

# TECNICAS DEL MANEJO DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

GUADALUPE RIVERA MARI.

Entre los fenómenos inherentes al desarrollo económico, cuenta de manera principal la ampliación paulatina de los servicios de la Administración Pública. Baste para ello pensar que un mayor presupuesto nacional, resultante del mejor aprovechamiento de los recursos, necesita para su manejo organismos especializados y personal técnico capacitado para el desempeño de funciones específicas.

Sin embargo, y a pesar de que en nuestro país aparentemente ha existido concordancia entre el crecimiento de renglones económicos tales como el ingreso nacional y el gasto público y los órganos administrativos avocados para realizar las funciones inherentes a su manejo, no por ello se ha notado una mejoría en el índice de rendimiento del servicio civil.<sup>1</sup> Antes bien, prevalecen todas aquellas críticas apuntadas en contra de la lentitud, difícil tramitación, duplicidad de funciones, etc., culpándose a los servidores públicos encargados de las funciones inferiores.<sup>2</sup>

El hecho es de tal forma relevante que, entre los puntos principales de los programas de gobierno sustentados por las últimas administraciones, así como en las plataformas los diversos partidos políticos, destaca la necesidad de reformar la situación prevaleciente, tal y como puede verse en los siguientes conceptos emitidos por el señor Rafael Mancera, C.P.T., Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, en los periodos de gobierno del señor Lic. Miguel Alemán y don Adolfo Ruiz Cortines:

“Todo proceso de desarrollo económico y de evolución social, trae aparejados desequilibrios y desajustes administrativos de profundidad y extensión paralelos. La experiencia que todos los países han tenido en un sector limitado de la economía, el fiscal, ha dado fundamento a la afirmación de que no es posible establecer técnicas económicas modernas sobre viejos o

---

1 Tucker, William P., *The Mexican Government Today*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1957.

2 Mendieta y Núñez, Lucio, *La Administración Pública en México*, Imprenta Universitaria, México, 1942.

tradicionales sistemas administrativos. Aquéllas caen por tierra ante la ineficacia del procedimiento. El descuido en esta materia alcanza características alarmantes cuando se trata de Estados que se han lanzado de lleno a los programas y prácticas de desarrollo económico sin detenerse a considerar adecuadamente los graves problemas administrativos que esta acción plantea”.<sup>3</sup>

Por otra parte, tanto en el ideario político del Lic. Adolfo López Mateos, Candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República, como en la Plataforma Política del Partido Acción Nacional, se hace referencia a este problema de importancia nacional, aunque desde diversos puntos de vista y con criterios diferentes.

En su ideario político, el Lic. López Mateos se ha expresado:

“Ningún gobierno puede arraigar en el ánimo popular ni lograr el progreso social si los funcionarios que lo integran no se hacen del respeto y la consideración de sus conciudadanos.

“No nos limitaremos a pedir una integridad pasiva, consistente en la no comisión de actos indebidos; procuraremos la integridad activa que obliga al funcionario a rendir todo el esfuerzo que corresponda a su cargo, responsabilidad y jerarquía”.<sup>4</sup>

Por otra parte, en la Plataforma Política del Partido de Acción Nacional se dice:

“Trabajadores del Estado: asegurar a todos los trabajadores del Estado un tratamiento económico y social por lo menos equiparable al de los demás trabajadores asalariados de su categoría.

“Establecer un régimen de servicio civil que garantice la seguridad en el trabajo, el salario y las prestaciones justas sin excluir los beneficios de la seguridad social; el escalafón adecuado y la libertad de los servidores públicos; cuya remuneración, pagada con fondos del pueblo, es compensación del servicio no precio de su misión política; establecer, dentro del servicio civil, un estatuto especial de los maestros y reformar las normas que regulan el sistema de educación para garantizarles la posición económica y social que les corresponde y la libertad y el respeto adecuados al cumplimiento de su vocación”.<sup>5</sup>

---

3 Mancera, Rafael. C. P. T., *La Administración Pública en los Planes de Desarrollo Económico*, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, México, 1953, p. 10.

4 López Mateos, Adolfo, *Ideario Político*, Editado por Profesionistas Mexicanos, México, 1958, p. 5.

5 Acción Nacional, *Plataforma Política*, Editorial La Nación, México, 1957, p. 7.

Toda esta serie de fenómenos podría atribuirse, con un criterio simplista, a la falta de delimitación de funciones y duplicidad innecesaria establecida por la Ley de Secretarías de Estado e implican un serio problema humano que será tratado en el curso del presente artículo. Hacemos referencia a la serie de problemas implícitos a la condición de servidor público, y que son los que han dado lugar a una serie de críticas —muchas veces inmerecidas— pronunciadas en contra de la burocracia.

El resultado de una labor se mide en los términos modernos de la administración, por el índice de productividad, o sea, por el rendimiento del trabajador en un tiempo previamente considerado y en razón directa con la producción. Esta medida, circunscrita a la administración pública, podría equipararse con la efectividad y rapidez con que el burócrata despacha los asuntos a su cargo y la eficiencia para cumplir las órdenes superiores y desde el momento que su fin propio es, no la obtención de beneficios económicos, sino el cumplimiento de la función de servicio público que le ha sido encomendada.

Ahora bien, si se considera que en este tipo de administración el ser humano es el factor primordial, ya que la operación de maquinaria se requiere sólo en contados casos, *el escaso rendimiento se convierte, a primera vista, en una falla humana, cuando en realidad el error se encuentra en la técnica para manejar al individuo y no en su propia naturaleza.*

Fue en el campo de la administración privada, donde por primera vez se dió a la técnica del manejo de personal un lugar relevante y en virtud de que la llevó a exigir el mayor rendimiento posible del empleado a su servicio. La necesidad de tener en cada puesto al hombre adecuado y a la vez de conocer las características del hombre requerido para el puesto vacante, de evitar el cambio constante en el personal, la pérdida de los buenos trabajadores, la inconformidad de los mismos en el desempeño del trabajo y las consecuencias inherentes a dicha inconformidad, tales como: manifestaciones de ausentismo, accidentes, enfermedades profesionales, etc., hicieron ver a los directores y ejecutivos privados la conveniencia de estudiar las motivaciones de la situación apuntada y asimismo de desarrollar conocimientos técnicos y científicos posibles de aplicar, con miras a evitar la continuidad de la situación descrita y de lograr una mayor productividad del factor humano.

A este propósito se ha encaminado todo un movimiento de investigación científica en países como Inglaterra y los Estados Unidos, que ha dado como resultado la creación de Institutos especializados en administración de personal y el surgimiento de una serie de nuevas técnicas para su manejo, cuyos objetivos son, entre otros, proporcionar a los empleados y trabajadores un sentido de seguridad, mayores salarios y menores jornadas de tra-

bajo, personal técnico calificado para dirigir los trabajos de las líneas inferiores de la organización, oportunidades para ascender y llevar a cabo una verdadera carrera administrativa y, por último, respeto con las manifestaciones de individualidad.

Como ejemplo de la importancia concedida a tales problemas, sobre todo a partir de la primera guerra mundial, cuando fue creado en los Estados Unidos de Norteamérica el comité de clasificación del personal, haremos una breve referencia de las principales instituciones y personal que se han ocupado por desarrollar las bases para el establecimiento de las políticas de manejo de personal a través de todo un campo de investigación organizada. Walter V. Binham en Personal Research Federation, Alvin E. Dodd en la American Management Association, Walter Dill Scott en Northwestern University, pero sobre todo debe hacerse referencia a la actividad del señor Clarence J. Hicks, responsable del establecimiento de centros de investigación tales como: Sección de Relaciones Industriales de la Universidad de Princeton y de Consejeros en Relaciones Industriales; y la labor de los profesores Kerr, Mayo, Hoxie y Commons, de las Universidades de California, Harvard, Chicago y Wisconsin respectivamente.

La importancia de los problemas presentados en las relaciones de trabajo en los Estados Unidos en 1946, hizo patente una vez más a los grandes directivos de los negocios en los Estados Unidos, la necesidad de considerar como condición para el desarrollo de la empresa privada las correctas relaciones obreropatronales, en vista de que su desquiciamiento había dado por resultado tal alza en el costo de la producción que no sólo la mano de obra, sino aún los negocios, habían resentido grandes pérdidas en el mercado. Como un esfuerzo para evitar la repercusión de estos conflictos no sólo en la economía privada, sino en la nacional, el entonces recién establecido *Comité para el Desarrollo Económico* estableció entre sus principales objetivos, una investigación completa e imparcial de las causas que provocan las fricciones entre empresarios y trabajadores, habiéndose presentado junto con el informe sugerencias sobre las técnicas posibles de aplicar a fin de mejorar las relaciones de trabajo.

Estas primeras experiencias, produjeron la necesidad de aplicar las técnicas resultantes al campo de la administración pública puesto que es imposible desligar los problemas humanos del fenómeno político o gubernamental.

En esta forma, la administración de personal aplicada a la administración pública, consiste en la selección, educación y armonización de los funcionarios para que sus actuaciones conduzcan con la mayor eficacia posible al cumplimiento de las finalidades del gobierno, y si bien en la teoría inglesa y francesa no se encuentra una clara explicación de este hecho, en la lite-

ratura especializada de los Estados Unidos, y quizá por ser en este país donde mayor énfasis se ha puesto para estudiar los problemas de la administración se encuentran amplias referencias, de las que seleccionamos el párrafo siguiente:

Existe cierto número de importantes aspectos de la organización, que generalmente se estudian bajo el título de "administración de personal". En sentido amplio, puesto que toda la administración se refiere a las personas y a su comportamiento, podría decirse apropiadamente que toda la administración es administración de personal; algunos especialistas en trabajo de personal se inclinan a usar el término en esta amplia acepción. En la práctica, sin embargo, el especialista en personal trata con asuntos de radio más limitado, asuntos que a la larga son de máxima importancia para la organización. La administración de personal, en sentido más restringido, se refiere principalmente al reclutamiento de empleados para la organización (incluyendo las promociones y transferencias de un cargo a otro), con la separación de los empleados por medio del retiro, el despido o la renuncia, con el adiestramiento de los empleados, sus sueldos y jornales y su salud, seguridad y bienestar."

Esto es, si existe una estrecha relación entre los problemas de la administración de personal y la administración general, resulta lógico afirmar que las técnicas valderas en la primera lo serán en la segunda y sobre todo considerando que el factor común al cual son aplicadas dichas técnicas es el hombre, llámese empleado de confianza, burócrata, empleado simplemente y aún trabajador u obrero.

De acuerdo con lo anterior, los principales procedimientos concernientes con la administración de personal son: a) selección de personal, que comprende: reclutamiento y selección; b) colocación, adiestramiento, promociones y retiros; y c) sueldos, salarios y en términos generales condiciones de trabajo. Ahora bien, entre las técnicas modernas que más ayuda han prestado a la realización de las funciones de manejo de personal se encuentran, en el campo de la selección, la aplicación de normas generales de psicología, tanto en la entrevista inicial como en la formulación de los cuestionarios o solicitudes de ingreso; pruebas para medir el coeficiente intelectual y la habilidad manual de los solicitantes; examen médico general y particular en cuanto a condiciones de realización del trabajo. En el as-

---

6 Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*, cita a Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson. en "Administración Pública", San Juan: Escuela de Administración Pública del Colegio de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico, 1955, en la pág. 14.

pecto de la colocación están especialmente relacionadas las técnicas de adiestramiento y calificación de méritos, en tanto que, en lo referente a la administración correcta de sueldos y salarios, se utilizan las técnicas de clasificación, análisis y valuación de puestos y la de salarios incentivos.

Ello no quiere decir que éstas sean las únicas técnicas experimentadas, pero sí las más relevantes en la moderna concepción de la administración de personal y asimismo, las que en la experiencia de su aplicación han dado mejores resultados.

A continuación nos permitiremos hacer una síntesis del contenido de cada una de ellas, con el objeto de posteriormente analizar su aplicación en el manejo del personal federal en México.

## DESCRIPCIÓN DE LAS TÉCNICAS

### I.—SELECCION DE PERSONAL

Se inicia al llenar la tarjeta de registro que da al empleado un concepto general sobre el solicitante. En ella se le piden su nombre, dirección, trabajo solicitado, calificación o experiencias profesionales previas. En seguida se sigue el procedimiento de llenar una solicitud de ingreso redactada con una serie de requisitos técnicos y que se entrega al solicitante después de la primera visita; dicha solicitud sirve como guía de la entrevista inicial y de base para la historia permanente del individuo en el departamento de personal. Tratándose de personal especializado, la solicitud es también un medio para calcular el pago por los servicios que irán a prestarse.

El tercer paso lo ocupa la entrevista inicial, utilizada para profundizar más el conocimiento de la persona así como para comprobar la veracidad de los datos y respuestas anotados en la solicitud de ingreso. Los datos básicos que se necesitan obtener con esta plática, pueden resumirse en el conocimiento de la experiencia efectiva, aptitudes, educación y adaptabilidad del solicitante, utilizando para ello medios psicológicos, a través de la apreciación del entrevistador, y de la aplicación de ciertas normas estandarizadas que permiten conocer la capacidad del solicitante para el desempeño de un trabajo determinado y el grado en donde podrá ser colocado.

Las técnicas anteriores se suelen complementar con el examen médico de admisión, que sirve para verificar la edad y las condiciones físicas del solicitante y su propensión para contraer determinado tipo de enfermedades profesionales, con lo cual se evita tanto la contratación de personas que posteriormente podrían significar compromisos para la empresa, como la oportunidad de colocar a otra persona de menor rendimiento y eficiencia en el trabajo, ya que el factor físico es muchas veces determinante."

*Pruebas de habilidad.*—Se utilizan como complemento de las pruebas de aptitudes cuando se requieren determinadas especialidades o cierto grado de destreza. Deben de aplicarse en relación concreta con el trabajo que va a realizarse y ser cuidadosamente administradas e interpretadas.

*Recomendaciones posteriores.*—Deben tomarse acerca de la honestidad, lealtad, relaciones familiares del solicitante, posibles de obtener por medio de llamadas telefónicas, conversaciones directas y servicios privados de información.

*Referencias posteriores escritas.*—Se solicitan una vez que la persona ha sido colocada, para verificar los datos proporcionados en la solicitud de ingreso.

La forma de llevar a cabo cada una de las etapas de la selección, lógicamente varía según sean los objetivos de la empresa que las utiliza. No obstante se han establecido determinados patrones para señalar las diferentes etapas de la selección, el contenido de las mismas y el camino a seguir para su correcta interpretación.

Por lo que respecta a las pruebas de aptitudes, existen varios "test" para medir el coeficiente intelectual y determinar: 1o. La rapidez de asimilación y comprensión de las tareas y, en consecuencia, la posibilidad de aumentar la calificación técnica del trabajador; 2o. La falta de habilidad e inteligencia del individuo para ocupar otros puestos que no sean los de menor calificación técnica en la empresa; 3o. Cualidades que pueden llevar al solicitante a convertirse en líder o guía de los trabajadores de la empresa.

Las pruebas de inteligencia más frecuentes de aplicar por las empresas mexicanas son:

*Pruebas de aptitudes o destreza mecánica.*—Este grupo de "test" ha sido muy bien aceptado en la labor de seleccionar personal. Se usa en el reclutamiento general de mano de obra y en la selección de personal calificado o especializado, teniendo la ventaja sobre las pruebas psicológicas, de ser más fáciles en su aplicación, puesto que las últimas requieren experiencia y capacidad especial de quien debe calificarlas.

Las pruebas de aptitud tienen especial importancia en la selección de personas que por primera vez solicitan trabajo y de aprendices sin experiencia previa.

Quedan comprendidas en este grupo pruebas tales como: aptitudes para el trabajo de unión o ensamble; de calificación de trabajadores; efectividad en la realización de operaciones; atención en el trabajo; temperamento y personalidad; poder de concentración visual, etc.