

ALGUNOS ASPECTOS
SOCIOLOGICOS
DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA

301:35

Por FRANCISCO JAVIER GALVEZ MONTES

Sumario: I. Administración pública y grupos sociales.—II. El grupo administrativo.—III. La mecánica del grupo en el campo administrativo.

El aspecto sociológico de la Administración se viene manifestando en la propia actividad administrativa. Razonando sobre este dato de hecho, LONGCHAMPS (1) ha creído ver en la noción de Administración pública un instrumento adecuado para delimitar ciertos grupos de hechos sociales, y, siguiendo esta orientación, el autor citado llega a la conclusión de que la Administración debe descubrir, en primer lugar y sobre todo, los criterios que sean propios en los hechos sociales. Con esto nos destaca el papel que lo administrativo tiene en el terreno sociológico, a la vez que apunta el problema de las influencias sociológicas en la Administración.

Esas influencias pudieran ser tan amplias como lo es el objeto de la sociología; sin embargo, aquí nos vamos a reducir al estudio de tan sólo un sector de ellas, concretamente las dimanadas del fenómeno grupal.

En su aspecto orgánico, tan fuerte es la relación entre lo administrativo y lo grupal que, como ha dicho ALEXANDRIS (2), no se puede emprender la subdivisión de una unidad si no se conoce la estructura de su materia viviente, el factor humano. Pero como el factor humano en análisis individual resulta amorfo para la Administración, será necesario estudiarlo estructuralmente en actividad organizada, constituyendo grupo.

De cuanto acabamos de exponer se deducen los siguientes puntos:

1.º Que la Administración, aun en su aspecto subjetivo, es algo más que la forma de un grupo social.

2.º Que el grupo, desde el punto de vista administrativo, es la modalidad en que se estructura el elemento personal de la Administración.

(1) FRANÇOIS LONGCHAMPS: *Note sur la notion d'Administration publique et sur celle de Droit administratif*, en «Revue Administrative», núm. 60, 1957; págs. 570-71.

(2) GEORGES ALEXANDRIS: *L'Administration publique en tant que science ou art*, en «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», vol. XXVII, núm. 1 de 1961; págs. 59-64.

3.º Que la actividad de esos grupos administrativos puede tener, y de hecho tiene, una marcada trascendencia en la mecánica administrativa.

Estudiemos separadamente los tres corolarios.

I. Administración pública y grupos sociales

Los conceptos de Administración pública y grupo social tienen, como antes decíamos, una relación profunda; pero ni estática ni funcionalmente llegan a fundirse. Y no puede ser considerada la Administración en ningún caso como un grupo, ni aun como la forma de un grupo, por dos razones esenciales desde un punto de vista sociológico: porque la Administración cuenta con el grupo no como elemento constitutivo, sino como uno de sus sustentos; en segundo lugar, porque ambas realidades (Administración y grupo) no se sirven de igual tipo de valores.

1. EL GRUPO COMO SOPORTE DE LA ADMINISTRACIÓN

Considerando la Administración pública en su sentido subjetivo como «el conjunto de organismos estatales encuadrados en el llamado poder ejecutivo del Estado» (3), vemos en el concepto propuesto un todo integrado por partes que son los organismos, y de estos organismos, como demuestra CAETANO (4), es el individuo su soporte.

Nos recuerda SIMON que «tanto en la sociedad general como en los organismos, el individuo socialmente aislado es muy raro» (5). Vivificando los grandes organismos aparece un número mayor o menor, según las circunstancias, de grupos sociológicos. Estos se pueden considerar el sustento del organismo (y consiguientemente también de la Administración) en cuanto que, como dice el autor citado últimamente, la mayor parte de las actividades orgánicas pueden ser descritas como una consecuencia de las interacciones de los Grupos.

(3) F. GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, t. I, 1958, págs. 28 y sigs., y *La Administración y el método jurídico*, en «Revista de Administración Pública», núm. 35, 1961; pág. 45.

(4) M. CAETANO: *Tratado elemental de Derecho administrativo*, traducción de L. López Rodó; Santiago de Compostela, s. f.

(5) HERBERT A. SIMON, DONALD W. SMITHBURG y VICTOR A. THOMPSON: *Administración pública*, traducción de la Escuela de Administración Pública para la América Central, Méjico, 1956.

2. VALORES CONSTITUTIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE GRUPO

La segunda razón por la que en ningún supuesto puede considerarse la Administración pública como una modalidad de grupo social está en la naturaleza de sus valores constitutivos. Mientras la primera se sirve de valores sociales y extrasociales, el segundo queda en este aspecto limitado a los sociales. Esta afirmación no está en pugna con la teoría antes expuesta de LONGCHAMPS, ya que el hecho de servir la noción Administración Pública para delimitar ciertos grupos de hechos sociales, no implica que para su fin haya de servirse la Administración únicamente de instrumentos sociales.

Así, en los grupos los valores constitutivos vienen a ser el volumen o número de los miembros, desde la vertiente material-social, y desde la formal, las relaciones, el número y calidad de las articulaciones que le ligan con otros grupos o con el medio circundante.

Este esquema se complica sensiblemente en cuanto al término Administración, ya que en este caso la vertiente material de sus valores nos conduce ante ese conjunto de órganos e instituciones que llevan a cabo la actividad administrativa; la vertiente formal presupone una extensa variedad de relaciones y articulaciones impregnadas de sabor jurídico, económico, político o social.

II. El Grupo Administrativo

Desde la entrada del funcionario al servicio de la Administración se comienzan o inician una serie de conocimientos personales primero y un conjunto de relaciones sociales después. Estas relaciones y conocimientos que tienen lugar entre las personas con quienes trabaja determinan el encuadramiento o incorporación a uno o más grupos sociales.

Estos grupos integrados en la Administración constituyen sólo una especie, calificada por el término «administrativo», dentro del género grupo social. Por ello vamos a dibujar en primer lugar una sociografía del grupo administrativo valiéndonos de los principios generales elaborados en la teoría general del grupo social. Y a continuación lo estudiaremos desde el punto de vista de la organización formal e informal de la Administración.

1. SOCIOGRAFÍA DEL GRUPO ADMINISTRATIVO

Dice LOGAN WILSON (6) que «no existe otra palabra equivalente que exprese mejor los estudios que enfocan los problemas del grupo como objeto principal y no secundario del estudio sociológico». Los conceptos y datos que entran en este análisis, así como los métodos y técnicas empleados, constituyen la sociografía de los grupos. Estudiaremos todos estos términos ocupándonos sucesivamente de:

A) *La caracterización del grupo administrativo*

Si consideramos, con PERETTI (7), en el grupo un medio interno constituido por las uniones o interacciones que se dan en los individuos o las células subgrupos, y un medio externo constituido por las relaciones mantenidas entre individuos o subgrupos con elementos extraños al grupo, tendremos base para llegar a la caracterización completa (tanto interna como externa) del grupo, y los criterios diferenciales en relación a conceptos afines.

Como dice el autor antes citado, las caracterizaciones interna y externa se dan en función de los individuos que forman parte del mismo grupo y de las actividades individuales objetivamente ligadas en compartimientos.

El estudio general de los criterios diferenciales tiene un gran interés, aun desde el punto de vista concreto del grupo administrativo, habida cuenta que los conceptos «masa», «sociedad», «comunidad» y «grupo» vienen a representar en el terreno sociológico un juego semejante al de las circunferencias secantes. Se dan aquí puntos de interferencias, puntos comunes y notas *sui generis* que han sido estudiadas por TÖENNIES (8) directamente en relación a comunidad y sociedad, e indirectamente entre esos dos y grupo.

En un intento de esclarecer las diferencias señalaremos que en relación a la masa se distingue el grupo por precisar una «estructura organizada». Tal organización, que nos servirá de criterio para establecer una clasificación dentro del grupo administrativo, puede aparecer como difusa (informal) o formalizada. En el primer supuesto se dan una serie de usos y costumbres que configuran groseramente la organización. En

(6) LOGAN WILSON: *La sociografía de los grupos*, en «Sociología del siglo xx», págs. 126-155, traducción de C. DIMITRIU, Buenos Aires, 1956.

(7) A. PERETTI: *El grupo como célula social. Su estructura y dimensiones*, en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 48, diciembre 1961; págs. 25-37.

(8) FERDINAND TÖENNIES: *Comunidad y Sociedad*, Buenos Aires, 1947.

el segundo supuesto, además, hay regulaciones precisas y funciones concretas.

En relación a sociedad, la diferencia se apunta, como se deduce de ORTEGA, en la objetivación e imposición inicial de ésta frente a la convicción compartida (también inicial) del grupo.

Frente a la colectividad se distingue el grupo por la cohesión. La cohesión se determina en nuestro caso por el hecho de saber perceptiblemente cada miembro qué es lo que él puede hacer en el grupo, y cómo actúan los otros con él en la trayectoria que les lleva hacia los objetivos del propio grupo administrativo.

B) *Matización psicosociológica del grupo administrativo*

Siguiendo el método empleado por BOURRICAUD (9) en sus estudios del grupo social, intentaremos aquí describir cómo es posible una interpretación psicológica de los fenómenos observados en los grupos administrativos. En tal interpretación psicológica hay dos momentos: la consideración estática del individuo y la funcional.

El aspecto estático versa sobre el estado del individuo en el grupo y sobre la «cohesión» como aportación individual.

Normalmente el estado de la persona en el grupo viene dado en función de su «popularidad» y de su «competencia». En el grupo administrativo hay, sin embargo, un factor importante: el de la categoría orgánica del individuo. Desde luego, en los grupos administrativos de segundo grado aparece rota toda relación entre popularidad y cualidad de líder. Son la competencia y la situación jerárquica del individuo quienes definen su posición en el grupo.

Pero aun en los administrativos primarios, en los que se da intimidad y compenetración, aun en ese tipo de grupos, puede observarse fácilmente el cumplimiento de la ley enunciada por BALES (10) sobre la importancia muy rápidamente declinada del factor popularidad en la atribución de la cualidad de líder. En las primeras sesiones del pequeño grupo administrativo el elemento popular tiene posibilidad de ser también apreciado como el que da pruebas de cualidades más evidentes de líder; pero la correlación entre estos dos atributos cae rápidamente, y la popularidad que asociamos en principio no sólo a la aptitud para líder,

(9) FRANÇOIS BOURRICAUD : *Psicología de los grupos*, en «Tratado de Sociología», de G. GURVITCH, París, 1958.

(10) R. F. BALES : *The equilibrium problem in small groups*, en «F. P.», 1953; págs. 111-161.

sino también a la habilidad social y competencia, acaba por acusarse como una dimensión aislada.

Para BALES la cohesión viene a ser el acuerdo de los participantes en el grupo sobre la jerarquía de sus miembros. Según lo expuesto, si los individuos están de acuerdo para clasificarse a sí mismos y a los otros componentes en el mismo orden, el grupo está en situación de unanimidad.

Las atracciones y las repulsiones interpersonales de la estructura o de la unidad del grupo donde ellas se desenvuelven. En los grupos con débil cohesión una gran participación no está siempre asociada a una evaluación favorable para el que interviene mucho.

El aspecto funcional, en cambio, repara en las relaciones intragrupo-extragrupo del acogido para acabar esta matización que nos ocupa.

En el individuo se dan unos «contactos simpáticos» en relación a lo que aparece identificado con el grupo (etnocentrismo o preferencia hacia los de mi grupo) y también unos «contactos categóricos» que se manifiestan en forma de repulsa a los elementos extraños (11).

Como señalan OGBURN y NIMKOFF (12), esta denuncia psicológica del grupo es distinta según el tipo de sociedad en que los grupos coexistan. Así, mientras en una sociedad primitiva la delimitación psicológica es manifiesta por darse una fuerte distinción entre intragrupo y extragrupo; mientras esto sucede en la sociedad primitiva, en las comunidades desarrolladas (con buenos transportes, civilización, etc.) el aislamiento relativo de los grupos sociales se diluye, disminuyendo la hostilidad intergrupala, con lo cual este aspecto de la delimitación psicológica del grupo viene a ser débil.

C) Estructura

Dentro de este apartado se encierra el problema de los planes descriptivos (estudiado especialmente por SANDERSON (13), y el de las dimensiones o elementos de percepción de los grupos (estructura propia-mente dicha).

El plan descriptivo es una técnica para identificar las características y, en definitiva, clasificar un grupo dado. A vía de ejemplo haremos re-

(11) Profundización sobre estos aspectos la encontramos en la obra de WILLIAM GRAHAM SUMNER: *Folkways*, Boston, 1906, y en la tesis doctoral de DEUTSCH.

(12) WILLIAM F. OGBURN y MEYER F. NIMKOFF: *Sociología*, traducción de J. BUGEDA. Madrid, 1958; págs. 137-155.

(13) DWIGHT SANDERSON: *Descripción del grupo*, en «Fuerzas Sociales», t. XVI, marzo 1938; págs. 313-314.

ferencia al modelo de SANDERSON referido al grupo administrativo. Para éste la descripción grupal viene dada en función de la identificación, composición, vínculos entre el grupo administrativo y los restantes grupos y vínculos dentro del grupo administrativo. La *identificación* en nuestro supuesto vendrá completada por la restricción de los límites del grupo, por el carácter electivo de la entrada y salida del mismo y por la identificación de los miembros en función de las tareas administrativas desplegadas. La *composición* se perfila por la magnitud variable del número de los elementos, diversidad de los miembros (en cuanto a permanencia y categoría) y uniformidad del grupo en cuanto tal. Los *vínculos entre el grupo administrativo y los restantes grupos* definen al primero como tipo de grupo independiente y autónomo. En cuanto a los *vínculos dentro del grupo administrativo*, por lo que a las formas de interacción entre los miembros se refiere, tenemos el carácter impersonal para el grupo total y el personal para los subgrupos primarios; en cuanto a los vínculos espaciales, la característica del grupo administrativo está en el grado de dispersión y extensión territorial; en cuanto a vínculos temporales, característica es la coexistencia de temporalidad y permanencia junto a su gran fundamento y tradicionalidad, tradicionalidad esta que no se rompe por los movimientos de reforma administrativa.

Veamos ahora el mecanismo estructural del grupo administrativo. Para hacerse cargo del funcionamiento en sí del grupo bastará un análisis de sus dimensiones tales como los fines, objetivos, funciones, medios, métodos, funcionamiento, sanciones, comunicaciones, etc. En cuanto al grupo administrativo nos limitaremos al estudio de las siguientes cuestiones: el liderazgo, los subgrupos, los objetivos y el código de comportamiento. En relación al grupo administrativo nos limitaremos a esbozar las siguientes dimensiones: el liderazgo, los subgrupos, los objetivos y el código de comportamiento.

El liderazgo en esta clase de grupos, dejando aparte su matiz psicociológico, se nos presenta esencialmente como factor de dirección y organización administrativa. El origen del poder en el líder difiere según se trate de grupos primarios o formales, porque mientras en los primeros el poder se refiere al grupo mismo, en los segundos hace referencia a una causa externa. En estos últimos la exterioridad se manifiesta en el cómo y por quién de la elección, y la elección se lleva a cabo por los medios propios en la administración de personal y por parte de las altas esferas político-administrativas.

Los subgrupos son cuantiosos y bien diferenciados en la realidad. Como de este aspecto nos ocuparemos a continuación, bastará con decir aquí que en torno a la Administración se nos presentan una variedad de grupos formales y una multitud de primarios.

Los objetivos son claros. Mediante el grupo administrativo se vitaliza la unidad de criterios en el personal al servicio de la Administración. El efecto práctico de este grupo está en librar al funcionario de implicaciones personales. Como dice MAC IVER (14), la asociación transforma la condición que es propia de nuestros intereses, y el interés consigue una nueva objetividad merced a la participación social. Al verlo a través de los ojos de otros, quedamos hasta cierto punto libres de implicaciones personales perjudiciales. Simultáneamente el interés se define en este grupo con mayor exactitud para cada uno desde el momento en que, al ser ahora tan de uno como de otro, ha de tener un significado común para ambos.

El código de comportamiento es notoriamente rígido en el grupo administrativo. Hallamos el instrumento de aplicación en los tribunales de honor, que no dudamos en considerarlos como institución administrativa concebida principalmente en defensa de los intereses del grupo administrativo como tal grupo.

2. MANIFESTACIONES DEL GRUPO ADMINISTRATIVO

Parece procedente hablar de un sistema social administrativo, en lugar de un supergrupo, para abarcar ese conjunto de grupos que surgen en torno a la Administración. Por poco que en este tema se profundice será fácil observar la concurrencia de una gama extensa de grupos nacidos en la Administración. En realidad no aparece un solo grupo dotado de estructura formal junto a una multitud de primarios; los formales son tantos en número cuantas regulaciones los perfilan, y no sería aventurado afirmar que cada reglamento orgánico contiene el germen de otro nuevo grupo secundario.

Afirmada ya la pluralidad de ambos tipos grupales, procederemos al estudio separado del formal y del primario.

(14) R. M. MAC IVER y C. H. PAGE: *Sociedad*, traducción de J. CAZORLA, Madrid, 1961; pág. 232.

El grupo formal administrativo aparece con una estructura predeterminada en virtud de un precepto legal o reglamentario. Este precepto caracteriza al grupo, distinguiéndolo de los otros también administrativos formales; y también motiva la naturaleza de los encuentros y relaciones entre los agrupados. Las relaciones internas, sin dar carta de naturaleza a lo sentimental, están presididas por ideas de jerarquía y coordinación. La consecuencia de esto último es el carácter esencialmente racional de las relaciones internas de esta modalidad grupal, ya que los miembros se encuentran y tienen intercambio como funcionarios y no como personalidades completas (15).

También las relaciones externas se hallan al margen de la penetración e intimidad; la idea de fin es quien preside este tipo de relaciones. En esta manifestación del grupo administrativo encontramos también unos fines impersonales que constriñen al agrupado desde el momento en que sólo se dirigen al interés general.

Los grupos primarios, su trascendencia y realidad de su existencia son fenómenos que han vuelto a llamar la atención de los sociólogos. Pero este nuevo estudio, o, como dice SALUSTIANO DEL CAMPO (16), «re-descubrimiento» de los pequeños grupos, ha venido acompañado de un también nuevo método de consideración. Frente a su análisis como mero dato sociológico se ha impuesto la investigación de su engranaje en la organización informal y de las funciones sociales que ellos cumplen.

De igual forma que estos grupos primarios han sido estudiados en relación a otras materias podemos estudiarlos aquí en relación a la Administración, y hablar, en consecuencia, de grupos primarios administrativos.

La organización informal de la Administración no queda limitada sólo por el grupo primario, porque en la formación de este último intervienen tanto factores internos como externos a la Administración. Entre los primeros podemos citar la coparticipación en el mismo trabajo, y entre los segundos, la necesidad de expresar nuestras aspiraciones y resentimientos aun a costa de engañar o frustrar los métodos o fines del grupo formal. Esto no quiere decir que en este tipo de

(15) HERBERT A. SIMON, DONALD W. SMITHBURG y VICTOR A. THOMPSON : *O. cit.*

(16) SALUSTIANO DEL CAMPO : *Grupos pequeños y organización informal en la industria*. en «Revista de Estudios Políticos», núm. 101; Madrid, 1958; págs. 123-157.

grupo haya de darse la homogeneidad social, porque aun aquí se da una escala de jerarquías muy diferenciada.

Ante la importancia funcional que estos grupos tienen es necesario que los administradores de personal tomen en consideración las funciones cumplidas por los pequeños grupos que inevitablemente surgen dondequiera que los hombres se reúnan. En este sentido, uno de los problemas más interesantes que al administrador de personal se le presentan es el surgido del *status* intrínseco y derivado.

El *status*, que ha sido estudiado a fondo, entre otros, por LINTON (17), denota la situación del individuo dentro del grupo. Este *status* se divide en intrínseco y derivado. En el intrínseco se exige la situación en virtud de conocimientos, experiencias, personalidad, etc. En el derivado la posición del individuo se deduce del nivel o cargo ocupado dentro de la jerarquía formal.

Esta distinción se complica considerablemente en el caso de nuestra Administración, habida cuenta que en ella hay una categoría personal y otra orgánica. La orgánica, que se refiere al puesto de trabajo (jefe de una Sección o Negociado), y la personal, que hace referencia a la situación estatutaria (jefe de Administración de primera clase, jefe de Negociado de tercera, oficial de primera, etc.).

A primera vista cabría identificar el *status* intrínseco con la categoría orgánica, y el derivado, con la personal. Pero desde el momento en que ambas categorías (orgánica y personal) caen bajo el imperio de la jerarquía formal, desde ese momento la cuestión de las categorías queda encuadrada en el *status* derivado.

En los grupos administrativos primarios el *status* predominante, como en las otras especies de primarios, es el intrínseco o funcional. Ahora bien, como señala S. DEL CAMPO (18), lo que realmente importa no es que sea intrínseco o derivado, sino que sea aceptado o no por la mayoría de los subordinados. Así, el jefe de una Sección (independientemente de su categoría personal) que logre ser aceptado y obedecido como tal por sus subordinados, tal jefe habrá transformado su *status* derivado en intrínseco. Y de esta forma no será ya tan sólo jefe

(17) RALPH LINTON: *Estudio del hombre*, México, 1956. (En el cap. VIII de esta obra expone el autor, con gran sistemática y claridad, el análisis del *status* y la función.)

(18) SALUSTIANO DEL CAMPO: *Art. cit.*, pág. 142.

formal (impuesto por la Superioridad), sino que mantendrá su posición por la aceptación voluntaria de los de abajo.

La importancia del grupo primario para la Administración podemos condensarla en dos aspectos: cooperación y actitud. La cooperación directa es característica del grupo informal, porque al discutir un mismo problema y hacer diferentes aportaciones, los miembros del grupo participan en el mismo proceso, y merced a la cooperación es posible coordinar.

La actitud del grupo, descubierta en los experimentos de la Western Electric Company, ha venido a mostrar que el elemento humano aparece unido a través de los grupos informales, y que, por consiguiente, es muy de tener en cuenta el poder de estos grupos en torno al rendimiento (19).

Si el buen funcionamiento del primario es esencial para la marcha de la Administración, y si este buen funcionamiento se debe en gran parte a la coincidencia de *status*, no hará falta recalcar la importancia que ha de concederse a la personalidad del que haya de ser «nombrado» como jefe.

III. La mecánica del Grupo en el campo administrativo

La mecánica del grupo se refleja frente a la Administración en dos vertientes diferenciadas: la de las relaciones humanas y la de la moral; ambas las analizaremos por separado.

1. EL GRUPO COMO VEHÍCULO DE LAS RELACIONES HUMANAS

Uno de los males que aquejan a la Administración es la burocracia, cuyas raíces —nos dice RODRÍGUEZ ARIAS (20)— responden tanto a anomalías del sistema (complicaciones y formalidades inútiles, funciones innecesarias, falta de programación...) como a los individuos. Este aspecto subjetivo de la burocracia (que se manifiesta en la desigualdad

(19) Exposición detallada de las consecuencias y evoluciones de estos experimentos hallamos en MIGUEL SIGUÁN: *El individuo y el grupo en el trabajo industrial (revisión de los experimentos Hawthorne)*, en «Revista Internacional de Sociología», vols. XXV y XXVI, núms. 60 y 61.

(20) J. C. RODRÍGUEZ ARIAS: *Burocracia, racionalización y libertad*, en «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», vol. XXVI, núm. 4 de 1960.

de trato, tergiversación de fines y tareas específicas, rutina y reglamento, simulación de eficiencias), se viene tratando últimamente por el sistema de las relaciones humanas. Pero, para que el personal administrativo no se sienta aislado en la sociedad que le rodea, hay que dotarlo, como apunta BOUGLE (21), del máximo de fuerza moral. Esta fuerza moral no se podría conseguir nunca prescindiendo de las agrupaciones, concretamente de las agrupaciones primarias.

En el funcionamiento normal de todo grupo primario se han de dar tres principios esenciales: comprensión, consideración y equidad. Acoplando estos principios a la técnica de las relaciones humanas resulta que la comprensión es el primer imperativo de toda política de relaciones humanas. Es tan necesaria en las relaciones entre superiores y subordinados como en las de funcionarios del mismo rango. La comprensión es, finalmente, también exigible entre estos funcionarios del mismo rango si se quiere crear un trabajo de equipo y hacerlo fructífero. La consideración hace que el agente sea apreciado en su justo valor, a fin de poder descubrir en él las razones de una promoción rápida a los empleos superiores. La equidad actúa como principio de convivencia y relación.

Vistas estas concordancias, cabe concluir insistiendo en la necesidad de centrar toda política de relaciones humanas en el grupo primario administrativo para obtener el máximo provecho.

2. LA MORAL EN EL GRUPO ADMINISTRATIVO

La moral del grupo primario administrativo tiene una indudable relación con la productividad del mismo y, en definitiva, con la de la Administración. Con esto no queremos decir que la productividad administrativa esté en relación directa a la moral del grupo primario, porque es obvio que existen otros factores (tales como la organización, por ejemplo) condicionantes también de la productividad. Lo que sí afirmamos es que la moral es una de sus causas, y, como tal, no puede pasar inadvertida al administrador de personal.

Pero la moral, que con LEIGHTON podemos definir como «la capacidad de un grupo de unirse consistente y persistentemente para la con-

(21) JEAN BOUGLE: *Introduction à une politique de relations humaines au sein de l'Administration*, en «*RICCA*», vol. XXVII, núm. 3 de 1961.

secución de un objetivo común» (22), esta moral no es un dato simple, sino más bien un compuesto de cultura, presión grupal y otras variables, tales como remuneración a los componentes del grupo, interés por el trabajo, seguridad social, creencia en la recompensa al mérito personal, posibilidad de ascenso, etc. Aquí sólo analizaremos, separadamente para más claridad, la aportación de los dos primeros aspectos a la productividad administrativa.

La cultura es «la que marca las metas por las que los grupos luchan, e indica si estas metas han de exigir para conseguir las competencias o cooperación». La influencia específica del factor cultural en la productividad ha sido demostrada por LEWIN, LIPPITT y WHITE (23) al estudiar el aumento de productividad en los casos de participación de los trabajadores en discusiones y en la formación de decisiones acerca de su trabajo.

Sin embargo, el elemento cultural no se manifiesta aisladamente en el aspecto que nos interesa; la cultura es algo formal en relación al grupo. El grupo, como dice OGBURN (24), viene a ser algo así como el vehículo o soporte de la cultura.

La presión del grupo administrativo se muestra, como en la generalidad de los grupos, tendiendo a eliminar las desviaciones extremas a través de los usos y costumbres adoptados en el grupo. Esta presión es la que aísla, castiga y separa completamente a los individuos que se apartan sensiblemente de las fórmulas consagradas, y por esa causa los componentes de grupo, individualmente considerados, ni se elevan excesivamente sobre el nivel del grupo ni se sitúan muy por debajo del mismo. Sin embargo, las extremas variaciones del término medio son permitidas e incluso pueden ser ensalzadas, si lo son en direcciones aprobadas.

Esta presión tiende a fomentar la producción, pero sólo hasta un límite. En efecto, los grupos muy cohesivos pueden también restringir la producción en cuanto que son poseedores de auténticas normas de

(22) ALEXANDER H. LEIGHTON: *Human relations in a changing world*, New York, 1949.

(23) KURT LEWIN, RONALD LIPPITT y R. K. W.: *Patterns of aggressive behavior in experimentally graded social climates*, en «*Journal of Social Psychology*», vol. X, 1939; págs. 271-299. (c. 1.).

(24) O. cit.

producción. Y, en definitiva, para relacionar directamente la presión grupal con la productividad habría que subordinar no ya el interés particular, sino también el grupal, a un propósito común de carácter social-formal (25). Dicho en otras palabras: provocar la influencia del grupo formal sobre el no formal.

(25) HUGO RANGEL COUTO: *La socioplaneación y la Administración pública*, en «Revista de Administración Pública», núm. 8. Méjico, 1958; págs. 33-39.