

minación por el poder legislativo deberá llevarse a efecto sobre una base de razonabilidad y control judicial de su ajuste a la Constitución.

### Nota final

El presente trabajo constituye una mera revisión de las principales cuestiones que se plantean alrededor de la sindicalización de los empleados públicos y una toma de posición frente a ellos. Antes de terminar el mismo, nos parece prudente reiterar la trascendencia que tiene el estudio iniciado y la defensa de una tesis positiva.

Para bien o para mal el Estado ha ido expandiendo en todas partes su esfera de acción, sustituyendo en algunos países al sistema de la empresa privada e intensificando en otros la planificación central y su responsabilidad de velar por el bienestar del pueblo. Tal situación ha traído consigo un extraordinario crecimiento de la burocracia al propio tiempo que un robustecimiento sin paralelo de los poderes del Estado. Con respecto a la empresa privada éste ha ido elaborando una impresionante urdimbre de regulaciones y derechos que forman el Derecho Laboral o del Trabajo. Con relación a su propia empleomanía el Gobierno ha dado vida a la administración de personal pero procurando impedir la extensión y disfrute de aquellos derechos que conciernen a la dinámica colectiva.<sup>24a</sup>

En regímenes de tipo totalitario, esa oposición ha llegado hasta el extremo de darle a las agrupaciones del trabajo un valor meramente nominal, emasculando al sindicato de su función de protesta y auto-defensa. Atinente a los sistemas de base representativa N. Murray Butler afirmó proféticamente hace más de medio siglo que éste era el problema más serio que la democracia habría de enfrentar y que el mismo se haría más insistente y difícil a medida que las actividades públicas se multiplicaran.<sup>25</sup> El mundo occidental tiene, pues, ante sí la disyuntiva de caer en aquella condición o de emprender la tarea de propiciar la gradual y apropiada extensión al sector oficial de aquellas instituciones que se concibieron como justas y necesarias en el sector privado. Sólo esta última orientación permitirá frenar en su propia base la omnipotencia del Estado y conducir a una feliz conjugación de la burocracia y la democracia.

<sup>24a</sup> Hablamos en términos generales. Excepciones relevantes en nuestro Hemisferio son, entre otras, México, en cuyo país los empleados obtuvieron el derecho a huelga durante la presidencia de Cárdenas; Canadá, que prácticamente equipara los empleados municipales a los de empresas privadas, y en Estados Unidos con anterioridad a la Orden Ejecutiva los programas del Departamento del Interior y de la Autoridad del Valle de Tennessee.

<sup>25</sup> Citado por Morton R. Godine, *The Labor Problem in the Public Service*, Harvard University Press, Cambridge, 1951, p. 164.

---



---

## MOTIVACION Y BUROCRACIA

Por Noel Key MONTES DE OCA\*

---



---

Es nuestro propósito examinar algunos de los factores más relevantes de la motivación y estudiar si éstos podrían ser utilizados dentro de la organización burocrática. En la última sección, se presenta el análisis de un caso, el cual está basado en observaciones de estos factores en el Servicio Civil Venezolano.

### *Definición e Introducción al Concepto de Burocracia como Teoría de Organización*

Una organización de estructura burocrática según Max Weber, "es aquella que en el interés de obtener una máxima eficiencia, tiene una orientación impersonal y racional de todas las tareas". La estructura burocrática se caracteriza por lo siguiente: precisión, rapidez, claridad, conocimiento de los archivos y registros, continuidad, discreción, unidad de mando, subordinación estricta, reducción de fricciones y reducción de materiales y costos de personal. Estos son llevados al punto óptimo en la administración puramente burocrática. Citando a Weber nuevamente, "su naturaleza específica se desarrolla más perfectamente cuando la burocracia es más deshumanizada, cuanto más completamente se eliminan de las cuestiones oficiales de la organización, sentimientos de amistad, odio y demás elementos puramente personales, los cuales escapan al cálculo frío y objetivo". Quizás, Weber puso demasiado énfasis en la organización formal, sin tomar en consideración el verdadero comportamiento de una organización burocrática, el cual es altamente influenciado por una serie de elementos no planeados que se suceden dentro de la misma. Chester I. Barnard asume una posición distinta, y, de hecho, hace hincapié en los contactos personales que se desarrollan dentro de la organización formal. El arguye que la organi-

\* Director de Personal, Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, República de Venezuela.

zación informal es indispensable para el funcionamiento y operación de la organización formal como un medio de comunicación, cohesión y protección de la integridad del individuo. La tesis central de Barnard no consistía en probar meramente que el comportamiento y las relaciones dentro de una organización comunmente no obedecen exactamente a las estructuras formales establecidas, sino en demostrar que esa organización informal como conducta permanente le da forma propia a la organización, cuya estructura no es estática, sino más bien dinámica.

El modelo de organización burocrática tradicional se adapta mejor a las sociedades definitivamente estructuradas que a aquellas en proceso de desarrollo, las cuales exigen esquemas más flexibles de organización.

#### *Condiciones que dieron origen al Sistema Burocrático Históricas*

Haciendo un poco de historia, se podría afirmar que este sistema de organización nace con el advenimiento de la economía monetaria, la aparición de las grandes corporaciones y la producción en masa, producto de la Revolución Industrial. Esto, indudablemente, trajo como consecuencia lógica problemas administrativos complejos, tales como administración de personal, control de costos, planificación y presupuesto y otros.

El sistema Capitalista, mecanismo de libre empresa, promueve el desarrollo de la burocracia—como sistema de organización administrativa—en los sectores privado y sindical, pero también promueve actividades amplias y efectivas del gobierno en los órdenes económico, social y cultural.

Es necesario recordar que el sistema capitalista no hubiera existido, ni tampoco se hubiera desarrollado el concepto de burocracia en el sentido "Weberiano", es decir, como sistema de organización administrativa, sin un esfuerzo y orientación continuos hacia lo "racional" como lo enfatiza la Reforma y el Calvinismo.

#### *Estructurales*

Los sucesos señalados en el párrafo anterior dieron origen a un cambio en la Gerencia: de los tradicionales propietarios que se ocupaban de llevar a cabo toda la administración de la empresa u organización, a profesionales especializados en Producción, Ventas, Administración de Personal, Planificación y otras funciones. Este cambio produjo el establecimiento de procedimientos formales y una jerarquía

zación de la responsabilidad para obtener y mantener control sobre las operaciones.

#### Organización de los Grupos de Trabajo:

a) Grupos de trabajo caracterizados por una red de relaciones informales y prácticas no oficiales que forman la organización informal, la cual constituye una estructura social organizada dentro de la empresa u organismo.

- 1) Para ser efectivas, las normas ya sean oficiales o informales deberán hacerse cumplir.
- 2) En la Organización social informal, las normas son ejecutadas so pena de expulsión del grupo.

b) Estudios e investigaciones han demostrado que la aplicación de normas y prácticas no oficiales de conducta en la organización burocrática, pueden ser beneficiosas para una actuación óptima, pero también podrían ser perjudiciales si éstas no están orientadas hacia el logro de los objetivos de la organización y chocan con las normas y prácticas formalmente establecidas por el grupo directivo. Más aún, esta situación haría a los grupos informalmente constituidos dentro de la organización, más cohesivos y combativos en el sentido de defender sus propias normas e intereses.

#### *Algunas conclusiones y críticas al Sistema de Organización Burocrática de Weber*

Lo irracional de la Administración racional.

Ningún manual de normas y procedimientos, supervisión y control puede cubrir todas las exigencias de la problemática administrativa como se pretende en el concepto ideal de la organización burocrática, por el contrario, es necesario conceder cierta libertad e iniciativa hasta determinados niveles que permitan resolver los problemas que continuamente surgen en toda organización dinámica. Si esto no se cumple, la eficiencia general sufre y se deteriora.

#### *Motivación Dentro de la Estructura Burocrática Conceptos Tradicionales*

La noción generalmente aducida de que los trabajadores son primordialmente motivados por un interés económico y que, en ese esfuerzo por "maximizar" el factor económico, actúan en forma lógica y racional, ha sido estudiada e investigada a la luz de los hechos y

como consecuencia de ello, su validez universal ha sido cuestionada, así como también se ha determinado que lejos de ser el principal o único "motivador" de la actividad humana en el sector privado o público, la "maximación" económica ha ido a la zaga en la lista de incentivos que hacen que el trabajador ponga mayor esfuerzo y esmero en la realización de su trabajo.

Los trabajadores que son "motorizados" principalmente por motivos de su interés personal, lógicamente elaborados, son muy pocos en número, afirma Elton Mayo.

Aun cuando la teoría económica de motivación no ha sido completamente descartada, es indudable que otra teoría de la cual trataremos más adelante, ha venido ocupando un lugar preponderante en las últimas dos décadas, produciendo un desplazamiento progresivo de la primera.

### Nuevos Conceptos

Los trabajadores no son enteramente criaturas de la lógica y de lo racional como lo exige el modelo de organización burocrática de Weber, sino que tienen reacciones personales, tienen sentimientos, prefieren ser elogiados en vez de criticados, les gusta sentirse importantes y que reconozcan su trabajo como algo interesante y meritorio; les agrada sentirse seguros, estables e independientes en las relaciones con sus superiores. Ellos desean ser consultados sobre la formulación de la alta política, procedimientos de trabajo y participar en cualquier cambio que pueda afectar sus cargos o *status*. Además, les gusta identificarse con algún grupo dentro de la organización—instinto gregario—y tener la aceptación de sus miembros.

El tipo de motivación *recompensa-castigo*, de moda en el pasado y basado en el miedo, amenaza o temor como forma tradicional de supervisión y gerencia, está cediendo cada vez más ante las nuevas corrientes; y, particularmente, en aquellos países donde el grado de desarrollo económico e industrial ha alcanzado un alto nivel, un nuevo estilo de motivación ha venido emergiendo. Esto es, un tipo de motivación interna que hace que el individuo trabaje a gusto porque se ha identificado con su cargo, ha tomado y ha hecho suyo los valores del grupo; es más productivo porque está interesado y muy compenetrado con su cargo. El tipo de *motivación democrática* hace posible la plena utilización de los recursos humanos con que cuenta una organización cualquiera, porque la motivación proviene de una sana política de delegar autoridad y responsabilidad y de considerar las opiniones, inquietudes y sugerencias de los trabajadores en general como algo positivo.

Estudios e investigaciones han probado a través de los últimos diez años que las mejores formas de motivación humana son las siguientes: participación—darle al trabajador la oportunidad para que se compenetre con su trabajo, haciéndole partícipe del proceso de tomar decisiones; que el cargo represente un reto constante a la capacidad e iniciativa del trabajador y no una simple y pasada rutina; adecuada delegación de autoridad en relación con la responsabilidad asignada; ubicación en un cargo cónsono a su capacidad, habilidades y aptitudes; comunicaciones—mantener al trabajador informado de los objetivos, problemas y éxitos de la empresa—, supervisión de tipo general que le permita ejercitar su inteligencia e iniciativa en el desarrollo del trabajo que le ha sido asignado y demostrarle interés por la solución de sus problemas económicos, sociales y de familia.

### Nueva Teoría de Organización

Como habíamos señalado anteriormente, la posición de que el aspecto económico es el motivador esencial del trabajador ha sido reemplazada por un nuevo concepto de organización, cuyos principales componentes son los siguientes:

- 1.—Reconocimiento más explícito de los valores individuales y de grupo.
- 2.—El nuevo concepto involucra el análisis y evaluación del cargo de acuerdo a los deberes, responsabilidades y obligaciones inherentes al mismo. Los cargos que sean similares se agrupan en clases o jerarquías como un elemento esencial de la motivación, a fin de cumplir con el principio básico de que a igual trabajo en igualdad de condiciones, debe corresponder igual remuneración.
- 3.—Reconocimiento del trabajador como individuo dentro de su grupo que se diferencia de los otros en su ritmo de trabajo, aptitudes naturales, conocimientos y habilidades adquiridos y personalidad.
- 4.—Nuevo concepto de supervisión que concibe al hombre como centro y elemento esencial de la organización y que en consecuencia cambia la orientación general de la administración de personal poniendo especial énfasis en la evaluación y diagnóstico, capacitación, desarrollo y adiestramiento.

En lugar de asumir que sólo el individuo tiene que adaptarse, la administración racional de personal ha venido orientándose hacia la creación de un método más positivo que integre las necesidades fisiológicas y psicológicas, económicas y sociales del individuo con las de la organización burocrática—especie de relación simbiótica. Es decir, bus.

car un equilibrio entre lo que el individuo contribuye en energía, conocimientos, habilidades y lealtad, y lo que él percibe como remuneración, reconocimiento y estabilidad.

#### *Usos de la Teoría Social dentro de la Nueva Teoría de Organización*

Esta teoría ha sido utilizada para comprender al individuo en relación con su grupo. Comencemos por definir algunos conceptos básicos:

"Role" y "Status".

"Role" es el comportamiento esperado de un individuo por el grupo al cual pertenece dentro de la organización, en tanto que "Status" es el valor asignado por el grupo al "role", según su importancia.

El cargo o "role" oficial —asignado por la organización— podría ser distinto del "role" social —asignado por el grupo— y en tal caso se originarían fricciones y conflictos.

El grupo y su conducta.

Esto es, un número de individuos que adoptan normas de comportamiento, símbolos y valores similares, los cuales rigen la conducta entre ellos y los de fuera.

Un número de individuos se convierte en grupo social únicamente cuando existen inter-relaciones sociales y reciprocidad de sentimientos.

El comportamiento individual está profundamente afectado por la participación como miembro de un grupo social, ya que muchas fuerzas compiten por la lealtad y alianza del individuo. Ejemplo: la familia, la iglesia, el partido político, el Colegio o asociación profesional.

Una organización es realmente un sistema de valores competitivos en el cual las normas y objetivos del grupo pueden estar en conflicto con los objetivos formales, determinados y definidos por ésta. Por ejemplo: El objetivo de la organización puede ser el de aumentar la producción, mientras que el objetivo del grupo podría consistir en mantenerla en un tope prefijado, a fin de protegerse contra posibles despidos o aumentos en la cuota de producción por día-hombre lo que iría en detrimento de los intereses del grupo.

#### *Autoridad y Liderazgo*

Los líderes emergen en forma natural y espontánea del grupo y los demás miembros los siguen instintivamente. La autoridad real es otorgada a los jefes por sus subordinados, según sus conocimientos y personalidad, en lugar de ser impuesta desde arriba —autoridad formal derivada del cargo.

#### *La organización como institución social*

La organización está compuesta por una jerarquía de grupos afines que persiguen un objetivo común.

Algunas disciplinas de las ciencias sociales sostienen que los principales valores del individuo son realizados a través de grupos. Estos grupos pueden ser simples en su estructura, o pueden ser complejas e intrincadas unidades y subunidades organizativas, agrupadas para llevar a efecto las distintas actividades de un *propósito común* al cual los miembros del grupo se han dedicado.

La teoría psicoanalítica moderna representada por Karen Horney, rechaza la tesis "Freudiana" que el individuo puede ser estudiado y comprendido separadamente de su cultura; y, en su lugar, sugiere que los elementos de la personalidad que se consideraban como innatos, son más bien inducidos y originados en la cultura y el resultado de las influencias interpersonales de grupo e influencias sociales.

El hecho de que empresas privadas y dependencias públicas tengan una estructura social, además de técnica o formal, arroja luz sobre las condiciones necesarias para la cooperación. Grupos informales se forman donde quiera que existan actividades coordinadas y lejos de ser indeseables, los mismos proveen las condiciones apropiadas para que los trabajadores deseen cooperar y producir. Los grupos informales no pueden ser impedidos, porque éstos son producto del instinto natural del hombre de asociarse con sus semejantes (instinto gregario).

Estos, le dan al individuo una sensación de "pertenecer", de importancia, de respeto, que hacen que no se sienta como parte de un mecanismo solamente.

La importancia de estos grupos puede ser mejor observada en las reacciones a la introducción de algún cambio en la rutina de trabajo. Cuando nuevos métodos y procedimientos son adoptados, nuevos empleados seleccionados, transferidos, ascendidos, los ejecutivos de alto nivel deben estar muy alertas y conscientes de ello para tratar de "suavizar" estos efectos haciéndolo a través de los grupos informales, en lugar de confiarlo todo a la *organización formal*. Todo miembro de la gerencia debe saber el tiempo que toma a tales grupos para adaptarse a cualquier cambio introducido, especialmente a aquellos que pueden considerarse como interferencia con las relaciones interpersonales y las rutinas de trabajo tradicionales.

Estos cambios pueden ser tecnológicos como la introducción de nuevos métodos y procedimientos.

Una de las grandes ventajas de una organización simple y relativamente informal es que una estructura tal, no solamente permite sino que también hace posible un "máximun" de relaciones personales y

mantiene las relaciones impersonales, formales o institucionalizadas en un "mínimum". Este tipo de estructura permite un alto grado de libertad en el trabajo, utiliza más ampliamente la capacidad del individuo, requiere el ejercicio del criterio personal y la iniciativa, y estimula el desarrollo de las habilidades y aptitudes naturales.

Sin embargo, un sistema como el descrito, requiere una gran habilidad administrativa de parte del supervisor para que pueda funcionar eficazmente.

En resumen, la motivación del individuo dentro de la organización burocrática, por ejemplo el Servicio Civil, está muy influenciada por este fenómeno de grupo. Los trabajadores pueden ser motivados por el deseo de obtener derechos y privilegios que les otorguen *status* en la estructura formal establecida por la organización, tener secretaria, oficina privada, acceso a las oficinas de los altos ejecutivos, y más autonomía en el trabajo, o pueden buscar seguridad y estabilidad en las estructuras u organizaciones informales, aceptación por parte de los compañeros de la sociedad informal, derecho personal a un cargo, posición dentro de un determinado grupo social, y tantas otras cosas que satisfacen el *ego* del individuo.

El estudio realizado por Van Zelst demuestra que cuando a los hombres se les permite trabajar con otros a quienes ellos mismos han ayudado a escoger, los costos de personal y material disminuyen. Esta conclusión indica que el grupo así formado es altamente cohesivo, permitiendo una mayor armonía de trabajo y productividad.

Sin embargo, cuando la gerencia interfiere con estas inter-relaciones de grupo, éste se vuelve más unido pero al mismo tiempo se torna hostil, resentido, frustrado y combativo en contra de los objetivos mismos de la organización.

#### *Factores Importantes de la Motivación.* *Autoridad*

Autoridad puede ser definida como el poder de tomar decisiones que guiarán las acciones de otros. Esto consiste en una relación entre dos individuos: un superior y un subordinado. El superior toma y transmite las decisiones y espera que éstas sean aceptadas por el subordinado —legitimación de autoridad. El subordinado por otra parte espera tales decisiones, las cuales regirán su conducta en el trabajo.

¿Por qué y hasta qué punto aceptará el subordinado las decisiones de otro las cuales determinarán su comportamiento? La relación superior-subordinado es uno de los muchos ejemplos del desempeño de un "role", lo cual caracteriza las áreas complejas y amplias del comportamiento humano. Quizás, la base más importante para asumir ese

"role" sean las costumbres, tradiciones, símbolos, valores sociales. En otras palabras, mucho del comportamiento humano no requiere más explicación que ésta; bajo las circunstancias, esto constituye el comportamiento socialmente aceptado. Para determinar el por qué un comportamiento o conducta ha sido influenciado por las costumbres, sería necesario hacer un análisis histórico de la sociedad en cuestión.

Tomando a Venezuela y Estados Unidos como ejemplos, nosotros encontraríamos que el concepto de autoridad-responsabilidad tiene un significado algo diferente. El "role" y grado de obediencia varía con la situación social, grado de tecnología, valores culturales y símbolos de la sociedad. El trabajador norteamericano probablemente tiene una zona de aceptación de autoridad menor que el trabajador venezolano en cuanto a las instrucciones o comandos del superior. Esto podría estar en que el trabajador norteamericano se encuentra en una posición más ventajosa debido a la posibilidad de encontrar otro cargo con facilidad gracias al desarrollo industrial de ese país; o debido a las sanciones menos fuertes que el supervisor norteamericano generalmente impone por faltas cometidas.

Existen también profundas diferencias entre los distintos tipos de personalidad y sus reacciones a las relaciones de autoridad dentro de la organización burocrática.

En general, profesionales y técnicos tienen una zona de aceptación de la autoridad relativamente inferior a la de los demás trabajadores, particularmente en las áreas de sus especialidades.

También hay que recordar que el sistema político que rige una nación influye notablemente en la relación de autoridad entre superior-subordinado en la organización administrativa, particularmente en el sector público.

Existen otros factores más específicos, los cuales inducen a la aceptación de la autoridad en la organización. En un sentido general, estos son llamados sanciones, estímulo que actúa a través del castigo —motivación negativa.

#### *Supervisión*

Se concibe como una relación dinámica-funcional entre el supervisor y sus subalternos, la cual presumiblemente se desarrolla más fácilmente cuando el supervisor es espontáneamente seleccionado como jefe de su grupo, que cuando es nombrado por una autoridad superior. Sería una práctica sabia de gerencia el ascender a los líderes naturales a los cargos formales toda vez que sea posible, a fin de hacer más expeditos los medios para lograr los objetivos trazados por la organización.

Entre las condiciones que influyen los sentimientos de seguridad del subordinado podemos citar los siguientes: una atmósfera de aprobación, conocimiento de lo que se espera de él e información de cómo está cumpliendo con ello, anticiparle los cambios que puedan afectar, y disciplina.

Las condiciones bajo las cuales el subordinado puede desarrollar su propio potencial, incluyen:

Libertad de comunicación con sus superiores, oportunidad de participar en la solución de problemas y en la discusión de decisiones que puedan afectar, la oportunidad de asumir responsabilidades en la medida en que él esté preparado para ello, y el derecho de apelar ante el superior de su supervisor inmediato. De estas condiciones dependen en gran parte el éxito o fracaso de las relaciones entre superior-subordinado en todos los niveles de la organización burocrática, sea ésta privada o gubernamental.

#### *Tipos de Supervisión*

Básicamente existen dos tipos de supervisión, una que tiene como centro al hombre y la otra cuyo centro es la producción. En el primer caso el supervisor toma sus decisiones considerando a sus subordinados y tiene como meta u objetivo principal el de estimular e incrementar la motivación de sus empleados. El piensa que es mejor para la eficiencia y la productividad desarrollar el potencial de sus subordinados que hacerlo a través de medios técnicos y administrativos. Este supervisor fija los objetivos conjuntamente con sus subordinados y deja que ellos escojan los medios para realizarlos —supervisión general.

En el segundo caso, el supervisor pone mucho énfasis en los detalles administrativos, estudios de tiempo y movimientos, métodos y procedimientos, la organización formal y supervisión directa y continua para obtener mayor eficiencia y productividad.

Su interés primordial es el de aumentar la producción de cualquier manera. Este supervisor utiliza el método científico de gerencia al estilo "Tayloriano". Por lo general, no está identificado con sus subordinados, mientras que el otro está completamente identificado con ellos, sus problemas de trabajo y personales, sus aspiraciones e inquietudes, creando un espíritu de grupo y ayuda mutua.

#### *El Nuevo Supervisor-Líder*

El nuevo supervisor tendrá que conocer y comprender mejor la naturaleza de la organización, su base estructural e interrelaciones dinámicas. No solamente la organización formal con sus organogramas y gráficos señalando las líneas de mando y canales de comuni-

cación establecidos por los ejecutivos de la organización, sino también la organización informal y social de la cual ya habíamos hablado antes. Sin embargo, cabe señalar lo que William F. Whyte nos dice en su excelente libro *Men at Work* "la organización informal o *relaciones personales* llevó a algunos a la asunción implícita de que estas relaciones podían ser estudiadas y concebidas separadamente de las fuerzas económicas, tecnológicas, el flujo de trabajo, la estructura organizativa y las relaciones de la empresa y la comunidad". Por lo tanto, es necesario considerar todos estos factores al estudiar la organización formal e informal y, lo que es más importante aún, *estudiarlas conjuntamente*. El nuevo supervisor-líder tendrá que mejorar su conocimiento de la problemática de las comunicaciones, no solamente los aspectos de las comunicaciones que él utilice a través de la persuasión inteligente y hábil, para vender sus propias ideas y puntos de vista, sino aquella comunicación espontánea y natural por la cual el supervisor-líder trata de comprender y respetar los puntos de vista de sus subordinados.

El buen supervisor debe aprender y practicar "El Método Democrático" en sus interrelaciones diarias en el trabajo. Nuevos métodos y sutilezas deben ser desarrollados a fin de facilitar la introducción de cambios en el trabajo sin demasiada resistencia. Al hablar de estos aspectos de la administración, se hace necesario encontrar y practicar nuevas ideas sobre la motivación humana. Por ejemplo, cómo podría el progreso tecnológico ir mano a mano con el desarrollo social e individual.

El nuevo supervisor-líder tendrá que esforzarse por comprender mejor la relación dependiente del subordinado hacia su supervisor en una organización burocrática "gigante" y "despersonalizada" que normalmente conlleva una sensación de inseguridad e inestabilidad. Por todo ello es necesario conocer mejor los principios del desarrollo individual a través de la participación activa y la delegación de responsabilidad, con la correspondiente autoridad.

El supervisor-líder tendrá que aprender a ser responsable por su gente, no meramente responsable por cuestiones abstractas y lógicas.

#### *El Cargo*

Mucho tiempo, esfuerzo y dinero se invierte hoy día para hacer la organización atractiva. Por ejemplo, en los Estados Unidos en épocas de graduación en las distintas universidades, los entrevistadores, representantes de las más variadas organizaciones públicas y privadas, tratan de hacer aparecer las mismas lo más atractivas posible. Ellos hablan de las grandes ganancias obtenidas en los últimos años, el

futuro excelente de los productos de la empresa, sus amplios planes de pensiones y jubilaciones, programas de adiestramiento y desarrollo; sin embargo, muy poca atención y esfuerzo se pone en hacer aparecer el cargo ofrecido como un elemento importante de motivación productiva y satisfacción. Además, en lugar de usar el cargo mismo como fuente de motivación y atracción, la tendencia parece ser en la dirección opuesta, debido a la excesiva simplificación del trabajo y a la mecanización o automatización de los cargos. Gran parte del trabajo en la industria y el sector público se está volviendo poco atractivo debido al planteamiento anterior. Esta tendencia se basa sobre las ventajas de la especialización y la proposición lógica y racional si se quiere, de que las tareas mientras más rutinarias sean pueden llevarse a cabo con mayor facilidad y con menos inversión en adiestramiento, planificación y supervisión. No obstante, esta noción ignora la posibilidad de que la ganancia en eficiencia potencial puede ser más que compensada por una pérdida en la motivación y satisfacción del trabajador, lo que redundaría a su vez en la disminución de la eficiencia y productividad buscadas.

Existen muchas interrogantes acerca de los efectos causados por la extrema división del trabajo y la consiguiente rutina de los cargos en relación con el interés, motivación y satisfacción en el trabajo. Yo recuerdo el caso de una compañía petrolera, de las más importantes que operan en Venezuela, la cual tenía la política de emplear graduados universitarios para desempeñar cargos muy rutinarios y de bajo nivel; o los ponía en un período de adiestramiento de 3 años, durante el cual hacían tareas sumamente simples que no presentaban ningún reto o estímulo al intelecto e iniciativa propia del individuo. Esta política de personal errada y absurda fue la causal de que se produjera una rotación excesivamente alta, debido a la frustración e insatisfacción de esos profesionales jóvenes ansiosos de demostrar los conocimientos adquiridos en las aulas universitarias. Esta política de personal, además de ser equivocada, resulta económicamente negativa para la empresa, debido al alto costo que esa rotación significa.

F. Schull Jr., en el estudio que llevó a cabo en una organización que reunía una gran cantidad de oficinistas, llegó a la siguiente conclusión:

Los empleados sentían una gran satisfacción con sus cargos, si los requisitos exigidos eran altos, si el cargo contenía una variedad de actividades distintas, y si el mismo permitía al empleado sentir que él podía tomar algunas decisiones de cómo el trabajo debía ser realizado. También fue importante la relación entre el cargo y el nivel de conocimientos; un alto grado de satisfacción acompañaba una sen-

sación de que el cargo requería el uso completo de las habilidades y conocimientos del individuo, constituyéndose en reto para él.

La orientación hacia la producción en masa, aunada a los principios de la administración científica o racional produjo como consecuencia una mayor especialización y la división del trabajo en pequeñas partes. En los últimos años ha habido un cambio en el otro sentido. Esta nueva tendencia se ha llamado "ampliación del cargo". La gerencia puede motivar a sus trabajadores por medio de incentivos económicos atractivos u otros reconocimientos, pero debe hacer más énfasis en la naturaleza intrínseca del cargo como potente fuerza motivadora.

La "ampliación del cargo" no es una panacea para curar todos los males operacionales y los problemas humanos dentro de la organización burocrática, donde los cargos parecen ser demasiado desmenuzados y por lo tanto se han vuelto demasiado rutinarios, de poco interés y estímulo; pero si es usado sabiamente, accidentes, productos defectuosos, ausentismo, etc., pueden ser reducidos, la productividad incrementada y los costos disminuidos. Además, los trabajadores derivarían mayor satisfacción al realizar sus cargos.

### *Satisfacción*

Es evidente que la satisfacción personal en el trabajo es un elemento de importancia en todo proceso administrativo, por lo cual ha sido objeto de estudio por muchos autores. Entre ellos podemos citar a Chester I. Barnard, quien nos dice que indudablemente sin las satisfacciones, el grupo sufre una baja en la moral, energía y dedicación.

Sin embargo, satisfacción es un concepto más bien vago y muchos autores, entre ellos Peter Drucker, arguyen que aun cuando el concepto significara algo, "la satisfacción del trabajador" no es suficiente motivación para cumplir con las necesidades y metas de la organización. Su razonamiento es el siguiente: Un individuo puede estar satisfecho con su trabajo porque realmente encuentra satisfacción realizándolo. Pero también puede estar satisfecho porque su trabajo le permite ganarse la vida sin esforzarse mucho. Por otra parte, un individuo puede estar insatisfecho porque desea realizar una labor mejor, quiere mejorar su propio trabajo y el de su grupo, quiere hacer un trabajo más complejo y de mayor responsabilidad. Esta insatisfacción del individuo es un haber muy importante, si la misma es bien orientada y aprovechada por la organización.

En resumen, la satisfacción resulta inadecuada como único elemento de la motivación y más bien es una condición pasiva. Citando a Peter Drucker de nuevo: "El presente interés con la satisfacción na-

ció cuando se comprobó que el miedo o amenaza ya no producía la motivación adecuada para el trabajador; pero en lugar de enfrentarse al problema creado por la desaparición de este tipo de motivación como fuerza motora, el demasiado énfasis en la satisfacción lo evade. Lo que se necesita es reemplazar ese mecanismo de miedo impuesto desde fuera por una automotivación interna que conduzca a un mayor esfuerzo para realizar un trabajo mejor". Responsabilidad—y no satisfacción—es lo único que servirá el propósito de motivar al trabajador para que sea eficaz y productivo.

Responsabilidad no puede ser adquirida por dinero. Reconocimiento e incentivos económicos son, desde luego, importantes; pero satisfacción con reconocimiento monetario no son suficientes para la motivación positiva del trabajador.

Antes de cerrar este punto, examinemos lo que dicen March y Simon en relación con alta moral y satisfacción, lo cual ayuda a aclarar el concepto sobre la satisfacción como elemento de la motivación: "Algo renuentes, los teóricos de la motivación industrial han reconocido que las satisfacciones son con frecuencia menos importantes para influenciar el comportamiento humano que las relaciones percibidas entre alternativas presentes y futuras. Un trabajador buscará alguna alternativa de acción. ¿Cuáles son las alternativas a su alcance?"

El trabajador puede dejar la organización.

El trabajador puede adoptar las normas de producción de la organización (conformar).

El trabajador puede buscar la oportunidad de obtener satisfacción sin trabajar mucho.

Así, motivación para producir, según March y Simon, es una función de la naturaleza de las alternativas, las consecuencias que se prevén o derivan de su adopción y las metas u objetivos del individuo".

### Comunicación

En el proceso de comunicación, factor de gran importancia en la motivación, podemos distinguir la autoridad inherente al cargo y la autoridad que emana espontáneamente del líder. Cuando ambas formas de autoridad coinciden, la legitimación por parte de los trabajadores se hace más efectiva.

Cuando hay deficiencias en el sistema de comunicaciones de la organización, podemos notar, entre otros, la aparición de problemas tales como disminución de la producción, insatisfacción y agitación, huelgas, rotación excesiva de personal y en ocasiones hasta restricción intencionada de la producción.

La línea de comunicación debe ser lo más directa y corta posible, para evitar los malentendidos a través de la retransmisión de órdenes.

### Estímulos

Los niveles ejecutivos de la organización moderna tienden a establecer estímulos para que el personal se identifique más íntimamente con los objetivos de la empresa, desarrollando un clima tal que los supervisores estarían dispuestos a oír las ideas de los subordinados. Esto significa que un ambiente de trabajo apropiado estimularía a los subordinados a suministrar sus sugerencias sin el incentivo del lucro directo. Si los trabajadores están identificados con la organización y sus objetivos, ellos participarán voluntariamente sin ningún otro incentivo. Robert V. Prethuis menciona el caso del Tennessee Valley Authority, en su libro *Public Administration*, donde este tipo de cooperación ha sido lograda a través del mecanismo de la contratación colectiva. Al comienzo de la Segunda Guerra Mundial, los sindicatos sugirieron que a ellos les gustaría colaborar con la gerencia a fin de buscar medios de aumentar la productividad para mejorar el esfuerzo de ganar la guerra. El resultado consistió en un sistema de comités de cooperación en los cuales estaban representados la gerencia y los trabajadores.

No existían incentivos monetarios; el énfasis se hacía sobre la discusión, por parte del grupo, de ideas y sugerencias como parte del trabajo normal de la gerencia. Este arreglo continuó después de la guerra y en años recientes, los comités han recibido un promedio de once sugerencias por cada cien trabajadores. Esto se ha convertido en característica normal de operación en el "Tennessee Valley Authority". Podemos entonces concluir que al principio PATRIOTISMO—un motivador humano muy poderoso fue el responsable de esta estrecha cooperación entre gerencia—trabajadores; pero luego, fue el deseo de participar en las decisiones de gerencia lo que la mantuvo.

### Descentralización

La descentralización implica la delegación de autoridad y responsabilidades, que como hemos indicado anteriormente, son elementos importantes de la motivación. En organizaciones descentralizadas, las decisiones tienen que ser tomadas en cada unidad o centro responsable donde la acción ocurra.

Esta política requiere un aumento en el número de ejecutivos y énfasis en el desarrollo de buenos administradores. La descentralización exige líneas de comunicación claras y precisas y la coordinación



necesaria para mantener y preservar la organización integrada como un todo en lo normativo, pero al mismo tiempo, dándole a las partes que la componen la mayor libertad de decisión y acción posibles en los aspectos operativos.

**ANALISIS DE UN CASO:** El Servicio Civil Venezolano. Es necesario admitir que muchos de los factores que motivan e influyen el comportamiento de un individuo dentro de un marco burocrático en sentido organizativo, también ejercerían la misma influencia en el Servicio Civil, el cual, indudablemente, está organizado según la teoría "Weberiana" de organización burocrática. Por consiguiente, tendríamos esos factores:

- Las influencias sociales y culturales.
- Las influencias impersonales: Tecnología, flujo de trabajo, estructura organizativa, incentivos económicos y otros.
- Interrelaciones y actividades en el sitio de trabajo.
- Tipos de relaciones entre superior-subordinados.
- Especialización y división del trabajo.
- Tamaño de la organización, estandarización, etc.
- Tipos de supervisión y liderato: autoritaria, democrática y *laissez-faire*.

Sin embargo, cabe destacar que existe un factor de crucial importancia en el Servicio Civil Venezolano, que es el FACTOR POLITICO y con éste el problema del control de los nombramientos para los cargos públicos. En Venezuela, el Presidente es generalmente la cabeza o líder de su partido y obviamente el jefe del Poder Ejecutivo. En esta dualidad de funciones, deberá enfrentarse al problema de la provisión de cargos para la clientela política que lo llevó al poder; pero igualmente, tendrá que hacer un gran esfuerzo por mantener el Servicio Civil fuera del campo político si es que aspira llevar a cabo reformas de tipo económico-social en forma eficiente. Reformas que por lo demás se hacen perentorias debido al largo compás de espera que por razones de índoles políticas, económicas y técnicas si se quiere, no se habían podido llevar a cabo; pero es el caso que hoy contamos con un sistema político democrático estabilizado y con los recursos económicos necesarios, sólo nos falta tecnificar nuestros recursos humanos, para lo cual es imprescindible que el Servicio Civil esté fuera de los avatares de la política, se promulgue la Ley de Carrera Administrativa y se haga cumplir.

Esto siempre ha constituido un serio problema para el Presidente, quien por un lado está sometido a las presiones del Congreso, de diferentes grupos y partidos políticos y, por el otro, sometido a las presio-

nes y demandas de su propia organización política, cuyos miembros aspiran a ocupar altas posiciones en su gobierno.

Una solución sería:

A. Realizar un estudio serio, para determinar cuáles son realmente los cargos políticos y cuáles los administrativos.

B. Los cargos administrativos serían adjudicados mediante un procedimiento de reclutamiento y selección objetivo, sobre la base de méritos; procedimiento que estaría enmarcado dentro de una Ley Moderna de Carrera Administrativa y sus reglamentos.

C. Abrir otras posibilidades de ascenso a cargos en la actualidad considerados de naturaleza política. Por ejemplo: directores de personal de ministerios e institutos autónomos.

D. Estimular el adiestramiento técnico-profesional, porque es el camino más seguro para mejorar la eficiencia en la administración pública, al mismo tiempo que abre nuevos horizontes y oportunidades para los individuos capaces y deseosos de progresar constituyéndose en factor de gran influencia en la motivación de los individuos.

E. Crear una pirámide técnica al lado de la administrativa, la cual permita a aquellas personas con un alto grado de especialización: científicos, o técnicos de alto nivel, ascender a cargos de mayor jerarquía y remuneración sin necesidad de ocupar cargos administrativos en los cuales no tengan ningún interés y posiblemente no reúnan los requisitos necesarios, ya que se ha comprobado que no siempre los mejores técnicos son los mejores administradores. Creando una pirámide tal, se evitaría el éxodo de personal calificado, tan importante para llevar a cabo los programas del gobierno.

Quiero terminar haciendo énfasis en la necesidad perentoria de establecer un Servicio Civil de Carrera, bien adiestrado, disciplinado y bien remunerado, con una estructura, sistemas y métodos racionales, pero donde el hombre sea el eje, ya que se ha demostrado una y otra vez que cuando una organización cuenta con buenos recursos humanos, lo demás viene como consecuencia natural.

No me cabe la menor duda que el establecimiento de la Carrera Administrativa en Venezuela constituye un requisito *sine qua non* para que el gobierno presente y los futuros puedan realizar programas vitales en los sectores económico, social y cultural, lo que vendría a afianzar nuestro actual sistema de vida democrática, en el cual la mayoría de los venezolanos creemos y deseamos como único camino para el logro del desarrollo que nos pondrá entre los países avanzados del mundo.

Uno de los problemas que permanentemente han sufrido los países latinoamericanos ha sido la inestabilidad de sus instituciones y sistemas políticos. Creemos que el establecimiento de la carrera administrativa contribuiría de manera positiva en la defensa de los regímenes democráticos representativos en contra de los tradicionales golpes de estado, porque en esa defensa estaría implícita la propia estabilidad personal del empleado público.

---

---

## LOS CONCEJOS EDILICIOS Y EL DESARROLLO NACIONAL EN EL PERU\*

*por el Dr. Erwin W. BARD\*\**

---

---

Los delineamientos principales del Gobierno Municipal en el Perú son bastante simples. En la Constitución Política de 1933 se establece la existencia de Concejos Edilicios en todos los departamentos, provincias y distritos. El país está dividido en 24 departamentos, 146 provincias y alrededor de 1,500 distritos. Con respecto a la primera categoría, la Constitución está latente. Por otro lado, fuera de este marco constitucional, existen 1,736 comunidades indígenas reconocidas por el estado, y probablemente un número igual que existen y no son reconocidas. Se calcula que cuatro millones de campesinos viven en estas comunidades, cuya población promedio sería de más o menos 1,000 a 1,500 personas. En realidad, estas comunidades son una forma de gobierno local y cuentan con sus propios concejos, los cuales son responsables por asuntos comunales de origen antiguo y tienen responsabilidades mucho más amplias que las que conciernen a los distritos reconocidos por la Constitución.

La ley orgánica bajo la cual el Gobierno Municipal peruano funciona data de 1892. Estipula la existencia en todas las provincias y distritos de un alcalde y un concejo elegidos. Durante el régimen de Leguía (1919) los concejos elegidos fueron abolidos y los alcaldes y concejales eran nombrados por el Ministro de Gobierno. En 1946 se crearon las Juntas Municipales Transitorias que eran elegidas en forma indirecta a través de elementos representativos, y en las que el APRA tuvo influencia preponderante. Su caída en el desprestigio fue aprovechada por la dictadura odriísta para eliminarlas y reemplazarlas por las Jun-

\* Conferencia dictada ante la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal el 22 de enero de 1965 en Caracas, Venezuela.

\*\* Profesor del Departamento de Ciencias Políticas del Brooklyn College, Brooklyn New York.