

3

Historia de la Administración de Personal

3.1 SUS ORIGENES Y CARACTERISTICAS

La aparición de la administración de personal, como actividad diferenciada dentro de la administración pública, es difícil de precisar.

Si hemos de aceptar los tres estadios de Weber en la organización humana, caracterizados por el tipo de autoridad, la administración de personal pertenece al estadio más evolucionado o de la autoridad legítima.

“Aceptamos, con Weber, que hay tres tipos principales de “autoridad” o principios de legitimidad en la organización humana:

a) La “autoridad tradicional”, autoridad sancionada simplemente por el tiempo y la posición aceptada de quien la ejerce. Este tipo de autoridad tiende a caracterizar las sociedades primitivas, en que el derecho y la ciencia son rudimentarios.

b) La “autoridad carismática”, basada en cualidades personales de jefatura o magnetismo y que puede ir acompañada de la creencia de que el jefe carismático tiene alguna calidad sobrehumana.

Este tipo de autoridad es el que se atribuye al héroe guerrero o al profeta religioso.

c) La “autoridad racional” o “autoridad legítima” que se basa en un conjunto de normas aceptadas como “legítimas” por los miembros de una organización.

La autoridad legítima es inherente al cargo, no a la persona, y nadie puede ejercerla si no ha ocupado el cargo “de acuerdo con las normas”.

Este tipo de autoridad legítima en la organización humana va de la mano con la burocracia (en su sentido weberiano)”.¹

En este estadio aparece la definición de los cargos que comprende los siguientes aspectos:

a) *Distinción entre posición oficial y privada.* Se distingue entre la posición oficial y la posición privada del funcionario.

“En un principio, la moderna organización del servicio civil separa el negociado del domicilio particular del funcionario y, en general, la burocracia segregá la actividad oficial como algo distinto de la esfera de la vida privada”.²

b) *Descripción del puesto.* El desempeño de un cargo está sujeto a reglas generales, que son más o menos estables, más o menos completas, y que pueden aprenderse.

“La organización burocrática es aquélla en la que los responsables tienen que actuar conforme a los estatutos y reglamentos detallados establecidos por la autoridad de un órgano superior. El papel del burócrata es ejecutar las prescripciones de los estatutos y reglamentos, que restringen singularmente para él, el poder de actuar en el sentido que él estime mejor”.³

c) *Capacitación especializada.* La administración oficial presupone generalmente una preparación concienzuda y especializada.

“Casi todas las profesiones, ocupaciones y especializaciones características de la sociedad moderna están representadas en el servicio civil de un estado moderno... el problema de la “enseñanza para el servicio público” puede decirse, pues, que es la medida del ancho de la sociedad en el sentido de que ningún servicio público puede elevarse por encima de su base docente”.⁴

“No cabe duda que la administración pública contemporánea tiene necesidad de millones de tipos de especialización, de casi todas aquéllas existentes sobre el mercado de trabajo; algunas de ellas son después exclusivas de la actividad pública”.⁵

d) *Salario y no botín.* El desempeño de un cargo no se considera como una fuente de ingresos que pueda explotarse para obtener rentas o emolu-

¹ Miguel Duhalt Krauss. *La Administración Pública en el Tiempo y en el Espacio*. Conferencia. 1970.

² Max Weber. Citado por D. Waldo. Op. cit. p. 59.

³ L. Von Mises. *La Bureaucratie*. Librairie de Medicis. París. 1946. p. 52.

⁴ D. Waldo. Op. cit. p. 265.

⁵ F. Mosher y S. Cimmino. *Ciencia de la Administración*. Editorial Rialp, S. A. Madrid. 1961. p. 447.

mentos, como ocurría normalmente durante la Edad Media o en los albores de los Tiempos Modernos. El funcionario recibe un salario reglamentado y generalmente alguna seguridad para la vejez.

Los antecedentes mexicanos de esta situación quedan manifiestos en las siguientes frases referentes a la época colonial:

“Un gran número de éstos (los puestos) generalmente con excepción de los judiciales, se vendían a los mejores postores. Hasta los secretarios del Virrey conseguían por compra tan deseada posición”.⁶

“Liberados del control por la naturaleza de su título, y con una inversión financiera por recuperar, se orillaba a los funcionarios a sacar la mayor ventaja posible de las oportunidades que les salían al paso”.⁷

e) *Consideración social*. El que desempeña un cargo consigue una distinta consideración social en comparación con el gobernado.

“Su posición social está garantizada por normas pre establecidas de rango y orden y para el funcionario público por especiales conceptos del código penal”.⁸

“Las ofensas a sus miembros, especialmente a los de ciertas categorías, están castigadas con penas particularmente graves (delitos contra los funcionarios públicos)”.⁹

f) *Nombramiento superior*. El tipo puro de funcionario burocrático es nombrado por una autoridad superior, generalmente con carácter vitalicio.

“Un funcionario elegido por los gobernados no es una figura puramente burocrática... la designación de funcionario por medio de una elección entre los gobernados modifica el carácter estricto de la subordinación jerárquica. En principio, un funcionario así elegido tiene una posición autónoma frente al superior. Al funcionario elegido no le llega su posición “desde arriba”, sino “desde abajo”, o al menos, no procede de una autoridad superior de la jerarquía oficial”.¹⁰

g) *Carrera burocrática*. El funcionario puede hacer “carrera” dentro del orden jerárquico del servicio público.

⁶ H. Harring Clarence. *The Spanish Empire in America*. Oxford University Press. Nueva York. 1947. p. 139.

⁷ K. Gordon Shaeffer. *La Herencia Administrativa de México*. Problemas Agrícolas e Industriales de México. 1955. No. 1. Vol. VII. p. 221.

⁸ D. Waldo. Op. cit. p. 61.

⁹ Juan Carlos Rey. *Burocracia y Política*. Revista de la Facultad de Derecho. Caracas, Venezuela.

¹⁰ Max Weber. Citado por D. Waldo. *Administración Pública*. Editorial F. Trillas. México. 1967. p. 6.

“En la mayor parte de los países europeos, la idea que domina la política de personal de las administraciones es la de la “carrera”, entendida como la posibilidad ofrecida a los individuos de entrar al servicio del Estado al principio de su vida profesional y permanecer ahí, si lo desean, hasta la edad normal del retiro, junto a la perspectiva de ver sus ingresos y sus responsabilidades incrementados de manera progresista”.¹¹

3.2 HECHOS SIGNIFICATIVOS EN LA HISTORIA DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL

En la historia de la administración pública encontramos los siguientes hechos significativos de administración de personal:

a) En China, la dinastía Han (202 A. de C. a 219 D. de C.) perfeccionó los sistemas de exámenes para el servicio civil (que todavía no se implantan en México).

“Hubo otros muchos progresos en la administración china, principalmente el perfeccionamiento de sistemas de exámenes para el servicio civil, cuyos orígenes se remontan a la dinastía Han (202 A. de C. a 219 D. de C.). Los chinos practicaron por muchos siglos antes del advenimiento del arte o la ciencia de la administración... un servicio civil bien desarrollado y un entendimiento claro de muchos de los problemas modernos de administración pública”.¹²

b) En Israel, la Biblia habla de técnicas de reclutamiento, selección y capacitación de personal en la época de Moisés. En el Exodo, pone en boca de Jethro, sabio sacerdote de Madián, los siguientes consejos para que Moisés, su yerno, pudiera administrar al pueblo de Israel:

“Inquiere tú de entre todo el pueblo, varones de virtud, temerosos de Dios, varones de verdad, que aborrezcan la avaricia. (Técnicas de reclutamiento y selección).

Enseña a ellos las ordenanzas y las leyes, y muéstralos el camino por donde anden y lo que han de hacer”. (Técnicas de capacitación).¹³

c) En Grecia, el diálogo de Sócrates con Nicomáquides ya considera a la administración como manejo de hombres fundamentalmente.

“Por tanto Nicomáquides, no desprecies los hombres capaces de administrar una casa, pues la conducción de los asuntos privados solamente difiere de los asuntos públicos en magnitud... pero lo que más ha de tenerse en cuenta es que ninguno de ellos puede ser dirigido sin hombres... el hacer

¹¹ B. Gournay. *Introducción a la Science Administrative*. Librairie de Colin. París. p. 34.

¹² J. Galván Escobedo. *Tratado de Administración General*. ESAPAC. San José. Costa Rica. 1962. p. 521.

¹³ La Santa Biblia. Sociedad Bíblica Americana. N. York, 1941. p. 67.

uso de los hombres no difiere en absoluto en naturaleza... y aquéllos que saben cómo emplearlos, conducen juiciosamente tanto los asuntos privados como los públicos".¹⁴

- d) En Roma, después de la República y durante el imperio de Augusto (25 A. de C.) se estableció el servicio civil pagado.

Sobre el salario del servidor público debemos recordar que hasta en los albores de los tiempos modernos, en Europa, determinados puestos públicos no eran remunerados por el Estado, sino que se consideraban fuentes de ingresos que debían ser explotadas por su titular. (Véase punto 5.7).

"Gobernar una provincia con todas sus oportunidades de peculado, se virtió en el mejor premio que podía ofrecérsele a un magistrado romano", comenta Galván Escobedo.¹⁵

- e) En la Edad Media, apareció en el año 812 el "Capitulario de los Estados Imperiales de Carlo Magno", que describe los deberes de los funcionarios administrativos.

f) Alrededor del siglo XV se fundó una de las escuelas más famosas de administración pública, la Escuela de Palacio de Mahoma "El Conquistador", cuyos cursos han sido descritos como "de los más formales, sistemáticos y difíciles ideados para una carrera pública".¹⁶

- g) En la Edad Moderna, el Cameralismo (escuela formada por un grupo de intelectuales de Alemania y Austria en el Siglo XVI), aunque orientado principalmente a maximizar la riqueza material, se preocupó por la selección y entrenamiento de los subordinados.

"En el desarrollo de los principios de administración (los Cameralistas) pusieron énfasis en la especialización de la función, cuidado en la selección y entrenamiento de subordinados para posiciones administrativas".¹⁷

- h) A fines del siglo XIX y principios del siglo XX, aparecieron las escuelas modernas de administración, entre las que adquiere singular

¹⁴ H. Koontz, *Curso de Administración Moderna*, McGraw Hill, México, 1969, p. 8.

¹⁵ J. Galván Escobedo, Op. cit. p. 529.

¹⁶ H. Alderfer, *La Administración Pública en las Naciones Nuevas*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1970, Op. cit. p. 29.

¹⁷ H. Koontz y C. O'Donnell, *Curso de Administración Moderna*, McGraw Hill, México, 1970, p. 29.

relieve la escuela psicosociológica, creadora de la moderna administración de personal.

Podría hacerse así la presentación de las tres primeras escuelas de administración en este siglo:

1. *La escuela mecanicista*, nacida al amparo de los estudios de Frederick W. Taylor,¹⁸ que se ocuparon fundamentalmente de la eficiencia de los trabajadores y ejecutivos de la producción, de las relaciones hombre-máquina, para elevar el rendimiento del estudio de tiempos y movimientos.

2. *La escuela del proceso administrativo*, fundada por Henri Fayol, que estableció un esquema conceptual de la administración con base en el proceso administrativo; identificó sus principios y construyó una teoría.¹⁹

3. *La escuela psicosociológica*, o del comportamiento humano, surgida como consecuencia de los estudios dirigidos por Elton Mayo, y realizados por su grupo de la Escuela de Graduados en Administración de Negocios, de la Universidad de Harvard, iniciados en 1923.

Nació cuando un grupo de “ingenieros en eficiencia”, no pudo resolver un problema de rotación de personal en una planta textil de Filadelfia, con los enfoques mecanicistas, y Mayo descubrió la importancia de los “grupos informales” en la administración.

Estudios posteriores desarrollaron otros aspectos de esta escuela, que se concentra en los aspectos humanos de la administración. Si el fenómeno administrativo supone el alcanzar eficientemente objetivos comunes por medio del esfuerzo de un grupo de hombres, el aspecto más importante para lograrlo radica precisamente en las relaciones de esos hombres entre sí, y quizás de su medio ambiente externo.

Waldo ha llamado a la administración “la tecnología del esfuerzo cooperativo”.

También es conocida como la escuela de las “relaciones humanas”, y es una reacción contra los enfoques mecanicistas e impersonales anteriores.

3.3 DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION INDUSTRIAL

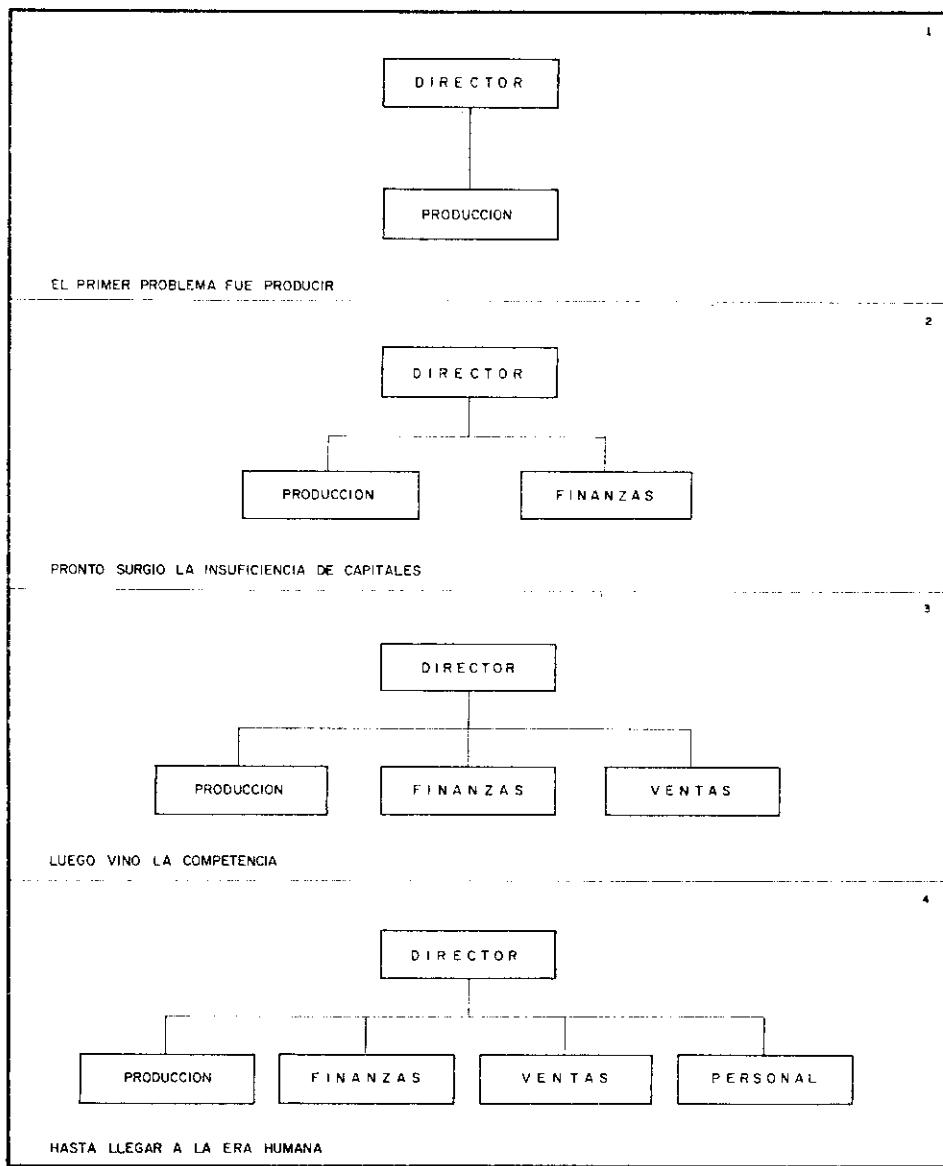
El desarrollo de las escuelas de administración coincide, en alguna forma, con el de la administración industrial, la que se desenvuelve de la siguiente manera y que se representa gráficamente en la lámina I.

¹⁸ El famoso trabajo de F. W. Taylor. *The Principles of Scientific Management* fue publicado en 1911. Ver: Taylor F. W. *Principios de la Administración Científica*. Herrero Hnos. Sucurs, S. A. México. 1966.

¹⁹ La teoría de H. Fayol fue expuesta en su obra *Administration Industrielle et Générale* publicada en 1916. Ver: Fayol, H. *Administración Industrial y General*. Editorial El Ateneo. Buenos Aires. 1961.

LAMINA I

DESARROLLO HISTORICO DE LA ADMINISTRACION INDUSTRIAL



El primer problema administrativo fue producir con eficiencia. Los primeros estudios científicos sobre administración, de Frederick W. Taylor, fueron sobre aspectos de la producción. Así nació la administración de la producción.

Pronto surgió la insuficiencia de capitales. Las innovaciones tecnológicas para la producción en masa requirió de inversiones en instalaciones y equipos costosos, financiamiento para materias primas y productos terminados y fuerte capital de trabajo. Apareció la administración financiera. Luego vino la competencia. La necesidad de ampliar los mercados para colocar la producción en gran escala. Se desarrollaron todas las técnicas de comercialización y mercadeo, que se ocupan desde el almacenamiento y el transporte del producto terminado, hasta que éste pasa a poder del consumidor, incluyendo aquéllas que tienden a inducir al consumidor a adquirir el producto. Cobró importancia la Mercadotecnia.

Hasta llegar a la era humana. Se caracteriza por la concepción humanista de la administración. En lugar del viejo concepto de "fuerza de trabajo", se preocupa ante todo por el hombre. No sólo admite que son hombres los que manejan las máquinas y el dinero, sino que reconoce que la administración debe servir al hombre, no servirse del hombre.

3.4 EL MANEJO DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACION INDUSTRIAL

Originalmente el manejo de las relaciones con el personal corría a cargo de los propios supervisores, de los propios jefes que tenían bajo su mando a un grupo de empleados. No era una función específica porque no constituía una rama especializada, ni era una función centralizada y técnicamente ejecutada.

"El jefe de cada grupo controlaba y despedía a su propio personal siguiendo cualquier método escogido por él, establecía las condiciones de trabajo que mejor le parecían y pagaba los salarios que quería". —nos cuenta Bethel— "sin llevar registro de empleo ni pagar indemnizaciones a los trabajadores accidentados".²⁰

"A medida que las fábricas aumentaron de tamaño, la necesidad de una contratación centralizada se hizo patente. Los capataces perdían literalmente gran parte de su tiempo en la puerta de la fábrica "contratando ayudantes". El mismo inútil era contratado y despedido por diferentes capataces una y otra vez... A medida que los accidentes industriales graves

²⁰ Lawrence L. Bethel y otros. *Organización y Dirección Industrial*. Fondo de Cultura Económica. México. 1957. p. 475.

llamaron la atención sobre los peligros del trabajo, fueron desarrollándose los servicios médicos, los puestos de socorro y el entrenamiento de los obreros en lo tocante a medidas de seguridad. La complicada naturaleza de las actividades de una fábrica, dio lugar a programas de entrenamiento ideados para mejorar los métodos de aprendizaje y proporcionar a la fábrica una mano de obra especializada... los primeros destellos del trabajo de personal tal como hoy lo conocemos, aparecieron en forma de programas de bienestar para sus empleados".

Así se fueron centralizando una serie de actividades que se hicieron técnicas y especializadas, cuya atención se encargó a órganos que estuvieran preparados y especializados en estas tareas. Comprenden el trámite de empleo, la administración de salarios, el servicio médico preventivo y curativo, los programas de bienestar y de entrenamiento del personal y demás actividades conexas.

De esta manera, aparecieron unidades administrativas con los nombres de "departamento", "dirección", "gerencia" o "superintendencia" de "relaciones industriales", "personal", "mano de obra empleada", "trabajo" y otros similares, que se ocupan del área de actividad de la función de personal.

Este fenómeno se repitió en las oficinas de los gobiernos modernos y desarrollados del mundo.

"Todos los gobiernos modernos tienen organismos especializados para la administración del personal, que uniforman los reglamentos y procedimientos y llevan a este campo su asesoramiento experto".²¹

²¹ H. Alderfer, Op. cit. p. 151.