

PRINCIPIOS BASICOS
DE LA
DIRECCION DE PERSONAL
EN LA
ADMINISTRACION
PUBLICA

35.082

Por JAMES R. WATSON

El autor de este trabajo estudia los principios fundamentales que debe tener presente una acertada política de perfeccionamiento de la función pública, necesidad urgente de los Estados modernos.

INTRODUCCION

El mejoramiento de la Administración del personal es la base para que la Administración pública cumpla adecuadamente las obligaciones del Estado moderno. Sobre esta idea insistió el Dr. LÓPEZ RONÓ en su discurso ante las Cortes Españolas al defender el proyecto de Ley de Procedimiento administrativo. La política, la legislación y las técnicas de la moderna dirección del personal de la Administración pública deben tener un carácter «positivo»; esto significa que hay que superar gran número de leyes, métodos, instituciones y conceptos tradicionales, que por su naturaleza restrictiva obstaculizan la eficacia de los servicios públicos.

Conocemos incontables ejemplos de utilización de los cargos públicos para fines particulares. Durante la última mitad del siglo XIX y los primeros años del XX fueron promulgadas en diversos países leyes tendientes a evitar el *spoils system*, sistema de despojo, y otros abusos del ejercicio de los cargos públicos. Tales leyes, como las promulgadas en Inglaterra, los Estados Unidos y España, respondían a un buen propósito, y en su tiempo significaron un gran avance en la mejora del servicio público. Pero una solución que fué buena en el pasado puede ser un obstáculo al progreso en nuestros días.

Uno de los problemas más difíciles de la moderna Administración pública es el de la eliminación de los métodos negativos, que impiden actualmente la introducción de los conceptos modernos de dirección del personal en la Administración pública. Cualquier intento de flexibilizar la legislación de personal o de la función pública, al objeto de hacer

posible un uso más adecuado de las modernas técnicas, será criticado por algunos, que verán en ello un medio de abrir el cauce al favoritismo o al *spoils system*. Tal prevención está justificada por varias razones:

- La amenaza del favoritismo existe siempre.
- Muchos individuos han adquirido derechos personales o han ganado confianza en el sistema existente, y temen cualquier cambio, sin pensar en la evidente necesidad del mismo. Algunas leyes reguladoras de la función pública han permitido que la protección del individuo llegue a ser más importante que el servicio del público.
- En algunos casos se han desarrollado, dentro del marco de las vigentes leyes reguladoras de la función pública, situaciones de privilegio que podrían desaparecer con la reforma.

Para vencer esta resistencia hay que sentar el principio de que toda ley, disposición o directriz, referida al personal debe ser examinada y valorada según su armonía con el interés público. Cada vez se exige más de la Administración del Estado la realización eficiente de todas sus actividades; la dirección del personal dentro del marco de la Administración pública tiene que utilizar plenamente los conceptos dinámicos y contribuir a abrir el cauce a una actividad efectiva y creadora.

Dentro de esta perspectiva existen algunos principios aplicables a cualquier sistema de personal estatal de cualquier nación del mundo. Hay que destacar, sin embargo, que se trata de principios y no de técnicas. Principios que exponemos en este trabajo con objeto de ofrecer una perspectiva fundamental para la consideración del sistema de personal en su totalidad.

DELIMITACION DE UNA POLITICA DE PERSONAL

La política de personal ha de estar basada en un sistema de funcionamiento profesional. Cuando la Administración reconoce la importancia de tal sistema y formula una política básica, los problemas fundamentales de la gestión del personal, selección, formación, premios y discipli-

plina, pueden ser estudiados y resueltos en una adecuada perspectiva. Es evidente que la profesionalidad por sí sola no garantiza una eficiencia elevada.

Para muchos la profesionalidad se identifica con la seguridad de empleo. Es, sin duda, lógico y práctico que el funcionario otorgue la máxima importancia a la categoría social y a la seguridad del empleo, pero dicha seguridad no puede ser considerada como un fin en sí misma. El asegurar al individuo un trato equitativo en su carrera es un medio para desarrollar al máximo las ventajas profesionales, pero no es una garantía absoluta contra la separación. Cuando la seguridad de empleo llega a ser más importante que la prestación eficiente de los servicios públicos, se convierte en un obstáculo para la Administración y, por consiguiente, la concepción de la carrera administrativa ha de ser revisada.

DINAMICA DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

El sistema ha de tener como base el prestigio público, la confianza del Gobierno, la prestación satisfactoria de los servicios públicos y unas ventajas económicas igualmente satisfactorias. La historia de la función pública de todos los países está llena de polémicas acerca del nivel de la jerarquía administrativa hasta el cual deban tener acceso los funcionarios de carrera, y los cargos que deben estar sujetos a las normas generales de control de la función pública.

No es propósito de este artículo entrar en polémicas de tipo político, ni tampoco minimizar la importancia del escalón político en la Administración pública. La responsabilidad política de los altos cargos del Gobierno es fundamental, y, por otra parte, la complejidad de la Administración moderna hace sumamente difícil el trazado de una línea de demarcación entre los cargos políticos y los propiamente profesionales. La determinación del carácter político de un puesto debería hacerse sobre la base de estas dos consideraciones:

1. ¿Facilita realmente el control de la aplicación de las directrices del Gobierno?
2. ¿Se halla el nombrado a la altura de su responsabilidad?

Alguien ha hecho notar que los funcionarios de designación política sólo permanecen en sus cargos el tiempo suficiente para aprender a no cometer errores. Una Administración dinámica que patrocine un buen sistema de funcionariado profesional creará un tipo de gestión administrativa que conducirá a la selección de funcionarios profesionales para cargos de alto nivel, sin que ello constituya propiamente un principio jurídico administrativo. La consecuencia es doble: un sistema que mejore la función pública requerirá una mayor competencia en el escalón «político». La función pública estará integrada por un personal estable y competente, pues el movimiento ascendente de los funcionarios constituye un fenómeno natural o dinámico más que jurídico o teórico.

La selección de funcionarios de carrera para los altos cargos, considerados tradicionalmente como parte integrante de la actividad política en general, es característica de los sistemas británico y norteamericano. En Gran Bretaña el sistema vigente dispone que los altos cargos administrativos, verbigracia, Subsecretario permanente, sean servidos por funcionarios de carrera seleccionados por medio de procedimientos adecuados. En los Estados Unidos ha sucedido algo semejante en los últimos años, siendo designados, con frecuencia, funcionarios de carrera para servir altos cargos; este sistema está generando en el país una creciente confianza en la capacidad de los funcionarios de carrera, para hacerse cargo de la complejidad de la moderna administración. Estos funcionarios han adquirido un mayor relieve como consecuencia de que la Administración se ha hecho más compleja y técnica, y de que el desarrollo económico ha aumentado las dificultades de encontrar funcionarios de designación política que posean la debida estabilidad y competencia. Cuando ha surgido un necesidad concreta se ha podido disponer de la persona adecuada entre los funcionarios profesionales.

Si el funcionario de carrera sabe que las personas más capaces y diligentes acabarán obteniendo puestos de gran responsabilidad, con la consiguiente recompensa de la estimación pública, el respeto de sus colegas y el debido beneficio económico, el ingreso en la función pública atraerá a personas de formación sobresaliente y probada aptitud; lo que no ocurrirá si la legislación y la política de personal limitan las oportunidades de ascenso a puestos de responsabilidad moderada y ca- rantes de una compensación adecuada.

La posibilidad de ascenso, juntamente con el estudio y la planificación de la dirección del personal, puede contribuir grandemente al

logro de una función pública eficaz y adecuada a las necesidades de la Administración actual. A medida que el sistema se vaya desarrollando, cada grado de responsabilidad estará a cargo de individuos de mayor competencia, de espíritu más dinámico y más sana moralidad en lo que respecta a los incentivos de la función pública.

LA SELECCION

Un sistema de funcionariado profesional necesita atraer personas de gran competencia. La selección precisa una planificación.

Un factor fundamental a este respecto lo constituye el sistema de educación existente en el país. La política de selección de los funcionarios guarda una estrecha relación con el sistema de educación, por cuanto éste ha de ser la fuente primordial del personal. De otra parte, no hay que desconocer la influencia de la política de selección de los funcionarios sobre la educación. Las instituciones de educación, una vez adoptadas las directrices de la política de selección de funcionarios, adaptarán sus programas de enseñanza a la necesidad de ayudar a los estudiantes a ingresar en la función pública, como ha sucedido en los Estados Unidos.

La aptitud popular ejerce una gran influencia sobre la selección. En primer lugar el prestigio general del servicio del Estado es un factor de importancia. Los cargos del Estado parecen gozar de un mayor prestigio en los países europeos que en Norteamérica. Esto constituye un hecho afortunado, que ha de ser mantenido porque constituye un incentivo natural que atrae a muchas personas a la función pública, incentivo que los sistemas de personal no han sabido, en general, aprovechar adecuadamente. Pero, por grande que sea el prestigio tradicional de la función pública, no podrá persistir en forma tal que produzca unos funcionarios profesionales sobresalientes a menos que la totalidad del sistema alcance el respeto y el reconocimiento del público.

A este respecto no hay que olvidar tampoco el hecho económico general. Un país puede atraer a su Administración gran número de personas debidamente formadas, durante periodos de desempleo relativamente alto; pero es indudable que en periodos de mayor desarrollo económico la industria privada, al ofrecer mayores salarios e incen-

tivos económicos, se convierte en un fuerte competidor para la Administración pública. En un país como España, en el cual puede preverse una gran expansión económica, existe una indudable oportunidad y una clara necesidad de sentar las bases del programa de selección de funcionarios de tal manera que asegure una adecuada oferta de personal a pesar de la previsible agudización de la competencia por parte de la industria.

La selección implica:

- Una política de personal formulada con la debida claridad para que pueda ser conocida y comprendida por todos los sectores públicos.
- Estudio de las necesidades de personal, de su movimiento y variación, de las consecuencias a largo plazo de los programas de desarrollo y formación.
- Información al público con objeto de que el público conozca el funcionamiento de los servicios del Estado y disponga de una plena información acerca de las oportunidades profesionales y la política de personal de la función pública.

Los procedimientos de examen de un moderno sistema de personal, como los demás aspectos del mismo, han de ser planificados y desarrollados en armonía con la política general de personal y los incentivos profesionales de la carrera administrativa. Es precisamente en este punto donde los sistemas negativos, que en el pasado sirvieran para otros fines, han de ser transformados de tal manera que permitan la utilización de los modernos recursos de la técnica de la dirección de personal.

La finalidad originaria de los exámenes de ingreso en la función pública fué puramente «eliminatória», o sea la de rechazar a los no aptos. Este tipo de examen fué establecido en muchos países sobre la base de una competición entre los aspirantes a los cargos públicos. Los candidatos triunfantes ganan así el derecho al desempeño del cargo público, quedando reducido al mínimo el favoritismo. En muchos países, como en España las «oposiciones», los exámenes se han convertido en un medio de eliminar el exceso de candidatos, en lugar de formar parte

de un programa positivo encaminado a traer a los mejores a la Administración.

Dejando aparte el éxito que hayan podido tener los programas antiguos en la selección de personas aptas para el ingreso en la función pública, es evidente que un plan para el futuro debe cargar los acentos sobre la selección de los mejor dotados, de los capaces de hacer frente, con su capacidad, entusiasmo, experiencia y formación, a las serias obligaciones que impone la función administrativa actual.

En todos los países del mundo se han hecho grandes progresos en la técnica del examen. No sólo se dispone de nuevos métodos, sino que, además, se han desarrollado unos principios generales de orientación que permiten tener la seguridad de que los distintos métodos son aplicados debidamente. Los exámenes deben comprender hoy día el análisis de la personalidad y de las aptitudes del candidato para el tipo de carrera administrativa exigido por una acertada política de personal. En muchos casos tales factores son quizá más importantes que los conocimientos especializados.

LA CLASIFICACION FUNCIONAL

Uno de los problemas más difíciles, pero más importante, de la Administración de personal de toda gran organización, pública o privada, es el de la clasificación de tareas o funciones. La organización moderna se ha desarrollado sobre la base de la división del trabajo en unidades de competencia especial. Las unidades de trabajo son a su vez distribuidas en puestos de trabajo, cada uno a cargo de una persona concreta. Este sistema facilita la descripción de las tareas, responsabilidades y cualificaciones anejas a cada puesto de trabajo y permite su clasificación.

Los principios fundamentales de un programa adecuado de perfeccionamiento profesional están vinculados al conocimiento de las responsabilidades de cada puesto de trabajo y de las posibilidades de agrupamiento de las distintas tareas en clases efectivas y factibles. Dicho conocimiento proporciona información para la elaboración del programa de selección, por cuanto que la descripción de las relaciones entre los distintos puestos de trabajo da una norma para los ascensos y el

desarrollo profesional. Facilita el movimiento de personal dentro de un órgano administrativo y entre diversos órganos, y proporciona una información básica para los programas de formación y perfeccionamiento.

El programa es también de suma importancia para la elaboración y mantenimiento de un sistema de retribución apropiado. El anhelo de «a trabajo igual, salario igual» sólo puede ser perseguido si se dispone de un cierto conocimiento del diferente valor del trabajo realizado en cada uno de los puestos de trabajo. La valoración de puestos de trabajo no es una ciencia exacta. Es simplemente una aplicación de la lógica, a lo que de otro modo no es sino caos y confusión.

LA COMPENSACION ECONOMICA

La Administración pública no se ha preocupado de formular una política de remuneraciones basada en las necesidades del servicio; la impresión general al respecto es de falta de visión y de descuido.

El rendimiento pleno y eficiente de los funcionarios públicos es el factor fundamental de un plan de retribución justo y adecuado; y por otra parte, las concepciones morales y sociales exigen que los funcionarios públicos reciban una retribución adecuada para poder mantener un nivel mínimo de respetabilidad. Pero esta cuestión se halla en estrecha relación con la economía en general.

La determinación de las retribuciones debe seguir muy de cerca el plan de clasificación funcional, por cuanto éste proporciona la necesaria orientación para lograr el objetivo de la igualdad de retribución por igualdad de trabajo. En segundo lugar, la inevitable interrelación entre la Administración pública y la economía privada exige la observación constante de la evolución de los salarios en la industria privada.

El programa de retribuciones ha de ser desarrollado de tal manera que facilite la necesaria información a todos los empleados y obreros y al público en general.

La cuestión del salario es fundamental con relación al problema de asegurar una oferta adecuada de personal. La competencia que inevitablemente surge a este respecto entre el Estado y la Empresa privada hace preciso que el Estado aplique todas las técnicas racionales.

LA FORMACION

El ámbito de la Administración de personal comprende también la formación; la preparación y formación de los funcionarios puede constituir uno de los factores más dinámicos y constructivos de un programa de mejoramiento de la Administración pública. ANDRÉS DE LA OLIVA, Director del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, ha afirmado que «el medio más eficaz, el único definitivamente eficaz para una reforma o mejora de la Administración, es el continuo perfeccionamiento de sus funcionarios»:

- Una política de formación permite una selección basada en el talento personal y en su desarrollo potencial, en lugar de en la posesión de unos conocimientos técnicos estrictos y frecuentemente limitados.
- Aumenta la eficiencia en el trabajo y reduce el costoso sistema de la improvisación, único en el que se ha venido fiando al encomendar a una persona nuevas responsabilidades.
- Crea un nuevo incentivo al señalar nuevas oportunidades dentro de la carrera administrativa.
- La moral y la eficiencia pueden ser mejoradas cuando los jefes intermedios son funcionarios debidamente adiestrados.

La formación puede ser de diversos tipos. Puede consistir en un control adecuado del trabajo cotidiano por un supervisor. O puede consistir en un programa formal de orientación, comprendiendo cursos breves específicos o bien en unos cursos académicos completos. La formación ha de formar parte de la política general de personal del Gobierno, debiendo ser puesta en práctica de una manera efectiva a través de los programas de los distintos organismos del Estado.

LA INVESTIGACION

Una Administración pública moderna tiene que planificar su programa de personal. La planificación tiene por base el conocimiento y

la valoración de las necesidades de personal inmediatas y a largo plazo. La investigación mostrará los sectores en que deban ser desarrolladas las actividades de formación y, además, proporcionará un criterio para apreciar el valor de determinadas técnicas de formación. Los estudios del movimiento de personal dentro de la esfera de un servicio determinado proporcionarán una base para la valoración de los incentivos, mostrará las posibilidades de ascenso y denunciarán los problemas específicos de retribución. Una Administración progresiva exige el empleo de todos los métodos de investigación disponibles.