

2

Conceptos Básicos

2.1 ADMINISTRACION PUBLICA

Consideraremos como administración pública, la actividad que realizan los órganos del Sector Público para cumplir con los objetivos que se hayan fijado.

2.2 EFICIENCIA

El primer objetivo de toda administración es la eficiencia. El ciudadano, el contribuyente, ya no solamente reclaman que la administración sea legal; esto es, que los actos de los órganos del Estado se ajusten a la ley y no sean arbitrarios; sino que exige que la administración sea eficiente, que obtenga el mejor aprovechamiento de los recursos de que dispone para alcanzar los objetivos.

La eficiencia administrativa puede definirse en términos de una doble relación, entre recursos empleados y producto obtenido, por una parte, y el grado en que este producto coincide con el objetivo, por la otra.¹

En administración pública no basta con que se logre una buena relación cuantitativa entre recursos empleados y producto obtenido, si ese producto se desvía del objetivo. En tal caso habrá desperdicio y no aprovechamiento de recursos.

Sabemos que el procesamiento de los recursos (eso hace la administración, procesa recursos) no siempre nos da el resultado que esperábamos.

¹ Sobre el concepto de “eficiencia”. Ver: M. Duhalt Krauss. *El Control de la Eficiencia como Complemento de la Reforma Administrativa*. Cursos de Invierno 1970. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. U.N.A.M. México.

Lo más frecuente es que haya una desviación del objetivo inicial, y mientras más grande sea esa desviación, menor será la eficiencia.

En un país como el nuestro, de escasos recursos y de grandes carencias, la tarea de la administración pública y privada, adquiere importancia capital. En materia de administración pública, el desperdicio de los recursos del pueblo, no sólo por corrupción, sino aun por ineficiencia, debería considerarse como un comportamiento de gravedad equiparable a otros actos u omisiones que dañan a la colectividad, y que son sancionados por las leyes.

2.3 ADMINISTRACION DE PERSONAL

Si aceptamos la clasificación que Naciones Unidas hace de los recursos de que dispone la administración pública, en recursos materiales, financieros y humanos, corresponderá a la administración de personal la responsabilidad de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos humanos que laboran en el Sector Público, que se conocen despectivamente con el nombre de burocracia. La administración financiera sería la rama de la administración que se ocupara de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos financieros, y la administración de los recursos materiales, con sus funciones básicas de adquisiciones, suministros y utilización de bienes muebles e inmuebles, sería la rama que tuviera el encargo de velar por el mejor aprovechamiento de este tipo de recursos.

2.4 IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL

La importancia de la administración de personal se ha expresado de diferentes maneras:

2.4.1 Por los autores, a través de sus definiciones de administración:

- a) Lawrence Appley² Presidente de la American Management Association dice: “administrar es enseñar y dirigir a otras personas, no dirigir cosas”.
- b) Pedro Muñoz Amato³ prestigiado profesor centroamericano, asegura que “toda la administración (pública y privada) es administración de personal por cuanto las cuestiones administrativas en última referencia se pueden y se deben reducir siempre a sus elementos humanos”.

² Lawrence Appley. *Management the Simple Way*. AMA. 1943. p. 598.

³ Pedro Muñoz Amato. *Introducción a la Administración Pública*. Tomo II. Fondo de Cultura
Cultura Económica. México, 1962. p. 11.

c) George R. Terry⁴ conocido autor y profesor de la Universidad de Northwestern señala que toda empresa depende de seres humanos. “Toda relación, problema o decisión, involucra al elemento humano de que está constituida toda organización. Las funciones administrativas fundamentalmente sólo pueden realizarse por medio del personal”.

d) Isaac Guzmán Valdivia⁵ catedrático mexicano, aclara que la administración “no sólo es el manejo de los bienes o de los intereses materiales y económicos”, sino que “tiene como contenido propio —como objeto material de estudio, diríamos con mayor rigor académico— la dirección de los grupos humanos”.

2.4.2. *Por los investigadores de la administración pública, en las conclusiones de sus estudios:*

a) Ya en 1922, Lewis Mayers, en una investigación titulada “El servicio federal: un estudio del sistema de administración del personal en el Gobierno de los Estados Unidos”⁶ declaraba:

“Por muy cuidadosamente que se determine la organización de un gobierno para realizar sus tareas, la manera de conseguir y utilizar los fondos necesarios para su sostenimiento, y los usos y procedimientos utilizados para llevar a cabo sus actividades no se logrará la eficiencia en el manejo de los asuntos públicos, ni aun superficialmente, a menos que se pueda conseguir y retener en el servicio personal adecuado, en técnica y lealtad, mediante un sistema apto para dirigir y vigilar eficazmente ese personal”.

b) En términos similares se expresan las Naciones Unidas cuando afirman:

“Exigencia principal en el servicio público es por tanto, la administración de personal, puesto que la eficacia en la gestión de los negocios públicos depende primordialmente de la capacidad de las personas empleadas por el Estado. El mejoramiento de la organización y de los métodos y procedimientos resultará ineficaz si el personal correspondiente no reúne las debidas condiciones de competencia. Cualquier plan de reforma administrativa necesita inexcusablemente, para lograr resultados satisfactorios, ir acompañado de una nueva *actitud* y una acrecentada *aptitud* por parte de los funcionarios públicos. La administración de personal debe tener la más alta prioridad en cualquier programa de reforma administrativa. Un personal competente es la condición *sine qua non* de un servicio público eficaz”.⁷

⁴ George R. Terry. *Principios de Administración*. CEC SA. 1962.

⁵ Isaac Guzmán Valdivia. Apuntes mimeográficos de la AMAC. p. 412.

⁶ Citado por W. Mosher y otros. *Administración de Personal en el Sector Público*. Ediciones de la Universidad de Puerto Rico. 1955. P. 1.

⁷ Naciones Unidas. *Manual de Administración Pública*. Nueva York. 1962. p. 41

c) En México, un documento recientemente elaborado por un grupo de trabajo del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Personal, de la Comisión de Administración Pública, señala así la importancia de los recursos humanos en el Sector Público:

“De cuantos factores concurren en la operación y desarrollo del Sector Público, los recursos humanos son los más complejos e importantes. He aquí algunas razones simples:

- i) En una gran mayoría de casos, constituyen el renglón más elevado entre los costos de operación. Esto es absolutamente válido a juzgar por la sola referencia de los gastos de nómina. Pero a éstos se agregan otros que suelen ser menos evidentes y en ocasiones hasta difíciles de cuantificar, tales como los implícitos en: reclutamiento, selección y contratación del personal; capacitación y desarrollo; programas de seguridad industrial; servicios al personal y a sus familiares; revisión y administración de contratos colectivos, etc.
- ii) Además, el Sector Público maneja en forma concurrente recursos materiales, financieros y tecnológicos. Pero su utilización óptima invariablemente depende de la idoneidad y de la eficiencia de los recursos humanos.
- iii) Los servicios personales se contratan a cambio de una remuneración. Al formalizarse la relación de trabajo, el salario se fija en forma precisa, pero el rendimiento que ha de obtenerse a cambio es incierto. Ese rendimiento depende tanto de la aptitud cuanto de la actitud de la persona. No basta ser competente si no se tiene adhesión a los propósitos institucionales, pero tampoco es suficiente el deseo de colaborar si se es inepto. Para el buen desempeño es indispensable la concurrencia de los dos factores. La aptitud requerida y la actitud deseable se pueden identificar desde el ingreso del trabajador o bien pueden crearse y desarrollarse posteriormente, para lo cual es necesario un sistema administrativo racional, con objetivos claros, con políticas adecuadas y con procedimientos ágiles en los que se maneje información relevante”.

2.5 CONTENIDO DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL

Hemos visto que la administración de personal tiene la responsabilidad de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos humanos para lograr los fines del Estado con la mayor eficiencia.

También hemos visto que un empleado eficiente será aquél que no solamente sepa hacer su trabajo, esto es, que tenga aptitud, sino que quiera

hacerlo bien, es decir, que la actitud del trabajador hacia su trabajo, hacia el organismo para el cual trabaja, lo haga desarrollar su máxima eficiencia.

Para tener empleados que sepan hacer su trabajo son necesarios buenos procedimientos de reclutamiento y selección, que proporcionen gente idónea y capacitada y completar la tarea con buenos programas de enseñanza para los empleados en servicio. Pero el problema central de la moderna administración de personal es lograr que el empleado quiera cumplir su tarea con la máxima eficiencia y coordinadamente con los demás. Para resolver este problema se han desarrollado técnicas que tienden a despertar en el trabajador motivos auténticos y eficaces para ello; a "motivarlo" adecuadamente para desarrollar sus habilidades para trabajar en equipo con la mayor productividad.

Un ejemplo ilustrará la importancia de la actitud ante el trabajo. Se les preguntó a dos albañiles qué estaban haciendo. "Pego ladrillos", contestó uno. "Estoy construyendo una catedral", respondió el otro.⁸ Seguramente el día en que se les pregunte a los empleados públicos: ¿"Qué hacen?", y en lugar de contestar: "Vacío los datos de la forma rosa en la forma amarilla, y cada 15 días elaboro el informe, con diez copias, en la forma R-23", pudieran responder: "Estamos construyendo un México mejor", el nivel de la eficiencia en la administración pública de México se multiplicaría.

En todas las investigaciones sobre actitud del personal generalmente se encuentra un pequeño grupo de personas fuertemente motivadas, que ocupan los cargos superiores, más una masa relativamente inerte de empleados y obreros, y muchas veces de mando intermedio. El problema está en estimular a estos últimos niveles.

Esto sólo es posible cuando el empleado no ve su trabajo como instrumento de servidumbre, sino cuando representa un medio de satisfacer tanto sus necesidades materiales, como sus más justas aspiraciones humanas.

Por eso Pfiffner define a la administración de personal como "el empleo de los individuos con el objeto de alcanzar los fines de la administración, en la forma más eficiente y económica y con mayor grado de desenvolvimiento individual".⁹

2.6 OBJETIVO DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL

En síntesis, un grupo de trabajo del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Personal ha propuesto, a mi juicio correctamente, como objetivo de la administración de personal, el siguiente:

⁸ Citado por George R. Terry. *Principios de Administración*. CECSA. México. 1962. p. 537.

⁹ Citado por J. Galván Escobedo. *Tratado de Administración General*. E.S.A.P.A.C., San José. Costa Rica. 1962. P. 333.

“Optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos, dentro de las limitaciones y posibilidades que ofrezcan la disponibilidad y utilización concurrente de los recursos materiales, financieros y tecnológicos, y con satisfacción tanto de los objetivos institucionales cuanto de los intereses y aspiraciones legítimos de los trabajadores”.

Es muy importante destacar, como lo menciona el párrafo anterior, que la administración de personal sólo puede optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos, *dentro de las limitaciones y posibilidades que ofrezcan la disponibilidad y utilización concurrente de los recursos materiales, financieros y tecnológicos de que se disponga*.

La productividad del trabajador está correlacionada con una buena paga, con locales y equipo adecuados y con el empleo de la tecnología apropiada, entre otras cosas.

La administración de personal, por sí sola, no podrá resolver los problemas totales de la administración pública. Puede hacer su parte, dentro del sistema; pero su éxito o su fracaso estará condicionado a la interacción de la administración financiera, de la administración de recursos materiales, que incluye el empleo de la tecnología adecuada, y de los demás elementos del sistema.

2.7 FUNCION BASICA DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL

Para alcanzar tal objetivo, la administración de personal deberá realizar la siguiente función básica:

Obtener personal en condiciones óptimas de actitud y de aptitud, ubicarlo, desarrollarlo, retribuirlo, motivarlo, guiarlo y mantenerlo permanentemente en las mejores condiciones de aptitud y de actitud para el servicio.

2.8 AMPLITUD DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL

Y para cumplir tal función básica es necesario reconocer que:

“Al adecuado manejo de los recursos humanos interesan y competen todos los problemas y fenómenos asociados con o derivados de la relación de trabajo; los que se suscitan antes de formalizar esa relación; los implícitos en el proceso mismo de la contratación, individual o colectiva; los muy diversos que se originan durante el período en que las personas prestan sus servicios en la institución; los relativos a los servicios y prestaciones que tienden al bienestar del trabajador y su familia y los que surgen al término de la relación de trabajo”.