

Algunos trabajos presentados en el Congreso

EL RENACIMIENTO DE LA GERENCIA DE PERSONAL PÚBLICO. UNA RESPUESTA AL CAMBIANTE AMBIENTE MUNDIAL

Por JULE M. SUGARMAN y ALAN K. CAMPBELL

(Estados Unidos de América)

En esta presentación describiremos *a)* las opiniones prevalentes sobre la gerencia pública; *b)* aquellos cambios que están incrementando las demandas de reforma, y *c)* dieciséis proposiciones sobre cambios en el manejo de personal que creemos pueden ser de utilidad.

En octubre del 1979, funcionarios y académicos gubernamentales de unos 70 países y 30 organizaciones internacionales asistieron a la Conferencia Internacional sobre el Mejoramiento de la Gerencia de Personal Público (1). Más de 375 personas participaron en la discusión vigorosa de los asuntos emergentes en relación con el manejo público. Tema dominante en la mayoría de

(1) La conferencia fue auspiciada por el Comité Internacional de Planificación, el Instituto Internacional de las Ciencias Administrativas, el Consorcio Americano sobre Administración Pública Internacional y otras organizaciones.

esas discusiones fue el empleado público. De todos los rincones del mundo oímos comentarios y preocupaciones similares:

- la baja productividad de los empleados públicos;
- la falta de contabilidad de los empleados públicos;
- la ineficiencia de las medidas disciplinarias dirigidas a los empleados públicos;
- la falta de relación entre compensación y rendimiento;
- la falta de sensibilidad y cortesía al público de parte de los empleados públicos;
- la imagen negativa y la falta de confianza en los empleados públicos.

Nuestras experiencias en la conferencia de Washington confirmaron impresiones recogidas en las conferencias de Salzburgo en 1978 y 1979 de la Asociación Internacional de Manejo de Personal, y en las conferencias del OECD de 1979 en Madrid y París. La atención dada al manejo del personal público en esas reuniones estuvo de acuerdo con lo que habíamos oído de los varios cientos de visitantes que en los últimos años han venido a la Oficina de Manejo de Personal de los Estados Unidos (anteriormente la Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos). Creemos que esas preocupaciones marcan el renacimiento de la gerencia del personal público. El campo se está moviendo más allá de la preocupación tradicional en *a)* los asuntos estructurales que afectan la autoridad gerencial, y *b)* el control del ingreso *a/*y el movimiento dentro de los sistemas del servicio civil, hacia el énfasis en el manejo de la fuerza de trabajo; un esfuerzo por lograr que las organizaciones y el personal que las conforma funcionen en armonía con sus más altas capacidades.

La identificación virtualmente universal de estas necesidades estuvo acompañada por una humildad también casi universal de parte de los participantes en la conferencia con respecto a lo que debía hacerse. Hay muchas ideas y programas nuevos en etapas iniciales, pero ningún grupo quiso proclamar que tenía *la respuesta*.

Por el contrario, muchas personas hablaron sobre la necesidad de una diversidad de accesos; de adaptar filosofías y sistemas

gerenciales al estado actual y a la cultura de cada organización pública.

Nos parece claro que el renacimiento actual en la gerencia de personal público producirá soluciones pluralísticas de entre las cuales los líderes públicos puedan escoger las «mejores» para su situación. Hacemos hincapié en la palabra «mejores» porque la selección de sistemas y filosofías públicas hoy día es casi siempre una de opciones entre valores antagónicos. Estos valores tienen que ser «balanceados», y el balance correcto puede variar en relación con el tiempo y el lugar. Las soluciones son raras veces, si es que lo son alguna vez, «correctas», son solamente «mejores» en su totalidad.

De todos modos, hay cambios sociales comunes que han producido este nuevo reto al manejo del personal público. A continuación describimos estos cambios, seguidos de un juego de proposiciones generales que creemos son la base de una respuesta satisfactoria a este reto.

Lo que ha cambiado

¿Qué ha cambiado tanto en todo el mundo como para ocasionar un crecimiento tan radical del interés en el manejo del personal público? (2). Vislumbramos varios factores importantes:

— Hay una creciente realización de las severas limitaciones de los fondos públicos; la certidumbre de que el público ya no está más dispuesto a tolerar las proporciones siempre crecientes de la economía que se consumen por el sector público. La mayoría de las sociedades desean reducir, no aumentar, la proporción de los impuestos en relación con el producto nacional bruto (3). La protesta contra los impuestos es muy evidente en los Estados

(2) Entre paréntesis, queremos señalar que en los Estados Unidos el interés en la Gerencia de Personal en el sector privado ha crecido también dramáticamente. Los más altos oficiales de personal en el mundo de las corporaciones están gozando ahora de más rango, autoridad y salario.

(3) Comentando sobre el borrador provisional de esta presentación, Sakari Kander, subdirector del Ministerio de Finanzas de Finlandia, indicó: «Debería existir una manera de decirle al público que él mismo ha establecido como meta la lucha por establecer la llamada sociedad beneficiante, y que esto no se puede lograr sin pagar el precio (¡impuestos!).»

Unidos, donde casi todos los gobiernos han reducido intensamente la tasa de crecimiento en el personal y en los gastos. La tasa de crecimiento de empleos en las agencias públicas en los Estados Unidos ha declinado en términos absolutos y en forma sustancial en proporción al empleo total. Más de veinte estados han adoptado legislación o han hecho cambios constitucionales limitando la imposición de impuestos. Existe un mensaje claro para los administradores públicos de que, como el presidente Carter ha enfatizado repetidamente, tenemos que «hacer más con menos».

— A pesar de la preocupación con los gastos, no ha disminuido la creciente demanda de más servicios públicos para un mayor número de personas. La evidencia en los Estados Unidos en encuesta tras encuesta de la opinión pública señala que la ciudadanía rechaza cualquier sugerencia de reducción general o específica en los servicios públicos. De hecho, existe un aparente apoyo público considerable para un mejor sostén gubernamental de servicios de salud, protección policíaca, mejoras a la transportación y medidas más fuertes de defensa nacional.

— Las estadísticas a mano indican que es escaso, y algunas veces inexistente, el crecimiento en la productividad de los empleados públicos (4). En los Estados Unidos la experiencia en la productividad pública muestra aumentos recientes que no van más allá del 1 por 100 por año. En este respecto, las proporciones de productividad pública parecen estar paralelas a las del sector de servicio, comparando desfavorablemente con el sector manufacturero.

— Los gobiernos han progresivamente a) reconocido la creciente complejidad de los muchos problemas, y b) decidido asumir tareas más difíciles. Esa complejidad parece estar basada en varios tipos de circunstancias:

a) La existencia de inter-relaciones extraordinariamente complicadas y/o conflictos entre programas gubernamentales (e. g. la

(4) Alan Christenson, presidente de la Asociación Internacional de Manejo de Personal, señala que «una de las razones mayores por la baja productividad en las áreas de servicio de ambos, el sector público y el privado, es el impacto positivo de los cambios tecnológicos en el aumento de la productividad en las áreas de servicio. Debido a que esta tendencia está aminorándose, las áreas de servicio tendrán que depender en forma progresiva del mejor manejo de los recursos humanos para incrementar la productividad».

producción de energía vs. la protección del ambiente; la imposición de salarios mínimos vs. la creación de empleos para jóvenes desempleados, o el uso de pesticidas para aumentar las cosechas vs. el daño a la salud pública debido a sus efectos tóxicos).

b) La creciente internacionalización de la sociedad en la que decisiones y eventos políticos, económicos, militares, sociales y religiosos en un país, tienen impacto instantáneo en muchos otros países. Este factor se ha visto grandemente afectado por el crecimiento explosivo de la radio, la televisión y otras formas de comunicación. Similarmente, los estudios y viajes en el extranjero son disfrutados ahora por más y más gente de diversos tipos.

c) Los gobiernos usan ahora equipos y sistemas extremadamente sofisticados (e.g. plantas nucleares, controles de tráfico aéreo computarizados, proyectos de manejo masivo de agua y amplias inoculaciones contra enfermedades). Las consecuencias del error humano en estos proyectos técnicamente sofisticados están empujando las fronteras del conocimiento con poca oportunidad de hacer pruebas experimentales contra posibles daños. El error humano puede producir consecuencias demasiado horrendas para contemplarlas. Algunos proyectos han experimentado la ley de consecuencias involuntarias, esto es, desarrollos negativos colaterales que no se anticiparon. Estas complejidades ponen en tensión las mentes y las emociones de los funcionarios públicos y frecuentemente les hacen confrontar dilemas morales.

-- Hay un resurgimiento de las fuerzas centrífugas que tienden a disgregar la sociedad. Las diferencias étnicas y lingüísticas, consumidores vs. productores, diferencias en ideologías religiosas, y la hostilidad entre regiones, son en forma creciente fuerzas con las que hay que contender (5). Las diferencias entre pueblos, que creíamos habían disminuido en importancia, constituyen algunas veces ahora serias amenazas para la estabilidad y progreso de las

(5) William Danielson, ex presidente de la Asociación Internacional de Manejo de Personal y uno de los asesores del Gobierno de Nepal, identifica un problema similar: «En Nepal yo encontré que un 70 por 100 de los más altos servidores públicos de ese país provenían de un área donde habita el 5 por 100 de la población nacional (el valle Kathmando). Eu Surinam existe el problema de constituir un nuevo servicio civil que incluya los tres grupos étnicos mayores. Tanto en un país desarrollado como en un país subdesarrollado, los problemas de incluir dentro de un sistema gubernamental de personal todos los diversos elementos de la nación son muchos.»

naciones. Consideremos, por ejemplo, las animosidades regionales entre partes de los Estados Unidos; o la emergencia del movimiento separatista francófilo en lo que fue una vez la estable Canadá; o la persistencia obstinada de antagonismos tribales entre los Estados africanos modernos.

— Las fuentes de información masiva continúan concentrando su implacable y por lo general nada simpático reflector sobre los funcionarios públicos, tanto electos como del servicio civil. Cada detalle de los actos personales y oficiales del empleado público es difundido ampliamente. En muchos casos esto se extiende hasta a la familia y los amigos del empleado. El problema se agrava por la naturaleza desequilibrada de los medios de información que rehúsan tercamente dar a conocer historias positivas. Similarmente, en muchos casos, magnifican en forma desproporcionada los errores de omisión o de comisión de los funcionarios públicos. Como ha dicho un comentarista norteamericano, «nuestros sistemas de comunicación tienen una limitada capacidad para exponer lo malo e ignorar lo bueno».

— La noción persiste en la mente del público de que algo debe hacerse para resolver cada problema, sin importar el grado de su importancia. Alguien nos ha llamado «la sociedad asegurada» porque hacemos tanto esfuerzo para proteger al pueblo, aun a grupos e individuos que pueden protegerse a sí mismos, contra pérdidas, daños e inequidades. De esta situación, cuyo costo puede muy bien estar más allá de nuestros medios, ha emergido un nuevo concepto, el «garantismo».

— Finalmente, en una economía de altas aspiraciones y recursos restringidos, los funcionarios públicos se encuentran a sí mismos como árbitros de quién recibirá qué. ¿Tendremos centros de cuidado infantil diurnos o centros de cuidado para envejecientes? ¿Diálisis de riñón para los adolescentes o para el padre trabajador? El análisis del costo de beneficios no puede contestar estas preguntas: los discernimientos morales son limitados; con todo, el dirigente público tiene que actuar. Los líderes políticos y los servidores públicos que en todo el mundo operen en este medio ambiente tienen que tener un alto grado de habilidad y eficacia si la sociedad va a prosperar o aún a sobrevivir.

Las deficiencias que pudieron ignorarse o tolerarse en el pasado son ahora objeto de seria preocupación (6).

En los Estados Unidos hay una proliferación de agencias de vigilancia que juzgan *ex post facto* cómo los directivos se comportan o lo dejaron de hacer. Hemos atestiguado una vasta expansión de nuestra agencia central de auditoría (la Oficina General de Contabilidad), el personal asignado a comités congresionales, así como el establecimiento de inspectores generales en todas las principales dependencias. Algunos de esos observadores parecen creer que el éxito de su misión es medido a base de cuanto encontraron malo y la medida en que proveen material expositivo a los órganos de información. La situación se complica más, por el aumento en la legislación sobre «la libertad de información» que puede desalentar al más sincero trabajador profesional. Finalmente, el concepto que tiene el público de derecho del empleado a hablar individualmente contra las normas y acciones organizacionales que son contrarias a su percepción del interés público, la eficiencia, la mala administración y la corrupción, está ahora incorporada en la legislación que prohíbe la venganza contra tales empleados.

El impacto colectivo de estos factores crea enormes presiones sobre los oficiales de primera línea que pueden desanimar a gente de talento a unirse y permanecer en el servicio público.

Qué ofrece la Dirección de Personal

Esto nos trae entonces al papel que juega el manejo de personal en la arena pública, y al acrecentamiento de su capacidad para responder a los cambios circunstanciales.

(6) Edgar Gallant, presidente de la Comisión de Servicio Público de Canadá, añade otro punto de vista: «Me preocupa que los efectos combinados de tres tendencias diferentes pueden resultar en un serio debilitamiento de la que yo estimo ser una de las más fundamentales características de nuestro servicio público, esto es, su real y clara imparcialidad. Estas tendencias son: la clara politización de los nombramientos a niveles superiores de los servicios federales y provinciales, la conversión de la creciente preocupación por los derechos humanos en argumentos para liberalizar las restricciones existentes sobre el involucrimiento de los servidores públicos en actividades partidarias y el creciente involucrimiento de los sindicatos de servicio público en actividades políticas partidarias.»

Dentro de la experiencia norteamericana, el reciente renacimiento del interés en el manejo del personal público es un reflejo de un espíritu anterior de reforma. El resurgimiento de la Administración pública como campo de estudio coincidió con el movimiento de reforma en la política norteamericana. Una de las primeras victorias de ese movimiento fue la aprobación de una medida de reforma de personal, la Ley Pendleton de 1883, creando el Servicio Civil.

Con el tiempo, el énfasis en la administración se ha desviado hacia otras áreas. En particular, el análisis de normas y de asuntos presupuestarios desde una perspectiva cuantitativa ha venido a ocupar la atención de administradores e investigadores. Se ha tratado de desarrollar nuevas estrategias presupuestarias tales como el presupuestar a base de programa y ejecución con base en cero. Sin embargo, con la aprobación de la Ley de Reforma del Servicio Civil de 1978, la administración de personal ha vuelto a su posición original como uno de los focos de la Administración pública. Dentro del espacio de menos de cien años, el manejo de personal público ha aumentado, caído y vuelto a subir como concepto primordial en la gerencia del sector público.

La cuestión que planteamos ahora es cómo puede la profesión de personal público equipararse para encarar el desafío de los tiempos actuales (7). La gerencia de personal público ha sido extrañamente ignorada en años recientes por la comunidad de la administración pública, pero ahora muestra señales de renacimiento con el aumento en el número de estudiantes post-graduados, el interés en la investigación y los intensos niveles de actividad en las organizaciones profesionales.

(7) Yehezkel Dror, del Instituto de Relaciones Públicas «Leonard Davis», de la Universidad Hebrea de Jerusalén, ha levantado una nota de precaución: «Aunque esencial y de mucha utilidad, no se puede esperar mucho de una mejor Gerencia de Personal. No le será imposible superar los límites ingéritos en la capacidad de gobernar, según usted los detalla. El esperar demasiado sólo llevará a frustraciones contraproducentes.» Dror indica además: «Una cuestión interesante es si la creciente ineptitud de los políticos impone cargas adicionales al personal público, que debe compensar las debilidades de los políticos (un fenómeno bien común en Europa, pero menos percibido en los Estados Unidos).»

Proposiciones para el manejo del personal público

La búsqueda de una estrategia universal para el estudio de las organizaciones puede remontarse hasta el trabajo del sociólogo alemán Max Weber. El modelo de «burocracia» de Weber fue un intento por construir un tipo ideal de organización de manera de poder orientar y ordenar el conocimiento de cómo funcionan las organizaciones. Sin embargo, desde la obra de Weber hasta la era presente, la complejidad de las grandes organizaciones públicas se ha tornado crecientemente aparente. A pesar de esta complejidad, existen ideas o proposiciones fundamentales que pueden guiar nuestro pensamiento actual acerca del manejo del personal público en las grandes estructuras organizativas. Estas proposiciones están fundamentadas principalmente en un trasfondo norteamericano, pero sugerimos que pueden ser útiles en todo el mundo para determinar cómo hacer que nuestras dependencias públicas funcionen mejor en las circunstancias de hoy.

Primera proposición

Estamos firmemente convencidos de que el determinante más importante para el éxito de un programa de manejo de personal es el grado en que esté basado en el comportamiento de los gerentes de la organización. Ya sea que la función sea de reclutamiento, examen, establecimiento de normas de ejecución, adiestramiento, negociación, disciplina o establecimiento de compensación, es la participación del gerente/supervisor la que es crítica.

Nuestra experiencia en los Estados Unidos está repleta de ejemplos de sistemas desarrollados e instalados por expertos de personal que no fueron nunca aceptados o usados como se pretendía por los gerentes. Así, por ejemplo, contamos con sistemas de evaluación de rendimiento que clasifican a 99 por 100 de los empleados como satisfactorios. De manera similar, hemos elaborado técnicas de examen que de un modo u otro se las arreglan para excluir a los mismos individuos que los gerentes estiman como los más capacitados. Estamos ahora iniciando en los Estados Unidos un esfuerzo concertado por involucrar a los gerentes en la evaluación de las calificaciones de los solicitantes, establecien-

do normas de ejecución, y determinando el aumento en la compensación a base del rendimiento. Simultáneamente, estamos delegando a las agencias y funcionarios operantes muchas de las decisiones que antes tenían que hacerse centralmente.

Aunque la necesidad de envolver a los especialistas en personal en el equipo de gerencia no puede negarse, la época de dejarles tales funciones a ellos ya quedó muy atrás. Ahora reconocemos que la buena gerencia requiere para envolverse en el manejo activo del personal. Por ejemplo, para proveer la compensación que estimule una mejor ejecución de parte de los empleados, los gerentes tienen que hacer decisiones difíciles para asignar, por lo menos, algunos dineros en forma arbitraria, de acuerdo con el rendimiento. Esto requiere que los gerentes tengan control sustancial sobre las decisiones relativas a aumentos de salario, incluyendo algún grado de control sobre si se deben conceder aumentos a todos los empleados a base de antigüedad tanto como en razón de los llamados aumentos en el costo de la vida. El proceso es más eficiente cuando los superiores hacen a los gerentes responsables por hacer las distinciones apropiadas en relación con la compensación. También es cierto que los especialistas en personal, mediante la ampliación de sus propios horizontes, pueden hacer grandes contribuciones a la gerencia. El cambiante papel de los gerentes y de los especialistas en personal, mediante la ampliación de sus propios horizontes, pueden hacer grandes contribuciones a la gerencia. El cambiante papel de los gerentes y de los especialistas en personal requiere un adiestramiento sustancial de ambos.

En vista de los papeles claves de los gerentes y su impacto sobre la producción, reconocemos que una avenida particularmente prometedora para mejorar su eficiencia es la de mejorar los métodos que usamos para identificarlos y seleccionarlos.

Segunda proposición

Como segunda proposición sugerimos que es necesario que haya una cuidadosa evaluación de los valores relativos a la uniformidad y a la diversidad en el sistema de personal. Por su misma naturaleza, los sistemas de servicio civil tienden a enfati-

zar la uniformidad en toda la organización. Nuestra propia experiencia sugiere que los grandes servicios públicos son demasiado heterogéneos en función, geografía y tipos de empleados como para tolerar un sistema uniforme. La filosofía subyacente que apoya la uniformidad es el deseo de equidad. Ciertamente que no podemos negar el concepto de equidad, pero sugerimos que:

— La equidad es un asunto extremadamente complicado como para igualarse con la uniformidad en el trato. Así, pues, el intento de usar el mismo sistema de evaluación para un mecánico de aviación y un científico investigador probablemente no será visto como justo por ninguno de ellos; tampoco es muy posible que produzca información alguna de utilidad para los gerentes. En la misma vena, dos empleados públicos haciendo el mismo trabajo por el mismo salario en comunidades diferentes, donde las tasas de pago del sector privado varían con amplitud, seguramente sentirían que no están siendo tratados con equidad. El empleado público en la comunidad de más altos salarios sentirá que está siendo mal pagado.

— Las necesidades y capacidades de la gente son tan diversas que las prácticas uniformes no se perciben por los empleados como justas. La naturaleza del trabajo varía tanto, que la práctica uniforme rendiría resultados uniformes. Así, un sistema de pago basado en incentivos puede ser apropiado para trabajadores de la manufactura, pero singularmente inapropiado para bomberos.

— El deseo de los empleados por controlar su propio tiempo está aumentando. Por lo tanto, empleos parciales y horarios alternados se hacen necesarios para permitir la flexibilidad en las horas de trabajo. Estos prometen programar el trabajo de acuerdo con los ritmos apropiados para las situaciones e individuos específicos. Al mismo tiempo, pueden incrementar la satisfacción del empleado y su motivación en el trabajo, así como ahorrar energía y brindar mejor servicio al público.

Tercera proposición

Como tercera proposición sugerimos que la gerencia de personal debe, seria y crecientemente, valorizar al individuo. El sistema de personal altamente estructurado y rígido que ve a los

individuos simplemente como engranajes en una máquina es un sistema destinado al fracaso. Con el incremento en la sofisticación de nuestra fuerza trabajadora existe una creciente demanda de parte de los individuos por (a) participar en las decisiones relativas al trabajo que debe hacer; (b) ejercitar algún control sobre los métodos de trabajo; (c) realizar tareas significativas y gratificantes. El crecimiento de la gerencia participatoria, la evolución de normas profesionales y el uso de la reestructuración de tareas son todas reacciones a las necesidades de trabajadores y gerentes modernos (8).

Mirando al futuro, esperamos ver un aumento en la demanda por oportunidades para efectuar cambios profesionales, así como en el número de personas en busca de segundas y terceras profesiones. En forma similar, la continuidad en el trabajo se verá crecientemente interrumpida por ausencias con motivos educacionales, familiares, de servicio voluntario y recreacionales. El problema de evitar el hastío puede muy bien ser el mayor reto del futuro.

Cuarta proposición

Como cuarta proposición sugerimos que los programas de personal público son realmente diferentes en algunos aspectos de los correspondientes en el sector privado. Aquéllos tienen que responder a metas públicas que son más amplias que las de la productividad o «la ganancia neta» de las compañías privadas. Las organizaciones gubernamentales tienen que estar preparadas para tolerar algunas contradicciones en sus metas y objetivos. Por ejemplo, en períodos de alto desempleo el servicio público puede necesitar ser el patrono de última instancia. Esto puede hacer impropios los métodos tradicionales relativos al sistema de mérito. De igual manera, los métodos tradicionales para determinar mérito puede que tengan que ser reexaminados en consideración a la

(8) Sven Rejerman, del Ministerio de Finanzas de Dinamarca (Departamento del Servicio Civil), informa que, «dentro de la esfera de mi departamento, es el deseo del Gobierno incrementar la Gerencia participatoria; se cree que no es tan sólo necesario, sino que también es una gran idea. Entre nuestras experiencias en esta empresa, quisiera señalar una nueva evidencia del hecho de que la democracia es un asunto que consume mucho tiempo. También el echar dientes ha tomado más tiempo del que la gente esperaba. Quisiera también mencionar un efecto bastante sorprendente: ha habido un grado de descontento aun en aquellas agencias que se creía que ofrecían el mayor sentido de satisfacción en el trabajo».

necesidad de establecer oportunidades de empleo para aquellos grupos que tradicionalmente han sido víctimas de discriminación. Muchos defensores de votos de los principios del sistema de méritos hallan gran dificultad aceptar cualquier desviación de un sistema estricto de competencia. Entendemos su resistencia. Sin embargo, el empleo público es un instrumento legítimo de política pública y debe entenderse en ese contexto. (Entre paréntesis, sabemos que muchos de los métodos de examen que se han defendido a nombre de la competencia estricta han sido encontrados muchos menos que objetivos y válido a base de estudios posteriores.) Es enteramente posible que el mayor beneficio público estribe en proveer experiencias de trabajo-adiestramiento a personas crónicamente desempleadas y significativamente mal preparadas en lugar de relegarlas a una condición permanente de beneficiarios de asistencia pública. También puede ser legítimo que los gobiernos exijan al sector privado hacer contribuciones similares.

Quinta proposición

Como quinta proposición sugerimos que las condiciones de la sociedad hoy en día precisan la movilidad de los empleados de alto rango entre programas, niveles de gobiernos y los sectores públicos, privados y voluntarios. El reconocimiento de la necesidad de interrelación programática entre estos sectores exige personas que hayan servido en más de un sector. Hay un axioma en los Estados Unidos que dice que donde usted está parado depende de donde se sienta. Un oficial federal que ha tenido el beneficio de experiencias gubernamentales a nivel estatal o local puede tener un conocimiento más profundo de las políticas federales prácticas y efectivas. Sugeriríamos ahora que esa proposición sea extendida al nivel internacional. Existen, desde luego, muy pocas oportunidades para que ciudadanos de una nación participen en el servicio público de otra. Hay, sin embargo, un creciente número de organizaciones internacionales que ofrecen la oportunidad de tal experiencia. Es también significativo que las fuerzas militares han desarrollado sistemas para el intercambio de personal. Quizá el tiempo ha llegado de experimentar

con cambios de personal civil entre los servicios públicos nacionales. Como corolario a esta proposición sugerimos que las barreras que impiden el movimiento entre el servicio extranjero y doméstico dentro de una nación sean reducidos, ya que los programas domésticos y extranjeros son sustancialmente interactivos.

Sexta proposición

Como sexta proposición queremos urgir a las organizaciones que examinen críticamente aquellas prácticas de personal que artificiosamente limitan el progreso de personas excepcionalmente competentes. La mayor parte de los sistemas públicos de personal han estado inclinado a: (a) imponer periodos de espera arbitrarios e irrazonables; (b) hacer promociones a base de antigüedad; y/o evaluar el potencial de promoción en base a los años de experiencia. Algunos argumentos pueden hacerse en apoyo de esta práctica en las ocupaciones de tipo clerical, paraprofesional. Sin embargo, son totalmente irrelevantes a las ocupaciones profesionales, técnicas y administrativas, que funcionan en las fronteras del saber humano. Aun las personas mejores educadas pueden encontrarse mal equipadas una década o dos después de haber terminado su educación. Similarmente, pueden encontrarse mal preparadas para encarar los cambiantes valores públicos. Esas personas no deben echarse a un lado así porque sí. Muchas pueden ser readiestradas o reorientadas para un efectivo servicio público. Pero la cuestión fundamental es si ellas o una persona joven sobresaliente pueden servir mejor al público.

En los Estados Unidos, como en la mayor parte del resto del mundo, estamos anticipando un incremento en el número de personas más jóvenes y mejores educadas—los niños de la postsegunda guerra (9)—, que, debido a la disminución en el cre-

(9) Don Neuchterlein, profesor del Instituto Federal para Ejecutivos de los Estados Unidos, dice: «Yo creo que el Servicio Civil de los Estados Unidos atrae una menor proporción de los más talentosos graduados de universidad que nuestros correspondientes en otras sociedades occidentales—la razón más importante—, siendo el hecho de que el servicio público en los Estados Unidos no conlleva el prestigio que tiene en otras sociedades occidentales (y decididamente no tanto como en los países subdesarrollados).»

cimiento del gobierno, encontrarán que las oportunidades de promoción van a estar severamente limitadas. Las estructuras organizacionales y las prácticas de compensación tendrán que cambiar si es que el servicio público quiere retenerlos. Las decisiones concernientes a esta proposición deben tomar en consideración los intereses competitivos de un creciente número de ciudadanos envejecientes—muchos con un alto nivel de talento—que o desean trabajar o se ven forzados a ello por razones económicas. En los Estados Unidos, el Congreso, recientemente, eliminó la edad de retiro obligatorio para los empleados federales y prohibió la discriminación por motivos de edad en todo empleo público y privado.

Séptima proposición

Como séptima proposición urgimos enérgicamente el evitar aquellas políticas que sirven para dar a un individuo el sentido de ser dueño y señor de una posición específica. Aunque estimamos de gran valor el concepto de un sistema de carrera, los derechos individuales tienen que ser expresados a través de todo el sistema más bien que en una posición u organización específica. Los programas y las prioridades gubernamentales cambian constantemente y cualquier gobierno debe estar en libertad de ajustar su fuerza de trabajo correspondientemente. Vislumbramos valores en el garantizar el mantenimiento de niveles de salario siempre y cuando que esa práctica no interfiera con la utilización real del individuo.

Octava proposición

Como octava proposición urgimos un programa total de actividades de adiestramiento y desarrollo como parte de la gerencia de personal público (10). El tiempo es harto pasado cuando la educación anterior al primer empleo de una persona era suficiente para capacitarle para toda su carrera. Mucho de lo que un oficial gubernamental necesita saber no se enseña en las

(10) Hans Pollan, director de Personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, argumenta que «la preservación del capital humano es una crucial obligación de la Gerencia».

escuelas y universidades; mucho de ello se hace obsoleto dentro de unos pocos años. Estos asuntos no se pueden dejar al azar sino que demandan un programa bien organizado que identifique las necesidades de adiestramiento así como un plan bien financiado para satisfacer esas necesidades.

Novena proposición

Como una novena proposición creemos que es vital que el manejo de personal deje de dar énfasis exclusivo a la operación de programas de personal y entre a las áreas estratégicas del manejo de recursos humanos. Concurrentemente, la organización central de personal y los oficiales departamentales de personal deben modificar su papel tradicional de proveer directrices a la gerencia de línea hacia el de servir como consultores y expertos en la utilización efectiva de los recursos humanos de la organización. Confiamos plenamente que en este proceso, el oficial de personal logrará ser parte más integral del conjunto de directivos del más alto nivel. En esta capacidad el oficial de personal tiene que, necesariamente, traer a la posición un alto grado de profesionalismo y cualidades de liderato que servirán no tan sólo para motivar a sus propios subordinados sino también para elevar la imagen de la función de personal.

Décima proposición

Como una décima proposición sugerimos que aquellos que están envueltos en el manejo de personal necesitarán aumentar y agudizar ampliamente sus destrezas en las áreas de motivación, organización del trabajo, el establecimiento de sistemas y procesos y el uso de la tecnología y el capital. Es muy posible que el tiempo invertido en estos asuntos abonará un mayor rendimiento a la inversión que el tiempo dedicado a una más perfecta clasificación de posiciones o determinación de cualificaciones.

Ha sido bien reconocido que las actitudes, las motivaciones y las relaciones de los empleados son frecuentemente más determinativas de su producción que su inteligencia básica y sus

destrezas. Sin embargo, los gerentes de personal en los Estados Unidos han dedicado una relativamente pequeña proporción de su tiempo a trabajar con estos factores. Similarmente, los personalistas muchas veces no ven su papel como uno de bregar con la cuestión básica de cómo se hace el trabajo. Y, sin embargo, alguien debe estar realmente preocupado con la manera de organizar el trabajo para obtener la máxima ventaja de los talentos de la gente así como para compensar las deficiencias de los empleados (11).

Undécima proposición

Como una undécima proposición sugerimos que los gerentes de personal deben ir desarrollando formas innovativas e imaginativas para tratar con los empleados que, por una razón u otra, se han convertido en excedente para las necesidades reales de la organización. Esto puede ocurrir debido a que: *a)* la naturaleza de trabajo ha cambiado; *b)* las destrezas del empleado están obsoletas, o *c)* el rendimiento del empleado ha deteriorado a un nivel marginal aunque no del todo insatisfactorio. Los gerentes frecuentemente permiten que estas situaciones se prolonguen por demasiado tiempo sin tratar de mejorarlas. Por lo tanto, esos empleados permanecen en posiciones que son un drenaje sobre la, en otra forma, ascendente productividad de la organización, y no son personalmente gratificantes para ellos. Estas personas, ignoradas frecuentemente, desarrollan actitudes y prácticas que interfieren con el efectivo funcionamiento de otros empleados. Cada caso necesita tratarse individualmente, pero es casi siempre un hecho que estos individuos tienen el

(11) Willem Steyn, secretario de la Comisión de Servicio Público de Africa del Sur, informa que Africa del Sur ha tomado medidas para reemplazar su Comisión de Servicio Público con una Comisión Administrativa y para introducir un nuevo cadre profesional, que será adiestrado para bregar en forma integrada con las muchas cuestiones involucradas en el fenómeno de gente trabajando. Yo añadiría que mantenemos la posición de que la administración de personal no comienza con la gente, sino de hecho con el trabajo que tiene que hacerse. Estos cambios en Africa del Sur tienen un aparente paralelo en los Estados Unidos con la creación de la División sobre Desarrollo y Efectividad de la Fuerza Trabajadora en la Oficina de Manejo de Personal.

potencial de hacer una mayor contribución a la productividad de la organización si pudieran ser colocados en una posición apropiada a la vez que se les ofrece buena supervisión.

Duodécima proposición

Como una duodécima proposición urgimos la más enérgica concentración en la selección, desarrollo y trato de los supervisores de primera línea, gerentes y ejecutivos. Es nuestra convicción básica que la calidad del liderato hace una enorme diferencia en el funcionamiento de la organización. Debe ponerse especial atención al supervisor de primera línea que, frecuentemente, siente que está excluido del proceso gerencial de hacer decisiones. Asimismo, urgimos que se preste atención a los métodos de seleccionar el personal gerencial. A menudo el rendimiento y la pericia en un área particular de trabajo son los factores exclusivos considerados sin que se preste atención real a las destrezas de supervisión del individuo. Por esta razón, el uso de un nuevo periodo probatorio para posiciones iniciales de supervisión y gerencia, es intensamente deseable.

Decimotercera proposición

Como una decimotercera proposición queremos sugerir la necesidad de hacer hincapié en un programa efectivo de relaciones laborales. La esencia de ese programa es la oportunidad para la comunicación continua, clara y franca. Cada agencia pública y sus empleados tienen que determinar si ésto puede alcanzarse mejor a través de un sindicato, una organización de los empleados, o a través de otros métodos. Pero es absolutamente claro que en ausencia de un compromiso real para la comunicación en ambas direcciones, el trabajo de la organización sufriría.

Decimocuarta proposición

Como nuestra proposición decimocuarta sugerimos que la investigación y la demostración deben asumir una mayor importancia en el manejo de personal. Las tareas son demasiado desafiantes y complejas como para continuar en una postura de pasividad,

con cada gerente llegando a conclusiones a base de un sistema personal de pruebas y errores. Las agencias públicas deben empeñarse en mejorar nuestro entendimiento de las causas de los problemas gerenciales y las consecuencias de prácticas particulares de manejo de situaciones variadas.

Decimoquinta proposición

Como nuestra decimoquinta proposición, hacemos hincapié en que las políticas de personal, no importa lo humanas y bien intencionadas que sean, *deben pasar por la puerta de contribuir a la productividad y el funcionamiento efectivo de las agencias gubernamentales.* No podemos continuar asumiendo que lo que es bueno para los empleados es necesariamente bueno para el gobierno.

Los exámenes, la compensación, las relaciones laborales y el adiestramiento son herramientas poderosas. No podemos continuar operando bajo la presunción de que una política específica de personal producirá buenos resultados. Una enérgica evaluación de los criterios de la producción y eficiencia tiene que ser elemento integral de cada cambio en los programas de personal público.

Decimosexta proposición

Finalmente, como nuestra proposición decimosexta, enfatizamos que no podemos saber cómo lo está haciendo el gobierno hasta que seamos capaces de medir la producción. El sector público, carente de mercado y de sistema de precios, presenta dificultades para medir, ya sea que se usen medidas de eficiencia o de efectividad. Pero sin esas medidas, el diálogo sobre cómo lo está haciendo el gobierno será dominado por anécdotas, y en cuanto concierne a las fuentes de información masiva, son las anécdotas negativas las que recibirán la atención, reforzando así la baja opinión sobre el servicio público.

Conclusión

Hemos expuesto dieciséis proposiciones que creemos contribuirán al renacimiento de la Gerencia de Personal Público. El reto estriba en la aplicación de estas proposiciones a las diversas necesidades de los distintos gobiernos. Es nuestra esperanza que a través de esta conferencia, las publicaciones y otros intercambios de experiencias y punto de vista podamos aprender los unos de los otros. Servimos a diferentes sociedades con diferentes puntos de vista ideológicos y políticos. Pero todos compartimos una meta común de contribuir al bienestar de la Humanidad y eso exige el más completo intercambio de conocimientos entre nosotros.

El volumen de las experiencias prácticas en las cuales estamos todos envueltos nos ayudarán a distinguir aquello que es universal de aquello que debe ser hecho a la medida.