



# DOCUMENTACION BIBLIOGRAFICA

**BIBLIOGRAFIA**

**1**

## RELACIONES HUMANAS Y ADMINISTRACION DE PERSONAL

658.3 : 35.08

No necesita presentación esta obra del Profesor Pedro Muñoz Amato, ya que su primer tomo ha sido recogido en la sección de Documentación Bibliográfica del número 3, marzo 1958, de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA. Su segundo tomo, perteneciente a la misma serie de «Introducción a la Administración Pública», editado por el Fondo de Cultura Económica, Méjico - Buenos Aires, en 1957, y que consta de 213 páginas, es el que resumimos a continuación.

### I. COMO SE HUMANIZA LA ADMINISTRACION DE PERSONAL

#### A) ¿QUÉ ES ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL?

La Administración de personal como núcleo de 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. Definida así la Administración de personal, el primer intento de análisis ha de consistir en la significación global de la personalidad para los procesos administrativos; procede después abordar los temas de motivación y relaciones humanas, tales como organización social, incentivos, participación, comunicación, poder, autoridad y «liderazgo»; examinando, finalmente, lo relativo a la educación y adiestramiento y sistemas selectivos para el servicio público.

#### B) LA SIGNIFICACIÓN TOTAL DE LA PERSONALIDAD HUMANA PARA LA ADMINISTRACIÓN.

El reconocimiento de que en el trabajo, como en cualquier otra actividad, la conducta humana está inexorablemente condicionada por el conjunto de

la personalidad, ha sido suficiente para imponer cambios fundamentales en la teoría y la práctica de la Administración. No obstante, el interés por estudiar las bases psicológicas, sociológicas y antropológicas de las organizaciones administrativas es muy reciente, todavía se encuentra en sus primeros balbuceos, y en todas partes—muy especialmente en el campo del servicio público—tropieza con barreras semi-infranqueables.

### C) HUMANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL.

En orden a la humanización de la administración del personal tienen gran interés los procesos de participación y comunicación, pues la participación de todos los colaboradores es precisa para obtener información exacta y específica sobre las distintas fases del trabajo; juega un relevante papel, asimismo, la figura del director del servicio—el liderato no es sino la dirección cooperativa basada en la comprensión y el apoyo de los dirigidos, en su dedicación entusiasta a la tarea común—, sin olvidar que el verdadero líder es, ante todo, un educador.

Como conclusión, cabe señalar que en el cultivo de las relaciones humanas, mediante la administración de personal, deben combatirse los síntomas patológicos de la rutina excesiva, obsesión con los trámites, subordinación de los valores primarios a los de tipo instrumental, legalismo exagerado, fobia contra la individualización de las decisiones, autoritarismo y otros semejantes.

## II. EDUCACION Y ADIESTRAMIENTO

### A) PREMISAS.

El elemento humano será siempre el factor más decisivo en toda empresa administrativa. Por ello se debe cultivar constantemente en procesos de educación y adiestramiento. Las premisas que cabe predicar como punto de partida son las siguientes:

- La Administración Pública consiste en la planificación, organización, educación y armonización de la conducta de grupos de personas en trabajos cooperativos para la realización de los propósitos del gobierno.
- Las tareas de gobierno abarcan una enorme variedad de funciones y funcionarios.
- A pesar de la especialización de cada empleado, todos están sujetos a ciertas exigencias que provienen del hecho mismo de ser servidores públicos. Deben someterse a una rigurosa autodisciplina de respeto a los derechos de los ciudadanos, de dedicación al servicio y de protección a los intereses generales y a los valores fundamentales de la comunidad.

- La Administración es primordialmente discrecionalidad. El legislador no puede pretender que las leyes, por más detalladas que sean, dirijan estrictamente la conducta de los administradores.
- El estilo de vida de cada pueblo, la configuración total de su cultura y las características de sus distintas fases económicas, políticas, religiosas, artísticas, jurídicas y educativas en la dinámica de sus transformaciones, condicionan en todo momento la conducta de los funcionarios públicos.
- Por muy rigurosa que sea la selección, continuamente habrá necesidad de educar y perfeccionar al personal. Es imposible pensar en un sistema educativo que prepare de antemano candidatos aptos para todos y cada uno de los puestos de trabajo.

#### B) LA EDUCACIÓN GENERAL.

La tarea de preparación para el servicio público corresponde a todo el sistema educativo de cada sociedad. La promoción de este nuevo humanismo, que se manifiesta en programas de «educación general», va cobrando auge en distintas partes del mundo, reaccionando contra los peligros de la «superespecialización». Ya en la escuela se debe tomar contacto con los estudios sociales y políticos en general. La especialización ha de ser gradual e ir siempre acompañada de suficiente amplitud de perspectivas para que el profesional no pierda consciencia de su situación dentro de la cultura ni de su responsabilidad social.

#### C) LA PREPARACIÓN PARA SER FUNCIONARIO PÚBLICO.

Lo ideal sería que la educación profesional de los administradores públicos se situara en una etapa posterior a la educación general, a ser posible en los últimos cursos de la Universidad. El proceso gradual iría desde la educación humanística hasta la especialización en alguna función particular, pasando por el campo de las ciencias sociales, el de los estudios políticos y el de la capacidad genérica en materia administrativa. (Véase gráfico.)

#### D) LA EDUCACIÓN DENTRO DEL SERVICIO.

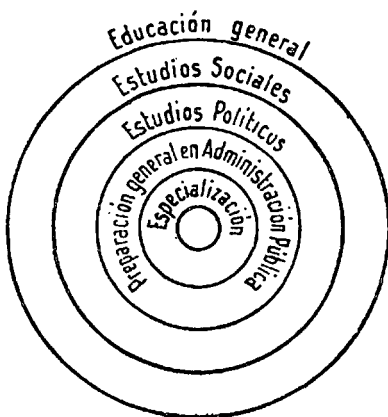
Los estudios fuera del servicio, por más especializados y prácticos que pretendan ser, no pueden dar toda la preparación necesaria para las funciones de gobierno. Las razones son evidentes:

- Los elementos de formación fundamental para la vida, la ciudadanía y el trabajo serían devorados por el empeño de especialización, que es insaciable.

- El dinamismo de la Administración Pública haría anacrónicos los programas de estudio, con evidente desperdicio de energía.
- Por su propia naturaleza la Administración significa educación mutua de los colaboradores, para que participen de la programación y actúen coordinadamente.

Resulta, pues, indispensable la educación dentro del servicio, y en este sentido deben distinguirse varias fases:

a) **Iniciación.**—Al entrar un nuevo empleado, es importantísimo incorporarle al equipo. Se le debe dar orientación global sobre la empresa, las leyes los reglamentos y los programas que encauzan sus trabajos, su organización, su funcionamiento y, sobre todo, su papel dentro del sistema de gobierno. Además, es preciso que, por los medios del trato personal, el recién llegado vaya obteniendo el aprecio y la confianza de sus compañeros. El administrador debe saber que los defectos en el acoplamiento inicial de las personas crean obstáculos algunas veces insuperables y hasta determina que algunos individuos se inutilicen definitivamente.



b) **Aprendizaje.**—Es necesario instruir a cada empleado sobre el trabajo específico que de él se espera. Los medios variarán según las funciones requeridas, y en algunos casos será necesario un período de práctica antes de asumir directamente las responsabilidades. La existencia en muchas profesiones y oficios de facilidades adecuadas para la preparación de preingreso, reduce el problema del aprendizaje, pero nunca lo elimina. Para todos los casos se necesita, en mayor o menor grado, un proceso de adiestramiento práctico. El problema es hacerlo más racional y mejor dirigido.

c) **Otros recursos especiales.**—Además de la iniciación y del aprendizaje puede, y deben utilizarse otros muchos medios para lograr que el sistema de educación en el servicio tenga flexibilidad para responder a las respectivas exigencias de las diversas personas y funciones. Así, especialmente, la rotación en distintos cargos, los internados en empresas, las conferencias, los seminarios, los cursillos, etc. Se necesitarían para su puesta en práctica medios instrumentales, como publicaciones, bibliotecas, y sobre todo personas capacitadas para dirigir e instruir. Frecuentemente el enriquecimiento de la educación general, o la orientación sobre la significación global de la empresa y de los programas gubernamentales, puede ser la forma de mejorar al empleado.

d) **Otros recursos especiales.**—Además de la iniciación y del aprendizaje puede, y deben utilizarse otros muchos medios para lograr que el sistema de educación en el servicio tenga flexibilidad para responder a las respectivas exigencias de las diversas personas y funciones. Así, especialmente, la rotación en distintos cargos, los internados en empresas, las conferencias, los seminarios, los cursillos, etc. Se necesitarían para su puesta en práctica medios instrumentales, como publicaciones, bibliotecas, y sobre todo personas capacitadas para dirigir e instruir. Frecuentemente el enriquecimiento de la educación general, o la orientación sobre la significación global de la empresa y de los programas gubernamentales, puede ser la forma de mejorar al empleado.

### III. EL SISTEMA DEL MERITO PARA EL SERVICIO PUBLICO

#### A) LOS PRINCIPIOS DE MÉRITO Y DE SERVICIO PÚBLICO, COMO NORMAS FUNDAMENTALES DE LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL.

El principio del mérito es indispensable en la administración de personal de cualquier país, pues impone la obligación de conseguir y desarrollar a las personas más capaces para los respectivos cargos. Mal orientado, puede convertir el servicio civil en campo de contienda para demostraciones de superioridad individual, en patrimonio de clases privilegiadas o en sistema de premiar intereses particulares de individuos y grupos, sacrificando así la eficiencia y la responsabilidad de la Administración Pública.

#### B) CONSIDERACIONES DE ESTRATEGIA EN LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES.

a) **La política y la administración de personal.**—La eficacia de cualquier sistema de administración de personal depende continuamente del grado de conciencia y sinceridad del respaldo político en que esté sustentada. Frente al sistema de botín (spoils system)—a cuyo tenor, al partido vencedor corresponde incautarse de todos los derechos y privilegios adscritos a los cargos públicos para distribuirlos entre sus correligionarios—parece preferible defender la organización de la administración de personal sobre bases seguras e inmutables ante los cambios políticos. Las razones que se aducen en este sentido, es decir en la exaltación del sistema del mérito, son las siguientes:

- Tiende a que la actividad del gobierno se oriente por encima de las divisiones partidistas.
- Busca el talento donde quiera que se encuentre sin exclusiones por motivos irrelevantes.
- Ofrece garantías de continuidad y de reconocimiento del mérito, estimulando así a las personas idóneas y facilitando su dedicación a la carrera profesional de la Administración Pública.
- Contrarresta las tendencias a abusar de la autoridad para fines personales o de favoritismo partidista.

La solución al problema de sentar las bases para un sistema de administración de personal no es, como muchos suponen, la de divorciar la administración de la política, sino la de encontrar los medios de armonizar esos dos elementos complementarios.

b) **Dedicación a los principios esenciales.**—La tarea primordial de los que intentan establecer o desarrollar sistemas de administración de personal es la de educar a los ciudadanos y a sus dirigentes para que acepten los principios esenciales y renuncien al favoritismo de carácter personal. Es asombrosa la ingenuidad de algunos reformistas que se empeñan en imponer fórmulas detalladas sin contar con el conocimiento de los principios fundamentales, o bien ignorando cuáles son tales principios.

#### C) CONSIDERACIONES MÁS ESPECÍFICAS SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS.

a) **Clasificaciones.**—Dada la enorme variedad de las funciones gubernamentales, es indispensable que se establezcan clasificaciones para el tratamiento ordenado y equitativo del personal. Este tiene que catalogarse en una serie de grupos según las similitudes y diferencias de las respectivas condiciones de trabajo. No debe olvidarse que por más adecuado que sea un plan de clasificaciones, nunca puede cubrir todas las eventualidades. El cambio de circunstancias exige constantemente revisión de las categorías. Además, cada organismo administrativo necesita un grado razonable de flexibilidad y descentralización para redistribuir el trabajo, estimular la productividad y organizar la rotación de puestos de trabajo. Ahora bien, tales clasificaciones no solucionan los más importantes problemas de la selección y el desarrollo de los empleados; los problemas de organización y métodos envuelven muchas posibilidades que no están cubiertas por la lógica de un sistema de clasificación.

b) **Selección.** 1. **Reclutamiento.**—Abarca el reclutamiento toda la actividad dirigida a atraer candidatos al servicio público. Es el primer caso en el proceso de selección. El reclutamiento ha de ser activo para la búsqueda de talento y no caer en la rutina insípida ni en la actitud negativa de limitarse a excluir a los incompetentes; debe estar basado, fundamentalmente, en los méritos de los candidatos, pero méritos directos para el cumplimiento de las funciones que hayan de ser desarrolladas.

2. **Exámenes.**—El segundo paso en el proceso de selección es el de determinar, mediante exámenes, la capacidad de los candidatos para predecir su rendimiento en el trabajo. Ya no basta con medir cualidades relevantes para la tarea específica que se pretende realizar, sino que es preciso también juzgar los diversos aspectos de la personalidad. Lo ideal sería que todo nombramiento fuese por oposición para conseguir la selección de los mejores; pero la práctica impone excepciones a este principio: los cargos de confianza, los de carácter provisional, etc., son ejemplos claros.

El otorgar calificaciones es una tarea llena de complejidades técnicas. El método de fijar un porcentaje mínimo para aprobar es absurdo si no se basa en una normalización de las pruebas, que elimine con exactitud razonable a los verdaderamente incapaces.

La forma de las pruebas debe determinarse a la luz de las exigencias particulares de cada clase de trabajo, según la experiencia vaya mostrando el medio de obtener los resultados más exactos. Los exámenes escritos se pueden realizar fácilmente en grupos grandes y tienen la ventaja adicional de facilitar la corrección objetiva. Son preferibles las preguntas que exijan contestaciones cortas por prestarse mejor a la calificación imparcial y permitir además un mayor grado de normalización. Bien formuladas pueden medir no sólo la información y memoria, sino también la capacidad lógica, la aptitud para aplicar conocimientos o problemas prácticos y otras cualidades diversas. En contrapartida, no miden la habilidad literaria ni tampoco reclaman iniciativa para seleccionar y organizar las contestaciones, como las pruebas de contestaciones libres y amplias. Este segundo tipo tiene las ventajas opuestas, pero presenta graves riesgos de subjetividad en la calificación. En cuanto sea posible deben combinarse ambas formas.

Los exámenes orales tienen muy serias limitaciones, principalmente porque no dejan constancia suficiente para revisar su validez, uniformidad y normalización ni para conseguir la objetividad en la calificación. Por esta razón es preferible restringir su utilización cuando se trate de medir factores que puedan juzgarse por medio de pruebas escritas. Se recomienda su empleo, sin embargo, para apreciar cualidades que no pueden captarse en aquellas pruebas, tales como la apariencia física, la iniciativa, la serenidad, la expresión verbal, la capacidad para obtener cooperación de otras personas, etc. En este sentido representan una gran utilidad las entrevistas. Un tipo interesante de entrevistas es el que se usa en los concursos para el ingreso en la clase administrativa de Inglaterra (método II): los candidatos y los examinadores viven juntos en una casa durante dos o tres días. El propósito del «House Party» es observar y calibrar la conducta de los aspirantes en las circunstancias normales de la vida; la prolongación durante varios días evita la superficialidad irremediable de las entrevistas.

El método de la demostración, en que el aspirante ejecuta una parte representativa del trabajo para el cual se le está probando, se presta únicamente para ciertas tareas, como la mecanografía y el manejo de máquinas en general, pero es difícil, y a veces imposible, en el resto de los profesores.

Ahora bien; la prueba más eficaz, directa y válida para determinar la idoneidad de una persona en la realización de un cierto trabajo es, sin duda alguna, la que viene llamándose «período de prueba». El plazo debe determinarse según la naturaleza de cada clase de trabajo, y caso de adoptar un máximo uniforme, debe tratarse de un plazo lo suficientemente amplio para permitir la debida oportunidad de prueba en todos los aspectos.

3. *Nombramiento*.—En el nombramiento culmina el proceso de selección. Una vez examinados los méritos de los diversos candidatos procede la decisión de escoger el más idóneo para la plaza que esté vacante.

c) **Escalas, ascensos y calificaciones.**—Las escalas de retribución deben ir íntimamente conectadas con las clasificaciones de empleados. No debe descuidarse la relación de los pagos gubernamentales con la situación general de la economía y las condiciones específicas de competencia para determinados tipos de servicio, pero a pesar de aquella relación debe establecerse un mínimo que permita condiciones adecuadas de vida.

Los ascensos se determinarán por las circunstancias y los objetivos. Factores que motivan el ascenso del personal son fundamentalmente la antigüedad en el trabajo, y sobre todo, la eficiencia en el mismo. Para enjuiciar esta eficiencia deben mantenerse procesos activos de calificación. Entran así en juego todas las dificultades de medición estudiadas con relación a los exámenes.

d) **La actividad política y algunas cuestiones importantes de ética y disciplina.**—No será posible desarrollar un servicio civil permanente, que trabaje bajo cualquier régimen político, si los funcionarios no tienen un alto grado de moderación en sus actividades políticas. El coordinar esta exigencia con sus derechos políticos es ciertamente tarea difícil.

Las sanciones deben utilizarse solamente cuando se hayan agotado previamente los remedios positivos y cuando su aplicación sea inevitable. Debe mediar previamente en todo caso un procedimiento justo para conocer los hechos exactamente y conceder al posible sancionado oportunidades de defensa y de apelación cuando ello sea necesario.—LUIS E. DE LA VILLA.