

## Obstáculos para la Tecnificación de la Administración de Personal

¿Qué dificultades existen para que se apliquen las técnicas de administración de personal en nuestro medio? Si se conocen, ¿por qué no se aplican?

### 7.1 LOS ENEMIGOS DE LA REFORMA

La aplicación de las técnicas descritas supone una reforma a la administración. Henri Fayol, en 1918, explicaba así los obstáculos para una reforma administrativa, explicación que sigue siendo válida 50 años después:

“Tres cosas pueden demorar o dificultar este ensayo: la ignorancia administrativa, la rutina y cierto número de intereses particulares”.<sup>1</sup>

La ignorancia administrativa como obstáculo para la reforma puede adoptar dos formas:

- a) Falta de especialistas para la aplicación de las técnicas y
- b) Ignorancia administrativa en los niveles en donde se toman las decisiones.

Ambas formas se están combatiendo con esfuerzos para capacitar a especialistas y funcionarios de alto nivel. También a este respecto son aplicables las siguientes frases de Fayol:

“La ignorancia administrativa se está disipando paulatinamente, y es muy posible que una élite de dirigentes políticos esclarecidos y convencidos, se dediquen dentro de poco a intentarlo”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> H. Fayol. *Administración Industrial y General*. Editorial El Atenco. Buenos Aires. 1961. p. 154

<sup>2</sup> Op. cit., p. 154.

Sobre la rutina, segundo de los enemigos de la reforma, señalados por Fayol, Edouard Bonnefous, ex-Ministro de la Reforma Administrativa en Francia, ha dicho:

“La inercia no es sólo un fenómeno físico, sino que también se manifiesta en las instituciones humanas, denominándose en este caso rutina. Ha encontrado terreno propicio en los servicios del Estado, y los métodos administrativos están impregnados de ella.

La rutina es esa forma colectiva de pereza que mantiene en sus puestos a las personas inútiles, a los utensilios antiguos y a los procedimientos superados, que frena la racionalización del trabajo y la utilización de máquinas modernas y que impide que el Estado se reforme y haga más eficaces sus servicios.

Con el transcurso de los años los servicios han puesto a prueba materiales y métodos a los que se han acostumbrado y que juzgan con complacencia. Les es difícil condenarse a sí mismos. La autocrítica es moda muy reciente en la vida pública.

En estas condiciones los elementos innovadores no abundan entre los funcionarios que, además a diferencia de los industriales o comerciantes, no se ven urgidos por la necesidad vital de adaptarse continuamente a las cambiantes modalidades del mundo.

El funcionario animado por el espíritu de reforma conoce más sinsabores que éxitos. Encuentra pocas asistencias y muchas oposiciones. Sus colaboradores cuentan con su cansancio para desanimarle de su esfuerzo, sus superiores se inquietan ante la posibilidad de un fracaso y en la incertidumbre no quieren asumir responsabilidades.

Para un funcionario responsable cualquier tentativa de reforma constituye una aventura peligrosa, cuyos fracasos le serán sin duda imputados, en tanto que es seguro que no se le atribuirán los éxitos”.<sup>3</sup>

Una imagen viva del apego a la rutina es el experimento realizado por el naturalista francés Jean-Henri Fabre con orugas procesionarias. Estos animales son cierto tipo de comején, cuya característica es que cuando se desplazan hacia un lugar en busca de alimento, lo hacen en procesión, en tal forma que la cabeza de cada oruga va rozando la cola de la que le precede.

“Fabre logró desviar un grupo de estas orugas hacia el borde de una maceta grande. Poniendo en contacto la última con la primera, logró formar con ellas un círculo completo, en el cual se mantuvieron girando alrededor de la maceta, en una procesión inexorable sin principio ni fin.

Fabre esperaba que con el tiempo las orugas se darían cuenta de la futilidad de su marcha y tomarían un rumbo nuevo. Pero la fuerza de la costumbre fue tan fuerte que la procesión se mantuvo girando en círculo

---

<sup>3</sup> E. Bonnefous. *La Reforma Administrativa*. B. O. F. Madrid. 1960. p. 74.

alrededor de la maceta durante siete días con sus noches. El agotamiento y posteriormente el hambre, hicieron que se terminase la procesión".<sup>4</sup>

Esta es la imagen que da, en algunos casos, la burocracia mexicana.

En cuanto a los intereses particulares (intereses creados) que se oponen a cualquier reforma ("A río revuelto, ganancia de pescadores"), es necesario, para vencerlos, una voluntad política sostenida al más alto nivel.

## 7.2 OTROS OBSTACULOS

No son pocos los obstáculos específicos para la tecnificación de la administración de personal en el sector público.

No pretendemos hacer aquí un análisis exhaustivo de ellos, lo que será motivo de distinto estudio. Sólo pasaremos revista a los problemas más conocidos y comentados.

## 7.3 OBSTACULOS DE CARACTER ECONOMICO

Se ha dicho que aplicar en el Sector Público las técnicas que hemos descrito cuesta mucho dinero.

Se dice, entre otras cosas, que el presupuesto federal no permitiría pagar los salarios necesarios para reclutar a los mejores hombres para el servicio público, en competencia con el mercado de trabajo. ¿No sería posible racionalizar el trabajo y tener menos pero mejores empleados, mejor pagados? ¿Será cierto que uno de los deberes del Gobierno es dar empleo en sus oficinas a los ciudadanos que no encuentren otra ocupación? El trabajador del Estado se ve a menudo compelido a tener otro empleo complementario, lo que reduce su eficiencia, pero no disminuye la erogación del Gobierno.

Por otra parte, la remuneración del servidor público, especialmente en ciertos niveles, está integrada por el sueldo nominal, el sobresueldo, la compensación, las horas extras y el pago con cargo a la partida de Imprevistas. El sueldo nominal es, muchas veces, la parte menos importante de la remuneración. Esta práctica, además de que complica la administración de salarios, llegado el caso de jubilación, como el jubilado recibe una pensión insuficiente porque sólo comprende el sueldo, las oficinas retienen en el servicio a ancianos que no se quieren jubilar. De otra manera, si se jubilara al personal tomando como base todas sus prestaciones, "quebra-

<sup>4</sup> W. A. Smith. *O. y M. Un Instrumento de la Reforma Administrativa*. C.A.P. San José Costa Rica, 1969, p. 1.

ría” el fondo de pensiones, que se ha ido integrando tomando como base el sueldo nominal.

Se dice también que, independientemente del valor del salario, es muy costosa la aplicación de las técnicas de reclutamiento y selección, de adiestramiento, de motivación, de análisis y valuación de puestos, de calificación del desempeño, etc. Que dada la magnitud de la población burocrática, ésto representaría un gasto que el Gobierno pudiera no soportar.

De ninguna manera debe verse la aplicación de las técnicas como un gasto, sino como una inversión recuperable con el aumento de eficiencia. Las técnicas de reclutamiento y selección permitirán tener empleados más honestos. El adiestramiento permitirá tener empleados más capaces; la motivación permitirá tener empleados con más espíritu de cooperación y de servicio; el análisis y la valuación de puestos permitirán poner al hombre adecuado en el puesto adecuado; la calificación del desempeño, además de ser un instrumento de control del rendimiento, será un estímulo para el trabajador.

#### 7.4 OBSTACULOS DE CARACTER POLITICO

Es cierto que la conducta humana no puede explicarse por medio de una sola motivación como querían los psicoanalistas, ni mucho menos exclusivamente por medio del deseo de poder, como suponía en cierta forma Adler.

“La habilidad para manipular a otros es hereditariamente placentera”, escribía.<sup>5</sup>

Pero también es cierto, como lo ha hecho notar Bertrand Russell,<sup>6</sup> que entre las varias diferencias que existen entre el hombre y los animales, una de ellas, de carácter emocional, consiste en que algunos deseos humanos, a diferencia de los deseos manifestados por los animales, son esencialmente ilimitados e incapaces de satisfacción completa. Entre los deseos infinitos del hombre se encuentran los deseos de poder y de gloria.

En la administración pública, la conducta del administrador se ve grandemente influida por el deseo de poder: poder sobre los hombres, o poder sobre las cosas, que se traduce en poder sobre los hombres. La importancia de un puesto se mide por el número de subordinados o por el presupuesto que maneja. Reducirle a un jefe el número de sus subordinados, aunque sea como consecuencia de un estudio de racionalización del trabajo, será empresa difícil.

<sup>5</sup> W. Gellerman. *Motivation and Productivity*. AMA. Nueva York. 1963. p. 109.

<sup>6</sup> B. Russell. *El Poder en los Hombres y en los Pueblos*. Editorial Losada. Buenos Aires. 1968.

¡Imagínense ustedes la fuerza política que significa para un Oficial Mayor su facultad de nombrar, de fijar el sueldo, de ascender o despedir al personal de su Secretaría! ¿Será fácil la implantación de procedimientos racionales de administración de personal que mengüen esas facultades? ¿Será capaz de renunciar a ellas un Presidente electo, mediante el establecimiento de un servicio civil de carrera, si ello significa disminuir la posibilidad de “colocar” a sus partidarios que lo ayudaron durante su campaña?

### 7.5 OBSTACULOS DE CARACTER PSICOLOGICO

Además de la resistencia al cambio, del apego a la rutina, existe una fuerte resistencia a aprovechar el desarrollo de las Ciencias Sociales en la administración de los recursos humanos es, en su mayor parte, la aplicación de principios descubiertos en las ciencias sociales.

“ Toda decisión tiene consecuencias que se traducen en el comportamiento humano... El buen administrador depende, en grado considerable por cierto, de su capacidad de predecir y controlar la conducta de los hombres a su cargo, de manera que sus acciones produzcan los resultados apetecidos... Muchos gerentes están de acuerdo en que se duplicaría, por lo menos, la eficiencia de sus organizaciones si fuesen capaces de explotar al máximo el potencial humano, desconocido, con que actualmente cuentan”.<sup>7</sup>

Douglas McGregor se lamenta de que la administración de personal siga siendo una actividad práctica, basada en la intuición, en la corazonada, en el “colmillo” de los administradores, en lugar de aprovechar los adelantos logrados por la Psicología y las Ciencias Sociales durante el presente siglo. En cualquiera otra actividad profesional, el ingeniero o el médico, por ejemplo, aplican los conocimientos que han aportado las ciencias físicas o matemáticas, o las ciencias de la salud, para diseñar y construir una obra, o para hacer el diagnóstico y decidir la terapia para un paciente.

“El profesional aprovecha su saber científico y el de sus colegas, así como el que haya ido adquiriendo con su experiencia personal. Del grado en que utilice las dos primeras categorías de saber, con preferencia a la tercera, depende, entre otros factores, el criterio para distinguir al hombre de carrera del profano”.<sup>8</sup>

El adelanto logrado por las ciencias administrativas en los últimos años

<sup>7</sup> Douglas McGregor. Op. cit. p. 16.

<sup>8</sup> Douglas McGregor. *El Aspecto Humano de las Empresas*. Editorial Diana. México. 1969. p. 15 y sigs.

ha hecho posible que el administrador se convierta en “hombre de carrera” o profesional.

Lo que pasa en el campo de la administración de personal es que cada administrador se considera científico social por sí mismo. Su experiencia personal con la gente desde la niñez, ha sido tan intensa que apenas siente la necesidad de consultar con otras fuentes para conocer el comportamiento humano.

Insisten en que la administración es un arte para negar la importancia que tiene el saber sistemático para la práctica. Mientras el administrador no someta a estudio la validez de sus convicciones personales no es probable que pueda aprovecharse de las ventajas científicas. El conocimiento de las ciencias sociales no constituye un caudal pequeño, pero frecuentemente va en contra de la experiencia personal y de algunos sueños acariciados con ilusión. Lo mejor y más fácil es desentenderse del saber científico, so pretexto de que siempre puede haber en él imperfecciones y deficiencias.

Con relación a este punto quisiera hacer un paréntesis para contar la anécdota que el Dr. Arturo Rosenblueth, eminente investigador mexicano, recientemente fallecido, registra en su libro *Cerebro y Mente*.<sup>9</sup> Esta anécdota muestra la actitud del científico en oposición a la del administrador práctico:

“Mi discusión del método experimental lleva implícita una distinción radical entre el experimentador y sus leyes y teorías, por una parte, y por la otra los datos o hechos que estudia. Hace muchos años que adopté el siguiente lema para mi laboratorio: “En este laboratorio el único que siempre tiene la razón es el gato”. El “gato” al cual se refiere este tema... es cualquier animal que selecciono para realizar mis experimentos fisiológicos... Este lema no es para mí una frase banal o pintoresca; creo que expresa la filosofía del experimentador. Afirma que existe el gato y que existe también el experimentador; que el investigador observa los eventos que se desarrollan en el gato y que formula teorías y leyes abstractas que correlacionan las variables que intervienen en estos eventos, que confronta estas leyes y teorías con los hechos, y que cuando, como sucede a menudo, no hay concordancia entre un hecho rebelde y una bella teoría repudia despiadadamente su modelo abstracto y busca otro que merezca la aprobación del gato”.

Otro motivo que encuentra McGregor, igualmente importante, para que el administrador no utilice los conocimientos de las Ciencias Sociales se refiere a la equivocada idea que éste tiene de la naturaleza del control en el campo de la conducta humana.

<sup>9</sup> A. Rosenblueth. *Cerebro y Mente*. Siglo XXI Editores. S. A. México. 1970. p. 17.

“En Ingeniería, el control consiste en acomodarse a las leyes físicas. No se trata de que la naturaleza se someta a nuestros deseos. Así, por ejemplo, no abrimos canales con la idea de que el agua vaya a correr hacia arriba, ni extinguimos un incendio con petróleo. En el campo de los fenómenos físicos el control supone la selección de los medios adecuados a la índole de los fenómenos implicados.

En las situaciones humanas ocurre otro tanto, sólo que muchas veces nos empeñamos en abrir canales para que el agua corra hacia arriba. Muchos de nuestros intentos por controlar la conducta humana violan directamente la naturaleza del hombre en lugar de presentar adaptaciones selectivas. Consisten en procurar que la gente se comporte como nosotros queremos, sin atender a las leyes de la naturaleza. Por eso no podemos esperar en este campo mejores resultados merced a una actividad equivocada.

Cuando no logramos los resultados que nos habíamos propuesto tendemos a buscar la causa en cualquier parte menos en donde casi siempre suele estar: en nuestra selección de métodos equivocados de control. El ingeniero no culpa al agua de que fluya hacia abajo y no hacia arriba, ni de que los gases se expandan y no se condensen con el calor. En cambio cuando los individuos no reaccionan a las decisiones de la gerencia, como se espera y desea, lo corriente es reprochárselo a ellos. Sus absurdos, su falta de cooperación, su pereza; es la única explicación de lo que ha ocurrido; nunca es falta de la gerencia al no saber seleccionar los medios adecuados de control. . . .”<sup>10</sup>

A primera vista, las observaciones anteriores son tan claras que parecen no tener objeción; sin embargo, ponerlas en práctica es difícil porque se oponen a un conjunto de hábitos de pensar y de obrar, profundamente arraigados en la conciencia. Para justificar tal actitud se arguye que los principios del científico social son meramente teóricos y sin relación con las realidades a las que tienen que aplicarse. La administración es un arte.

“En las ciencias físicas hay muchos fenómenos teóricos que no pueden realizarse en la práctica. Ejemplos son el cero absoluto y el vacío perfecto. Otros, como el poder nuclear, y los vuelos espaciales tripulados fueron reconocidos como posibles teóricamente mucho antes de que se llevaran a la práctica. Aún así la teoría no deja de ser menos útil. De no ser por nuestras convicciones teóricas ni intentaríamos siquiera desarrollar los medios para que el hombre pudiera lanzarse a la conquista del espacio”.

“De la misma manera, las ideas y teorías respecto a la naturaleza humana preceden a cualquier innovación en el campo de la administración de los recursos humanos. . . . Algunas de esas probabilidades no pueden llevarse al campo de la realidad inmediatamente, como acontece también en el desarrollo de nuevas teorías de las ciencias físicas, y otros quedan por realizarse indefinidamente. Puede ocurrir que sean demasiado costosas o, sen-

---

<sup>10</sup> D. McGregor. Op. cit., p. 20.

cillamente, que no llegue a descubrirse la manera de construir la maquinaria precisa".<sup>11</sup>

Pero es necesario reconocer las deficiencias de los métodos vigentes; aceptar que la situación actual provoca el desperdicio de los recursos humanos para "sentir impulsos de introducir cambios, descubrir nuevos estilos para organizar y orientar los esfuerzos humanos, aun reconociendo que la organización perfecta es prácticamente inasequible, como el vacío perfecto".

Pueden parecer de momento insuperables los problemas que plantea la aplicación de tales principios. Pero es posible someterlos primero a pruebas limitadas y sus teorías ensayadas en circunstancias favorables, como se hizo con los vuelos espaciales, antes de lanzar a los hombres al espacio.

## 7.6 OBSTACULOS DE CARACTER SOCIAL

Además de los obstáculos enunciados, se presentan algunos otros de carácter social derivados de costumbres establecidas, de estructuras constituidas, de formas de vida aceptadas.

"Las características de tal régimen (burocrático) son una pasión por la rutina en la administración, el sacrificio de la flexibilidad a la rigidez del reglamento, demora en la adopción de decisiones y resistencia a embarcarse en experimentos".<sup>12</sup>

Muñoz Amato les llama síntomas patológicos y los enuncia así:

1. Rutinación excesiva.
2. Obsesión con los trámites.
3. Subordinación de los valores primarios a los de tipo instrumental.
4. Legalismo exagerado.
5. Fobia contra la individualización de las decisiones.
6. Autoritarismo.<sup>13</sup>

Por último, se señalan entre otras, como notas de carácter social persistentes en la burocracia:

Nombramientos a base de compadrazgo y nepotismo;  
 Autoridad burocrática;  
 Excesivo formulismo;

<sup>11</sup> D. McGregor. Op. cit., p. 62.

<sup>12</sup> H. J. Laski. *Burocracia*. Citado por D. Wako. Op. cit., p. 53.

<sup>13</sup> P. Muñoz Amato, *Introducción a la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica. México. 1962. Tomo II. p. 44.

Falta de orden y disciplina;  
Desperdicio de recursos;  
Ausentismo;  
“Aviadores”;  
Tertulias;  
Abusos de autoridad;  
Tortuguismo;  
Peculado;  
Falta de conciencia de servicio;  
Despotismo, servilismo;  
Negligencia;  
Falta de creatividad;  
“Mordida”, cohecho;  
Arbitrariedad.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> J. C. Tonix R. *La Burocracia*. Revista Mexicana de Ciencia Política, UNAM No. 60. Abril-junio. 1970. p. 191.