

FUNCION Y PERSPECTIVA DE LA PSICOLOGIA SOCIAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.



*Dr. Humberto Ponce Talancón
Lic. Rodolfo E. Gutiérrez M.*

*Presidente y Vicepresidente de la Asociación
Nacional de Psicólogos del Sector Público.*

Considerando a la Administración Pública como un gigantesco sistema de comunicación coordinado por el Gobierno de la República, creemos pertinente plantear nuestro análisis bajo el ángulo de la teoría de los sistemas y de esa manera participar con nuestro punto de vista en la dinámica modernizante del sistema administrativo.

Básicamente en cualquier tipo de organización, y esto incluye evidentemente a las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal, encontramos diversos factores y características que aunados y conjugados en mayor o menor grado, nos ofrecen una imagen de eficiencia y eficacia que o bien puede ser positiva y por lo tanto productiva, o bien puede ser patológica y por fuerza improductiva.

A medida en que el país se enfrenta a un nuevo orden monetario internacional; al mismo tiempo en que internamente vivimos críticas expresiones de inestabilidad social, como son desempleo, huelgas, etc., aunado a un drástico incremento de la tasa de la población, tanto urbana como rural, nos damos cuenta en forma alarmante que el aspecto social tiene un considerable retardo en la correlación ciencia técnica que es típica de los países desarrollados y que México está tratando de alcanzar a través de su muy peculiar manera.

desigualmente cambiante, tanto en su dinámica social como en los aspectos innovadores desde el punto de vista tecnológico y científico, está provocando serias crisis en nuestras organizaciones gubernamentales, las cuales, se reflejan en la operatividad relativa de otorgamiento de servicios o prestaciones: en medidas que se perciben anárquicas o de utilidad muy discutible y en un nivel concreto, en el tremendo desperdicio indirecto de horas-hombre perdidas en el cumplimiento de rituales de origen burocrático. La función por y para la cual las dependencias al servicio del gobierno de la República fueron creadas es proporcionar prestaciones o servicios. El papel que juega una administración pública racionalizada es responsabilizarse en que dichas metas organizacionales sean cumplidas con un alto e indiscutible nivel de eficiencia.

No es ningún secreto que el funcionamiento de las organizaciones pertenecientes al sector público, reflejan fielmente el grado de desarrollo o subdesarrollo del país. La distancia que puede existir entre nuestro comportamiento organizacional en cuanto a las oficinas del sector público se refiere, y el aspecto automatizado y racional de las oficinas gubernamentales de un modelo social avanzado, se centra fundamentalmente en la sensibilidad con que se estén percibiendo los cambios sociales desde las agencias de control, que son de hecho, los puestos de decisión que administran estas organizaciones.

entamiento con una realidad vertiginosa y



Sí hablamos de conducta organizacional, estamos hablando de comportamiento social, y en este caso particular, del comportamiento específico de las organizaciones aglutinadas bajo el rubro de la administración pública. Debemos analizar detenidamente aquellos aspectos en los que el comportamiento de los integrantes de este sistema de servicio público fundamentan sus decisiones y sus acciones.

Estas conductas están siendo percibidas por los utilizadores natos de estas instituciones y en virtud de la funcionabilidad en el otorgamiento de servicios o prestaciones, los usuarios están retroalimentado y por lo tanto informando, de la pertinencia y justificación de la creación de determinada dependencia y/o si los recursos humanos que están colaborando con la institución verdaderamente fueron elegidos con criterios de validez técnica y social, que les permitan responder coherentemente a las demandas legítimas de la población.

Podemos asumir que la solución a los problemas planteados por los cambios sociales del país, deberán tender a utilizar en forma sistemática y profesional todos los recursos científicos y técnicos de los respectivos modelos conceptuales. De esta manera, con una aproximación verdaderamente pluridisciplinaria, necesaria por fuerza, será posible incrementar el margen de posibilidad de acierto y efectividad en la instrumentalización de las decisiones tomadas por las altas esperas del poder.

Con esas participaciones profesionales, se podrá comprender y modificar la realidad sujeta a intervención y de esa manera tender hacia el cambio modernizante de la sociedad mexicana.

La Psicología Social participa firmemente con sus teorías, paradigmas y metodologías en la búsqueda de ciertos principios comportamentales de la sociedad. El conocimiento de estos principios nos permite analizar, participar y elevar significativamente la optimización de los medios instrumentales utilizados por las organizaciones, con el objeto de minimizar aquellas disfunciones debidas a problemas causados por comportamientos humanos.

Es sabido por medio de los órganos de información oficial, que las políticas gubernamentales están orientándose hacia la modificación de su imagen a través de la reforma administrativa, por una imagen donde se sienta y se perciba como positiva la filosofía de las directivas emanadas de la adminis-

tración central, las cuales están tratando de caracterizarse por un alto nivel de racionalidad administrativa.

Con la administración pública, el país deberá de dejar modelos típicos del comportamiento de países que como el nuestro, se encuentran en la etapa de desarrollo de la Psicología Económica ha llamado de la sociedad del TENER, para que, al pasar por los diversos estadios de la modernización, en todas sus estructuras, logremos un estándar de vida propio de lo que se denomina, en teoría y en realidad, la sociedad del SER.

En los procesos orientados a alcanzar dicha sociedad del SER, los beneficios globales del desarrollo productivo del país repercutirán en estrados cada vez más amplios de la población. En dicha sociedad, estaremos, en efecto, verdaderamente protegidos y coordinados con un alto sentido social tanto en prestaciones y servicios como en el respeto indiscutible hacia la persona de los ciudadanos.

En esta búsqueda hacia la modernización, debemos pues conciliar los aspectos reales y dramáticos que nos exige la situación nacional, con las teorías, metodologías y técnicas más avanzadas que la Administración Pública trata de aplicar y convertir en realidades sociales. En este advenimiento, las ciencias sociales tendrán un papel cada vez más importante en la reducción de la distancia que mantiene a las ciencias del hombre, en rezago frente a los adelantos tecnológicos, tal como lo comenta Alvin Toffler en su obra periodística el Shock del Futuro.

Tenemos pues, como misión profesional y multidisciplinaria, entender y modificar conductas anómicas al desarrollo de la organización; conductas que son producto de la mundanal rutina o inclusive, aquellas conductas propiciadas por los roles superiores, que temporalmente son los decididores de nuestro futuro. Aquí cobran particularmente significado conceptos tales como percepción social, influencia social, estructuras de poder, procesos de comunicaciones, conflictos, etcétera.

Regresando a nuestra concepción de la sociedad en lo que se refiere a las etapas tendientes a la modernización del país, encontramos que en México existe un elevado porcentaje de la población que precariamente está viviendo en el llamado umbral de la modernización, donde lo esencial, lo necesario, es fundamentalmente conquistar el bienestar y el mejoramiento material de sus condiciones de vida.



Frente a este reto social, a este llamado para verdaderamente administrar, coordinar y regular de acuerdo a políticas y objetivos claramente establecidos, la marcha y los recursos totales de lo que nos permitirá gozar de las bondades emanadas de una futura sociedad del SER mexicana, se exige que la actitud para analizar las situaciones sociales, sea ecléctica, y que se ubique en un contexto amplio y necesariamente neutro. Deberá caracterizarse por una objetividad sana, que no trate de encontrar solución a ciertos fenómenos o procesos de desarrollo, basándose forzosamente en alguna teoría o disciplina.

Tendrá pues, que alejarse de modelos dírigos o deficientes, buscando la objetividad en el análisis, con la seguridad de que la búsqueda de la solución está fundamentada en los diversos puntos de vista de todas las disciplinas involucradas y con la certeza de que nuestra participación éticamente limitada, contribuye a la integración de una respuesta social, que será el resultado de una suma de participaciones multidisciplinarias.

Sabemos que nuevas corrientes de pensamiento están continuamente acentuando la importancia y la necesidad de la llamada justicia social, y también en particular, sobre el desarrollo de la persona humana; y dichas corrientes rechazan felizmente el liberalismo y a todos aquellos sistemas sociopolíticos que tienden a manipular ese elemento esencial de bienestar y de desarrollo integral del ser humano, que es la libertad percibida.

Es en este sentido que la Administración Pública debe de haber estado concebida cuando se empezaron a plantear las modalidades de la presente reforma administrativa, tratando de racionalizar los recursos y los esfuerzos y coordinar la efectividad del gigantesco aparato gubernamental que ha crecido de tal forma que nos preguntamos si están respondiendo racional y funcionalmente a las necesidades sociales, económicas y humanas de la población.

La reforma administrativa, que ha sido una necesidad evidente desde los años sesentas, obedece a un modelo ergonómico de vida de los sistemas y que Faverge sintetiza de la siguiente manera: Todos los sistemas, y en este caso, todas las dependencias y entidades pertenecientes a la Administración Pública, pueden ser considerados como organismos, en tanto que los organismos tienen diver-

sos períodos de desarrollo, a saber: nacimiento, infancia, madurez, vejez y muerte.

Las estructuras sociales en la psicología de las organizaciones, se definen como sistemas en lo que los elementos sociales o subsistemas, participan en el equilibrio del conjunto, a través de dispositivos de autorregulación, de esta manera, la etapa de muerte de la organización, se presenta cuando no se cuentan con los mecanismos reguladores y retroalimentadores que aseguren el funcionamiento efectivo del sistema que se deriva del respeto y cumplimiento de las cuatro propiedades fundamentales, inherentes a todo sistema y que son la fiabilidad, la estabilidad, la recuperabilidad y la mutabilidad.

El papel del psicólogo social de la administración pública, por definición misma de la profesión, es el de actuar como un efectivo agente acelerador del cambio, es decir, este profesional está capacitado para estudiar y comprender las estructuras organizacionales del sistema administrativo y detectar aquellos indicadores de disfunciones o generadores del conflicto que le permitan diagnosticar las razones de la inoperabilidad o poco éxito del funcionamiento de las estructuras, o de la ejecución de políticas preestablecidas o simplemente del funcionamiento real de las instituciones en cuanto a su refracción o resistencia al cambio se refiere.

Una administración racional y dinámica produce organizaciones sanas. Estaremos en presencia de esta clase de organizaciones cuando la ausencia de disfunciones y aspectos patológicos en la estructura de las instituciones se mantengan constantes cuando el servicio de las mismas estén evidentemente correlacionadas con la naturaleza y las exigencias que sean producto de la situación social actual y se está respondiendo tanto a la cantidad como a las peculiaridades jerarquizadas y ponderadas del logarítmicamente creciente número de utilizadores directos.

Una organización saludable tendrá una cada vez más amplia capacidad operativa que le permita cubrir con sus prestaciones y servicios a sectores totales de la población demandante y beneficiante.

Si por el contrario, estas instituciones de servicio y prestaciones se encuentran operando con modelos de funcionamiento rígido, si su forma de evolucionar y evitar que el sistema llegue a la etapa de la muerte, es tratar de sobrevivir medidas de emer-



gencia y urgentes creaciones de dependencias, detectaremos por definición y ausencia de planificación, que estas decisiones tienen una posibilidad muy remota de ser acertadas.

Dichas acciones, producto de la incoherencia administrativa, propician situaciones caóticas que evidentemente no responden ni a las necesidades ni a la solución de los problemas presentados por el país y están demostrando fehacientemente su inutilidad tanto organizacional como social.

Estos modelos de desarrollo, que en su momento pueden ser innovadores, y por lo mismo pueden haber resuelto las crisis inmediatas con cierta efectividad, ven limitada su acción por la ausencia de una visión global del sistema de coordinación del que forman parte.

Recordemos que las organizaciones se componen primordialmente de una carta, roles, medios y fines organizacionales. Estos últimos, aunados a los anteriores, constituyen las cadenas medio-fines que confluyen en la realización del fin último de la dependencia o entidad.

El elemento que es responsable de asegurar que este fin último organizacional o simplemente el objetivo terminal de estas dependencias, que son consideradas subsistemas de un sistema cada vez más amplio, es el hombre.

En este momento, debemos considerar y valorar en toda su importancia, alcance y limitaciones, al participante humano del sistema administrativo, y analizar objetivamente su funcionamiento en esa singular dinámica social en que se desenvuelve que es el llamado fenómeno y ambiente burocrático.

En el estricto sentido del concepto —no de su praxis—, Merton nos dice que la burocracia es una estructura social, organizada de manera racional, lo que implica modelos de actividad claramente definidos y donde, en principio, cualquier acción está íntimamente relacionada, de una manera funcional, con los fines de la organización.

La burocracia constituye pues, el tipo ideal de una organización eficaz y formal. Esto, desafortunadamente es únicamente el aspecto teórico. El aspecto real de funcionamiento es el conocido por nosotros; cuando se habla o se tiene contacto con una administración perteneciente al sector público, automá-

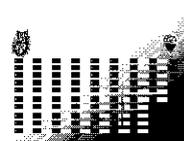
ticamente se hacen comparaciones fuertemente lesivas a cualquier burocracia privada.

En un estado de burocratización creciente, que soluciona el problema del empleo, el cual a su vez debe ser resuelto por el mismo aparato gubernamental, cuya función entre otras, es propiciar el régimen de pleno empleo tratando de esa forma de eliminar la inequitativa distribución del ingreso, están también creciendo y multiplicándose los problemas causados por el organismo mismo, a pesar de que por definición, se debería estar funcionando única y exclusivamente con un superavit de funcionamiento eficaz y racional en la solución de los problemas, misión para la cual fue instituido.

Desde un punto de análisis estrictamente funcionalista, estudiemos estas organizaciones de tal forma que los diversos aspectos de la estructura y de la actividad contribuyan, es decir, que funcionen, o bien que se opongan a la realización de los objetivos planificados. En este último caso se presentan los que denominamos disfunciones del sistema. Ya sabemos que cierto tipo de actitudes o comportamientos inducidos por la estructura burocrática, facilitan la realización de los objetivos de esta última, o por lo contrario, dichas conductas llegan a convertirse en fines en sí mismos y por lo tanto, son contrarios a los intereses y metas de las dependencias o entidades donde están presentes.

Esta situación reviste particular importancia cuando consideramos que los poseedores de los roles formales organizacionales que integran toda la estructura burocrática, están obedeciendo a ciertos patrones de conducta rígidos y la mayor parte de las veces están buscando fines personales que van evidentemente en contra de las políticas organizacionales de la dependencia en cuestión. Esta claro que si dicha dependencia es un subsistema de la estructura global, se está aún más lejos de alcanzar los fines planteados por la estructura central.

Cuando hablamos de puestos de relativa importancia como son la de prestadores de servicios en contacto directo con el público, las consecuencias implícitas se ven reflejadas en la buscada imagen cambiante de la institución pero cuando se trata de puestos de influencia social, de esos que están matizados, por su simple ubicación en la estructura, en puestos de poder, en esos roles donde se deciden las políticas alternativas y comportamiento con que deberá funcionar la institución, estamos hablando de



los generadores de las disfunciones o de los síntomas a interpretar de un sistema enfermo.

Por un sistema enfermo nos referimos a aquel sistema que haciendo gala de una gran capacidad para resistir los cambios a los que la sociedad los está forzando, está tratando mantenerse a toda costa, y mejor dicho, a costa de los utilizadores en particular y de la sociedad en general. Este es el antifuncional y negativo papel que es característico de las organizaciones que se encuentran en la etapa de la vejez, de acuerdo a la analogía de los organismos sintéticos ya mencionada. Estos subsistemas de servicio enfermos con una verdadera carga a la sociedad en todos los aspectos, pues son los generadores anónimos de un sistema social que se creyó racional en sus orígenes, pero que en tanto que entidades disfuncionales, están estructuralmente impidiendo la marcha y funcionamiento armónico de la estructura global.

Anteriormente mencionamos el fenómeno de la constante aceleración en el crecimiento de las estructuras burocráticas. En 1910, inicio de nuestra etapa moderna de desarrollo, producto de la revolución del año mencionado, existían únicamente 8 dependencias de servicio público.

La población en esa época era de 15 millones de mexicanos. En 1980 existen más de 1,000 dependencias instituidas para intentar responder a las demandas propias de un país con 62 millones de habitantes.

Sin considerar la celeridad de crecimiento y obteniendo una simple mediaritmética, nos damos cuenta de que se han creado aproximadamente 15 dependencias y entidades pertenecientes al sector público por año.

Evidentemente que este ritmo de crecimiento es un factor importante a considerar desde el punto de vista de funcionamiento, ya que el proceso de toma de decisiones y de coordinación del sistema no corresponde al modelo típico de burocracia privada. Reflexionamos, por ejemplo, sobre la forma en que son interpretadas las políticas centrales por cada uno de los principales funcionarios de cada dependencia y como van a ser recibidas, codificadas y decodificadas las informaciones al llegar a los roles más modestos, que son los responsables de instrumentalizar las decisiones en esos subsistemas públi-

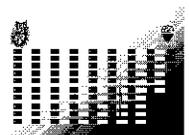
Recordemos con Max Weber que en tales organizaciones existen estatus jerarquizados, comportando cada uno de ellos cierto número de obligaciones y de privilegios definidos con precisión, a través de reglas específicas y limitadas a cada uno de los estatus considerados.

Sabemos que en teoría a cada empleo corresponde un dominio de competencia y de responsabilidades, que el sistema de relaciones preescrito entre los diferentes puestos o roles organizaciones implican un alto grado de formalismo, y que tal formalismo se integra en la repartición de la autoridad y responsabilidad a todo lo largo del sistema

Cuando se analizan los procesos de comunicación, encontramos un alto margen de error e imprecisión que son producto de la distorsión de lo anteriormente mencionado y encontramos que contradictoriamente, el elemento humano, quien por sus capacidades deben y en efecto está destinado a cumplir el papel de regulador del sistema, es el principal responsable de los aspectos disfuncionales de su misma organización.

Ya Veblen clarifica esta situación con su concepto de incapacidad adquirida; esto se refiere a las limitaciones o talentos personales que dentro de esta peculiar estructura constituyen impedimentos o ineficiencias. Si hemos hablado de resistencia al cambio, hemos de considerar que ciertas conductas reconocidamente eficaces en una situación o circunstancia pasada pueden llegar a convertirse en serios generadores de disfunciones, pues se continúan ejerciendo sin percibir que las condiciones han cambiado.

Una falta de sensibilidad para percibir los cambios sociales u organizacionales, una ausencia de las capacidades de detectar, discriminar e interpretar los cambios del país, que es nuestro sistema global integral; el no considerar pertinentemente todos aquellos elementos que constituyen la compleja dinámica tanto interna como externa, en la toma de conciencia sobre los factores que están originando determinado tipo de dinámica y sus repercusiones en los subsistemas adyacentes y por otro lado, la ausencia de flexibilidad en la realización de las tareas asignadas, puede repercutir en severas inadaptaciones en los ambientes cambiantes o inclusive, poner al sistema en su conjunto en crisis serias o en un verdadero peligro de existencia.



La Psicología Social ofrece metodologías y teorías que nos permiten, repetimos, coadyuvar con nuestras técnicas al desarrollo e implementación de los cambios planificados en la Sociedad pluralista típica de México.

Considerando la iniciativa de la administración pública como un intento sano de renovar las estructuras de servicio del gobierno federal por estructuras que se adecúen al México cambiante, debemos aceptar conscientemente que a pesar de los serios intentos del país por ingresar a los umbrales típicos de la modernización, conductualmente estamos interactuando con comportamientos individuales, sociales y organizacionales propios todavía de la época revolucionaria y evidentemente debemos considerar un amplio espectro de comportamiento que, como primera medida de racionalidad científica debemos de aceptar, porque esa es nuestra realidad tangible.

Partiendo de esta fundamental premisa de aceptación de las características evidentes de la realidad en la que tenemos que intervenir, y sobre la cual deberemos aplicar nuestras teorías y metodologías para propiciar el cambio deseado, podemos considerar que nuestra participación será pertinente en el estudio y solución de aquellos aspectos de la dinámica de la vida social de las instituciones en que existan expresiones de conducta humana social u organizacional.

La Psicología Social, a pesar de ser joven desde el punto de vista cronológico, es una disciplina que está buscando firmemente, a través de su metodología y principios teóricos, su reconocimiento indiscutible en el escenario científico.

Podemos coincidir con la consideración de Mosco-

vici, de que la Psicología Social es una verdadera corriente de pensamiento, que en la búsqueda de sus paradigmas, se le puede considerar como una disciplina en movimiento que acepta los aspectos limitativos de sus intervenciones; pero también acepta la premisa de que el estricto respeto del rigor científico que exigen las ciencias, es su apoyo demostrado para su avance y búsqueda de modelos típicos.

En este sentido que la Psicología Social aplicada a los procesos sociales de nuestra realidad mexicana, producirán los paradigmas aplicables, con un enviable grado de posibilidad de acierto, a las dinámicas propias a las situaciones que les dieron origen.

Es indiscutiblemente el principio del nacimiento de la Psicología del subdesarrollo, donde encontramos explicación a nuestros procesos sociales y solución a nuestros problemas, con la creación de modelos originales.

La verdadera aportación que nuestra disciplina puede tener, en los procesos evolutivos de la administración pública mexicana, es una firme intervención metodológica que nos permita asegurar al menos, cierto margen de objetividad en el estudio y solución de las disfunciones que sean motivo de nuestra actividad profesional.

La función de Psicólogo social, es la de promover todos aquellos cambios pertinentes al camino de la modernización, teniendo como criterio fundamental para efectuar su labor como agente de cambio únicamente la que nos proporcionará la búsqueda de la no utópica sino éticamente realista sociedad del SER a la que nos hemos referido.



Humberto Ponce Talancón estudió la Maestría y el Doctorado de Psicología en la U.N.A.M. y el Doctorado en Administración Pública de la misma Universidad. Colabora en la E.S.C.A., I.P.N. desde 1979 en el programa de Maestrías con especialidad en Administración Pública.

Rodolfo E. Gutiérrez M. es profesor de la Facultad de Psicología de la U.N.A.M. y miembro del Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación en Psicología.

Son Presidente y Vicepresidente, respectivamente, de la Asociación Nacional de Psicólogos del Sector Público.

