización formal e informal)
 - organismos externos (Asociación, Sindicato, etc.)
- e) Influencias canalizadas, como dice Simón, a través de la estructura social

En este complejo de influencias se produce la integración y disociación de la personalidad, la cual adquiere orientación hacia un campo medio, socialmente imaginado. Todas las desviaciones de este patrón medio llevan a los trastornos afectivos de tipo funcional y a las rupturas del proceso de interacción social. Surgen así los estados de perturbación y demás anormalidades conceptuadas como sociogénicas.-

En los actos sociales de este tipo, la personalidad, en su aspecto externo, carece de roles y status, que afecten la conducta de otros y, en el aspecto interno, existe una distorsión de la auto conciencia y el "yo". Las actitudes, en el primer caso, se originan por desequilibrios de los factores adquiridos, como experiencia y cultura.-

"Por comportamiento social hay que entender los actos del organismo que han sido aprendidos en el proceso interactivo con otras personas, proceso interactivo que envuelve no solo otras personas, sino también cosas. El organismo aprende por experiencia, y el aprendizaje es el beneficio que se obtiene de la experiencia.-

(1) También el psicólogo social americano George H. Mead, señalaba que el "yo", es una especie de depósito generalizado de las actitudes de los "otros", ya que ~~trasmite~~ ^{trasmite}, en el acto social y en la interacción ~~actúa~~ ^{actúa} un complejo reflejo de los muchos otros (la comunidad total) internalizados en nosotros, Tanto Cooley, como Mead, forman parte de la escuela sociológica americana, que conjuntamente con la escuela psicológica, ~~integran~~ ^{integran} las corrientes precursoras de la Psicología Social.-

En realidad el aprendizaje puede definirse como la alteración producida en el comportamiento , por la experiencia" (1).-

En el proceso de identificación con el grupo social, el individuo atraviesa situaciones de conflicto resultantes de experiencias sociales inadecuadas. Estos conducen a aprendizajes que no contribuyen a satisfacer las necesidades del "ego" (básicas o derivadas) y producen una deficiente adaptación del individuo a la socialización. (2).-

Debemos buscar siempre las causales de la ruptura social en una interacción desorganizada de factores; es el campo de la psicología etnológica, las experiencias ontogénicas y la herencia biológica.-

La Psicología Social, adoptando los lineamientos y métodos de Freud, explican que la personalidad opera, en la interacción, por una serie de mecanismos:

- a) La identificación, base del desarrollo del yo, por la cual se produce la adaptación de una persona a modelos determinados. El moldeamiento incluye cierta forma de imitación externa, o introyección, definida como la propia aceptación de las actitudes que caracterizan la conducta de otras personas con las cuales tenemos interacción;
- b) La proyección, que explica la imputación a otros o al mundo exterior de los motivos que guían nuestra propia conducta:
"Pueden darse numerosos ejemplos de proyección. Creemos que los demás hablan de nosotros a nuestras espaldas, porque por nuestra parte lo hacemos con los demás o al menos desearíamos hacerlo. La persona que siente deseos de quebrantar ciertas reglas morales, proyecta con frecuencia sobre individuos inocentes, pensamientos y actos que no le corresponden". (3)
- c) La reacción - formación, defensa contra la ansiedad, que traslada al inconsciente, ideas, intereses, deseos y sentimientos, inaceptables, pero que, en realidad, están latentes y constituyen la verdadera esencia de sentimientos opuestos que se trasuntan en el acto social.-

(1) A. Montagu, La dirección del desarrollo humano, pág. 279.-

(2) "La mayor parte de los incentivos que tiene el hombre para vivir derivan de su vida en sociedad. Si advierte que ya no hay un puesto para él en la Sociedad, si todo el mundo" le da de lado" y obra como si no existiese, probablemente le invadirá una apatía, una depresión que acabará en un estado protológico".-

A. Montagu, ob. cit., 130.-

(3) Kimball Young, Psicología Social, 157.-

Constituye, en cierto modo, algo semejante a la represión o inhibición, que tiende a apartar de nuestra conciencia los apetitos y deseos cuya vigencia causaríá desaprobación social.-

- d) Las reacciones sustitutivas, o compensaciones, que consisten en alcanzar objetivos desplazados o sustitutivos, como resultado de la frustración, tal como veremos más adelante;
- e) La fijación y la regresión, vinculadas a las líneas generalizadas y específicas de desarrollo y crecimiento del yo, en su triple aspecto de normalidad, fijación y regresión, según que el individuo alcance las etapas del desarrollo psíquico, se detenga en uno de ellos, o regrese atrás, hacia un estado más primitivo.-

Estos son, a grandes rasgos, los mecanismos por las cuales, se manifiesta la personalidad. El énfasis especial debe centrarse en el concepto de interacción, que vincula la personalidad con el aprendizaje social del individuo, permitiendo el análisis de los grupos y explicar el concepto de anormalidad, como ruptura del proceso social.-

"Todas las relaciones sociales de cooperación, sospecha, aversión y toda acción conjunta, son los productos de la interacción. Toda relación ulterior entre los grupos o entre un individuo y un grupo descansa en los acontecimientos primarios que tienen lugar entre persona y persona. No existe un sustituto de la interacción directa"(1).- Este juicio es muy representativo de la importancia de la teoría de la interacción, en la formulación de una ciencia del comportamiento en la cual se integre en un modelo dinámico al individuo, el grupo y la organización.

Por ello, enfocado el individuo, pasamos a enunciar los principios que rigen los grupos sociales, relativizados al campo de la Administración Pública.-

"El individuo puede considerarse así como una estrella en órbita; el grupo sería la galaxia de estrellas y, por último, está el universo, la estructura dentro de la cual tienen lugar todas estas actividades. En esta analogía, la organización tiene el papel de universo. Como tal, encierra propiedades únicas que difieren de las propias de cada uno de los miembros y de las correspondientes a los grupos que operan dentro de él" (2).-

(1) Salomón Asch, Psicología Social, 149.-

(2) Pfiffner y Sherwood, Organización Administrativa, 74.-

2.- La integración de los grupos administrativos.

Señala Simón que si se llevara a un gráfico, la relación de contactos que afronta un funcionario en el desempeño de sus tareas, se notaría la presencia en la organización:

- de un grupo pequeño con el cual tiene lugar el mayor número de contactos;
- un grupo mayor de contacto accidental y ocasional;
- una cantidad de personas, con las cuales no entra nunca en contacto.-

Es claro, que en la primera alternativa, el funcionario es integrante de un grupo social, (1) más concretamente, un grupo de trabajo. Este puede entonces ser conceptuado como una entidad dinámica, natural, coherente y homogénea, en interacción mutua, con una percepción consciente de su comportamiento en equilibrio, para el enfoque de una obra común.-

No vamos a hacer un análisis exhaustivo de los grupos administrativos, pues ocuparía toda la investigación. Interesa analizar la importancia que el mismo tiene dentro de la organización informal, por ser la fuente básica del control social. La gran influencia sobre la personalidad individual se describe por el proceso de cultura de grupo. Está demostrado que la conducta individual se ve estimulada, inhibida y modelada por la influencia que deriva del grupo social.-

El estudio es observable a través del enfrentamiento de la dicotomía grupos primarios y secundarios. En tal evento, el grupo primario permanente es el que se dedica a un tipo de interés o actividad determinada.- (2)

Veremos algunas características diferenciales y distintivas del grupo administrativo.-

(1) C. Barnard agregaba que las organizaciones pueden ser definidas por la coexistencia de un conjunto de pequeños grupos, variables y limitados. Al asociarse con una empresa cooperativa, el individuo ha aceptado una posición de contacto con otros individuos asociados de modo similar. De este contacto han de surgir interacciones entre esas personas, consideradas como individuos, y tales interacciones son de índole social" (Chester Barnard, The functions of the Executive, pág. 40).-

(2) Los grupos secundarios son organizaciones sociales e institucionales, con relaciones impersonales entre sus diferentes miembros. Las pautas de interacción surgen por la transmisión de reacciones en cadena de los integrantes entre sí. Desde este punto de vista la sociedad global puede considerarse como un grupo secundario de naturaleza especial y gran alcance. Se trata de una abstracción o ficción, ya que, como ente real, o asociación de contactos internos no tiene sentido.-

- a) Este grupo de trabajo, como los grupos sociales primarios, tiene objetivos y propósitos determinados, que se diferencian de la momentánea polarización a un objetivo, que observamos en otras formas de conducta colectiva, como la muchedumbre; En todos los casos debemos evaluar sus actividades como grupo y los sentimientos que unen a sus diferentes miembros, que determinan lo que Homans (1) llama el sistema interno del mismo. Por su intermedio, se generan las normas del grupo que se desarrollan en el proceso de interacción y sentimientos, y condicionan, desde adentro, la conducta social;
- b) Existe un equilibrio entre los diferentes grupos que componen una organización; es menester, sin embargo, admitir cierta dosis de individualidad a efectos de que no exista tendencia a la segmentación, y el conflicto. Si un grupo trata de elevarse por encima de otros el choque es inevitable. En todos los casos debe existir una identidad de metas, hacia la cual orientar los esfuerzos.- ¿Hay identificación en el grupo administrativo? Los conceptos de segmentación se observan con mucha frecuencia en las organizaciones públicas, y constituyen un factor de distorsión en las actividades de los grupos;
- c) El principio reconocido de que, para cambiar la conducta humana, vale más actuar a través del grupo y no del individuo, es bastante controvertible dentro del grupo administrativo; tal vez por la excesiva individualidad que caracteriza la conducta del funcionario público.-
- d) El grupo formal de trabajo y el grupo social informal coinciden en máximo grado dentro de la Administración. Existe un divorcio mayor que en las organizaciones industriales entre los diferentes departamentos. Pocas veces los funcionarios de una repartición tienen relaciones y contactos con otras reparticiones, sobre todo en lo que se refiere al sistema interno de contactos (pautas de conducta de grupo).
- e) Un factor diferencial del grupo de trabajo administrativo, radica en que todos sus miembros no tienen distribuido el trabajo en forma equitativa. El reparto injusto de la carga de trabajo, se traduce en la existencia de funcionarios que absorben la parte del león y otros que, prácticamente, contribuyen muy poco a los propósitos comunes.- De hecho las restricciones a la producción, como instrumento defensivo del grupo, no constituye un arma efectiva, pues el grupo no tiene el dominio de la distribución del trabajo dentro de los límites proporcionales al es-

(1) George C. Homans, El grupo humano, Capítulo I, 134 y siguientes.-

fuerzo de cada miembro.

f) Como consecuencia, tampoco funcionan en el grupo administrativo, las normas de control social, es decir "el proceso mediante el cual si un hombre se aparta de un grado anterior de obediencia a una norma, su conducta es retrotraída a dicho grado" (1). El equilibrio dinámico de los grupos es muy difícil de conseguir, ya que no existe estructura grupal consolidada que habilite la compensación de las desviaciones, básicamente cuando el grupo lucha por determinadas conquistas y la Administración lo enfrenta con firmeza en sus aspiraciones. Existe, en tal caso, un mayor problema originado por el conflicto de lealtades a los objetivos del grupo, la organización y la motivación individual.-

g) Los sistemas de selección y reclutamiento, basados en factores políticos, imponen, en el grupo administrativo, la existencia de grupos ilegales o camarillas, con mayor vigencia que en la organización industrial. Tal como dice Simón, la camarilla trata de quitar del medio a las personas que constituyen un obstáculo para la consecución de privilegios, convenientes ventajas: "Hay similitud entre la conducta de la camarilla y la política, pero ellas son siempre ilegales e inmorales. Donde las camarillas son poderosas los individuos descubren que hacerles el juego es la mejor manera de progresar"(2).-

Es fácil deducir que las Camarillas obran como un factor de segmentación dentro de la organización y constituyen un obstáculo no solo para la misión, sino, también, para la cohesión del grupo, su disciplina y control social que, a través de ellos, puede ejercitarse.-

h) Por último, la característica principal de la organización informal en campo administrativo, reside en la estructura y peso del liderazgo.- En efecto, el liderazgo es mucho menos visible que en la organización industrial. Es más; en muchas unidades administrativas no existe y todo se circunscribe a las pautas emanadas de la dirección general del grupo (Asociación).

Sus representantes en el lugar de trabajo, en general, adolecen de las condiciones primarias de liderazgo natural, básicamente no son las personas más adecuadas para orientar las situaciones en determinados momentos de importancia hacia los objetivos y metas del grupo.

(1) Homans, ob. cit., pág. 319.-

(2) Ob. cit., pág. 127.-

Es evidente que no vamos a definir al líder, sus características, distintos tipos y modus operandi; queremos recalcar, en este capítulo, la incidencia diferente que tienen los líderes administrativos, con respecto a los industriales; son desímliles, como factores receptivos sensibles y comunicativos para imponer, en todo momento, la solución adecuada, evaluando el clima emocional a través de los mensajes que le proporciona el grupo y el mundo exterior.-

3.- La organización informal administrativa.-

Constituye el tejido espontáneo a través del cual se desarrollan los grupos sociales. En tal evento, se genera una red de esfuerzos personales e interacciones, carentes de una finalidad consciente, pero que conduce a la creación de hábitos, costumbres y tradiciones, que proporcionan medios para el comportamiento de la organización formal.-

Por medio de la organización informal se facilita el proceso de comunicación, delineando los canales de contacto y fomentando la cohesión interna de la estructura social.-

Se ha dicho que la Organización informal comprende únicamente el comportamiento de los grupos Primarios y Camarillas de trabajo. Al igual que en la organización industrial, (1) es deble admitir una serie de escalas en los complejos interactivos que condicionan los reagrupamientos de funcionarios.-

- a) Dentro del primer nivel de relaciones debemos ubicar a la unidad menor de la organización, que constituye el "elemento administrativo, integrado en base a la igualdad de sus funciones. Como lo hemos expresado, se genera aca el verdadero concepto de grupo, de relaciones íntimas y cara a cara. Este grupo, de corte voluntario, no tiene, sin embargo, el alto grado de cohesión que singulariza al grupo primario de fábrica. En tal orden, tampoco dramatiza el mismo papel en el desarrollo psicológico del individuo; representa, eso sí, una fuente importante de satisfacción del deseo de respuesta del funcionario, sumido en la intensa rutina de la organización formal .
- b) Toma especial trascendencia el psicogrupo, es decir el grupo de amigos unidos por factores de atracción y afinidades de tipo sentimental, amén de un conjunto de identificaciones comunes, provenientes de fuera del organismo.
- c) En tercer lugar, tenemos el grupo de aislados que, en el sociograma de Moreno, toma una acentuada configuración típica, fomentada por el espíritu individualista del funcionario, reacia a la creación de sociogrupos: asociaciones primarias basadas en el trabajo en equipo.-

(1) J.C. Brown. Psicología Social en la industria, 157.-

- d) Anotamos una muy débil red, integrada por funcionarios de distintas unidades administrativas, que no llegan a constituir grupos mayores.
- e) Por fin, se generan las camarillas, nacidas muchas veces al amparo de sistemas erróneos de selección y ascenso. Aquí se hace evidente la inadecuación del juicio del profesor Brown:

"Esto es parte de una regla más general a saber, que ningún miembro se beneficiará a expensas de otros. Similarmente, el ascenso alcanzado por influencias indebidas se desaprueba, no porque sea "injusto" en el amplio sentido del término, sino porque revela deslealtad hacia el grupo" (1).- Empero, la propia rigidez de la organización formal obra como un obstáculo para la creación de normas de conducta diferentes a que se desvíen de la legítima y deliberada organización. Es así que el vacío que se aprecia en las Administraciones Públicas no puede ser llenado positivamente por la organización informal; los modelos de comportamiento, difícilmente toman el camino instintivo. Como consecuencia, no se aportan los beneficios que derivan de la interrelación y comunicación, legitimadas por el control social, que permite el desarrollo de la organización formal, como sostén de esfuerzos conscientes y coordinados.-

Una segunda diferencia, estriba en el peso del liderazgo, mucho más débil en la organización informal administrativa que en la industrial.-

En tercer lugar, las normas que regulan la interacción del grupo, son totalmente diferentes, en el conjunto de la triotomía básica en que es factible definir la interacción:

- Entre persona y persona, lo que origina situaciones sociales de tipo muy especial, traducidas en comportamientos de tipo individualista, sin mayores influencias recíprocas en el proceso de aprendizaje. En otros términos, las conductas, es decir, las situaciones sociales y las personalidades individuales, no son pasibles de mayores modificaciones en el proceso de interacción individual.-

(1) Ob. cit., 174.- En la industria, la camarilla constituye un fin de los grupos espurios; en la administración, un medio, para la consecución de objetivos definitivamente económicos.-

No se trata de una actitud colectiva de corte irracional, sino que su conducta en la generalidad de los casos, se orienta hacia metas específicas, como obtener promociones, traslados, comisiones, etc.-

- Entre persona y grupo, encontramos también, sensibles peculiaridades en la organización informal administrativa; resulta más laboriosa la identificación individual con el grupo, por un proceso de diferenciación de roles que emana de la propia cohesión del grupo, en un etnocentrismo o preferencia mucho más débil, derivada de la menor influencia que ejerce el grupo sobre el individuo. Una vez alcanzada la motivación individual y colectiva, el código de grupo no es tan represivo en su procedimiento, como en el grupo industrial.-

- En tercer lugar, surge una interacción especial del grupo administrativo, en su comportamiento como grupo y en sus relaciones con los demás grupos.-

En la Administración Pública anotamos un predominio evidente del grupo secundario sobre el primario, tal vez como resultado de la organización social, la mayor extensión del complejo administrativo, las relaciones de tipo impersonal, la desconcentración, etc.-

Además, las relaciones entre los endogrupos y exogrupos son de corte muy especial. El endogrupo primario es intenso y contagioso, en cuanto a lealtad y mutua identificación, en el período de incubación de las metas y objetivos.

Luego, prácticamente, desaparece en cuanto a la permanencia de vínculos, que toman un canal sencillamente temporal.- Sobreviene una inercia grupal.

Ultimamente, hemos asistido a una mayor vigencia del principio de permanencia, tal vez porque el exogrupo no ofrece resistencia y la relación ha tomado directamente forma social de conflicto.-

Aún dentro del grupo secundario administrativo, hay dispersión, es decir que coexisten más de un grupo, cuyas relaciones toman la forma de competencia, en la conquista de las metas. Otra característica que es conveniente anotar como propia del grupo administrativo, está descrita por el código de sanciones, de carácter difuso.- No existe jerarquía metódica y sistemática de sanciones.-

Las pautas normativas, especialmente, tienen efecto en el período de máxima exteriorización de las metas del grupo; Solo en la gestación, toma validez el ostracismo, el aislamiento o la exclusión, como forma directas y extremas adaptar las tendencias desviacionistas. Fuera de esos períodos, el individuo no se encuentra mayormente atraído por el grupo, por lo cual las amenazas mencionadas no le afectan, fundamentalmente evaluado la preeminencia fría del grupo secundario, en las relaciones interpersonales.-

Se trata de evaluar, en todos los casos; el grado de cohesión del grupo administrativo. Señala muy bien, P.M. Blau (1):

(1) La Burocracia en la Sociedad moderna, 55.-

"Por eso la cohesión social es tan significativa para los grupos de trabajo. Los fuertes lazos mutuos entre los miembros de un grupo hacen que a cada uno de ellos les interese mantener su posición dentro del grupo. En esta situación, las normas no oficiales pueden resultar coactivas y difícilmente será necesario aplicar la penalidad extrema del ostracismo, puesto que las sanciones menores bastan para mantener la adaptación".-

En resumen: Las pautas de interacción del grupo administrativo son de naturaleza muy especial. El concepto interno de grupo, como un todo, funciona, también, de manera particular; se trata de un grupo generado por pautas de interacción con el exterior y no con elementos afines al psicogrupo. Existe un código de conductas más flexible, que admite tolerancias evidentes a los apartamientos de las normas consagradas por el grupo. También, un grado de obediencia más flexible que corresponde a un control social que no dispone de los instrumentos necesarios para equilibrar y coordinar las fuerzas centrípetas y centrífugas del grupo.-

La cohesión de tipo transitorio que caracteriza al grupo administrativo mina la presencia de un liderazgo indefinido, que se traduce en una directiva de tipo colectivo. La diferente percepción de las metas origina la formación de grupos secundarios, siendo, este hecho, una de las características importantes de los grupos sociales administrativos. La preeminencia de los grupos secundarios no significa la ausencia de moral dentro del grupo; la identificación ante un objetivo común, tiene, también, una polarización transitoria que coincide con la estructura interactiva de los grupos secundarios. Por fin, estos factores originan una actitud cooperativa más individualista que grupal, que constituye un punto de partida para la formación de pautas de acción del concepto de burocracia, como sinónimo de organización informal en gran escala, y fuente principal de todos los grupos administrativos.

CAPITULO II.- PROCESO GENETICO DEL DESEQUILIBRIO DISCIPLINARIO.-

El objetivo de este Capítulo, es amalgamar los factores que, dentro de la interacción social, condicionan, el conflicto disciplinario.-

Así, en el ángulo social, advertimos el conflicto originado por la discrepancia entre las aspiraciones del individuo y sus realizaciones. En el ángulo administrativo, tenemos la vigencia del fenómeno disciplinario represivo, cuya aplicación conduce, inevitablemente, al conflicto, por lo cual es dable vaticinar su ocaso institucional.- Tanto en el marco de la estructura social, como en la administrativa, el objetivo básico de una ciencia del comportamiento debe ser, la fusión de conductas de adaptación del individuo, el grupo y la organización, en un modelo de equilibrio preventivo, que haga innecesario el empleo de las fo-

represivas.-

1.- LA CONTROVERSIA MOTIVACION - FRUSTRACION.-

A.- Diagnósticos y Características.-

En una primera aproximación, puede concebirse a la motivación, como el impulso y los incentivos que desarrolla al individuo en su actividad orientada hacia las metas.-

La motivación puede ser encarada desde el punto de vista fisiológico, psicosocial y económico. En el primer aspecto, la motivación se vincula con la satisfacción de las necesidades básicas o biogénicas, es decir las exigencias básicas para la supervivencia del individuo y el grupo. Se trata de un proceso que arranca en la tensión fisiológica, desequilibrio que ocasiona un impulso que origina un estado de necesidad o exigencia (por ejemplo, ingerir alimentos). Este estado solo se restaura o satisface por un acto cuyo resultado es la retroversión al sistema original de equilibrio, conocido como homeóstasis. Es un proceso fisiológico consecuente, coordinado, que tiende a devolver la estabilidad al organismo, turbada por la vigencia de un estado de tensión o necesidad.-

La motivación que a efectos de nuestra investigación interesa, es la psicosocial, es decir, la conducta del individuo dirigida hacia un fin, dentro de la interacción social. En este caso, la motivación forma parte de un problema más general que es el del nivel de aspiraciones o rendimiento que una persona cree ser capaz de llegar. El nivel de aspiración se enfrenta al nivel de logros; al constatarse diferencias, aparece la frustración, aspecto de vital importancia dentro del estudio de la motivación social. Surge, no solamente por diferencias entre el nivel de aspiraciones y logros del individuo, (1) sino por la aparición de obstáculos o bloqueos en su conducta orientada hacia una meta.-

De modo pues que, al examinar la conducta individual y grupal, debemos evaluar las relaciones existentes entre las expectativas o aspiraciones máximas, los motivos que guían la acción y los bloqueos que se producen en el camino hacia las metas, en las diversas fases que los mismos adoptan.-

La motivación económica, aspecto emergente de la motivación psico-social. De el clásico experimento Hawthorne (1927) estudia e indaga acerca de los incentivos que mueven al individuo y al grupo a entregar sus esfuerzos a una organización.-

(1) "Si consideramos los logros conseguidos por una persona (definidos por ella misma) como el numerador de una fracción y ponemos de denominador sus esperanzas o anhelos, podremos decir que cuanto mayor sea la diferencia entre numerador y el denominador, mayor será la tensión por seguridad de esta persona"(J.Curtis.P.Social 210).-

Ha sido visualizada en un cuádruple aspecto, según se le enfoque como equivalente a los objetivos o deseos de un trabajador; quejas agravios o temores manifestados por los trabajadores; problemas en los cuales el trabajador manifiesta interés y razones dadas por los mismos para abandonar los empleos. (1)

En todos los casos, el principio homeostático se cumple: siempre, el trabajador, busca mantener una estabilidad y un equilibrio en las metas perseguidas y en las recompensas esperadas a cambio de su mejor eficiencia y productividad. Las escalas que en este sentido pueden construirse, son tan variables como la propia conducta humana, desde la conocida jerarquía de motivos de A. Maslow (2) hasta las escalas de satisfacciones, evaluables por consulta directa (entrevistas), cuestionarios impresos o técnicas proyectivas.-

Es factible aportar una serie de conclusiones, con respecto a la llamada motivación económica:

1º) La motivación es, esencialmente dinámica, variando conforme a los factores adquiridos de la personalidad, tales como cultura, experiencia, nivel racional y emocional.-

2º) Existen una serie de incentivos por las cuales el hombre se mueve, siendo de ellos, el salario y no, por cierto, el más importante, sobre todo, desde el punto de vista de la satisfacción en el trabajo.-

3º) La escala de incentivos adopta la forma de la ley de las retribuciones decrecientes, es decir que unos objetivos son más deseados que otros.-

Dentro de esta escala, no todos los incentivos son reconocidos por el trabajador: algunos no se presentan claramente y otros, se encuentran en oposición y conflicto.- (3)

(1) Ghiselli y Brown, Psicología Industrial, pág. 425 y Stes.-

(2) A. H. Maslów construyó una pirámide de motivos crecientes, colocando en base las necesidades fisiológicas (hambre y sed); luego, la seguridad (protección) amor y correlativos (afecto); estimación o reconocimiento y, en cúspide, saber o filosofía. (Self'- actualization), "Respecto a la aparición de una nueva necesidad después de la satisfacción de la necesidad predominante, podemos señalar que no surge de repente, espontáneamente, sino que es una aparición progresiva en pequeños grados, a partir de la nada (Motivación y Personalidad, 85 y stes.-)

(3) El Profesor Brown expone el ejemplo del trabajador para el cual el salario tiene un alto valor motivacional, al igual que el premio por su mayor producción, pero, su adopción como incentivo, se opone a la estabilidad de su trabajo, ya que puede dar lugar al desempleo, por lo cual, se opera el conflicto.-

- 4º) Desde el experimento Hawthorne, ha quedado evidenciado que una alta motivación en el trabajo, compensa factores y condiciones desfavorables, debiéndose tener en cuenta las actitudes y sentimientos del trabajador.-
- 5º) Considerando que el trabajo es un aspecto fundamental de la interacción social, ya que liga al individuo a la Sociedad, los objetivos que tiendan a reforzar esa unión, acentúan su alcance positivo en el logro de las aspiraciones.-
- 6º) Con relación a la Administración, los trabajadores hacen hincapié en una serie de incentivos; adoptan la forma de quejas, agravios y temores, es decir que su ausencia o presencia, constituye un factor de distorsión:
- Ascenso por méritos.
 - Calidad de la Supervisión.
 - Ausencia de justicia y exceso de favoritismo.
 - Ajuste satisfactorio de las quejas.
 - Remuneración inadecuada;
 - Monotonía en el trabajo.-
 - Bienestar.
- 7º) La edad, es un factor cíclico en el nivel motivacional del trabajo; en la Administración presenta una mayor amplitud de intervalo ya que existe un exceso de funcionarios insatisfechos, a una edad que, otras actividades, evidencian mayor satisfacción en el trabajo.-
- En realidad, la motivación insatisfecha es causal directa del desequilibrio disciplinario. Por lo cual, siendo esta la situación en que se encuentra una gran masa de los trabajadores, resulta, en consecuencia, que la frustración es el principal factor en la génesis del conflicto social;-
- Debemos ubicar, entonces, el estudio de la frustración y sus causas dentro del análisis de la conducta del individuo y del grupo.-
- El individuo desempeña varios papeles en las relaciones interpersonales, tal como lo exige su adaptación al ambiente social:
- "La misión más fundamental de todos estriba en la relación positiva interpersonal entre esposo y esposa, entre madre e hijo, amigo y amigo, obrero y ayudante, médico y paciente, consejero y cliente, y otros..... Cada individuo está mejor capacitado para desempeñar una función que otra, y tiene más éxito en algunas posiciones que en otras...." (1)

Tanto dentro como fuera del individuo, el conflicto surge del choque de motivos y papeles desempeñados en la interacción social.-

(1) Smith y Smith, ob. cit., 392.-

En todos los casos de conflicto hay frustración, ya que no existe respuesta del individuo capaz de sortear las barreras físicas, sociales o psicológicas que se interponen en su motivación. El estado de desequilibrio originado, es, fundamentalmente, la causa básica del conflicto disciplinario no sólo en el orden administrativo, sino en toda la estructura social.

El término frustración tiene varias acepciones; puede ser interpretado como:

- El estado de emoción, irritabilidad e irracionalidad que acompaña a la obstrucción de la conducta.-

- El bloqueo de la conducta orientada a la meta.

- La propia conducta, es decir las respuestas que da el individuo con motivo del obstáculo que se ha presentado en su actividad motivada.

B.- Consecuencias sociales.-

La frustración resultante de la motivación insatisfecha, en las relaciones de trabajo es mucho mas severa. En general, el individuo no puede ensayar conductas variables o sustitutivas que deparen una solución frente obstáculo. Está condicionado al sistema externo, es decir que el ambiente o el sistema social, le son refractarios.

La adaptación no es posible, ya que los motivos del bloqueo son de tipo económico y social y ocasionan privación del equilibrio homeostático. El individuo, psicológicamente no está preparado o no ha aprendido respuestas que permitan hacer frente a otra salida al objetivo que la primitiva, y las causales de su estado son reales y no imaginarias.-

En segundo lugar, la frustración ocurre, aun teniendo el individuo una fuerte motivación, es decir clara orientación hacia el objetivo.-

La frustración en el campo del personal administrativo surge por conflicto de motivos, al resultar la conducta motivada en varias direcciones. Se trata de lo que Kurt Lewin llamó conflicto por atracción doble, es decir, que el grupo, ante dos corrientes de objetivos positivos, entre los cuales necesariamente debe elegir uno, su renuncia al otro, constituye una fuente de frustración. Por ejemplo: un aumento de salarios y una retroactividad, una mayor paga y un aumento de horas de trabajo, entran en conflicto, originando privación de metas.

El grado de frustración del individuo y el grupo depende de múltiples factores. entre los cuales, cabe consignar.-

- a) La tolerancia y capacidad del individuo y el grupo: un obstáculo para un grupo puede no serlo para otro, por su inferior conducta de adaptación, que le impide edificar salidas constructivas, y no compulsivas hacia el objetivo.

- b) Las frustraciones anteriores, sobre todo las experiencias infantiles, cuyas reacciones de hipersensibilidad, egoísmo, hostilidad y retraimiento voluntario, se proyectan decididamente en el futuro del personaje, afectando su capacidad de control emocional, tal como se desprende de la psicología freudiana.
- c) El Profesor J. Brown, cita un tercer factor, la interpretación que el propio trabajador hace de la situación:

"Sobre todo la influencia recibida por los individuos depende de la manera en que se experimenta la situación y también de las actitudes y las esperanzas.

Los trabajadores que se molestan cuando ven a dos supervisores hablando están influidos por una actitud de suspicacia que les hace interpretar la escena de acuerdo con la suposición de que los supervisores discuten sobre ellos desfavorablemente"(1)

De manera que, las características de la frustración en la Administración Pública, se vinculan, con la modalidad especial que adopta el bloqueo de la conducta. Pero, desde el punto de vista psicosocial, el origen del conflicto disciplinario en el individuo, el grupo y la organización, debemos buscarlo en la atmósfera frustratoria existente.-

Es evidente que, de las formas clásicas de reacción de la conducta frustrada, que prevalecieron hasta hace muy poco en el grupo administrativo, predominaba la resignación. Hoy, por la formación de grupos y la presión consiguiente, ya se nota una desviación hacia otro tipo de reacciones. Advertimos un tránsito paulatino y directo hacia la conducta agresiva, empleada, sobre todo, por los grupos de Presión, en la conquista de los objetivos (vencer obstáculos). Al mismo tiempo, se nota un incremento en las reacciones por fijeza, al adquirir rigidez la conducta de los grupos que emplean y acentúan compulsivamente, los mismos medios de lucha, con solución indefinida, aunque la experiencia les demuestra en igual forma, su ineficacia: Por su parte, casi invariablemente, la respuesta de la Administración, en casi todas sus estructuras representativas, se traduce en el aumento del castigo o un intento de aplicación (ausencia o interrupción de diálogo, multiplicación de descuentos, por faltas, etc.) con lo cual, como expresa Norman Maier, "aunque la fijación pueda tener la apariencia externa de un hábito normal, la diferencia entre ellos llega a hacerse evidente cuando se intenta alterar la fijación.

(1)Ob. cit. 301.-

Un hábito se rompe normalmente cuando fracasa en una satisfacción o conduce al castigo. Mientras que una fijación llega a ser más fuerte en esas condiciones... Debido a esta dualidad de funciones (opuesto al premio y agente de frustración), el castigo es una herramienta bastante peligrosa, puesto que puede producir efectos opuestos a los deseados (1).-

Por lo tanto, la controversia motivación - frustración, adopta una enorme gravitación en el análisis de los grupos administrativos, no solo en el enfoque de la conducta que asumen los mismos, sino en sus referencias a sectores individuales. Aquí, el enfrentamiento asume características más concretas (Supervisor - Subordinado), ya que el individuo frustrado reacciona en múltiples formas. Son comunes, la agresión, regresión, fijación y/o resignación, que veremos al analizar la disciplina represiva, predominando la mayor variabilidad en la conducta de reacción, por el matiz individual determinante.-

Los grupos, incluso los administrativos, en cambio, sólo en muy contadas circunstancias asumen la reacción apática, como lo expresa, el citado Maier, en juicio, que también vale, para el grupo administrativo:

"Debido a que la mano de obra cuando se frustra, es susceptible a organizarse en un fuerte movimiento agresivo, es conveniente que la industria evite la creación de circunstancias de frustración. Si se opone a los sindicatos que tienen objetivos, los frustra y alienta, por consiguiente, en la formación de un movimiento laboral negativo" (2) .-

De meridiana claridad son las razones por las cuales, debe atribuirse a la frustración, factor psicosocial, la génesis del conflicto disciplinario.-

El bloqueo de conductas motivadas, asume desde el punto de vista de la psicología social, varias formas concretas. El Dr. H. Collier, (3) sintetizaba en seis factores, los puntos decisivos que se relacionan con las condiciones psicológicas, del trabajo. Su sola enunciación avala la extensión de los mismos, al trabajo administrativo:

- 1) Monotonía;
- 2) Falta de disciplina y errores de Supervisión;
- 3) Inseguridad en el empleo;

(1) Psicología Industrial, 102.-

(2) Ob. cit., 111.-

(3) Concorde, J.A.C. Brown, ob. cit., 328.-

- 4) Falta de armonía social o de grupo;
- 5) Incentivos de trabajo inadecuados;
- 6) Métodos incorrectos de selección y ascenso del personal.

Aquí entra, justamente, a tallar la labor del psicólogo social: engrantar, en forma directa, las causas de frustración de los grupos administrativos. Se trata de reorientar al individuo a efectos de desarrollar medios de solución de problemas: la conducta adoptaría entonces, la forma resolutoria, con nuevos esfuerzos hacia las metas originales y no se transformará en causal de bloqueo.

El objetivo de la Disciplina Preventiva, toma, como veremos, un carácter constructivo, pues intenta descubrir las fuentes de frustración de individuos y grupos, a efectos de eliminar las tensiones, conflictos, descontento y excesos que ocasiona la ansiedad.-

El objetivo no es fácil de alcanzar. Basta con examinar la enorme cantidad de funcionarios capaces que han sido desplazados, en ascensos y promociones, por favoritismo políticos. Su actitud actual, apática, ofensiva o defensiva no será fácil de corregir en la práctica. Pero, la experiencia en el campo industrial, permite vislumbrar una expectativa optimista.-

Es menester comenzar por la base. La creación de un Departamento especial, dentro de los actuales lineamientos y estructuras administrativas, debe constituir, funcional y directa, los principales obstáculos, que, como hemos visto, toman la forma de quejas, agravios y temores.-

La tabulación ordenada de la información recogida, permitirá tener una muestra individual, pasible de integrar un análisis grupal mediato. A partir de esta meta se podrán iniciar las técnicas de orientación, desde la simple catarsis, asesoramiento o consejo, hasta la aplicación de los métodos psicodramáticos de Moreno, (Rol Playing y Psicodrama) a efectos de "liberar sentimientos que no pueden expresarse con palabras, para adquirir experiencias en los problemas de otros individuos, y para intentar nuevos modos posibles de conducta. Al representar las actitudes de los otros, los individuos llegan a comprender los distintos puntos de vista, así como el modo de resolver esas diferencias" (1).-

Un nuevo panorama, se abre a la administración. Al igual que en la industria y en el resto de las actividades, el trabajo es la principal fuente de satisfacciones que ligan, individuo y grupo, a la sociedad.

(1) Smith y Smith, ob. cit., 86.-

Evitemos, por todos los medios, que esta necesidad, se transforme en una fuente de frustración y resentimiento.-

El individuo es un complejo dinámico de papeles, que debe, necesariamente, desempeñar en su proceso de adaptación al ambiente social. Pero hay un sistema externo, que se asocia e identifica con los objetivos de múltiples grupos sociales; por su intermedio, se ejercen sensibles influencias en los roles desempeñados. La modificación de respuestas, hace perder gran parte de la motivación individual, para adaptar la conducta a las normas del grupo.-

Todo intento por reducir la frustración y tensión que puedan deparar los obstáculos que se presentan al funcionario en el desempeño de su papel social como trabajador, no debe omitir la evaluación de la presión social del grupo a que pertenece. Pero, si en lugar, de esforzarnos por orientar al funcionario en la búsqueda de conductas resolutorias de problemas, aplicamos el concepto de castigo, en su forma arcaica de disciplina represiva, vamos a contribuir, decisivamente, a la ruptura del equilibrio colectivo de metas, que debe imperar entre individuo, el grupo y la organización:-

George Simpson, en un juicio de expectativas acerca del futuro de la Psicología Social, señalaba, con firmeza, que siendo el hombre su objeto de estudio y también el sujeto que estudia, cuanto más aprende de los otros, más aprende para si mismo:

"Y cuanto más sabe de sí mismo, mejor equipado estará para comprender la conducta de otros. En consecuencia, la psicología social como disciplina tiene una tonalidad moral.

Engendra simpatía, comprensión, tolerancia; remedia el prejuicio y la deformación; hace posible la participación madura y racional en la vida del grupo al que se pertenece" (1)

Justamente, para estar más cerca de ese proceso de participación, hemos operado con los conceptos de individuo y grupo. A partir de ellos, es posible resolver la incógnita, " que es lo último que la mayoría de la gente quiere saber, aún en nuestros días, y es por qué se comporta como lo hace y cómo llega a hacerlo". En esta interrogante descansa el moderno concepto de disciplina. Comencemos por comprender su primitivo comportamiento.-

(1) El hombre en la sociedad, pág. 106.-

2.- LA DISCIPLINA REPRESIVA.-

A.- Concepto jurídico y social.

En su enfoque tradicional, al concepto de disciplina, se identifica al incentivo negativo: tiende al castigo por la dirección de una conducta supuestamente inadaptada, en lugar de preparar y orientar una respuesta adecuada que posibilite la adaptación social. Se trata de enfatizar lo que no debe hacer el individuo. Es asimilable en su estructura a la responsabilidad disciplinaria, cuya finalidad es asegurar el cumplimiento de las normas de la subordinación jerárquica y de los deberes impuestos por la función. De hecho, se desprende la facultad del superior para castigar al funcionario, ante la desviación de sus funciones.-

La actitud extrema de disciplina represiva, corresponde a la mentalidad mítica del castigo y la sanción, tal vez por el concepto que, muy bien ilustra Pfiffner: (1)

... cree generalmente que una buena disciplina nace de una fuerte y firme dirección, que significa orden unilateral, acompañada de conformidad irrefutable. Se cree que si se hacen concesiones a los sentimientos y a las demandas del empleado, seguirán otras incesantes demandas y el criterio de los empleados marcará la pauta para las normas de rendimiento de la organización en general".-

Esta formulación nos trae a colación dos hechos, de tipo humano e institucional, respectivamente, que conforman típicos ejemplos del fracaso del orden disciplinario represivo. El primero está representado por las manías disciplinarias del Capitán William Bligh, personaje histórico y de leyenda, poseído de una ferocidad y ciega en el cumplimiento estricto de los reglamentos, recurriendo para ello a la manía, al control infamante, la práctica inquisitiva, la cólera violenta y vulgar, el castigo sin misericordia. La enseñanza fundamental, entendemos, se sintetiza en dos conceptos:

El fin de la disciplina represiva es imponer la obediencia del grupo, por medio del impedimento de conductas; se asimila a la neurosis obsesiva.

La disciplina represiva, como método, es ineficaz para imponer dicha obediencia.- Se asimila a un estado compulsivo irracional.-

El segundo ejemplo, tiene su fundamento en la propia estructura social e institucional, que crea un poderoso aparato represivo para castigar las desviaciones a un orden, basado en principios no aceptados por quienes eran depositarios del deber de obediencia. Nos referimos a la ley de la prohibición o Ley Seca que tuvo un período turbulento en la historia de EE.UU., y cuya implantación se debió a la intransigencia de la jerarquía máxima, en cuanto a ignorar la adhesión

(1) Supervisión del personal, 265.-

popular hacia ciertas normas. Es así que debemos agregar una tercera enseñanza, en el empleo de la disciplina represiva.-

La aplicación de poder represivo es arbitraria, por su intrínseco carácter de imposición y ausencia de legitimación social: es causal directa de frustración.

"En general, si los empleados tienen la impresión de que las reglas que les gobiernan son razonables, las observan sin discusión. Es decir, respetan las reglas no porque temen al castigo, sino porque creen que las cosas han de hacerse como es debido" (1).-

Etimológicamente, el concepto disciplina (del latín disco', aprender) se relaciona directamente con el ángulo represivo. Se vincula al ejercicio de la función pedagógica, basada, como único requisito, en la antigüedad del maestro, que opera a través de un sistema de aprobaciones, reprobaciones, intimidaciones legales, castigos graduados, etc. Su consideración nos lleva en forma franca, como lo establece el Prof. Achille Guerra (2), a un orden educativo, sostenido y reforzado por medidas represivas. Surge así el Poder Disciplinario, concebido en forma de responsabilidad y de sanciones punitivas, aplicadas para garantizar la observancia de normas de conducta impuestas al hombre, persona u organización".

1.) El orden jurídico disciplinario.

Establece S. Romano, (3) en sentido amplio, que el poder disciplinario es el complejo de facultades imputadas a la Administración Pública para el conveniente ordenamiento de los Servicios Públicos confiados. En sentido restringido es la facultad de amenazar o de imponer una pena disciplinaria a las personas que forman parte de la Administración.-

En realidad, dentro del ordenamiento jurídico, encontramos un doble aspecto:

por un lado, la creación de normas por las cuales se originan derechos y deberes;

- por otro, la aplicación de sanciones a los que violen el orden jurídico.

Aplicando estos principios al ordenamiento jurídico disciplinario, se infiere un equilibrio, entre tres entidades:

- Un ente social organizado, con individualidad propia;

un poder jerárquico o de supremacía;

los destinatarios o sujetos pasivos de dicho poder.

Los problemas humanos de la Dirección; G. Strauss y L. Sayles, 322.-

(1) Il poteri disciplinare nella Pubblica Amministrazione, Roma, 1956.

(2) Il poteri disciplinare delle Pubbliche Amministrazioni, Turín,

De hecho, el poder disciplinario, importa uno de los aspectos fundamentales sobre los cuales reposa la Administración Pública y en los que se edifica la relación de empleo a través de la subordinación jerárquica; ésta, a su vez, es tributaria la acción disciplinaria.

En el orden jurídico coexisten tres tipos de intereses diferentes:

- la acción pública, que cae bajo la órbita penal;
- la acción civil, regulada por el Derecho Civil;
- y la acción profesional, que regula el derecho disciplinario, definido como el conjunto de reglas que organizan la represión y el castigo a las faltas profesionales.

Solo prevalece en este orden, el aspecto jurídico, como un tejido sobre el cual se cimentarse el Poder Disciplinario.-

b) Naturaleza jurídica de la sanción disciplinaria.

La doctrina está de acuerdo en reconocer cuatro tipos de teorías para explicar la naturaleza jurídica del Poder Disciplinario; se busca determinar, cual es el lugar que le corresponde a la teoría en el conjunto del derecho y que principios básicos la explican.-

1.- Teoría Civilista o de derecho privado.

Al ingresar a la función pública, el ciudadano contrae, dentro del grupo social, una serie de obligaciones especiales, de tipo contractual, recíprocas y bilaterales. Emerge así, el Poder Disciplinario, como un poder mas, dentro del orden civil.

Desarrollada básicamente por Laband, al criticar la teoría penalista, en el proceso de su legitimación, distingue relaciones contractuales y relaciones de supremacía. Estas ofrecen dos variantes o categorías, que intentan explicar, respectivamente, el ejercicio del Poder Disciplinario:

a) los derechos que constituyen la soberanía general que el Estado ejerce sobre todos los habitantes comprendidos dentro del territorio; son las relaciones contractuales;

la estructura de los derechos de supremacía, que surgen de las relaciones de subordinación, fundadas en actos directos hacia determinadas personas, por prerrogativas de autoridad no necesariamente consensuales.

Así, el poder disciplinario, es el medio utilizado para constreñir a los funcionarios al cumplimiento de los deberes en el servicio. Se vale para alcanzar tal objetivo del derecho de supremacía, un acto de imperio del Estado sobre los empleados. Es la misma situación entre el acreedor y el deudor de tipo contractual: al existir una desviación se permite la reparación del daño por medio de la acción disciplinaria.-

c) Pacinotti va más allá que Laband, e identifica la sanción disciplinaria con el Derecho Privado, siendo un instrumento civil más, sin mayores diferencias.

2.- Teoría penalista.-

Como representante, tenemos a Duguit. Se explica por el poder legítimo, en ciertas épocas y en ciertos países, de asegurar la observancia de algunas normas, mediante la amenaza de la penalidad. Es la más antigua de las teorías y ha sido criticada en forma muy profunda por Laband. Este autor anota fuertes diferencias entre el instituto disciplinario y el derecho penal. En tal sentido, señala que la prescripción opera en forma muy distinta; mientras que la represión penal es jurisdiccional, la disciplina es discrecional y administrativa, y finalmente, el viejo concepto de "nullun crimen sine pravia lege poenali" actúa en grado totalmente opuesto en la organización disciplinaria y en el Derecho Penal.-

3.- Teoría del equilibrio ecléctico.-

Constituye una combinación de la teoría apoyada en el derecho penal y en el civil; busca armonizar las analogías y las diferencias entre la sanción disciplinaria y la civil. No es aceptada realmente como teoría, por ser una aproximación entre ambas.-

4.- Teoría administrativa.-

Ha sido creada por Jellinek y Romano. Entronca el concepto jurídico de la función pública, con el campo del derecho público y administrativo.-

El poder disciplinario no es poder soberano, como creen los civilistas.

Tiene un fundamento administrativo, que incursiona desde un contrato de derecho público, con todas sus características, hasta el acto unilateral del Estado, de tipo administrativo.-

Además se parte de la situación del hombre como ser social integrante de grupos de muy diferente composición que necesitan sujetarse a moldes y normas, que la Administración orienta por medio de penas que sancionan la violación a dichas normas, en interés de la solidaridad social, y en el orden moral y ético.- Tanto, formal, como material, las normas disciplinarias son administrativas, y persiguen el funcionamiento correcto de los servicios.-

El alcance administrativo del poder disciplinario se observa en el análisis de las condiciones que rodean a una infracción o transgresión y en el enfoque la pena disciplinaria correspondiente: S. Romano, en aguda interrogante, sintetizaba su pensamiento:

"El ejercicio de la facultad de aplicar penas presupone normas generales emanadas del poder legislativo o pueden estas normas ser fijadas por la Administración misma?. Si faltan las normas, ¿no se ejerce la acción disciplinaria?"

Romano contesta su interrogante resolviendo el problema de la represión disciplinaria desde un ángulo administrativo. Como resultado, es imputable a la Administración la facultad de regulación del poder disciplinario. Incluso las normas surgen de decretos y resoluciones y pocas veces de leyes. Es de tipo singular, y alcanza al individuo, no en su calidad de hombre, sino de funcionario. Por ello, siendo un derecho de supremacía, puede ser ejercitado por cualquier autoridad administrativa, revestida de "imperium".-

Del análisis de este cuádruple enfoque, puede inferirse:

- a) El fundamento del poder disciplinario es administrativo y estatutario, como la propia naturaleza jurídica-institucional de la función pública;
- b) Sus normas no corresponden a un derecho autárquico; forma parte del Derecho Administrativo;

Es un elemento esencial de la relación de empleo, que se canaliza a través de la subordinación jerárquica, pero "la disciplina sólo puede resultar efectiva, si las pautas ideales se apoyan en fuertes sentimientos que aseguran la dedicación a los propios deberes, un profundo sentido de la limitación de la propia autoridad y competencia, y la realización metódica de las actividades rutinarias" (1).-

c) El deber de obediencia en la función pública.-

Antes de explicitar los diversos problemas que crea el deber de obediencia en la función pública, es menester referirnos al concepto de poder jerárquico.-

En efecto, para algunos tratadistas, el deber de obediencia es la contrapartida lógica de poder jerárquico. En sentido amplio, se define como la facultad de dar órdenes en todas sus formas, sobre aspectos vinculados directa o indirectamente con el servicio. De hecho, el funcionario contrae el deber de obedecer, siempre que se cumplan una serie de principios. Desde el punto de vista estructural, el poder jerárquico es un conjunto de escalones y grados de mando, efectuados, desde uno de ellos a centros de autoridad, es decir, derechos al mando; que no siempre, esta disposición se acompaña de la respectiva capacidad de mando:

"El arma del jefe más universalmente reconocida es el poder de sancionar: el poder del superior de hacer que las consecuencias de los actos de sus subordinados sean agradables o desagradables" (2).-

(1) Robert Merton, Social Theory and social Structure, pág. 154.-

(2) Simón, Smithburg y Thompson. Administración Pública, 192.-

Es una parte sumamente importante de la interacción social; es en ella, y no en los reglamentos, donde la misma se establece.

El principio de autoridad implica una dicotomía entre dos o más personas. Por un lado, una parte provista potencialmente de "imperio" que solicita la ejecución de una orden. Por otro, las personas ejecutantes, que aceptan u "obedecen", esa solicitud por admitir su origen legítimo. Como resultado se pueden plantear una serie de alternativas muy bien señaladas por Diez (1).-

- orden regular emanada del legítimo superior jerárquico, en la esfera de su competencia; relativa al servicio, afin al interés público.-
- Disposición formal adecuada.
- que el ejecutante actúe en la esfera de su competencia y atribuciones (*ratione loci et rationi materiae*).-

La verdadera esencia - señala Waline - del poder jerárquico se vislumbra en el deber de los subordinados de obedecer al superior.-

Recordemos, nuevamente, el amotinamiento del *Bounty*; la disciplina como ^{sión}compulsión. La deseosa conformidad constituye un elemento fundamental del derecho disciplinario; para el derecho represivo, no existía alternativa que legitimara el control social, que hoy reconocemos como necesario.-

Aunque este tema ha sido muy debatido en la doctrina, durante mucho tiempo se concibió como un principio absoluto; el funcionario debe cumplir siempre la orden, sin apreciar la formalidad o legalidad de la misma. En tal sentido, se han sostenido varias posiciones.-

- Teoría de Laband de la legalidad formal. La orden se debe cumplir siempre que se llenen una serie de requisitos y formalidades. "Para ser obedecida una orden debe provenir de un verdadero superior jerárquico, ser comunicada en forma legal al verdadero subordinado o destinatario y debe referirse a un acto concerniente a la doble esfera del que ordena y ejecuta".-
- una teoría totalmente civil, ya que el funcionario incurre en responsabilidad si cumple una orden informal; si se niega, ya por capricho o negligencia, incurriendo en un acto de indisciplina.-

El deber de obediencia en la función pública. Agrega Blau que la autoridad implica el ejercicio de un control social que descansa en la deseosa conformidad de los subordinados con determinadas directivas del superior" (Ob. cit., 72).-

- teoría de Duguit, de la legalidad restringida. Señala que en ningún caso una orden ilegal puede prevalecer y es lícito al funcionario negarse a su cumplimiento.-

- doctrina de G. Jèze, o del interés general del servicio. El servicio está por encima del aspecto legal y se deben obedecer siempre las órdenes que lleven implícito el interés general de la comunidad y el servicio.-

En realidad, el problema se centra, fundamentalmente, en la aguda interrogante: ¿el funcionario debe obediencia a una orden ilegal? La solución ha sido encarada en el ámbito de la responsabilidad funcional y en la prevalencia del objetivo de no acentuar un proceso de confusión y anarquía en el servicio. El funcionario debe obediencia a las órdenes regulares emanadas en el ámbito del servicio, dentro del límite de las respectivas competencias (*rationes loci et ratione materiae*) y jerarquías. Le cabe la responsabilidad del control de formalidad y legalidad, no incurriendo con ello, en un acto de indisciplina.-

En tales extremos, no le cabe responsabilidad al subordinado, prevaleciendo el claro precepto constitucional extendido a la relación administrativa: "Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley" (art. 10 inc. II).-

Señala, muy acertadamente, C. Tácito (1) comentando la relación entre Administración, legislación y justicia:

"La función administrativa o ejecutiva por la cual el Estado presta los servicios necesarios al orden, la seguridad y el bienestar general, se realiza dentro de las normas creadas por la función legislativa o normativa, y asegurada, coercitivamente, por la función jurisdiccional. La ley prevé, la administración ejecutiva y la justicia garantiza un determinado número de obligaciones y facultades que se enderezan al interés público y las conveniencias de los administrados".-

Jurídicamente, se nota pues una tendencia aceptar la legitimación social del concepto de autoridad, por lo cual puede establecerse una línea de acción con los estudios en el campo de la Administración de Chester Barnard, respecto a la medición del grado de autoridad efectiva y su correlación con la buena disposición a colaborar de los miembros de una organización. (2)

(1) El abuso del poder administrativo en Brasil, R. I. de C. Administrativas, 1960, N°1, p. 28.-

(2) Señala J. Rodríguez Arias que "únicamente cuando los empleados se someten espontáneamente a la disciplina del trabajo respetan conscientemente a sus superiores, obedecen confiadamente sus órdenes..... únicamente entonces podríamos decir que la Administración ha creado, por sí misma, un clima propicio para su propio perfeccionamiento"(R.I.de C. Administrativas, 1957, Vol.XXIII).-

B) ADMINISTRACION DEL SISTEMA.-

1.- La infracción o falta disciplinaria.-

Hemos visto que el derecho disciplinario es un complejo organizado y sistemático cuyos objetivos propenden a la represión disciplinaria de las transgresiones o desviaciones a las normas de funcionamiento equilibrado de los servicios.

Henry Nézard, que hace sesenta años escribió admirablemente sobre temas disciplinarios, señala que, una infracción comprende elementos constitutivos y elementos accidentales. En el primer caso, se admite, estructuralmente, la vigencia de elementos generales y especiales, permitiendo, los primeros que un determinado hecho administrativo, sea susceptible de sometimiento a una sanción disciplinaria. Por ello, se destacan cuatro elementos básicos.-

- el aparato legal que tutela el hecho;
- el elemento material o la perpetración del hecho, que va del dominio moral de la intención, al dominio legal de la ejecución;
- conflicto entre el deber de obediencia y el exámen de la emisión legal de una orden;
- el elemento moral, o sea el atributo voluntario, claro y libre del hecho cometido;

En el caso de la falta disciplinaria el aspecto legal, tal como lo hemos dicho, tiene una función vital, pues permite definir el alcance de la violación de la función profesional, cuya base es la ley constitutiva y organizadora.-

"Así castigará la ausencia legal, la desobediencia jerárquica, la violación del secreto profesional, la tolerancia de desórdenes, la negligencia en el cumplimiento de deberes profesionales, la falta de moderación, el desinterés, etc.".-

En lo referente al elemento material de la falta disciplinaria, es conveniente aclarar que no se necesita que la falta haya causado un perjuicio: es suficiente la presencia de una voluntad antisocial para catalogar la infracción.-

Con respecto al tercer elemento, ya hemos señalado la esencia y los límites del deber de obediencia y cuando una desobediencia cae en la órbita de la falta disciplinaria.-

Por último, el factor moral, impone que sea innecesario una condición general de culpabilidad en la comisión de la falta disciplinaria: basta que el hecho material sea contrario a la ley, para que el poder represivo entre en acción.-

(1) Les principes généraux du Droit disciplinaire (1903)

Los elementos especiales que caracterizan a las faltas disciplinarias son imputados por Nézard a los deberes profesionales quebrantados, que deben ser sancionados por las sanciones.-

Estos deberes han sido clasificados por Laband en cuatro grupos, cuyo conjunto originan otros tantos tipos de faltas disciplinarias:

- deber de gestión;
- deber de fidelidad;
- deber de conducta honorable;
- deberes especiales.-

Por lo tanto, siendo el objetivo del poder disciplinario asegurar la eficaz gestión de los deberes propios de las organizaciones sociales sometidas, se infiere la necesidad del instituto de la represión de las faltas profesionales. que configuran, simultáneamente, cuatro tipos de infracciones. Ellos son:

- Al deber de gestión (ejercer personalmente la función, con celo y vigilancia);
- Al deber de obediencia (ya ha sido examinado);
- Al deber de respeto jurídico y corporativo;
- Al deber de probidad profesional.

2.- Las penas disciplinarias.

Las sanciones o penas disciplinarias pueden ser definidas como un holocausto al orden administrativo violado. El desequilibrio exige la aplicación de tales medidas correctivas (bessernde korrektive disciplin) y expulsivas (reingerespuriende disciplin) con el fin de intentar el restablecimiento del orden. Suponen, como vimos, el ejercicio de un acto de supremacía, por parte de la Administración, pero sujeto a un plan reglamentario de tipo preventivo. Este obra con una amenaza de corte institucional sobre las personas sujetas al ordenamiento jurídico. La pena es un fenómeno diferido y se impone una vez violado el deber profesional inherente a la función. Tal como lo dicen Strauss y Sayles (1) "el objeto de la disciplina y sus sanciones ha de ser conseguir la observancia de las reglas de conducta establecidas, es decir corregir la conducta indebida. No debe ser punitiva por naturaleza, es decir imponer sanciones disciplinarias por sólo hecho de quedar a mano con el empleado". Ni aún en el Derecho Disciplinario represivo, la pena debe omitir la finalidad social.-

Hemos señalado que el poder disciplinario es el elemento natural y regulador del equilibrio, en el carácter administrativo-estatutario que conforma al basamento institucional de la función pública. En consecuencia no es necesario
(1) ob. cit. 326.-

que existan leyes o reglamentos que expresamente atribuyan o reconozcan el disciplinario a la administración. Deriva de una relación de supremacía, de carácter coactivo, dentro de la relación de empleo. Es admisible para la administración la revisión del orden disciplinario represivo, su adaptación dinámica a las nuevas exigencias, tal como lo admite el concepto administrativo de la función pública. (1)

Es un medio de asegurar la sanción específica de la relación entre el principio de la subordinación jerárquica y el ejercicio del poder disciplinario.

3.- Clasificación de las penas disciplinarias.

Para que la sanción disciplinaria pueda cumplir su objetivo, deberá ser efectiva, progresiva, general y objetiva. Estas características se observan en la clasificación de las penas disciplinarias.

Los tratadistas están de acuerdo en clasificar a las sanciones en dos tipos básicos:

A.- Las sanciones morales. Tienen una finalidad educativa y preventiva, de carácter psicológico. Se trata de despertar un sentimiento o toma de conciencia que origine un cambio en la posición funcional futura con relación al cumplimiento de los deberes profesionales. En tal evento, es doblemente adecuada como sanciones de este tipo a las ~~observaciones verbales~~ advertencias, llamados al orden, repreguntas, amonestaciones o censuras.

B.- Sanciones administrativas.

Este grupo de sanciones se subdividen en dos tipos.-

- Advertencias escritas, levantamiento de sumarios, bajas calificaciones, etc.
- Penas de orden pecuniario directo, cuyo fin es afectar al funcionario en su asignación material, tal como lo estatuyen determinadas legislaciones o que prevén penas evaluables en dinero, a descontar de los haberes del funcionario (llegadas tarde, faltas, ausentismo, etc.).-

En el mismo tenor se incluyen las suspensiones de grado, con privación total o parcial de remuneración.-

C.- Penas de incidencia moral y material en el desarrollo de la carrera.-

- a) La remoción o el desplazamiento;
- b) La multa;

(1) En tal sentido. La función pública y el Servicio Civil, tomo XVI Instituto de Administración Pública; Cino Vitta, II Potere disciplinare sugli impiegati pubblici; y Achille Guerra, obra citada.-

- c) La suspensión (temporal);
- d) Postergación en el ascenso;
- e) Separación del cargo;
- f) La destitución, siguiendo los procedimientos constitucionales y legales.

4.- El procedimiento disciplinario represivo.-

Se ha señalado que la disciplina represiva es un tributo al cumplimiento del deber profesional. Anticipamos que constituye un estado de necesidad originado en la falta del orden disciplinario preventivo; dado que este resulta muy difícil de crear, es más simple y directo, la recurrencia a un sistema represivo, como intento para compeler al funcionario al cumplimiento del deber profesional.-

En consecuencia su fuerza es de tipo artificial, pues radica en el poder de supremacía, relativo o no territorial que es indispensable atribuir a la administración. Por lo tanto no existe un derecho disciplinario autónomo especial. La noción de delito disciplinario impone la aplicación de normas jurídicas de carácter progresivo, que consolidan un poder general sancionatorio.

Rasponi distingue, en un claro enfoque, basado en estos aspectos:

- 1.- el poder jerárquico, del poder disciplinario;
- 2.- el poder disciplinario, del poder reglamentario;
- 3.- el poder penal punitivo, del ordenamiento jurídico soberano del Estado;
- 4.- el poder policial y el poder fiscal (1)

- En fin, el poder disciplinario tiene naturaleza administrativa y social, pero no especial: es un corolario lógico del concepto de administración.

No es penal ni privado;

- Implica cierta actividad discrecional, más que jurisdiccional: nunca arbitrario;

- es un atributo del poder jerárquico;

- es represivo e individual, por lo cual funciona luego de cometida una infracción, pero no lo hace en forma fría e impersonal; en última instancia, lo que interesa es el fiel cumplimiento de la obligación en el servicio.

Aún siendo represivo, pretende consolidar un orden moral y ético. Las sanciones basadas en el derecho positivo, indispensable para alcanzar la sólida regla de convivencia de los grupos y razón de existencia de las sociedades.

(1) E. Rasponi. Natura giurídica del Potere Disciplinare
Rivista di Studi di Diritto Amministrativo,
año 1942, tomo XX.-

- Es evidente que, como institución vinculada a la interacción social, contribuye en forma muy precaria e inestable al objetivo apuntado.-

Por ello, en la parte del procedimiento disciplinario, hemos creído necesario alejarnos del aspecto jurídico, en el que hemos incursionado hasta ahora. Proponemos hacer hincapié en un método más adecuado para imponer la disciplina repressiva; en él deben jugar las normas de consultas y apelaciones, que atenúen los efectos negativos, garanticen un trato justo y digno al funcionario y faciliten el control social hacia los incompetentes y culpables.-

En todos los manuales sobre Procedimiento Disciplinario, encontramos enumerados los capítulos formales que guían la acción. Constituyen una muestra de la prevalencia del aspecto jurídico, sobre el social. Así, tenemos:

- 1.- La iniciativa disciplinaria y órganos competentes;
- 2.- El nacimiento de la acción y formación del expediente;
- 3.- La reunión de datos y formación de la prueba;
- 4.- El juicio disciplinario;
 - 1) entrevista, citaciones y comunicaciones;
 - 2) formación de la jurisdicción;
 - 3) deliberación y debates;
 - 4) decisión y publicación;
 - 5) recursos contra la decisión y procedimiento punitivos.

Deseamos resaltar que esta selección de funciones y procedimientos, sólo puede ser aplicada por la estructura disciplinaria en su conjunto; recae sobre el andamiaje administrativo la aplicación del proceso disciplinario.-

En realidad, un programa de esta índole, debe evaluar fundamentalmente, un código o reglamento disciplinario, que facilite la uniformización y coherencia del procedimiento disciplinario.-

Los capítulos básicos, tal como lo señala el informe regional de Panamá, en el seminario sobre Servicio Civil, efectuado en 1962, "deben contener, por lo menos, tres elementos importantes: el primero, que define las normas de ética y eficiencia que debe observar el funcionario público; el segundo, que establece un sistema de sanciones para quienes contravienen dichas normas y el tercero, que señala un mecanismo por medio del cual se apliquen dichas sanciones. Lógicamente se impone un cuarto elemento: un tribunal de Apelaciones que se encargue de resolver las situaciones en conflicto. La ausencia de cualquiera de estos elementos hace, a veces, negatoria o arbitraria cualquiera disposición disciplinaria y dificulta su correcta aplicación".-

En ausencia de ese código, es más positivo el enunciado de normas de actuación a las cuales deben sujetarse jefes y subordinados.-

1.- Antecedentes y orientaciones básicas.-

Exponemos, en este apartado, una serie de principios, legados por la experiencia en la aplicación de la acción disciplinaria, de las modernas organizaciones industriales.- En su mayoría, derivan del concepto de entrevista científica.-

- a) Nunca se debe tomar una acción disciplinaria represiva hasta tanto esta no se justifique plenamente. Un supervisor no debe ejercitar la acción de supremacía, si no tiene conciencia clara de la necesidad.-
- b) Cuando tal acción se justifique, en su aplicación, no se ejercerá parcialidad; hay que verificar que se cumplan los términos de automaticidad, advertencia progresiva, congruencia e impersonalidad.(1)
- c) Está demostrado que no hay que postergar la acción cuando alguien debe ser amonestado. El momento oportuno es de gran importancia.
- d) Para amonestar un Supervisor debe conocer los elementos básicos de la entrevista disciplinaria. En la Administración notamos que ella se hace muy poco; sólo para comunicar decisiones; nunca como diálogo previo.
- e) Conocer los hechos y precisar la finalidad que se persigue antes de actuar, es un principio reconocido. Luego, procurar que la acción correspondiente a esa finalidad. Sin conocer los hechos la disciplina es un silogismo. Si fuera necesario, buscar la aprobación de su superior antes de proceder; no significa un endoso de responsabilidades; sino, la seguridad de un procedimiento justo;
- f) Toda acción disciplinaria debe conducir a un objetivo fácil de comprender; volver al estado de normalidad perturbado por la comisión de una falta al deber profesional;
- g) El amonestado debe tener la oportunidad para presentar sus puntos de vista; sin embargo, esto no implica arrastrar al Supervisor hacia el terreno de la discusión;
- h) La perseverancia y estabilidad en la acción es sumamente importante para mantener la disciplina. Más aún, la perseverancia en la acción supera, en mucho, a la severidad en la misma acción;
- i) En la Administración no solo se nota la ausencia de la entrevista disciplinaria, sino que, cuando se comete un error, no se hacen los esfuerzos

(1) Straus y Sayles ob. cit., 326.-

por repararlo;

j) La acción disciplinaria, debe ser ejercida por el supervisor inmediato, evitando, en lo posible, la intervención de elementos de jerarquía superior;

k) Un aspecto que resulta difícil de conciliar, surge cuando la acción disciplinaria ha sido ejercida; el supervisor debe asumir hacia el afectado su actitud habitual, evitando, por todos los medios, la predisposición de conducta;

l) Por lógica, cuando la indisciplina invade una organización y afecta un gran sector de su personal, la mera acción disciplinaria ejercida sobre ese sector tendrá siempre resultados negativos o difusos.

Tal situación indica, a las claras, que existe un desequilibrio en la organización. En este caso no es la acción disciplinaria, sino la corrección de ese error, lo que debe privar en el supervisor;

ll) Al determinar la severidad de la acción disciplinaria, un factor que debe considerarse es la intención que predominó en la comisión del acto de indisciplina. No significa volver a la doctrina penalista, sino tomar de la misma un elemento positivo de la relación disciplinaria.-

m) La acción disciplinaria es una necesidad y, como tal, ser satisfecha; al ejercerla, la intención debe ser la de corregir un error y despertar un deseo de mejoramiento; nunca crear amarguras, resentimientos y frustraciones.

Es imperioso conocer al grupo y al individuo, antes de emprender la acción represiva;

n) La acción disciplinaria sólo debe ejercerse en casos extremos y nunca antes de que el supervisor haya dado al potencial infractor, la oportunidad de expresar sus puntos de vista;

ñ) La acción disciplinaria no debe ejercerse en forma rutinaria; cada caso de indisciplina requiere un estudio individual y la acción por tomarse debe estar debidamente proporcionada a la gravedad, extensión y proyecciones del citado caso. Se debe emplear, en cierto modo, el criterio privativo de nuestros magistrados, estipulado en el código Civil (art. 16)

o) Tratar siempre de saber que piensan nuestros hombres. Ese conocimiento ayuda a comprender el "por que" de sus actos, y captar el sentido de la motivación que los orienta;

p) Mantener un constante y sincero interés por alcanzar el bienestar perso-

nal de los empleados a sus órdenes, evita la necesidad de tomar la acción disciplinaria. Ella sólo será aplicada, como excepción, y sus efectos positivos, tan difíciles de alcanzar, serán entonces, mayores.-

2.- Como formalizar una sanción.-

Hemos delineado, al principio de este capítulo, el Procedimiento Disciplinario, en su ángulo jurídico. Basados en las orientaciones del apartado anterior, sobre la forma de ejercer la acción disciplinaria, se exponen las etapas a llenar por un supervisor, en su proceso dinámico y social.-

Primer paso: Seguros de que la sanción es merecida, cabe analizar la proyección de la falta cometida:

- ¿cuál es el efecto sobre el individuo, grupo y el trabajo administrativo?

- cómo se procedió en casos similares?

En este primer paso, es necesario no prejuzgar acerca de los motivos y determinantes de la falta. La motivación es individual, pero está sujeta al cambio operado por la presión social del grupo.-

Segundo paso: El pleno conocimiento de todos los hechos y detalles de la falta cometida, incluye el análisis de factores concomitantes (ej-equipos, práctica en el trabajo y condiciones de trabajo) y determina la revisión de la actuación del funcionario.-

De hecho, el supervisor no debe dejarse influenciar por las apariencias, e investigar a fondo el asunto, no apresurando sus conclusiones.-

Tercer paso: Entrevistar en privado al infractor.

Se debe permitir únicamente la presencia de aquellas personas a quienes concierne el caso.

Evitar las interrupciones innecesarias y respetar todos los puntos de vista, no monopolizando la conversación.-

Es necesario recordar que además de la autoridad formal, existe la autoridad moral y que siempre ella será más legítima, si cuenta con la deseosa conformidad del funcionario a colaborar.

Cuarto paso: Determinar la oportunidad y modo de encarar el asunto, en relación al tipo de infracción.

Es conveniente elegir el momento oportuno - inmediatamente después de serenados los ánimos - para una mejor investigación de los hechos. Evaluar las personalidades, los antecedentes funcionales y el examen de las primeras faltas a sus reiteraciones:

Investigar los problemas personales y otros factores complementarios, que son, también, determinantes de conducta.-

Aquí tienen vigencia todos los elementos que hemos analizado en los dos capítulos anteriores: el proceso motivación - frustración, nos abre el camino a una investigación justa y clara de las condicionantes del problema.-

3.- El trámite de la acción disciplinaria.

Hasta ahora hemos seguido la actuación del supervisor. Desde este momento entra a funcionar el órgano disciplinario, junta, oficina de Relaciones o Comisión de Disciplina, como veremos más adelante (1); valen, empero la vigencia de una serie de principios:

1.- Conocimiento de los hechos.

- a) conocer bien todas las normas que rigen el caso, consultando al Código de Ética y Moral, si el mismo existe;
- b) ver si los antecedentes presentados son los verdaderos, o sea los que se relacionan directamente con el caso;
- c) evaluar si se ha dado al funcionario la oportunidad de expresar sus puntos de vista;
- d) Exámen e investigación de la actuación pasada del funcionario;
- e) verificación del cumplimiento de los pasos de la entrevista (con el supervisor y con el órgano de Disciplina);
- f) por fin, es fundamental agotar todas las fuentes de información respecto al caso.-

2.- El análisis de la motivación personal y grupal:

Nuevamente recurrimos al enfoque de la conducta individual y colectiva. La Psicología Social, toma plena vigencia.

- a) ¿Se ha tratado de comprender los motivos y las causales de la conducta del funcionario?
¿El grupo ha influido?
- b) ¿Se ha colocado el órgano decisorio en su situación, para conocer como reaccionaria, afectado por una situación similar? ¿No serían de buena ayuda, la inversión de roles y los métodos psicodramáticos de Moreno?;
- c) El supervisor, ¿ha contribuido en alguna manera a crear motivo de conflicto?;
- e) ¿Se han obtenido opiniones de otras personas, para aclarar nuestro juicio?
¿Cuál es el sentir y la atmósfera exterior al respecto?

(1) Ver página

3.- Evaluación proyectada de la decisión tomada.-

La acción disciplinaria toma, ya, un cariz decisivo.

Corresponde examinar algunos problemas, entre ellos:

- a) analizar si la acción es eficaz para corregir la situación creada, o sea el retorno al equilibrio.
- b) si la acción está ajustada a la gravedad de la falta.
- c) si ella es coherente y justa: recurrir a la misma pena, para situación y casos semejantes:
 - ¿merece el empleado ser sometido a esa acción disciplinaria?
 - ¿qué acción se ha tomado en casos similares que se han confrontado?
 - ¿qué acción han tomado otros supervisores en casos similares en su misma repartición?
- d) verificar si ha existido parcialidad hacia alguna persona o grupo de personas, que resta coherencia a la medida;
- e) ¿tendrá la acción tomada la virtud de evitar la repetición del caso?
¿hará que el funcionario se enmiende?
- f) estudiar si ha existido influencia, en este caso, de asuntos de carácter personal; ¿Hay influencia grupal?
¿justifica este caso acción individual o colectiva?
- g) ¿estamos en posición de explicar al funcionario la razón de nuestra decisión?
- h) ¿cómo afectará esta acción al hombre, a sus compañeros, al trabajo, en fin, a la Administración?
- i) ¿que se aconsejará para el Supervisor si el empleado se siente frustrado por la acción tomada?. ¿Debe pagar al Supervisor las consecuencias?.-
- j) ¿ésta acción es apropiada para elevar la moral del grupo?

Es de apreciar que las interrogantes podrían ser muchas más; lo que interesa es tener conciencia del problema humano.-

4.- Verificación de los resultados.-

Aplicada la decisión, agotadas las vías y recursos entablados, por el funcionario, resta al supervisor enfrentar esta 4a. etapa:

- a) ¿cuál ha sido el resultado de la acción?
- b) ¿ha sido capaz de mejorar la situación?
- c) ¿qué acción adicional puede tomarse?
- d) ¿se cumplió el principio de evitar e impedir la repetición de la falta?
- e) ¿ha afectado la acción tomada, favorable o desfavorablemente, al personal?

¿quedan señales de frustración y resentimiento?

¿se han tomado medidas para evitarlas?

f) ¿se ha observado en el funcionario afectado alguna tendencia a mejorar?

¿en cuánto respecta al afectado, fué nuestra acción eficaz?

g) ¿considera el afectado que la acción tomada tuvo por objeto estimularlo y mejorarlo?. ¿se le ha entrevistado al respecto?

j) ¿se han hecho esfuerzos para reconocer los méritos del funcionario y hacerle saber esta actitud favorable de la Administración?

5.- Conclusiones.-

El procedimiento disciplinario tiene, dentro de los tratadistas de la Administración Pública, un claro enfoque jurídico, de tipo totalmente formal.-

Se relativizan las normas de acción, hacia un campo que no engrana con el aspecto humano del procedimiento disciplinario. La uniformización y la coherencia son necesarias a efectos de tender una integración entre la parte institucional y la social. No hemos encontrado forma más sencilla para edificar esa unión que recurrir a los principios que gobiernan la aplicación de la acción disciplinaria, basados en la Psicología Social. "La disciplina, cualquiera sea la situación rigurosamente interpretada de acuerdo con las reglamentaciones, no es percibida como una medida establecida con propósitos específicos, sino como un valor inmediato en la organización de la vida del burócrata" (1)

5.- Problemas especiales que origina la sanción disciplinaria.-

Se han delineado algunos de los principios que permiten reducir las tensiones que ocasiona la estricta aplicación del Poder Disciplinario Represivo.

Enfatizamos la palabra reducir ya que, en esta materia, resulta prácticamente imposible la eliminación de la acción disciplinaria, de la lista de causales de frustración y descontento entre los trabajadores. En ella, se edifica la formación de problemas para el orden preventivo disciplinario.-

La costumbre y la experiencia han clasificado algunos problemas controvertibles, y de muy dudosa solución, que crea, aún dentro de los lineamientos vistos, la acción disciplinaria represiva.

Vamos a referirnos a algunos de ellos.-

A) Para sancionar a un funcionario por una transgresión a las normas vigentes, ¿basta la sola palabra del superior inmediato?

La respuesta a esta interrogante es radicalmente diferente según que los censados pertenezcan a los cuadros ejecutivos o auxiliares. Los ejecutivos consideran que, siendo el poder disciplinario un resultado del Poder de Supremacía

(1) Robert K. Merton, ob. cit., 155

de la función pública, ellos son los representantes ante los subordinados del mandato ingénito. Por lo tanto, deben disponer del atributo de la sanción, avalada por su sola palabra. Además, agregan, no se puede exigir responsabilidad, o sea, rendir integralmente cuenta de todos los actos que se realizan en el desempeño de la función supervisora, si tal obligación no va acompañada del poder sancionatorio; éste surge del principio de autoridad, en su fase de facultad para mandar (capacidad de mando) y lo acompaña en el proceso del trabajo.

Frente a esta posición, el orden subordinado auxiliar responde señalando que no es posible dejar en manos de los supervisores, elementos humanos, subjetivos y falibles, un poder decisorio de tal entidad: caería la función pública en la órbita de la arbitrariedad. Bastaría la simpatía o aversión hacia un subalterno, para que la acción disciplinaria cumpliera una función de satisfacción de frustraciones personales.-

Conflictos y problemas funcionales se observan diariamente en la Administración. Asistimos a problemas de ausentismos injustificados, falta de respeto a los superiores, alteraciones del orden interno, realización de funciones y actividades ajenas al servicio y todos los problemas que derivan de conductas frustradas que hemos examinado en el capítulo correspondiente. La propia índole de los problemas impide que la sola palabra del superior sea el único elemento para sancionar la falta cometida por su transgresor. "En la mayoría de las modernas organizaciones en gran escala, la facultad del supervisor inmediato para tomar una decisión disciplinaria por su propia cuenta es limitadaSin embargo, ello no significa que los supervisores inmediatos tengan prohibido tomar algunas decisiones en cuanto a disciplina, ya que, por la propia naturaleza de la situación, deben ser ellos los que traten tales asuntos en primer lugar".(1) La calificación, por ej., es un instrumento del Supervisor, para las buenas relaciones y, correctamente aplicada es una forma de sanción difusa, en manos del mismo.-

Producida una transgresión, el supervisor debe actuar en forma metódica y planificada. Existen normas precisas que deben ser cumplidas, para encuadrar un proceso racional:

- a) no dejar pasar faltas por un concepto erróneo de paternalismo y favoritismo, actuando ante los primeros síntomas de transgresión, haciendo conocer con claridad el porque de todas las observaciones que se hagan;
- b) mantener registros de transgresiones anteriores y las acciones adoptadas para lograr evitarlas en el futuro, al mismo tiempo registrar todas las

(1) John M. Pfiffner, ob. cit., 289

actitudes excepcionales de los subordinados que merezcan aprobación y elogio.

3.- Investigar con rapidez la índole de la falta cometida, atenuando los efectos de la propagación y las acciones correctivas en el infractor, que, progresivamente, tienden a disminuir la culpabilidad. "Debemos adiestrar a nuestros superiores para que reconozcan las manifestaciones del personal y las normas de comportamiento que constituyen un presagio de disturbios y se preparen para hacerlas frente con suficiente anticipación al momento en que sea necesario tomar una decisión disciplinaria (1).-

La imposición de una sanción es un problema y como tal - definido su objetivo- debe ser encarado. Para ello nada mejor que recurrir al expediente de los cuatro pasos; es decir: resumen de los hechos concretos (antecedentes, reglas y normas aplicables); hablar con los afectados y obtener toda la información que se necesita (etapa que se identifica como instrucción) reflexionar y resolver (considerando los hechos pertinentes y sus relaciones, analizando el efecto de las posibles medidas a tomar en la producción, el grupo y los afectados); el dictamen: proceder de acuerdo a los límites de nuestra autoridad, llevando el expediente por los canales legales que correspondan; la decisión final y el control de los resultados de la acción tomada (eligiendo la frecuencia, el momento y el lugar oportunos).- Como veremos, algunas de estas etapas están en manos del supervisor, pero otras, en organismos especializados.-

En tal evento es lícito esperar un alto grado de éxito en la consecución del objetivo de la acción disciplinaria: por el ejercicio del poder represivo devolver el equilibrio y evitar la reiteración de una trasgresión.

B) Por faltas sancionables, similares a las que cometen sus subordinados, ¿deben ser castigados los supervisores?.

Las encuestas realizadas señalan un criterio afirmativo unánime, basado en un principio elemental de justicia: a igual falta, en circunstancias similares, igual pena. Se ha sostenido, sin embargo, un criterio diferencial, asignando mayor cuota al supervisor, de acuerdo a la gravedad de la falta cometida. Se sustenta en el efecto de pirámide, o sea, la muestra de conducta aumenta, al ascender en la escala jerárquica.-

Esto es bastante dudoso, aunque algunas administraciones lo aplican, Estimamos que choca contra el principio "de que el acto y la sanción disciplinaria,

(1) Pfiffner, ob. cit. 290

parecen ser una sólo y misma cosa. Se recibe el castigo no por el hecho de ser malo, sino por haber cometido un acto determinado. La disciplina va dirigida contra el hecho y no contra la persona. Podrá seguir habiendo resentimiento contra la fuente de la disciplina, pero cuanto más automática va siendo ésta, tanto más disminuye el resentimiento" (1)

b) Descontada la contestación afirmativa a la pregunta anterior, ¿cómo debe aplicarse la sanción?

La acción disciplinaria aspira a ser progresiva y correctora: la pena debe ser adecuada, de acuerdo a la entidad de la infracción cometida. Además, debe estar fundada en principios e ideales; ser acumulativa, en el sentido de registrar los antecedentes negativos, con efecto sancionatorio progresivo. En su finalidad ser correctora, acorde a los objetivos generales, perseguidos con la acción disciplinaria.

c) ¿Cuáles son las actitudes negativas que requieren acción disciplinaria?

Un mejor análisis se ha estructurado una clasificación de infracciones que puede ayudar en la gestión disciplinaria a los supervisores.-

a) Efectos de la atmósfera frustratoria.

conductas agresivas, en sus formas simple y desplazada, lo que lleva directamente a los funcionarios frustrados a situarse a la defensiva. Tales funcionarios propensos a cometer faltas, como querellas sistemáticas, rumores maliciosos, críticas excesivas, reacciones injustificadas ante el menor agravio, actitudes políticas militantes extremas, como formas de llamar la atención, desobediencia, e incumplimiento de órdenes. Es indudable, como ya lo hemos señalado, que la respuesta de la Administración, aplicando fríamente la disciplina represiva, empeora la atmósfera de tensión ya existente.-

- conductas regresivas.-

La Psicología Social, considera a las personas frustradas de este tipo, como gestionables. Su conducta se traduce, siguiendo a J. Brown, en ausencia de control emocional, aceptación de cualquier tipo de rumores, abandono del puesto

1) Strauss y Sayles, ob. cit. 326. A su vez, John Lundell, Principios de organización administrativa, acota que "para los Jefes, la disciplina es un asunto mucho más importante que para el personal subalterno; de mayor importancia entre más alto sea el cargo, porque nadie controla al Jefe en la forma directa que éste vigila a su personal. Por otro lado, el trabajo directivo necesita mucha más autodisciplina que el trabajo rutinario. El Jefe que no conoce y puede establecer la autodisciplina está condenado a fracasar" (p. 168). Este juicio discrepa con los conceptos básicos que se vierten en el Capítulo III.-

sin autorización, generalizaciones inadecuadas. En la supervisión, también causante de faltas, se anota su incapacidad para tratar problemas humanos, negativa a delegar autoridad, hipersensibilidad, etc.

- conductas apáticas.

El tipo de empleado tedioso, aburrido, sin fuerzas para intentar una salida de la situación. La frustración en que se encuentra, manifiesta sus actos dentro de una rutina que lleva, directamente, a la negligencia de la función. Se señala, en tal carácter, la producción en cantidad y calidad pobre, falta de interés en el trabajo, desinterés, negligencias, etc.

- Conductas estereotipadas.

Es una forma muy común de reacción de conducta frustrada, que conduce, tal vez por compulsión, a la repetición indefinida de la misma acción por parte del individuo. Hemos indicado ya, que es una forma de reacción muy común en el grupo administrativo.-

Aquí, más que nunca, se impone el tratamiento humano de la acción correctiva, pues la reiteración de la represión conduce a una fijación mayor. El ejemplo más concreto de este tipo de conducta, es la resistencia obstinada que ofrecen ciertos empleados a aceptar un cambio en sus tareas, en los métodos de trabajo, en las funciones.- La rigidez también alcanza manifestación colectiva.-

En el grupo, la aplicación de un mismo método de lucha, que la experiencia ha indicado como ineficaz.-

Pero no solamente existen faltas que se originan en conductas frustradas, y cuyo tratamiento veremos en el capítulo siguiente. Existen una serie de transgresiones que obligan a actuar al supervisor. Lógicamente, no son de la entidad de las anteriores, pero imponen la acción represiva correctora.

b) Problemas especiales.-

En este grupo, pueden ubicarse una serie de problemas que en algunas legislaciones son causales de destitución. A título enunciativo, tenemos: incapacidad e ineptitud manifiesta, infracciones reiteradas, condenas por faltas en la función, conducta personal desordenada que afecta al prestigio del servicio, el abandono del cargo, etc,-

Se impone el principio de justicia, que determina el inmediato e igualitario tratamiento de las transgresiones, teniendo, como norma, el orden y la responsabilidad dentro del servicio. Así, las llegadas tarde, exoesivas, salidas fuera de hora, por asuntos particulares, conducen, directamente, al resquebrajamiento de la disciplina preventiva.-

La inexistencia de un código de ética complica el panorama, ya que la falta de represión jerárquica taxativa dentro de los estatutos, la ausencia de sanciones progresivas y las tolerancias excesivas, admitidas a este tipo de transgresiones, distorsionan el orden administrativo.-

Veamos, un último aspecto, de gran trascendencia:

E) La acción disciplinaria, ¿debe ser una prerrogativa exclusiva de la Administración, o debe ser compartida, en cierto grado, con la representación laboral?

Hemos señalado que el carácter jurídico (administrativo estatutario) que tiene la función pública, determina que el Poder Disciplinario Represivo es un derecho de supremacía, propio de la Administración, por lo cual, como institución, no puede ser compartido: de naturaleza preeminente es ejercitado en interés exclusivo del servicio.-

Anotamos, también, que esta situación excluye la arbitrariedad y la discrecionalidad; priva siempre el objetivo de la acción disciplinaria: penar con toda la equidad posible y con finalidad correctiva, las violaciones a los deberes profesionales, y a las obligaciones del servicio.-

Admitida la calidad administrativa del Poder Disciplinario, la intervención del grupo, legitima el control social, pues, su solidaridad, permite:

- asegurar una atmósfera de aprobación;
- otorgar al procedimiento represivo un carácter social;
- configurar una verdadera administración consultiva;
- evitar la rigidez del procedimiento disciplinario;
- otorgar garantías a la decisión final.-

Los partidarios de la intervención integral de la representación funcional, en la organización del procedimiento disciplinario, señalan otras ventajas, todas muy importantes, que coadyuven en un enfoque positivo del problema. Realmente, el nudo fundamental se sitúa en qué lugar ubicar a la representación laboral en el proceso. Del éxito en la elección factorial, va a depender la contribución que la representación social pueda brindar como orientación positiva en pro de los objetivos de la acción disciplinaria.-

Hemos visto que el procedimiento, como problema, consta de las fases:

- a) Reunión y análisis de los hechos (Instrucción de la acción);
- b) Información o dictámen;
- c) Decisión;
- d) Control de los resultados.

El primer apartado es totalmente administrativo: compete exclusivamente al

supervisor inmediato, dentro de la línea jerárquica formal.-

En el segundo aspecto se impone - tanto en el ámbito consultivo como administrativo - la formación de una Comisión de Disciplina, en la cual tenga voz la representación de los funcionarios: garantía de la objetividad del proceso. Estas comisiones tienen función deliberativa y dictaminante, por lo cual se concilia el aspecto formal con el consultivo; deben existir en todas las organizaciones, con funciones específicas dentro del procedimiento. Por otra parte corresponde la atribución de una duración limitada; sus integrantes deben pertenecer a eslabones de la carrera, superiores a la categoría ejecutiva.-

La función de la Comisión de Disciplina consiste en estudiar el expediente, proceder a las entrevistas disciplinarias, disponer las consultas y dictaminar una sanción.-

Así, en el tercer apartado, se anota la presencia de una autoridad revestida de "imperium", encargada de emitir la decisión final, la cual debe ser totalmente administrativa. En igual sentido, el procedimiento jurisdiccional que impone la organización de tribunales, presididos por Magistrados, auxiliados por la Administración consultiva.-

Por fin, el control de los resultados, es una función propia de la supervisión, y su finalidad es descubrir síntomas de atmósfera frustratoria y cambios en la producción, el grupo o los afectados, a efectos de aplicar la terapéutica correspondiente.-

Conclusiones: el ocaso institucional del sistema.

La acción disciplinaria es una herramienta que la administración pone en manos de las autoridades formales, con el fin de compeler a los funcionarios al cumplimiento de sus deberes profesionales en el servicio.-

No se trata de una acción civil, ni penal, sino que su carácter es público y administrativo; nace del concepto de supremacía que caracteriza y acompaña a la función pública. Tiene un alcance estatutario, es decir, que las penas, cuyo fin es evitar la reiteración de la infracción, deben ser previas y taxativas en su formalización; en su aplicación, progresivas, graduadas conforme a la entidad de la transgresión.-

En su administración, la acción disciplinaria es un problema propio de la Supervisión; debe ser encarado cumpliendo todas las etapas que el aval del proceso imponga. Aún reconociendo que la acción disciplinaria tiene un marco corrector en su objetivo, sólo un procedimiento objetivo y flexible, provisto de garantías, puede reducir la causal de frustración y malestar a que conduce su aplicación indiscriminada.-

"Este es el dilema de la autoridad burocrática: descansa sobre el poder de sanción, pero se debilita si recurre frecuentemente a él durante la actividad..... El uso de sanciones socava la autoridad" (1) .-

Es por ello que la acción disciplinaria debe actuar como un recurso por excepción. La extensión de un Derecho Represivo, por más eficaz organización que sustente, si no va acompañado de la acción Disciplinaria preventiva, está condenado irremisiblemente al fracaso, como terapéutica administrativa.-

Nuestra posición se edifica en la idea de que el valor del procedimiento disciplinario represivo está en razón inversa y diferida al orden disciplinario preventivo. Posee un valor más acentuado, cuanto menos necesidad hay de su recurrencia. Esto ocurre, cuando las variables, individuo- grupo - organización, factores que conforman la cooperación y el equilibrio disciplinario, están armónicamente dispuestas y sistemáticamente fundadas en bases firmes y duraderas.-

Tal el objetivo del tercer capítulo, que pasamos analizar: constituye la parte positiva de nuestro enfoque.

CAPITULO III.-

COOPERACION ADMINISTRATIVA Y EQUILIBRIO DISCIPLINARIO EN LA FUNCION PUBLICA.

1.- Disciplina Preventiva y Orden Social.-

A.- Concepto y Evolución.

La Disciplina preventiva, como objetivo, no constituye un hecho nuevo, un producto edificado en los tiempos modernos; es el resultados de una concepción madura de encarar la relación de empleo y sus principios generadores, reconocida en todos los tiempos.-

A principios de siglo, Henry Nézard, expresaba que disciplina es el conjunto de reglas que regulan un grupo social, que someten a cada uno de los miembros a obligaciones especiales, diferentes a las obligaciones políticas de todo ciudadano, con el fin de mantener la consideración de este cuerpo y de asegurarle, en el interés social de su función, la confianza pública.-

Se vislumbra ya un enfoque social del concepto de disciplina, que luego van a recoger la mayor parte de los juristas, que han desarrollado el complejo Derecho Disciplinario. No obstante, se anota el reconocimiento a una serie de pautas y normas que gobiernan el grupo social, diferentes a las obligaciones políticas.

Por eso, no extraña, que otro jurista del poder disciplinario, el Prof.

(1) P. M. Blau, ob. cit., 78

Achille Guerra, ya citado, expusiera que Disciplina "es el conjunto de normas de conducta cuyo conocimiento es indispensable al hombre para vivir y para explicar su propia actividad, conforme a las exigencias del orden social, de la ética, la educación y la religión".-

Se hace hincapié en el concepto social de Disciplina, concebida, como un orden necesario para las organizaciones sociales, "como un complejo de deberes y relaciones establecidas por la necesidad de mantener orden preciso, dirección única y coordinación armónica del desarrollo de la compleja actividad".-

Es evidente que el concepto de Disciplina es de índole social e identificable, en sus objetivos, al orden Disciplinario Preventivo. Henry Fayol, en su clásica Administración Industrial y General, acotaba que Disciplina es, esencialmente, la obediencia, la asiduidad, la actividad, la conducta, los signos exteriores de respeto, manifestados de acuerdo con las convenciones establecidas entre la Administración y sus agentes. Es uno de los principios de administración, de aplicación corriente, "absolutamente necesario para la buena marcha de los negocios ya que ninguna empresa podría prosperar sin disciplina".-

Resulta claro que los objetivos del Orden Preventivo Disciplinario y Disciplina, coinciden plenamente; las diferencias se manifiestan en la forma de arribar al orden. No es, esencialmente, un aspecto formal que emana de las normas de respeto, obediencia o asiduidad, sino, fundamentalmente, un equilibrio cooperativo de esfuerzos e interacción de metas entre los objetivos de la Administración (responsabilidad y eficiencia) y los valores personales del individuo y el grupo. (Motivación y nivel de aspiración).-

La Disciplina Preventiva constituye un conjunto de normas cuyo fin es orientar a la administración en la formulación de un estado de equilibrio y cooperación en el proceso de interacción social. Se origina por la razonable ponderación de los derechos individuales y grupales y su comportamiento de acción, en beneficio de la armónica convivencia del complejo administrativo, en un proceso de fusión de metas y aspiraciones.-

- a) Puede inferirse, entonces, que Disciplina Preventiva es una política; una proyección planificada, que permite el alcance de los objetivos sociales y del orden moral, a través de una orientación válida de conducta y comportamiento;
- b) El marcado alcance preventivo del concepto de Disciplina, se observa, a través del análisis de los objetivos que persiguen las Relaciones de trabajo:

- La importancia de las medidas preventivas, en el proceso de adaptación del individuo al grupo;
 - Los métodos más adecuados para imponer la disciplina y la técnica de adopción de los más efectivos;
 - El análisis y solución de los problemas de la supervisión;
- c) Por ello, L. Urwick (1), al comentar el concepto de Disciplina, como el control organizado de si mismo, concluía que la misma conforma "una reglamentación bastante para hacer posible que la gente lleva a cabo con precisión una labor colectiva, auto control bastante para asegurarse que unos no van a cruzarse en el camino de los demás". Es decir, que se hace hincapié en el comportamiento del individuo dentro de la organización, relegando a segundo plano, aspectos tradicionales como polemizar acerca del sentido en que fluye la autoridad. Más que la dirección de la autoridad, incumbe analizar los contactos entre los conductos jerárquicos, entre la Administración y los agentes, los que nos lleva al estudio de la interacción, objeto fundamental de la Psicología Social. Al respecto se intenta formular un estado de equilibrio entre los contactos humanos, la índole de las respuestas, su duración y frecuencia, por medio de un proceso motivacional que nos enfrenta a la alternativa estímulo - satisfacción - bloqueo - frustración. Resulta claro, siguiendo a Maier (2) que el comportamiento individual es el producto de una interacción entre estímulos o situaciones y organismos o personas. De hecho, la Disciplina Preventiva, es Disciplina del comportamiento, siendo, por lo tanto, una variable de la Psicología Social.-
- d) Pero la Disciplina preventiva tiende a formalizar un proceso de integración y de fusión dentro de la organización. Por un lado, tenemos la actividad humana, reflejada en un grupo de personas en recíproca interacción, con impulsos, capacidades (fisiológicas, psicológicas y sociales), y predisposiciones (reflejos, hábitos, actitudes, prejuicios, convicciones, intenciones). De la conjunción entre la organización y los individuos, surge la fusión, o sea, que desaparece el individuo para dar lugar al grupo en estado de equilibrio y colaboración. Justamente, la Disciplina Preventiva, es, también, una Disciplina de grupo, por lo cual se advierte, también en este aspecto, la influencia de la Psicología Social.-

(1) Elementos de Administración, 121.

(2) Norman R. Maier, Principles of Human Relations y Psicología Industrial, ob. cit.

c) La Disciplina preventiva es un concepto dinámico; es, básicamente, una disciplina de grupo. En tal caso, el grupo resulta, para el individuo, el espacio en el cual se mueve, el instrumento del cual se vale para satisfacer sus necesidades físicas y sociales y uno de los elementos de su espacio de comportamiento, (1) todo lo cual supone un problema de adaptación y control de actitudes colectivas, señaladas en la expresión $B=f(PE)$, donde B, el comportamiento, resulta una función de la persona y el medio.-

¿En que forma es factible el cambio en el comportamiento del individuo y cuales son los métodos adecuados para que el mismo se produzca?. He aquí, una interrogante cuya respuesta endosamos al concepto en estudio.

La Disciplina Preventiva, concepto científico, se impone debido a que el control, basado en el temor y en la disciplina de tipo autoritario, aun reconociendo su espíritu correctivo, es ineficaz y contrario a la dignidad humana.

En fin, se busca, al igual que en el proceso de fusión, "la creación de una teoría integral del comportamiento humano que atajara ampliamente a través de todas las formas de organización social y que proporcionase un marco para interpretar, comprender, predecir y regular el comportamiento" (2).-

Luego, los factores sobre los cuales opera la Disciplina Preventiva, se originan en la organización, como actividad humana, en el individuo, como agente de la organización formal e informal y, por consecuencia, en el grupo, elemento catalizador en busca de una cooperación dinámica.-

EVOLUCION:

Pueden señalarse cinco etapas dentro de la evolución conceptual de la Disciplina.-

1.- El período ortodoxo, representado por la filosofía autoritaria y militar del incentivo negativo. Desconocimiento total de la motivación del trabajador, descansado los objetivos de una mayor productividad en la amenaza del castigo y el consiguiente temor a la aplicación de sanciones.-

2.- La revalorización del factor humano.-

En todas las obras de Psicología Social e Industrial, se dedican capítulos al experimento de la planta Hawthorne, en Chicago; la trascendencia que la experiencia tuvo en la evolución de las actividades y sentimientos de los trabajadores, facilitó el advenimiento de una ideología diferente y moderna, en el enfoque del individuo y la organización, concibiéndola, a ésta última

(1) Kurt Lewin, Resolving Social Conflicts, ob. cit.

(2) J. Pfiffner y F. Sherwood, org. Administrativa, 475.-

omo una verdadera institución social.-

Como reacción, se produjo un cambio en la tradicional concepción disciplinaria, incluyéndose en su temática, la influencia de los incentivos no materiales y morales.-

3... En esta etapa, tienen clara incidencia los aportes de Chester I. Barnard y Ordway Tead.

C. Barnard construyó una verdadera teoría de los incentivos, consolidando el enfoque positivo de la Disciplina como resultado de la cooperación entre la Administración y sus agentes. Creador del concepto hedonista de la organización, Barnard señalaba que un hombre entrega sus esfuerzos al proceso productivo en la medida que las ventajas que obtenga, superen los inconvenientes.- Para ello, la organización premia con incentivos los mayores sacrificios; las sanciones, son un tributo a la disciplina. Antepone en todos sus trabajos, el deseo sincero de los miembros en colaborar; deriva Barnard en que es menester incentivar dicho deseo, lo cual no siempre se logra por incentivos de tipo material. Igualmente, otorga un nuevo sentido al principio autoridad, orientándola hacia el campo moral: ella se mide por la disposición de los subordinados a aceptar las órdenes emitidas por los superiores; aspecto, este último, ya analizado O. Tead, aportó una serie de precisiones en el análisis de la personalidad interactuante. Acentuó la real influencia de la Psicología Social en el campo de la Disciplina Preventiva.-

Los estudios de Tead han permitido descifrar las razones por las cuales una personalidad se comporta en la adaptación social de una manera determinada; incursionando en el campo de la interacción Social. Los estudios de Tead se refieren primariamente, al campo, de la Administración Pública; de allí, la importancia que los mismos han adquirido.-

4.- Ubicamos en esta etapa el proceso generador de la Disciplina Preventiva, con los cultores de la Ciencia del Comportamiento. ¿Objetivo?: lograr la armonía entre el individuo, el grupo y la organización. ¿Representantes?: William Whyte, en The Organization Man, y Chris Argyris, en Personality and Organization - En el primer caso, se examina la influencia del individuo "perteneciendo" a la organización, la estructura por la cual los individuos colaboran y la lucha entre el individuo y la organización, que toma un carácter permanente: constituye una necesidad para el individuo. El conflicto, es una puja de metas. Teóricamente, la organización supone un estado de adaptación dinámica entre las metas que tienden a infinito del individuo y del grupo,

/ las de la propia organización. Toda restricción del grupo o la organización a la actividad del individuo, da origen a nuevas reacciones en cadena que pueden conducir a nuevos conflictos, a los cuales debe enfrentarse, para evitar la distorsión.-

Argyris es el creador del Proceso de Fusión, al cual hemos ubicado como determinante fundamental del concepto científico de Disciplina preventiva, un aspecto de la técnica del aprendizaje y comportamiento. El esquema opera en forma muy clara y ha sido descrito admirablemente por Pfiffner y Sherwood. (1) Sintéticamente, puede exponerse como sigue:

- La organización cumple sus metas por medio de un proceso socializador de tipo formal o informal, según que el individuo pase a ser agente de la organización formal, o del grupo informal.-

- El individuo se actualiza a si mismo por el proceso de personalización, a través del cual busca satisfacer sus necesidades y deseos.-

El éxito en la interacción depende de la compatibilidad y el equilibrio de los dos procesos. La tendencia conduce a una verdadera fusión de las conductas formales e informales, en unidades de comportamiento, que llama actividades. Las aplicaciones prácticas de Argyris han dado resultados muy positivos en cuanto a obtener una imagen del "estado de firmeza" de las organizaciones.-

Lo reciente de los estudios, (2) la escasez de material bibliográfico, no permiten evaluar - con carácter definitivo - los resultados de la integración racional del individuo, el grupo y la organización. Interesa señalar que estos hallazgos han servido para dar forma científica al concepto de Disciplina Preventiva, sobre todo, como veremos, desde el ángulo psíco - social.-

"El primer problema en la vida de todas las organizaciones es como reunir un conjunto de personas distintas y variadas, y lograr que se interesen por una actividad en colaboración que se sume para dar éxito a la organización y satisfacción a los distintos participantes individuales dentro de la organización" (3).-

En fin, la disciplina preventiva es una fase del equilibrio administrativo de la organización que permite arribar - en un clima social adecuado - al comportamiento del grupo, el individuo y la organización, en un verdadero modelo de fusión, relacionando la feliz expresión de Argyris.-

(1) Ob. cit., 478 y Stes.

(2) La obra de Argyris va mediada, a fines de la década de los cincuenta (1954-1958)

(3) Pfiffner y Sherwood, ob. cit. 475.-

B.- Los Principios Generadores.-

1.- El Aporte de la Psicología Social.-

Se ha precisado que la Disciplina Preventiva tiende a un comportamiento dinámico entre los conceptos de individuo, grupo y organización, lo cual, en el fondo, constituye una muestra de la estructura social, es decir humana.-

Para interpretar la correlación, debemos buscar las raíces del proceso, en la dinámica interactuante, en las relaciones de adaptación entre el hombre y la Sociedad, aspectos complementarios, y uno, condición esencial para la existencia del otro.-

Al igual que el Psicólogo Social al enfrentarse a una organización, al recurrir a la Disciplina Preventiva, también debemos ahondar la estructura social, a efectos de investigar los síntomas que evidencian desequilibrios.-

Esbozado el planteamiento del problema y definido el objetivo, resta determinar, ahora, los medios que facilitarán el alcance de las metas fijadas; estos medios son suministrados por la Psicología Social, primordialmente:

- En el análisis de las actitudes y sentimientos del grupo.-
- En el procedimiento sociométrico para la investigación de las organizaciones.
- En la interacción Social (relación entre hombre y sociedad) y en el enfoque de los Grupos de Presión.-

Nuestra intención es analizar el fenómeno en la Administración Pública, en la misma forma que encara un Psicólogo Social el problema de alcanzar la salud moral de una organización.-

La primera interrogante que cabe examinar se refiere a la determinación de las causas por las cuales una estructura administrativa es refractaria a la formación de un Orden Disciplinario Preventivo. En otros términos, ¿Cuáles son las barreras que se oponen a la formulación de un modelo de fusión en el cual se equilibren, moderadamente, las metas del individuo, el grupo y la organización?.-

Entendemos que este problema puede ser analizado a la luz de una serie de variables, las cuales tienen especial gravitación en nuestro país.-

- El primer problema al cual debemos enfrentarnos, se representa por una doble crisis de autoridad formal. Decimos doble, puesto que, desde el horizonte administrativo y político, la organización formal carece, cada vez más, de este atributo básico. Como consecuencia, la organización informal ha adquirido una incidencia en exceso que no puede ser compensada por el juego de los elementos formales.-
- La autoridad administrativa, imputable a la jerarquía y rango de la función pública, se consolida por un principio instaurado por Barnard:

La organización debe conseguir la buena disposición a colaborar de todos sus miembros y el grado efectivo de autoridad formal se mide por la disposición a aceptarla de parte de los subordinados.-

Gravita negativamente, la ausencia de incentivos adecuados que faciliten la reconquista del poder de autoridad por parte de la Administración. Mientras ellos no existan, no es factible alcanzar el cumplimiento del objetivo de la cooperación. Como consecuencia, el uso de la Disciplina Represiva no conduce a soluciones; la causa del desequilibrio - como dice Maier - tiene una raíz humana y social: "El castigo y las amenazas conducen a un resentimiento que suele tardar mucho en desaparecer, y una persona resentida en un Departamento de bajo nivel puede trastornar profundamente la disciplina. Es característico que una vez implantados los castigos y las restricciones de la libertad, aumente la necesidad de extenderlos, con lo cual la situación empeora en lugar de mejorar".-

¿Y que origen tiene la frustración? Fundamentalmente, el bloqueo de conducta se produce por imposibilidad de alcanzar una motivación mínima. Los objetivos y deseos de los trabajadores, insatisfechos, no encuentran eco en la interacción de metas múltiples que constituyen la esencia de la administración pública:

- Cumplimiento de los fines públicos.
- Eficiencia del servicio confiado.
- El costo y los recursos.

Si estas tres metas funcionan adecuadamente, es factible que podamos evaluar a la Administración con criterio altamente favorable. Pero, el factor organización no actúa como una unidad independiente. En efecto.-

"La Dirección puede aprovechar totalmente sus recursos humanos únicamente en el caso de que cada empleado sea miembro efectivo de un grupo de trabajo, bien unido y que funcione de manera efectiva, con alta capacidad de interacción y elevadas metas de actuación" (1) .-

Infortunadamente, la crisis en el aspecto moral, sobreviene, al fallar un principio elemental de la motivación psico-social: justicia. La creación de elementos de privilegio diferencial, en favor de un sector, obra, luego, como una tasa de reducción, dentro de la autoridad moral de la administración.-

En otros términos si dentro de la escala motivacional del trabajador, el salario justo o los beneficios sociales ocupan un lugar de avanzada, no puede, un sector determinado, sin romper el equilibrio integral de las metas, imponer solución parcial a sus problemas.-

(1) Pfiffner y Sherwood, ob. cit., 527; citan conceptos de Rensis Likert, en Measuring Organizational Performance.-

Esto conduce a una mayor indisciplina, si, justamente, al sector que distorsiona representa a la Administración. Presenciamos esta perspectiva en nuestro país: constituye causa extrema de la imposibilidad de alcanzar el modelo de fusión en nuestra Administración Pública.-

Pero, también, señalamos, que existía otra crisis de autoridad, además de la formal administrativa. Es la crisis que se gesta al carecer de una línea divisoria precisa entre Política y Administración. Lógicamente, este no es un problema de tipo institucional. Determinados eslabones políticos fuera de la pirámide de rangos, que constituye la carrera administrativa, reservan ubicación para la ejecución de la orientación política. La parte administrativa es resorte de la línea funcional con autoridad y responsabilidad; no es racional que organismos externos, traten de arrebatarse ese tipo de autoridad, obrando como grupos de presión de tipo político. A su vez, es doble exigir una dosis mínima de unidad de acción, en los

grupos políticos, pues, en caso contrario, están facilitando, con su actuación, muestras de un dilema de indisciplina; quienes deben formular los fines o normas por las cuales se van a orientar los esfuerzos hacia el modelo de cooperación administrativa, deben tener conciencia de su existencia como grupo humano:

"En una palabra, el administrador debe tener una comprensión clara y firme de lo que él y su organización andan buscando y bajo que condiciones generales lo buscan, antes de que comience a preocuparse por el estilo y la táctica a darle a la organización" (1).-

Se han clasificado en dos conjuntos los factores cuya incidencia se desea

analizar en cuanto a la formulación de un modelo de fusión disciplinaria.-

En el primer conjunto, se examinan las variables psico-sociales, vinculadas al individuo y al grupo.-Corresponden al campo del aprendizaje y la adaptación.

En el segundo, se estudia la influencia de la organización y sus metas, incluyendo el programa mínimo que es menester cumplir para el alcance del objetivo fijado en este capítulo.- Veamos el primer aspecto.-

(1) Pfiffner y Sherwood, ob. cit. 523. Comenta, en su Teoría Política de la Administración Pública, Dwight Waldo, que "El Estado es una institución humana, es humano de arriba abajo; no se basa solamente en un sistema formal, en capacidad número, sino más aún en actitudes, entusiasmo y lealtad. No es ciertamente una máquina que se pueda desmontar, proyectar y montar de nuevo sobre la base de leyes mecánicas. Es más semejante a un organismo vivo. La reorganización del Estado no es una tarea mecánica. Es una tarea humana y ha de enfocarse como un problema moral y de personal, a la vez que como una cuestión de lógica y organización". (Pág. 262).-

a) Tratamiento de grupos y Conducta Colectiva.-

Las ventajas de una organización informal sana, como fuente para la información de vigorosos grupos sociales, es condición esencial para la creación de las normas disciplinarias preventivas. Fundamentalmente, si ella no conforma un complemento positivo a la organización formal, el equilibrio de esfuerzos cooperativo falla.-

El origen de la organización informal se edifica, no sólo en la carencia de organización formal, sino, también, en el incumplimiento de un programa mínimo de motivación. Como en la Administración Pública, la política de incentivos es deficiente, la organización informal no conforma esa ayuda necesaria a los canales de comunicación, transformándose, en forma instintiva, en patrones de comportamiento improductivos para la organización - y en muestras definidas de segmentación.-

Un análisis de la organización informal de nuestro país, nos lleva a anotar la inexistencia de grupos primarios definidos como fuente de salud, coherencia, disciplina y bienestar. De hecho, existe una falta de tratamiento de la Administración como una unidad social, compuesta por grupos de muy diversa estructura, a los cuales se debe consultar en el momento que la dinámica administrativa lo imponga, en una atmósfera necesaria de participación.-

Pero, también cabe anotar, como nuevo factor de distorsión, los conflictos entre la organización formal e informal.-

Estimamos que los defectos más visibles que ofrece la organización informal de la Administración Pública nacional, se gestan en un grupo atípico de trabajo. Se opone a la formación del carácter humano, como los concibió Charles Copley: una fuente de elevación de la moral, como vía necesaria para el aumento de la productividad.-

- Como no existen estudios de los grupos informales, no se tiene experiencia en el cambio de las actitudes y sentimientos individuales y de grupo.-

- Aprovechamiento inadecuado de los líderes naturales. No existe política al respecto; la carencia de normas definidas sobre Administración de Personal, impide utilizar el expediente de los Ascensos y Traslados (evaluados en su potencialidad, por factores adecuados a cada nivel de la carrera), como forma de ingreso a la organización formal, de líderes naturales que se encuentren en la organización informal.-

- El desconocimiento de los grupos, lleva a la anulación de las ventajas que proporciona el principio de la consulta como instrumento de participación y

colaboración, esencia de la Disciplina Preventiva.-

- En fin, la ignorancia de la Administración hacia los grupos informales, ha impedido ejercitar una verdadera terapia y una forma de imposición de normas disciplinarias, a través de los mismos, sin proceder a su destrucción.-

Como resultado, la organización formal no resulta efectiva y la organización informal adquiere una preponderancia excesiva, tomando a su cargo resortes de tipo administrativo, de corte oficinesco, que constituyen materia rutinaria de la organización formal.-

Así, en forma insensible, la organización formal reduce el área de su autoridad moral, pierde prestigio y posición ante el grupo, el cual como contrapartida asume la dirección administrativa, actuando como grupo de presión.-

b) El análisis sociométrico.-

Constituye una muestra de la influencia de la Psicología Social en la estructuración de un modelo de Disciplina Preventiva. Las investigaciones del Dr. Jacob. L. Moreno, han aportado nuevas técnicas en el enfoque positivo de las Relaciones humanas y la conducta de los grupos. Tal como lo señala su creador, la Sociometría concentra aspectos de la Sociología, la Psicología, Psiquiatría, Antropología, Educación y Economía Política.-

Sus principios han sido aplicados a la Administración Pública, para evaluar, con sus técnicas iniciales descritas hace treinta años:

- La toma de contactos y las relaciones en microsociología.
- El estudio sociométrico de los grupos de trabajo dentro de la Administración;
- Tests sobre situaciones concretas e investigaciones sobre atracciones y rechazos existentes entre los funcionarios.-
- Los tests de juego dramático en sus secuencias de rol playing, psicodrama y sociodrama. Ya nos hemos referido, en el Capítulo I, a algunos conceptos de Moreno sobre terapia de grupo.-
- Las investigaciones sobre la interacción social y las nuevas técnicas de Moreno aplicadas a la formación de test especiales,

No vamos a exponer en detalle la técnica del Dr. Moreno, claramente expuesta en su obra Fundamentos de la Sociometría.⁽¹⁾ No obstante, señalemos que el Dr. Moreno implantó una verdadera concepción cósmica sobre las relaciones del hombre, el grupo y el destino de la sociedad.-

Para ello se sirvió de un vocabulario especial de átomos y tramas, status sociométricos y sociogramas, sistemas sociométricos de referencia y tests apli-

(1) Traducción al francés y español, del original en inglés, publicado en 1933 con el título "Who Shall Survive".-

cados, prácticamente, a grupos de co-habitación y trabajo.-

Con respecto a la Administración, es menester analizar los coeficientes de atracciones y rechazos espontáneos entre los sujetos y los grupos, penetrando en la profundidad de los conflictos, que, inevitablemente, surgen desde el momento que dos o más personas toman contacto entre sí. Apreciamos la estructura de los diferentes grupos, clasificados en psico-grupos y sociogrupos, según que las relaciones y elecciones reposen sobre afinidades sentimentales, o en la preocupación por el trabajo en equipo y el rendimiento funcional.-

También, un grupo de estudio de la Universidad de Los Angeles, creó una escala, denominada "Encuesta Sociométrica de Relaciones Múltiples, cuyo objetivo, de acuerdo a Pffiffner y Sherwood (1) es" proporcionar información respecto hasta que punto las personas comprenden la naturaleza del papel que desempeñan en la organización respecto a si se comportan en base a la comprensión que tienen de dicho papel, y si se sienten satisfechos con el mismo".-

Este tipo de análisis lo hemos experimentado en una repartición administrativa. La nómina, integrada con personal femenino, efectuaba tareas de perforación y verificación en el sistema de fichas perforadas, dentro del sector convencional que completa un conjunto de sistematización. La moral del sector era muy baja, con escaso espíritu de grupo y total ausencia de colaboración.-

Enfrentados a la estructura referida, se buscó analizar las causas de ese estado de frustración colectivo; se arribó a la conclusión de que:

- El sociograma denotaba la existencia de cinco triángulos, totalmente independientes con la existencia de varios aislados y olvidados.-

- Una tendencia interiormente agresiva, de los triángulos entre sí, evidenciaba una total falta de equilibrio.-

- Finalmente se hizo el test sociométrico, sobre la base de las siguientes encuestas:

- Desarrollo y ejecución de tareas acorde con la vocación y aptitudes de los funcionarios;

- Comprensión y conocimiento del trabajo que efectuaban;

- Elección, acerca de, con quien del grupo les gustaría trabajar, en orden de preferencia, y con quien no.-

(1) Ob. cit., 375.-

Sobre esta base se procedió a reestructurar los grupos de trabajo, disolviendo los psico-grupos formados y creando dos socio-grupos. A cada uno de ellos se le asignó una función específica : uno; se encargó de la perforación, el otro, de la verificación.-

Como resultado, se notó un considerable incremento en la producción y cooperación, facilitando este proceso el traslado a otras reparticiones de las unidades aisladas en el sociograma primitivo, lo cual, en cierto modo, significó una auto exclusión del grupo, algo diferente al principio de eliminación y destierro forzoso, sugerido por Barnard. Este simple ejemplo, demuestra lo factible de obtener resultados en el orden administrativo y lo indiscutible de la aplicación de la técnica sociométrica en la formación de los modelos de fusión disciplinaria.-

Estos aspectos son desconocidos en nuestro país, no solo en el campo público, sino, también, en el privado; no ha sido posible contar con las grandes ventajas que proporciona este instrumento, entre las cuales, a vía de ejemplo, cabe indicar:

- Evaluación del nivel moral de una organización y sus componentes;
- Gestación y formalización de los contactos personales y dirección y frecuencia de los mismos;
- El ajuste social de los funcionarios a las tareas acordes de sus aptitudes y sentimientos espontáneos.-
- Determinación de las trabas y barreras que impiden la producción y son fuentes de frustraciones y descontentos.-
- Composición y configuraciones típicas de los grupos, investigando la actuación de los grupos primarios y sus líderes.-
- En fin, como forma de selección de Supervisores con fuerte arraigo y prestigio dentro de la organización informal.

La extensión de las técnicas sociométricas, tanto las iniciales, como las recientes, creadas por el Dr. Moreno y sus discípulos, permitirá elevar las tasas de cooperación y comprensión dentro de la función pública y los grupos de trabajo, aún reconociendo la mentalidad individualista del funcionario público.

c) Los grupos de Presión.-

Se han transformado en el nervio motor de la burocracia moderna y la condición principal de la disciplina y el orden social. Su proliferación acompaña el crecimiento de la Administración Pública, actuando como grupos de interés, sobre los instrumentos de acción del gobierno, a efectos de imponer las aspiraciones y

y reivindicaciones de las ramas que representan, fundamentalmente, en el caso, de la organización profesional.-

Asistimos a una pugna entre la Administración y el grupo, bregando cada sector, por imponerle un comportamiento al otro, conforme a determinadas normas.-

Resulta tarea difícil evaluar en forma estadística la influencia de los grupos de Presión en las decisiones gubernamentales; sin embargo, cabe expresar que en el caso de nuestro país, los contactos entre grupos y burocracia, no están situados en niveles muy altos, desdibujando una verdadera cooperación entre ellos. Puede apreciarse, sí, que los canales y la circulación de órdenes e informaciones han encontrado terreno propicio. Es tan claro el proceso, que la influencia del grupo, se manifiesta en aspectos propios de la rutina administrativa, incluido en la propia estructura de funciones, aspectos reservados a la organización formal.-

La acción económica y el poder adquirido por los grupos de Presión, tiene una consecuencia inmediata para la Administración: reconocer su existencia y permitir su acción paralela a la Administración.-

Estimamos que esta debe ser la primera actitud a tomar ante estas condiciones, cuyo carácter de grupos secundarios, les concede una gran importancia con relación al interés Social. Existe un principio elemental en el trato de grupos, que ha sido descuidado en nuestro país: al pretender cambiar hábitos arraigados en la conducta humana, es más positivo hacerlo a través del grupo que del individuo. Si desconocemos al grupo, ignoramos este principio, el más positivo de la relación.-

En segundo lugar, se debe abrir la discusión con los grupos, sin destruir los canales y conductos de comunicación existentes, sino someterlos a los mismos, en una obra común. Es evidente que no es apropiado, en esta lucha, iniciar un conflicto de lealtades, en donde se pongan en juego las convicciones morales de los funcionarios y sus motivaciones tuteladas por el grupo.-

Igualmente, esta actitud no implica una retirada forzosa de la Administración y una pérdida de su autoridad moral.-

En realidad, este tipo de autoridad ha ido, prácticamente en disminución, a tal punto que hoy puede controvertirse acerca de su total desaparición en nuestro ordenamiento positivo.-

Tampoco propugnamos por el abandono del principio; la Administración ha de retornar, en un futuro, a su poder jerárquico, en cuanto el orden Preventivo disciplinario alcance un código mínimo de metas.-

Existe un conflicto agudo de objetivos entre la Administración y el grupo de interés, que supone, para la primera, una toma de posición ante una puja de alternativas abstractas y reales:

- Los objetivos de la organización.
- El criterio de eficiencia.
- La motivación individual y del grupo
- El factor económico.
- La autoridad moral.

Aunque el grupo y el individuo acepten los dos primeros postulados de tipo abstracto, y se identifiquen con la Administración, el tercero, en cambio, no puede ser logrado sin entrar en conflicto de atracción doble, con el cuarto, típico valor real imputable a la Administración. El grupo toma así, el liderazgo o la representación de la Motivación individual y entra en un nuevo conflicto con la Administración. La inexistencia de equilibrio en los comportamientos, determina una crisis en la autoridad moral de la Administración; no puede ser esgrimida como instrumento para identificar al individuo con los postulados de la organización.-

El enfrentamiento y la destrucción del grupo - teóricamente inalcanzable también conduce a efectos distintos a los deseados. Se destruye con ello la parte positiva, puesto que el grupo es un portavoz de la motivación individual y resulta más fácil su satisfacción, a través del mismo.-

En fin, sólo queda como actitud coherente, reconocer al grupo y admitir su intervención: encausarlo paulatinamente en sus actitudes, opiniones, metas e ideales, hacia una identificación con los objetivos y valores reales o abstractos de la propia administración.-

Somos espectadores de un proceso desintegrador de la organización, por la imposibilidad de cumplir sus metas propias. La información del conflicto por la insuficiente satisfacción de las metas del individuo, se traduce en una pérdida de autoridad para la Administración y en resquebrajamiento del Orden Disciplinario Preventivo, para la organización. Debemos saber ubicar en este proceso, la cuota parte de responsabilidad que cabe a la organización formal, en la lucha por la supervivencia de los valores morales. La proliferación de grupos de presión su trascendencia en las relaciones de la burocracia con la administración, se observan, en última instancia, como resultado de la frustración que origina la motivación insatisfecha y la ausencia de adecuados incentivos. Es menester aprovechar la cohesión que deriva de un grupo de presión, buscando identificar las lealtades del individuo, con el fin de elevar su moral, como condición poderosa

para su participación activa en el trabajo del organismo. De allí, que Simón, Smithburg y Thompson, señalaran que "la identificación con el grupo es condición esencial para una moral elevada, ya que la baja moral es ocasionada por la desesperación del grupo en su esfuerzo por alcanzar sus objetivos". (1) Se colige, entonces, la necesidad de su mantenimiento como terapéutica o barrera para la formación de grupos ilegales, conocidos como camarillas, cuyo fin es proceder a cambios de estructura, trastocando conscientemente los programas y objetivos de la organización, a efectos de alcanzar motivaciones basadas en privilegios personales: "Según sea el grado en que sus miembros estén sinceramente convencidos de la excelencia de los fines del organismo, así será el grado de esfuerzo que realizarán para preservar al organismo como instrumento necesario para lograrlos o para acercarse a ellos tanto como sea posible. Según el grado de su identificación con la organización, considerada como grupo social, así será la importancia que atribuya a la supervivencia de ella" (2).-

Infortunadamente, no todo se resuelve con un problema de identificación de objetivos. Resta por dilucidar el desequilibrio que origina el conflicto que tiene como trasfondo el factor económico, interés esencial por el cual se mueven los grupos de Intereses y Presión.-

La solución podría buscarse a través de una política de alternativas de metas, en donde, fijada la dirección máxima de las aspiraciones del grupo y la organización, asistiéramos a un gradual y paulatino avance hacia el acuerdo; conscientemente se aceptarían ciertas desviaciones con la dirección fijada y, en otros casos, será imperioso un alcance mínimo, tal como ocurre en la Unión Soviética, con los pautas que se imputan a los gestores de los Servicios (3).-

Institucionalizar la consulta a los grupos, no implica claudicar la autoridad jerárquica ingénita de la Administración, sino buscar, racionalmente, el apoyo y disminuir su hostilidad. El razonamiento lleva decisivamente a la búsqueda de un mínimo de comportamiento, por medio de alicientes o incentivos, por medio de valores positivos, seleccionados de acuerdo con las especiales características de los grupos cuya adhesión se intenta.-

(1) Adm. Pública, ob. cit., 109.-

(2) Simon, Smithburg y Thompson, ob. cit., 377.-

(3) Gunder Frank, citado por Pfiffner y Sherwood, ob. cit., 518.-

En todos los casos esta posición será siempre más efectiva para el mantenimiento o la reconquista del orden disciplinario, que echar en movimiento el andamiaje de la justicia y la autoridad, para modelar conductas y luego hacer lo que la fuerza del grupo obligue, determinado, de hecho, una verdadera subordinación.

De las formas de presión del grupo que J. Meynaud, (1) clasifica en cinco categorías, se nota una apulatina tendencia al desequilibrio y a la utilización de medios de acción directa, dejando en el camino el ensayo de la persuasión, las amenazas, sabotaje a la acción gubernamental, etc.-

"La facultad de los grupos para elegir los modos de presión se halla pues limitada (en ciertos casos por auto disciplina). Pero el miedo que inspiran a los parlamentarios contribuye a reforzar su poder (especialmente en materia electoral). Muchos estudios efectuados sobre este problema en diversos países han demostrado fehacientemente la debilidad, y, a menudo, la insignificancia del desplazamiento de votos que pueden provocar grupos a los que se considera muy poderosos (las organizaciones agrícolas norteamericanas). Pero cuando se trata de su reelección, los parlamentarios se vuelven poco sensibles a la argumentación racional y prefieren acumular las precauciones.-

"La fuerza de los grupos es, en gran parte, fruto del temor exagerado que saben esparcir en los medios políticos" (2).-

Deseamos aclarar, sobre este tema, que no todo se canaliza hacia un desequilibrio en ascenso de las finanzas de un país. El grupo de Presión tiene un aspecto positivo muy claro y es su unidad de acción y cohesión social; la ausencia de fragmentación, en la mayoría de los casos, permite la canalización del diálogo, hacia la vía transaccional y pacífica. Se crea un sentido de responsabilidad, que encuadra con el concepto de organización, implícito en el grupo, por la amplitud de sus relaciones y el juicio y respaldo moral que el mismo busca en la opinión pública. Y en esta interpretación no quedan afuera los modernos grupos de Presión de tipo sui generis, en la escena política y gubernamental, incluso Parlamentario, cuando intentan actuar como instrumentos exteriores a la maquinaria gubernamental y, con vocación de grupo y no de partido, ambientar e imponer posiciones, como ocurre en nuestro país.-

Resumiendo, los conceptos vertidos:

- Es innegable la realidad de los grupos de Presión como instrumentos de la política contemporánea y como fuerzas de lucha contra los mecanismos y las decisiones gubernamentales en la conquista de múltiples objetivos e intereses.-

- Observamos una heterogeneidad absoluta y una proliferación cada vez mayor,

(1) Los grupos de Presión, pág. 29-

(2) Ob. cit., p. 34.-

no en base a las metas alcanzadas, sino por la adhesión del sector político y los temores que se ambientan en su influencia, por lo cual, la importancia del grupo, está en razón directa al número de adherentes y a la red de relaciones que pueda alcanzar.-

- La fragmentación de los grupos, es decir, la aparición de rivalidades en su seno y la diversificación de la acción, no constituye un factor positivo en la estructuración del modelo de fusión disciplinaria, ya que les quita la cohesión que obra como freno ante la formación de grupos ilegales o camarillas, cuyos objetivos son totalmente espurios.-

- Los grupos de Presión detentan gran parte del Orden Disciplinario Preventivo que ha pasado de la Administración al grupo, como consecuencia de la acción directa de los mismos y su poder de supremacía con respecto a la Administración. Este proceso de desintegración, no solamente notamos la influencia de los grupos exteriores, sino, también de los grupos que actúan dentro de los mecanismos del gobierno, que, al evadirse de sus funciones propias han trastocado el libre juego de las decisiones políticas (parlamentarios actuando como grupos, comisiones de asuntos Políticos, coordinadoras, etc.).-

- No es posible ni aconsejable destruir a los grupos: lo más razonable es la discusión institucionalizada con los mismos, por medio de una Administración cooperativa organizada. El objetivo primordial debe tender a inculcar en el grupo la necesidad de un cumplimiento progresivo de metas seleccionadas. Sólo de esta manera podrá la Administración retomar la potestad moral perdida y facilitar el advenimiento de un equilibrio armónico con el individuo y el grupo: "El hecho de que un grupo fuertemente organizado se encargue de la defensa de los intereses de una colectividad refuerza la capacidad de presión de la unidad y al mismo tiempo la canaliza en un sentido que facilita el regateo y después la solución pacífica" (1).-

2. Dinámica interactiva de metas.-

Incluimos en este apartado el conjunto de variables que suponen la participación conjunta del grupo, el individuo y la organización en la formación de un modelo cooperativo. Delineadas las metas de estos factores, y evaluando el motivo primordial de nuestra investigación, hemos de vislumbrar la posibilidad de un comportamiento equilibrado y fusionado, de las condicionantes positivas y negativas.-

(1) J. Meynaud, ob. cit., 59.-

Lo que surge en ese juego de participación y conflicto es la médula de la actividad administrativa: tentaremos relativizar ese proceso, en nuestro país.-

a) La organización formal y la política de incentivación.-

Puede afirmarse que la carencia de un plan de formalización, ha sido la causal del desequilibrio móvil de las organizaciones en mérito a la preponderancia de los elementos informales no deseados.-

La propia teoría de la organización ortodoxa y tradicional, excluyó las principales variables humanas, ignorando el principio motivacional.-

Se estructuró una concepción errónea del hombre administrativo, a semejanza del hombre económico, con énfasis del aspecto racional, como en la teoría clásica. Emanaron así, un conjunto de relaciones y contactos, que, en su origen legítimos no disponían de la sanción social, corolario indispensable para el equilibrio. La organización formal teóricamente incluye los medios para corregir, espontáneamente, las desviaciones que se producen en el proceso tendiente a la conquista de las metas, por lo cual la organización informal debe ser un complemento deseado y legitimado por la sanción social.-

En la Administración Pública, el desequilibrio radica en las deficiencias u omisiones innatas en el plan legítimo que nace con la organización en su esquema formal, Tal anomalía ha impedido extraer los resultados positivos que tiene la organización informal, esto es, el trabajo en equipo, la comunicación flexible en oposición a la burocrática y su influencia en la cooperación social, cuando falla la organización formal.-

La Administración Pública en nuestro país posee una estructura formal inadecuada que fomenta la formación y presión de la organización informal, con su ausencia de responsabilidades, lealtades, compromisos y metas.-

¿Cuáles son los factores que fallan en nuestra organización formal?. A título enunciativo, vamos a exponer algunos de los principios capitales que, imputables a la organización formal, impiden alcanzar un modelo de Disciplina Preventiva.-

1.- Inadecuada estructura piramidal.-

La presión de la burocracia ha configurado en nuestra organización administrativa una Píramide con una enorme base, totalmente desproporcionada; se advierte una gran presión de las categorías iniciales que se traduce en la carencia de oportunidades naturales para avanzar en todos los niveles. Como consecuencia, han creado en forma inconexa organismos colaterales sin planificación de ninguna especie que han vulnerado el principio de coordinación, vital para la creación

de la unidad de acción necesaria para el cumplimiento de los objetivos sociales. A su vez, se ha distorsionado el ámbito de control, notándose, a este respecto, las mas diversas situaciones.-

La estructura piramidal desequilibrada modifica esencialmente la modalidad de lucha de los grupos de Presión: ^{sus} metas tienden entonces hacia la conquista de aumentos masivos y generales, que constituyen el único canal viable al carecer el grupo al cual representan, de expectativas ciertas de progreso en la carrera

b) Normas de trabajo grupal. Descontando que la estructura formal adolece de un plan legítimo, las normas de conducta y de trabajo se basan en la organización informal. Pero la carencia de un liderazgo natural firme impide el sustento de exigencias mínimas y máximas de producción: predominan actitudes extremas de todo tipo, desde los máximos y sacrificadores trabajadores, hasta los indiferentes y ajenos por completo a los objetivos sociales del organismo.-

Es muy importante recalcar la inexistencia de pautas de grupo; en el grupo social y en el administrativo, esta ausencia es un factor negativo en la búsqueda del modelo Disciplinario Preventivo.

En el Capítulo I, señalamos que casi todos los grupos informales industriales insisten en que sus miembros ejecuten una proporción justa del trabajo. En términos claros, la regla de oro sentencia que ningún miembro se beneficie a expensas del esfuerzo de otros. Por eso, el ascenso alcanzado por influencias indebidas se rechaza no por su implícita injusticia o inmoralidad, en el amplio sentido del término, sino porque revela deslealtad hacia el grupo.-

c) Inexistencia de los clásicos principios de la organización Administrativa; la administración reniega de los principios de centralización, autoridad y responsabilidad. Esto se traduce en carencia de coordinación en la cúspide, para la toma de decisiones de vital importancia, y en la falta de unidad de acción. En tal sentido, sobre decisiones operativas y de estrategia administrativa y política, se anotan divergencias en órganos que deben cimentar su comportamiento con un mínimo de unidad de acción. La anormalidad origina estados de tensión que luego se transforman en motivos de indisciplina y trabas para la integración del grupo y el individuo a la organización. Las divergencias llegan a crear diferencias de metas, en órganos que deben tener un mínimo de actuación armónica y coordinada (Ejecutivo y Directorios Autónomos nombrados por el propio Ejecutivo etc.).-

d) Falta de complementación entre Política y Administración.-

Nuestra Constitución ha previsto una línea divisoria entre la orientación

y dirección de las metas administrativas y su ejecución, en el terreno administrativo, con el fin de alcanzar los objetivos deseados.-

Pero la falta de unidad en la organización, en la fijación de metas, y la ausencia de coordinación adecuada, en la aplicación práctica, determina incoherencias inadmisibles, no imputables a las instituciones sociales.-

Aunque en los hechos la línea divisoria no existe, desaparece la unidad de dirección en la fijación de metas y en su correlativo aparato ejecutivo.-

Se da la paradoja de que el órgano político fija una dirección determinada en materia presupuestal, que no coincide con los lineamientos de los órganos representativos encargados de la ejecución. La ausencia de unidad en la orientación origina en el aparato administrativo una distorsión, que lleva a aumentar las tensiones y fricciones y obra como un elemento negativo, en el modelo Preventivo disciplinario. En los últimos tiempos, este fenómeno ha sido muy palpable en nuestra Administración Pública. No cabe sino esperar un ajuste en el proceso formal de la comunicación, participación y consulta de las jerarquías políticas, con el fin de arribar a una convergencia mínima de metas continua y permanente, que encuentre eco favorable en la Administración, y en los agentes encargados de la ejecución de la orientación política.-

Sin esta identificación, integral (de la cúspide a la base piramidal) la fusión del individuo, el grupo y la organización, se verá sensiblemente deteriorada. La responsabilidad del desajuste es imputable al organismo político y constituye su exclusiva responsabilidad.-

e) Crisis de Plana Mayor técnica y Comités Consultivos.-

Es un rasgo peculiar de nuestra Administración Pública, la ausencia de formalización técnica y profesional al nivel de orientación direccional de las metas. Esta situación tiene un énfasis aún más expresivo cuanto que la cúspide está en manos de elementos políticos, en escalones cuya estructura es totalmente técnica. La anomalía emana de una rígida y errónea interpretación del texto constitucional, respecto a la definición de cargos políticos y de particular confianza.-

f) La ausencia de formalización estructural.-

Nuestra Administración ha ignorado este principio; es innegable su necesidad para condicionar la existencia del modelo de fusión disciplinaria, en cuanto a los cargos, procesos y mecanismos formales. Este concepto de la jerarquía estructural formalizada, engendra una de las columnas vertebrales de la Administración de Personal moderna; por eso lo ubicamos, al analizar este apartado, como un factor positivo en el proceso de integración.-

g) La incentivación inadecuada.-

En toda organización debe existir un mínimo de Motivación personal y de grupo satisfecha. La Administración Pública no puede permanecer al margen de la terapia por medio de incentivos capaces de hacer frente a las necesidades y metas más urgentes y apremiantes del individuo y el grupo. El Prof. S. Brown, expone medular juicio:

"Las necesidades adquiridas pueden ser tan imperiosas y reales para las personas que las experimenta como sus impulsos innatos, y como derivan de la experiencia, se deduce que los individuos definen sus necesidades en función de la época y de la región en que viven. Esta afirmación es una verdad evidente, pero no parecen entenderla los que opinan abiertamente que si los trabajadores de la actualidad disfrutaran de mejores condiciones que los de un siglo atrás, deberían estar satisfechos y dejar de murmurar. Como dice Maier, la respuesta a esa observación es que hace cien años los individuos tenían menos necesidades adquiridas, y que algunas situaciones que ahora implican privaciones, no aparecían así en aquellos tiempos" (1).-

Conforma una cuestión de hechos, el aumento de necesidades adquiridas del individuo y de su nivel de aspiración, principio al cual no puede escapar el funcionario público: se ve invariablemente, enfrentado a los callejones sin salida, signo de las carreras administrativas.-

Así como en el ángulo motivacional, los objetivos metas y deseos del trabajador, asumen diversas modalidades, en períodos de depresión e inflación constante, el dinero, como incentivo, retoma una preponderancia perdida. Esto es mas exacto cuando el nivel de salarios es bajo, en términos reales o de poder adquisitivo. Con tal perspectiva, nos inclinamos a utilizar el incentivo dinero como contraprestación a la productividad emanada de la implantación de un régimen de estandarización de trabajos, justo, dinámico y humano.-

Constatamos, por medio de encuestas e investigaciones realizadas, que el funcionario responde afirmativamente, a la solicitud sincera de la administración de mayor productividad; identifica sus metas con la organización, si recibe, a cambio de su actitud, el justo incentivo monetario. Meta se identifica a Cuota. Admitimos que no es fácil introducir la standarización en la Administración, pero muchas de sus actividades y procesos, de tipo repetitivo y cuantificable, pueden ser evaluadas por cuotas adecuadas. Con el auxilio de una justa distribución de trabajos se facilita la eficiencia funcional, máxime que contamos con la ventaja de que el incentivo financiero no se opone a otro tipo de incentivos,

(1) Ob. cit., pág. 245.-

Hemos citado el caso de la industria, donde el trabajador, teme acelerar el ritmo de su trabajo, pues ello puede afectar su estabilidad y seguridad en el empleo. En la administración, el conflicto no existe. Estimamos que se engendra un punto de partida para la integración del individuo y el grupo a la organización.-

Tales son, de acuerdo a nuestra opinión, los factores materiales que, dentro de la escala motivacional, deben ser ressaltados en el proceso mínimo de formalización a imputar a nuestra Administración.-

Sin el mismo, no es posible edificar un modelo de fusión disciplinaria, que imponga patrones de conducta durables avalados por la sanción social, propia de la organización informal.-

b) La Administración de Personal.-

Como se advertirá, nuestro enfoque se refiere únicamente a los lineamientos fundamentales que debe reunir el sistema, con el fin de coadyuvar en la formación del Orden Preventivo Disciplinario. En tal evento, por Administración de Personal entendemos el conjunto de principios, técnicas y prácticas cuyos objetivos son proclives a atraer y retener en el Servicio Público, a conjuntos humanos competentes y ambiciosos, cuyas metas tiendan a consolidar la eficiencia y continuidad de las funciones administrativas. Esta orientación se traduce en un triple aspecto: servicio satisfactorio a la comunidad, responsabilidad por las actuaciones funcionales y orden administrativo. Tales objetivos sólo se pueden alcanzar por medio de una política dinámica y humana, de esfuerzos cooperativos, basada en el Principio del Mérito.-

Estimamos condensar en estos conceptos, los apartados primordiales de una moderna Administración de Personal. Así:

- Los principios, técnicos y prácticos para atraer y retener talentos, constituyen la política de reclutamiento, selección e incentivación.-

- Los grupos competentes y ambiciosos nos conducen a la oposición y la competencia, vértebra primaria del Principio del Mérito.-

- Eficiencia y continuidad de la función administrativa, representa el evangelio de la estabilidad del Servicio Civil.-

- Por fin, la política coordinada de esfuerzos cooperativos, nos lleva directamente a la carrera Administrativa.-

Conciliando los basamentos expuestos, resta explicitar, en forma de objetivos, los distintos capítulos que debe compendiar la Administración de Personal, para que resulte un instrumento positivo, en la integración del modelo de fusión disciplinaria.-

A) Aspectos humanos e institucionales.-

- 1.- Determinación precisa del vínculo de unión de los agentes con la Administración.-
- 2.- Equilibrio del principio de autoridad en la función administrativa y en el ejercicio de la política, o sea, orientación de las normas y principios generales de conducta.- Comportamiento político y administrativo coherente.-
- 3.- Propender, paulatinamente, a la identificación de los estatutos de la función pública con la privada, estableciendo una complementación dinámica e integral, en los derechos y obligaciones de los funcionarios.-
- 4.- Dar vigencia a los artículos 60 y 61 de nuestra Constitución, ligando, en los hechos, el Principio del Mérito a la Carrera Administrativa, definiendo a la Función Pública, en su moderno sentido y alcance, estatutario y administrativo.-

1. Principio del Mérito y la organización de la Carrera.-

1.- Plataforma técnica, conteniendo:

- a.- Programas de Capacitación ex-ante en y ex-post; Planes de Capacitación en el Servicio (previo, inicial y posterior);
- b.- Clasificación de Cargos y Descripción de tareas;
- c.- Evaluación de puestos;

2.- Comportamiento dinámico:

- a.- Leyes y política sobre Reclutamiento y Selección;
- b.- Sistema de Calificación del Mérito.
- c.- Programa flexible de Promociones:
 - Ascenso jerárquico.
 - Incremento automático por antigüedad y calificación.

3.- Contenido ético y moral.

- a.- Incentivos en correlación a la productividad y eficiencia del servicio;
- b.- Responsabilidad disciplinaria.
- c.- Orden administrativo;

En base a este capítulo, creemos imperioso, lograr para nuestra Administración los siguientes objetivos:

- 1.- Considerando que el favoritismo político y el partidismo, en su forma pura e híbrida (competencia y lealtad partidaria), son males reales de nuestra actual administración en el período de transición de las reformas institucionales, es necesario acelerar los Programas de Capacitación en todas sus formas.-

- 2.- Sin una ley de clasificación de Cargos, no se puede alcanzar una visualización adecuada de la estructura piramidal de la carrera; se impide la organización el reclutamiento y el plan de retribución.-
- 3.- El sistema de selección de personal, debe facilitar la adecuación del funcionario, a tareas acordes a su vocación y aptitudes, desde las cuales pueda brindar el máximo aporte al servicio y a la comunidad.-
Para ello, es menester dotar al sistema de:
 - Unidad en su administración.
 - Publicidad y convocatorias adecuadas.
 - Seguridad en la previsión, no reclamando idoneidades desorbitadas de tipo escolástico, sino, requisitos correlativos y afines a los cargos a proveer.-
 - Bolsa de eligibles de corte dinámico, con un sistema de entrevistas que facilite la inmediata ubicación de la necesidad, en materia de personal.
 - Formalidad automática en su aplicación, permitiendo al funcionario elegido, la ocupación inmediata de la vacante,-
 - Un estadio probatorio razonable, provisto de un programa flexible de Adiestramiento, que oriente y capacite al funcionario, en la forma más efectiva para cumplir sus obligaciones funcionales.-
- 4.- La carrera Administrativa no puede dinamizarse, si no posee la herramienta de la calificación, con el fin de medir la pericia de los funcionarios aplicados a sus tareas.-
 - Debe constituir un atributo propio de supervisores adiestrados, es decir, con dominio práctico de los conocimientos y las capacidades necesarias.-
 - Su aplicación debe ser general: extenderse a todos los niveles de las jerarquías administrativas, con el fin de proceder al mejoramiento de los funcionarios.-
 - Aunque su naturaleza es esencialmente subjetiva, ésta puede reducirse al mínimo, si se elige un método adecuado de medición.-
 - Constituye un instrumento de buenas relaciones; nunca, en foco de distorsión entre supervisores y subordinados, sirviendo de efectiva guía para mejorar el rendimiento del funcionario, con incidencia directa en la liquidación del incremento Automático de Haberes y en la Promoción.-
- 5.- La política de Promociones, integra, con énfasis fundamental, la Dinámica de la Carrera; representa una de las motivaciones, metas o descos más

importantes de todo funcionario.-

- Considerando que su presencia está ligada al Plan de Clasificación y Evaluación de Cargos, debe guardar una armonía perfecta con la conformación estructural de la carrera: acompañar la existencia de oportunidades de progreso en los diferentes niveles.-

- El sistema promocional ha de manester el apoyo y la orientación de una autoridad especializada, y de un programa flexible, que regule la elevación vertical de un cargo a otro de la carrera. La evaluación de la aspiración y la potencialidad, se canaliza por requisitos adecuados a los diferentes niveles: ningún factor debe despreciarse, siempre que el mismo guarde una correlación adecuada con la jerarquía y las exigencias de nuevo cargo.-

6.- La eficiencia, en su enfoque material, es un objetivo primordial de la organización formal. No constituye un medio, sino un fin natural, al cual se arriba por un sistema adecuado y coherente de instrumentos que conduzcan a la productividad y al orden administrativo.-

En tal sentido la organización debe proporcionar al grupo y al individuo, la satisfacción de un programa mínimo de motivación que facilite el enfrentamiento de la frustración y elimine las causales de tensiones, conflictos y descontentos.

El comportamiento moral, fase final de la carrera, se concilia perfectamente con la fusión disciplinaria. Pero, no será factible de alcanzar sin un justo equilibrio de todos los aspectos que hemos visto, y paralelamente, con la Unidad de Dirección, imprescindible, para proceder a la coordinación de la organización formal, con la informal.-

III.- Los organismos de Racionalización, Ejecución y Consulta de la Función Pública.- Este triple apartado representa el esquema directivo fundamental para una política de personal, de corte positivo y moderno.-

- La Administración, se concilia con la Dirección General de la Función Pública, como organismo rector en materia de racionalización administrativa.-

- La Ejecución de las normas, se destina a las Oficinas de Personal, al nivel ministerial, cuyas funciones son cumplir las pautas superiores emanadas a través del conducto coherente y armónico de la Dirección General.-

- Los órganos consultivos cuya misión es prestar a la Administración la colaboración necesaria para el eficaz cumplimiento de los principios que orientan la Función Pública. La participación de los funcionarios en el proceso de la organización formal, permita que ésta adquiera la legitimación real que emana de la sanción social.

En fin, he aquí un programa mínimo de principios; tiende a dotar a la Administración de Personal de humanidad, justicia y coherencia para que llegue a conformar un eslabón positivo en la cadena integradora que simboliza el equilibrio entre el individuo, el grupo y la Administración.-

C) El derecho estatutario.-

Gravita con especial preponderancia, en la consolidación del modelo de integración disciplinaria.-

Bajo tal epígrafe, queremos aludir, en forma orgánica, al conjunto de prescripciones que regulan los derechos y deberes del funcionario con respecto al Estado. El Estatuto resulta, así, el eslabón jurídico que garantiza la Administración de Personal; su trascendencia impone considerarlo, como capítulo autónomo dentro de las variables positivas del equilibrio disciplinario.-

No vamos, en esta investigación, a delinear la problemática analítica que abarca un Estatuto; eliminaremos de nuestro enfoque los apartados que no se relacionen, directamente con el objetivo disciplinario.-

Un estatuto posee una trilogía de valores, cuya presencia es necesaria, y cada uno, condición para la existencia del otro. Nos referimos:

- A su base constitucional de donde emanan las garantías superiores que edifican los cimientos a partir de los cuales operan las normas jurídicas específicas.-

- Al orden legal, que interpreta la política constitucional y fija los lineamientos que garantizan la vigencia de los derechos y obligaciones.-

- Al poder Administrativo, cuya función es coordinar y complementar los principios jurídicos; el orden estatutario se desenvuelve con movilidad y flexibilidad mediante la eliminación de hipertrofias derivadas de una mal planificada fijeza de los principios básicos.-

Si éstas tres jerarquías de valores se vinculan con criterio orgánico y equilibrado, el funcionario dispondrá de un aparato coherente de normas jurídicas. Su permanente validez, salvaguardará su condición funcional y esenciales derechos al usufructo "de una ocupación honorable que comienza en la juventud y pretende llegar a la edad de retiro".-

En realidad no es posible organizar un derecho estatutario, sino dentro de una Administración de Personal que agote el mínimo de principios expuestos en el Capítulo anterior. Por ello se debe implantar, con carácter previo, el edificio técnico, la estructura socio-dinámica del aparato administrativo, y, partiendo de la base constitucional que como norma superior, preceptúa los derechos y obligaciones funcionales, proceder a la coordinación administrativa adecuada,

imperiosa para que el sistema camine.-

El predominio de la Constitución, al imponer fijeza inadecuada a las normas estatutarias, se traduce en un factor de distorsión en el cumplimiento de los requisitos legales y administrativos. Asimismo, se impone para la estructura legal, un máximo de la intervención en el sentido de garantizar y no cristalizar, el dinamismo que debe ofrecer un estatuto, dejando la necesaria actividad para el poder reglamentario.-

En nuestro país, el texto constitucional ha imputado muchos principios al recurso legal, cuya vigencia es básica para evitar la incoherencia que registran las estructuras estatutarias. Partiendo de disposiciones que amparan varios tipos de estatutos según que los objetivos públicos concuerden con la Administración, Central, Autónoma o leyes especiales, es necesaria la ley que, con carácter de coordinación, establezca normas especiales que por su generalidad o naturaleza sean aplicables a los funcionarios "de todo el país" (art. 64 de la Constitución). De manera que se hace sentir la ausencia de un organismo técnico al cual se encomiende, no solamente con funciones consultivas, sino ejecutivas, la iniciativa en esta materia. Esta función no puede ser realizada, sino por un órgano rector de la Administración de Personal, nos referimos a la Dirección General de la Función Pública.-

El estatuto es una meta colectiva conjunta para el funcionario, el grupo y la organización. Para alcanzar esa meta, es necesario poseer un organismo que

el equilibrio de las metas particulares de cada uno de los sectores involucrados y evite la dispersión y heterogeneidad que actualmente impera, por una inercia manifiesta del circuito legal, ante la puerta abierta, expresamente, por el texto constitucional. Para no complicar este problema, estimamos mas beneficioso no intentar un nuevo estatuto, antes de crear el principio coordinador, que reservamos a la Dirección General de la Función Pública. Todo lo que se legisle en forma aislada con relación a la Función Pública, complicará y empeorará, aún más, el panorama con vistas a la integración y conformación de un Modelo de Fusión. Entendemos que la actual proliferación de estatutos, amparada en una unilateral interpretación de la carta constitucional, contribuye a incrementar las sensibles diferencias en los derechos y deberes de los funcionarios. La acción concurrente requiere un programa mínimo de identificación, prevista en la auténtica interpretación de la Constitución.-

Un Estatuto, sin un órgano encargado de su ejecución práctica - que no puede el actual órgano colegiado o Directorio del Estatuto del Funcionario -

es equivalente a abandonar a los funcionarios a sus propias fuerzas, o a la de los grupos de presión.-

La primera etapa del camino a recorrer no puede ser sino de tipo institucional; uniformar criterios, generalizar principios y coordinar las prolíferas y cerradas situaciones especiales que son causas de malestar y descontento de los grupos a los cuales no alcanzan determinados beneficios.-

No se trata de crear un cuerpo doctrinario innecesariamente unitario; percibimos algunas diferencias en la dirección de las metas de ciertas unidades administrativas plasmadas en los objetivos públicos perseguidos. El panorama de conjunto, fundamental para una problemática del comportamiento administrativo, sólo puede ser visualizado por un organismo con competencia y validez vertical para una orientación y coordinación general de la Función Pública, de alcance nacional.-

D) La capacitación en el Servicio.-

Aunque integra el primer eslabón de la columna dinámica de la Administración de Personal, el significado del título determina la conveniencia de asignarlo como factor autónomo, de tipo positivo en el modelo de integración disciplinario. Es el instrumento directo y a corto plazo, de que disponen las organizaciones, para un tránsito directo hacia el equilibrio del individuo, el grupo y la organización. ¿Su objetivo? : Administrativamente, ordenar y armonizar las culturas, con el fin de tender hacia un lenguaje común de comprensión administrativa. La capacitación en el servicio es un arma cabal para enfrentar al déficit humano que resulta de una deficiente política de selección de personal.-

A través del favoritismo político y el sistema híbrido de competencia y lealtad - métodos de selección práctica y natural de nuestra administración - es de incuestionable urgencia, en el período de transición de las reformas administrativas, acelerar los programas de capacitación en el servicio, como única vía de reorientación y recuperación del déficit humano ingénito en la selección y el reclutamiento.-

Pero este proceso consciente, ordenado y deliberado de técnicas, proclives a la formación del Administrador Profesional, no tendrá incidencia en la vida administrativa, si no van acompañadas de los incentivos que admitan el reto de la aptitud y la capacidad resultante del aprendizaje.-

La capacitación en el servicio adopta dos modalidades, según que se refiera al training en el servicio, de tipo inicial, orientado al funcionario ingresado sobre aspectos teóricos y prácticos de la técnica administrativa. La capa-

citación formal en el ejercicio del cargo, conocida como perfeccionamiento, cuya finalidad es actualizar al funcionario, en los distintos niveles de la carrera, en materia de conocimientos y especialización administrativa y en la preparación de futuros ejecutivos.-

En el primer caso se trata, como señalamos, de compensar las deficiencias de la selección, instruyendo técnicas y frágmatias , sobre programas, organización y política, anticipando el clima y la atmósfera social de la repartición y las metas de la misma. El perfeccionamiento, es la base de la formación profesional de la supervisión, columna vertebral de la Administración. Su adopción permitirá la llamada capacitación en el trabajo, función implícita en los conocimientos y capacidades de la supervisión, que facilita la aplicación de los nuevos métodos y procedimientos de trabajo. Los programas de Capacitación en el Servicio, han manester la cooperación íntima, en el comportamiento dinámico de la carrera, en especial con la Promoción, ya que, las oportunidades de progreso, deben abrirse a todos los funcionarios en función directa de sus potencialidades y capacidad para ocupar los cargos superiores.-

Igual que en el caso anterior, no vamos a internarnos en el análisis relativo a la temática de la instrucción, al método, o al enfoque de las capacidades especiales de instructores y formadores profesionales.-

Cabe destacar que la capacitación en el servicio, en el doble aspecto mencionando, manifiesta un esfuerzo de la organización formal por aplicar los métodos que guían la conducta de la organización informal. Fundamentalmente, destacamos el comportamiento de los grupos primarios de trabajo y sus líderes naturales, a efectos de dotar a la estructura supervisora, de medios para enfrentar, en una atmósfera de equilibrio, a la presión del grupo. En realidad, el objetivo puede situarse en un intento de aproximación del liderazgo formal al informal, sinergizando con tal actitud, los máximos resultados del trabajo en equipo. En consecuencia, la capacitación es un instrumento de la organización, de enorme trascendencia en su proceso de formalización, amalgamando una conciencia uniforme, y solidarizando la correcta toma de acuerdos y decisiones, acordes a las metas del modelo de fusión.-

E) Tecnocracia y Automación.-

La exitosa aplicación de las técnicas automáticas - basadas en la cibernética - a las actividades primarias y secundarias, ha abierto, en los últimos años, una perspectiva optimista, a la actividad terciaria, en lo que atañe a los servicios administrativos y burocráticos.-

El progreso técnico, obra como un factor natural de vital gravitación, en la conquista de la productividad y la eficiencia administrativa.-

Sin perjuicio de reconocer el debatido y polémico problema de las consecuencias sociales de la automación, es evidente que, en la actividad administrativa, el progreso técnico no se realiza en detrimento del sector humano, como, en principio, ocurre en las actividades primarias y secundarias. Decimos en principio, puesto que la automación no ha traído en los hechos las consecuencias que en un primer momento se pronosticaron; su análisis nos desviaría de nuestra investigación. Pero incumbe reconocer el campo propicio que presenta la administración pública para la aplicación de los postulados de la tecnocracia. En tal sentido, la automación impone un principio de participación directa entre la Administración y sus agentes, determinando la necesidad de entablar un proceso formal de participación y colaboración.-

Actualmente, la tendencia de los distintos países europeos, es ir a una conjunción armónica de tecnocracia, burocracia y política, con vistas a la formación de una atmósfera de equilibrio social.-

Así, a los políticos compete la función de guiar la evolución de la sociedad globalmente considerada; a los técnicos, guiar y controlar los procesos específicos de producción, circulación y distribución; y a los burocratas, organizar y ordenar los procesos sociales y económicos distribuyendo sus tareas y funciones entre cierto grupo de personas. (1) El objetivo es introducir, en forma paulatina, a los tecnócratas en el proceso de las decisiones gubernativas, a efectos de gestar una recíproca colaboración, entre los políticos de partido y los funcionarios administrativos.-

A medida que las organizaciones crecen, aumenta la necesidad de contar con una plana mayor técnica especializada, no sólo en el campo profesional, sino en el de las funciones asesoras y de investigación. Lógicamente que el exceso de predominio técnico, constituye un factor de distorsión y conduce a lo que se ha llamado el riesgo tecnocrático.-

Es menester un proceso de interpretación y complementación de actividades.

Así, la función política es factible que pueda adquirir cierta dosis de técnica, básicamente, con el advenimiento de los nuevos métodos de propaganda, encuestas de opinión pública, métodos de previsión, etc., categorías reservadas a técnicos. A su vez, la burocracia aspira tomar la dirección del modelo Weberia

(1) Ver, Revista de Estudios Políticos, 1963, Set-Octub.

no, de tipo ideal, con el fin de obtener racionalidad en su comportamiento humano, lo que lleva a la Administración Profesional, como elemento decisivo en la toma de acuerdos. Completando el panorama, incumbe al político, la fijación de la orientación de las metas de la organización, cuya ejecución realiza la burocracia con el asesoramiento y la dirección de los expertos.-

Sólo observando una correcta distinción e identificación entre política, burocracia y tecnocracia, se podrán echar los simientes de un Modelo de Fusión.-

Paralelamente, la Automación en la Administración Pública, es un fenómeno indiscutiblemente positivo en la búsqueda de un comportamiento racional de la organización. En realidad, se genera una especie de retroacción o comunicación controlada entre la Administración y los agentes, cuyo fin es el equilibrio en el comportamiento. La automación y el proceso de elaboración de datos por medio de computadores, encuentra campo propicio en la Administración Pública; determina funciones precisas para la cadena burocrática, la cual adquiere un cariz positivo, proclive a la aplicación de técnicas de racionalización y optimización de la organización formal.-

Igualmente, se observan la formación de socio grupos, más que psicogrupos, al prevalecer una especie de sensibilidad técnica entre los funcionarios especializados.-

La automación simboliza un instrumento primario en la lucha contra el desequilibrio administrativo y una forma directa de reducción de la importancia desusada que tiene la organización informal dentro de la Administración Pública. El patrón de formalización tiende a adquirir una mayor importancia, al tomar la burocracia una dirección estable y programada, obligando a los canales de información y circuitos administrativos, a ajustarse a los conductos formales.-

En la medida que se comprendan los aportes de la automación en el condicionamiento de la estabilidad y el equilibrio de las organizaciones, la Administración podrá adquirir el grado de formalización indispensable para el advenimiento del modelo de fusión. Para ello, será menester, asimismo, una integración parcial de tecnocracia, burocracia y política, a efectos de crear una conciencia administrativa, acorde a la participación de cada sector en la técnica del comportamiento y en la política de acuerdos y decisiones. Como resultante, veremos a continuación, el análisis de este factor, que constituye el objetivo final de la integración disciplinaria.-

4) El comportamiento administrativo y la técnica de las decisiones.-

La teoría de los acuerdos administrativos, ha dejado ya el estado embrio-

nario, para pasar a aplicaciones de tipo práctico en el análisis de las organizaciones.-

En realidad, la teoría de los acuerdos es la fase dinámica de la integración del individuo, el grupo y la organización. Su objetivo es delinear los principios que aseguren un comportamiento administrativo racional y eficiente, que ponga término a la crisis del proceso de decisiones que llevan a la acción.-

Como lo establece el Profesor Herbert Simón (1), se trata de esbozar una organización administrativa en la cual las decisiones del personal ejecutivo, en todos los niveles, identificado en un comportamiento coordinado y eficaz, transmita al personal operativo, la debida influencia para que su acción conduzca al comportamiento deseado. Para aproximarnos más, se plantea un problema de alternativas, a través de un proceso selectivo, consciente y racional, de metas, definidas como una cadena jerárquica de medios y fines.-

Nuestra Administración Pública está muy alejada, en cuanto a poder cultivar las ventajas de la ciencia del comportamiento administrativo.-

Hemos analizado la ausencia de principios básicos que nos alejan del modelo de fusión lo que significa el estancamiento de las estructuras en una de las fases del desarrollo.-

Podemos anotar una serie de factores que condicionan esta anormal situación, en lo relativo a las decisiones administrativas:

- 1º) Metas imprecisas y no definidas dentro de nuestras reparticiones administrativas. Aquí obra como elemento perturbador la inexistencia de una adecuada coordinación en la cúspide que defina el alcance de las decisiones que han de tomarse, de modo de orientar el comportamiento de las cadenas ejecutivas y operativas, hacia la alternativa elegida.-
- 2º) Ausencia de identificación entre la Administración, el individuo y el grupo. Nuestra burocracia acepta y comprende la necesidad de crecimiento de las unidades organizativas, pero al desconocer los objetivos, no concede su identificación, o solidaridad a los postulados de la organización. En otros términos, se adolece de la falta de espíritu propia, hombre administrativo.-
- 3º) La especialización, como característica de las organizaciones, es un factor de eficiencia, siempre que la misma se canalice en tal sentido.-

En nuestra administración, la división del trabajo se ha hecho por aproximaciones sucesivas, sin planificación; y, aunque el espíritu ha sido la es-

(1) El comportamiento administrativo, 3 y Stes.

pecialización por funciones, en el fondo hay enormes incoherencias, interferencias y conflictos, entre la especialización por funciones, servicios y procesos.-

4º) La eficiencia de nuestra Administración se encuentra afectada por la imprecisa estructura de los ámbitos de control y por la presencia de una serie de niveles organizativos que retardan las decisiones burocráticas y la técnica de las decisiones.-

Solo una reforma administrativa, en su fase procedimental, puede subsanar esta anomalía, que desequilibra, incluso, las comunicaciones, en su fase formal.-

5º) Hemos aludido ya a la falta de incentivos que evidencia nuestra Administración, en el ángulo material y social. Los pocos alicientes que la organización administrativa proporciona, no alcanzan para influir en el proceso causal de la identificación.-

6º) Marcada falta de coordinación entre la plana Mayor de tipo político, la plana técnica y la plana operativa. Es muy difícil la concertación de acuerdos que cuenten con el consenso de los distintos niveles, en un proceso de integración coherente. Expresa Simon que "las organizaciones administrativas son sistemas de compartimiento cooperativo. (esfuerzos cooperativos).- Se espera que los miembros de la organización orienten su compartimiento de acuerdo con ciertos fines que se adoptan como "objetivos de la organización" Esto deja el problema de coordinar su comportamiento, de proporcionar a cada uno el conocimiento del comportamiento de los demás sobre el que pueden basar sus propias decisiones.(1).-

En nuestra Administración no es posible el empleo de estrategias alternativas, pues existe un divorcio muy pronunciado en los distintos eslabones que intervienen en el proceso de decisión, que, sencillamente, desemboca en total ausencia de comportamiento cooperativo.-

7º) Uno de los factores que más ha influido en la imposibilidad de integrar una política moderna de acuerdos y decisiones, está constituido por la falta de unidad planificadora de nuestra organización, en el cuádruple aspecto que señalaban Pfiffner y Sherwood (2).-

(1) Ob. cit., 70

(2) Ob. cit., 317

Descripciones de labores para cargos de dirección; manuales de organización; legajos, libros y manuales de política orientadora, y diagramas de organización. En realidad, no es un mal imputable solamente a nuestra Administración. Es de toda nuestra organización administrativa. La política de planeamiento administrativo, en todas sus formas, no encuentra eco en las esferas del gobierno. Sin ella, es imposible crear una tendencia racional y definida, en todos los niveles, que elimine la inercia, mal visible de nuestras Administraciones.-

2.- Conclusiones finales.-

Hemos evaluado los diferentes aspectos de la ciencia del comportamiento administrativo y los principios y supuestos básicos que condicionan la influencia de la Psicología Social, en la formación del Orden Disciplinario Preventivo. Se ha tratado de reconciliar una trilogía de valores que, si en apariencia, están envueltos en un conflicto dinámico, pueden llegar a integrarse en beneficio del orden y cooperación administrativa. El individuo, el grupo y la organización no tienen intereses y metas opuestas y contradictorias. La dimensión y grado de esta integración sólo puede ser medida en la proporción que las partes comprendan que las adaptaciones recíprocas en sus diferentes metas y percepciones no llevan inevitablemente al conflicto. Nuestra Administración, que se mueve aun con enormes limitaciones, en la búsqueda de la optimización de las variables, debe encarar de inmediato, el enfoque psico-social de sus estructuras y sistemas; sedimentar el camino que facilite la conquista paulatina de metas mínimas de comportamiento que tomen en cuenta las necesidades y motivaciones de los individuos, las pautas y normas del grupo y la eficiencia de la organización,-

La moderna concepción de la disciplina, exige la subordinación de las metas individuales, a una percepción colectiva del comportamiento, semejante al proceso de subordinación del individuo a la conciencia del grupo. De hecho, la satisfacción de los objetivos comunes, impone formas de comprensión mutua; no debe privar el nivel de aspiración individual, la presión del grupo, ni el concepto formalista y arcaico de disciplina represiva, que exige ciega actitud, obediencia y respeto a las normas existentes.-

La Disciplina preventiva se basa en el concepto de moral administrativa; se extiende en todos los órdenes y en todos los niveles, como la propia autoridad. Pero, así como el poder sancionatorio socaba la autoridad, la solidaridad que emana de la moral, se traduce a través del cumplimiento de los objetivos sociales y de la motivación individual y de grupo. Esta situación legitima la autoridad, otorgándole el necesario complemento que emerge de la lealtad a los postulados de la organización.-

Actualmente, el modelo de fusión es un dilema, difícil de encarar. El individuo ve muy lejana la escala de satisfacciones en el trabajo, por un desajuste natural del nivel de aspiración y por incumplimiento de la organización; el grupo, solo confía en la acción directa, como medio de conquista de sus metas; la organización, carece del patrón de formalización mínimo, dejando el campo a la organización informal.-

Comencemos por enfrentar colectivamente el dilema, buscando ajustes sucesivos al proceso de integración. Admitámos, pues, a esta investigación, como un modesto aporte, en la cadena armónica de esfuerzos cooperativos.-

B I B L I O G R A F I A

- Argyris Chris, Personality and organization.
- Asch Salomon, Psicología social.
- Barnard Chester I., The functions of the executive.
- Blau P. M., La burocracia en la sociedad moderna.
- Brown J. A. C., La psicología Social en la industria.
- Coser C. L., Las funciones del conflicto social.
- Curtis Jack H., Psicología social.
- Diez , El deber de obediencia en la función pública.
- Ghiselli E. y Brown C., Psicología industrial.
- Guerra A., II potere disciplinare nella Pubblica amministrazione.
- Homans George C., El grupo humano.
- Kluckhohn C. y Murray H., Personality in natuty, society and culture.
- Lewin Kurt, Resolving social conflicts.
- Maier Norman, Psicología industrial.
- Maisonnouve Jean, Psicología social.
- Maslow A. H., Motivación y personalidad.
- Merton Robert, Social theory and social structure.
- Meynaud Jean, Los grupos de presión.
- Montagu Ashley, La dirección del desarrollo humano.
- Moreno Jacob L., Fundamentos de la sociometría.
- Néard Henry, Les principes généraux du droit disciplinaire.
- Pfiffner J. P., La supervisión del personal.
- Pfiffner J. P. y Sherwood F. P., Organización administrativa.
- Rasponi E., Natura giuridica del potere disciplinare.
- Revista Internacional de Ciencias Administrativa, 1957, Nº2 y 1960, Nº1
- Romano Santi, Il potere disciplinare delle pubbliche amministrazioni.
- Simon Herbert, El comportamiento administrativo.
- Simon H., Smithburg D. y Thompson V., Administracion Pública.
- Simpson G., El hombre en la sociedad.
- Smith K., y Smith W., La conducta del hombre.
- Sprott W. H., Grupos humanos.
- Strauss G. y Sayles L., Los problemas humanos de la Dirección.
- Urwick L., Elementos de administración.
- Vitta Cino, II potere disciplinare sugli impiegati pubblici.
- Waldo D., Teoría política de la Administración pública.
- Whyte William, The organization man.
- Young Kimball, Psicología social.-

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA.²

PUBLICACIONES DEL INSTITUTO

Contralor de los Gastos Públicos

Tomo I - Nilo Berchesi - 1958.

SELECCION DE TEMAS SOBRE
ADMINISTRACION PUBLICA.

Tomo I.- Ley Federal de Contabilidad de la República Argentina. - 1958.

Tomo II.- Ordenanzas del Tribunal de Cuentas de la República - 1958.

Tomo III.- Organización y Métodos y Administración del Personal.

Tomo IV.- Contenido y Preparación del Presupuesto General de Gastos.

Tomo V.- Presupuesto. Administración. Planeación.

Tomo VI.- Técnica Presupuestal.

Tomo VII.- Seminario sobre Capacitación y Administración del Personal Público.

Tomo VIII.- Formación de Funcionarios Públicos.

Tomo IX.- Organización de la Caja de Jubilaciones de la Industria y Comercio
en el Interior del País.

Tomo X.- Informes del Doctor Sidney L. Lewis, para la Comisión Nacional de
Reforma Administrativa de Colombia y para el Gobierno del Uruguay.

Tomo XI.- Herramientas Básicas en la Administración del Personal del Servicio
Público.

Tomo XII.- Promoción de los Funcionarios Públicos.

Tomo XIII.- Las Trasposiciones de Rubros en Nuestro Presupuesto.

Tomo XIV.- Los Computadores Electrónicos y el Modelo Dinámico de la Organiza-
ción.

Tomo XV.- La función Pública y el Servicio Civil.

Tomo XVI.- La Corte de Cuentas de Italia.

Tomo XVII.- El Servicio Chileno de Impuestos Internos, una experiencia en auto-
mación.

Tomo XVIII.- La Psicología/^{Social}y la formación del Orden Disciplinario Administrati-
vo.-