

Administración de Recursos Humanos en los sectores públicos de Centroamérica

J. Francisco Pinto*

EN EL ENSAYO SE ANALIZA CRITICAMENTE LA CONCEPCION Y PRACTICA DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL EN LOS SECTORES PUBLICOS DE CENTROAMERICA Y A PARTIR DE AHI EL AUTOR REFLEXIONA Y PROPONE CRITERIOS PARA SU REVISION. ARGUMENTA QUE SE REQUIERE UN ENFOQUE DE ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS QUE DE RESPUESTA A UN TRIANGULO DE INTERESES: EL INTERES SOCIAL, LOS INTERESES DE LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS Y LOS INTERESES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Introducción

El presente trabajo recoge un conjunto de reflexiones sobre lo que ha sido y podría ser la administración de recursos

humanos en los sectores públicos de Centroamérica. Como argumento central se plantea la necesidad de reconsiderar la concepción de administración de personal que se ha venido practicando en las entidades y dependencias públicas. Se cuestiona la utilidad del modelo tradicional de servicio civil en sectores públicos con responsabilidades crecientes y cambiantes, especialmente en las actuales circunstancias de crisis económica y social, y se propone reconsiderar el enfoque de administración de recursos humanos para que responda a un triángulo de intereses: el interés social, los intereses organizacionales y los intereses de los servidores públicos**

- * Economista de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Posgrado en Administración para el Desarrollo, INAD, Guatemala. Maestría en Administración Pública, Carleton University, Canadá. Cofundador, técnico y Subdirector del Servicio Civil de Guatemala. Director de Desarrollo Administrativo, Secretaría de Planificación Económica, Guatemala. Profesor y Coordinador de la Facultad de Economía de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Profesor del Posgrado en Administración Pública y Consultor en el área de Recursos Humanos del ICAP.

- ** El autor puso a discusión los aspectos que aquí se tratan en conferencia dictada durante la *VI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano*, celebrada en la ciudad de Guatemala en el mes de mayo de 1986. Fundamentado en su experiencia como analista, ejecutivo, consultor y docente en la materia, el autor reflexiona sobre sus vivencias y sugiere los criterios para la revisión del enfoque que propone.

Con el propósito de ordenar la discusión del argumento, se consideró pertinente analizar los fundamentos conceptuales y la práctica de la administración de personal en los sectores públicos centroamericanos, a partir de los años cincuenta, período en el que se inicia la tecnificación de esta función administrativa, para luego proponer algunos criterios sobre cuál podría ser un nuevo enfoque y las grandes tareas a emprenderse en administración de personal en el futuro cercano. Con estas ideas en mente, en la pri-

mera parte del artículo se analiza brevemente el significado y reto que plantea la actual crisis económica y social para la administración pública en general, y particularmente en el campo de la administración de recursos humanos. La segunda parte centra la atención en lo que fue la inspiración de los servicios civiles de Centroamérica que, además de ser inoperante para nuestro medio, se ha venido aplicando hasta el presente en una versión parcial y deformada. Finalmente, se discuten los criterios que podrían contribuir a la revisión del enfoque de la administración de recursos humanos que se requiere en las circunstancias actuales y en el futuro cercano.

La administración pública y sus recursos humanos ante la crisis

La euforia desarrollista de la década de los años sesenta, planteaba el crecimiento económico como un proceso sostenido y ascendente dirigido a obtener el bienestar social. Al sector público se le asignó la responsabilidad de promover ese proceso, para lo cual se estimó conveniente la transformación del aparato administrativo estatal con el fin de encarar las grandes tareas de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios sociales, de incrementar la inversión pública para acelerar la formación de capital y de facilitar la infraestructura técnica y crediticia para el surgimiento y desarrollo de empresas productivas, especialmente privadas.

En poco tiempo, la administración pública se convirtió en un aparato complejo y de gran magnitud. Proliferó la creación de dependencias públicas sin que se hubiesen definido previamente los mecanismos para su funcionamiento articulado y, lo que fue peor aún, sin que se definieran con claridad sus propósitos y los resultados que deberían entregar a la sociedad. Dentro de este cuadro de imprevisiones, se multiplicó el número de empleados estatales sin determinar las medidas necesarias que garantizaran su apor-

te al desarrollo económico y social y sin que se les profesionalizara en el cumplimiento de sus responsabilidades como servidores públicos.

La abundancia de recursos de que se dispuso durante el período de euforia desarrollista, operó en contra de la racionalidad administrativa en general y de los principios elementales de administración de personal en particular. En este último aspecto, la política de generación de empleo en el sector público se contrapuso a la tecnificación del reclutamiento y selección de personal con el objeto de obtener personal potencialmente capaz; se descuidó la formación y desarrollo de los servidores públicos ante la facilidad de obtener personal calificado acudiendo a la asistencia técnica internacional; el gasto público por concepto de servicios personales adquirió el carácter de variable financiera de estímulo a la actividad económica sobreponiéndose a la concepción legítima de retribución racional del trabajo. Estas y otras políticas que se impulsaron y que aún persisten, debilitaron sensiblemente los intentos de poner en práctica medidas adecuadas para estructurar administraciones públicas que respondieran a los requerimientos de promover el desarrollo.

En el presente se evidencia que el crecimiento económico que entusiasmó en su inicio, no ha sido un proceso sostenido ni ascendente. El bienestar social ha sido más generoso con los pequeños grupos sociales que con las mayorías. El esfuerzo del sector público por incrementar los servicios sociales y la acumulación de capital, no se sustentó en la generación de ahorro proveniente de las actividades productivas promovidas al interior de nuestros países, por el contrario, se acudió al crédito fácil del sistema financiero internacional, al cual los países carentes de ahorro interno le sirvieron oportunamente para colocar sus excedentes de capital; ahora esos organismos presionan para recuperar una deuda multiplicada que no es posible pagar en los montos correspondientes (servicio más capital), a menos

que, se afecte el consumo básico de la mayoría de la población.

Los aspectos planteados son solamente parte de las características de la crisis económica y social vigente. Ante esa situación, las administraciones públicas enfrentarán una diversidad de problemas que intentaremos caracterizar en tres tipos:

Primer tipo: restricciones administrativas

Dentro de este aspecto incluimos la limitación de recursos y las deficiencias político-gerenciales en la formulación e instrumentación de políticas públicas. Con excepción del recurso humano, las administraciones públicas enfrentan limitaciones financieras que se traducen en falta de disponibilidad de equipo, materiales, útiles y restricciones serias en lo que concierne a comunicaciones y transportes. Complementariamente, por la misma crisis financiera, se ha restringido el acceso a la cooperación técnica y financiamiento internacional lo cual, de manera directa o indirecta, frena los avances en programas que requieren innovación tecnológica e inversión con componentes de moneda externa.

Las limitaciones de recursos se dan dentro de un ámbito administrativo tradicionalmente problematizado. En lo

* Los problemas relacionados con actitudes y expectativas de los servidores públicos han sido explorados en los trabajos realizados por el autor como consultor de ICAP en las siguientes actividades: Seminario sobre Administración de Recursos Humanos en el Sector Público, San Salvador, El Salvador, octubre de 1983; Seminario-taller de Autoevaluación de la Conducta Organizacional en el Banco Central de Costa Rica, San José, Costa Rica, febrero de 1984; Autoevaluación de la Secretaría Técnica del Consejo de Planificación Económica de Honduras, Tegucigalpa, mayo de 1984; y desarrollo y puesta en práctica de la estrategia de desarrollo administrativo basada en la Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos, Panamá, junio de 1984 a febrero de 1985.

que concierne a organización y funcionamiento del sector público, la magnitud del mismo y los entramientos burocráticos que lo afectan, han puesto en duda su utilidad dando origen a sugerencias y, en algunos casos presiones, para reducirlo. Así, en la medida que se ha acentuado la crisis financiera, se han evidenciado las debilidades del nivel político-gerencial en el proceso de formulación e instrumentación de políticas públicas; destacan dentro de esta problemática, las deficiencias técnico-administrativas en la gestión pública y la incapacidad para concertar acuerdos al interior del sector público y con los grupos que operan al exterior del mismo. Particularmente, este hecho es evidente en el manejo de las políticas de endeudamiento, monetarias, fiscales y, en general, las que conciernen a la administración financiera del Estado.

Segundo tipo: comportamiento de la demanda social

Las rigideces administrativas enunciadas se contraponen al comportamiento de las demandas sociales. Estas se manifiestan en la exigencia por incrementar el volumen y la mejora de la calidad de los servicios públicos sin que sea posible, debido al accionar de los grupos de presión, la introducción de cambios en los mecanismos de captación de ingresos públicos que sustente financieramente la ampliación de servicios. Lo anterior es resultado, por una parte, de la deficiencia político-gerencial para concertar consensos y, por otra parte, del constante deterioro de la imagen de la burocracia, en cuanto a la honestidad y responsabilidad con que se administran los asuntos públicos.

Tercer tipo: actitudes y expectativas de los servidores públicos

Los análisis de cambio administrativo realizados mediante las consultorías de ICAP en las administraciones públicas de Centroamérica*, muestran que los ser-

vidores públicos están enfrentados a problemas de credibilidad y de incertidumbre. Por una parte, los servidores públicos han perdido credibilidad en las bondades sociales y consistencia técnica de las políticas públicas que les toca poner en práctica; la misma falta de credibilidad se observa en cuanto a la capacidad de gestión de los niveles político-gerenciales, debido a la ausencia de previsiones sobre el futuro cercano o la falta de claridad de criterios sobre las acciones administrativas que deben llevarse a la práctica. Pero el vacío de credibilidad no ocurre en una sola vía, los servidores públicos están conscientes de que sus superiores jerárquicos dudan de su capacidad y disposición hacia el trabajo y, lo que es más grave aún, perciben perfectamente las manifestaciones adversas a la administración pública expresadas a diferentes niveles de la opinión social que, en última instancia, los sitúa en calidad de culpables de la crisis y de imposibilitar la salida de la misma.

El vacío de credibilidad ha generado a su vez incertidumbre en los servidores públicos. La posibilidad de supresión de entidades o programas gubernamentales para disminuir el gasto público, la imposibilidad de generar nuevos empleos para responder a compromisos políticos y la ausencia de estabilidad en el sector público, provocan inseguridad y desmotivación que, sumadas al desconocimiento de posibilidades reales de salir de la crisis, han creado un clima generalizado de incertidumbre.

Las circunstancias descritas han contribuido a la politización de los servidores públicos. En unos casos se trata de mili-

tancia política legítima, en otros, simple actitud de permitir la manipulación política para conservar el empleo. Al margen de las actitudes hacia la filiación política, puede afirmarse que los servidores públicos han alcanzado el grado de madurez necesario para distinguir, dentro del ámbito del sector público, cuándo está en juego el interés social y cuándo se actúa en defensa de intereses laborales; en otras palabras, el servidor público tiene claridad de que su relación laboral no excluye las exigencias que él puede plantearle al sector público como usuario de los servicios que éste provee; que como empleado, debe defender sus derechos laborales; y que su relación laboral con el Estado no limita su participación ciudadana en la discusión de los problemas de su país y en la toma de posiciones de carácter político*.

En síntesis, la crisis económico-social le plantea a la administración pública y a sus recursos humanos, una problemática que exige imaginación para concebir soluciones y realismo para ponerlas en práctica.

La administración de personal es parte del problema

Administración de personal en el servicio público ha existido siempre, desde el momento en que en estas organizaciones se incorporan personas y se les conduce o dirige para lograr resultados; sin embargo, la administración de personal sistemáticamente instrumentada es relativamente nueva en el medio centroamericano. Para clarificar este punto, por administración de personal sistematizada se entenderá el esfuerzo deliberado de emitir o reformar un cuerpo normativo regulador de las relaciones laborales del Estado y sus trabajadores, la aplicación de instrumentos técnicos de administración de personal (clasificación de puestos, valoración del trabajo, reclutamiento y selección, etc.) y la creación de la infraestructura administrativa (oficinas de personal) responsables de desarrollar las actividades derivadas de

enero-junio/1985

* La afirmación sobre la madurez de los servidores públicos en el juego de sus roles como empleados, como usuarios de los servicios públicos y en la participación política, se fundamenta en los análisis de situación y actitudes observadas durante las actividades de concertación de consensos y formación de facilitadores desarrolladas para la implantación de la Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos en Panamá, octubre-noviembre 1984.

la aplicación de las normas y los instrumentos técnicos.

El origen y desarrollo de la sistematización referida y la forma de cómo se ha llevado a la práctica es lo que, a nuestro juicio, ha profundizado en lugar de contribuir a resolver los problemas que se confrontan en la administración pública de nuestros países. Para comprender esta afirmación, es necesario analizar brevemente el papel inspirador e influencia que tuvo el modelo de servicio civil norteamericano en el estilo de administración de personal público que se ha venido practicando en nuestro medio; con este propósito, se hará referencia a los fundamentos del sistema de mérito y a lo que denominaremos el pecado original de los servicios civiles en Centroamérica, para entrar en el señalamiento de algunos aspectos que caracterizan su inoperancia.

Los fundamentos del sistema de mérito

A mediados del siglo pasado, la inestabilidad de los empleados gubernamentales se identificó como una de las principales causas de ineficiencia en la prestación de servicios públicos en los Estados Unidos. La inestabilidad era, a su vez, consecuencia de los cambios políticos en el gobierno en los cuales se recurría al *botín político* para la concesión de empleos a los seguidores del partido político que asumía el gobierno, así como para garantizar que éste podría implementar sus programas sin interferencia o boicot de las personas que ocupaban los cargos públicos y que supuestamente pertenecían al partido político al que se sustituía en el poder, si este era el caso. La connotación de problema nacional que se le confirió a este fenómeno, planteó la necesidad de un enfoque tecnocrático de administración de personal que contribuyera a contrarrestar el problema aludido.

En la práctica, la solución se tradujo en la concepción del modelo de servicio
enero-junio/1985

civil fundamentado en los principios de mérito para ingresar, méritos para mantenerse en el puesto y méritos para progresar o hacer carrera en el servicio público. En otras palabras, se trataba de captar personal calificado y garantizarle estabilidad en el cargo para su tecnificación y acumulación de experiencia, de tal manera que estos aspectos se tradujeran en mejor rendimiento del empleado y en eficacia gubernamental.

No obstante su legalización, el modelo de servicio civil llevado a la práctica carecía de la instrumentación técnica que lo caracterizó posteriormente. Esta se logra con el advenimiento de la administración científica a principios de este siglo. La escuela tayloriana fundamentada en la separación de las funciones de concepción y de ejecución del trabajo que daba origen a la simplificación de tareas, se suponía apropiada para introducir el eficientismo en la administración pública. El resultado es una administración de personal público que tiene como fundamento técnico la *clasificación de puestos* que, complementariamente, se apoya teóricamente en los postulados de la llamada Escuela de los Principios Administrativos y en los matices de tipificación burocrática aportados por Max Weber.

Para comprender el alcance de un sistema de mérito basado en la clasificación de puestos, es necesario referir sus implicaciones. El propósito de simplificar el trabajo conduce a la agrupación de tareas homogéneas en la unidad organizacional conocida como *puesto* o *cargo*. Sobre este principio descansa el análisis ocupacional que da por resultado la descripción de tareas y responsabilidades del puesto (o conjunto de puestos similares) y la especificación de los requerimientos cognoscitivos, experiencia y habilidades que se estima indispensables para que una persona pueda desempeñar eficientemente el puesto descrito. El mérito para ingresar al servicio público queda, así, definido como la posesión y comprobación (selección mediante pruebas de competencia) de conocimientos y

aptitudes personales que satisfagan los requisitos exigidos para un puesto determinado.

La clasificación de puestos con las características enunciadas condiciona, además del ingreso al servicio público, toda la instrumentación técnica de la administración de personal. Las descripciones y especificaciones de puestos son la base para la valoración del trabajo, sistemas de remuneración, programas de capacitación, evaluación del desempeño y demás instrumentaciones de naturaleza similar. En todo caso, este sistema de mérito privilegia la existencia del *puesto* como independiente de la persona que lo ocupa y, los modelos de servicio civil concebidos sobre estas bases, persiguen el logro de la eficiencia mediante la especialización del trabajador, diferenciación ocupacional, estabilidad en las tareas asignadas a los puestos y la estructuración jerárquica de la organización.

Los méritos para mantenerse y progresar en el puesto, llamada carrera administrativa en el sector público, han carecido del tratamiento técnico adecuado y en la práctica son inoperantes. En primer lugar, el mérito para mantenerse en el puesto, fundamentado en el supuesto de la eficiencia en el desempeño del mismo es consecuente con los postulados taylorianos y ha conducido a la controversia entre mérito y estabilidad; la dificultad en comprobar efectivamente el primer aspecto, evaluar la eficiencia, convirtió la estabilidad en un estatus incuestionable, de ahí que los servidores públicos asocien y consideren sinónimos estabilidad e inamovilidad. En cuanto al mérito para progresar en el servicio público, ha quedado circunscrito a las posibilidades de cambios en la estructura organizacional, que no ha sido más que un subterfugio para crear puestos o cambiar sus funciones originales para facilitar ascensos, o esperar que los puestos de mejor remuneración y estatus queden vacantes para promocionar a los empleados. En todo caso, esto no constituye ninguna programación premeditada y sujeta a la compro-

bación de méritos en la carrera administrativa de un funcionario público. Por otra parte, no se ha logrado erradicar los vicios de compadrazgo, nepotismo y sobre todo la interferencia política en la consideración de posibilidades de ascenso a puestos de alta jerarquía, y la discriminación en contra de determinados grupos sociales.

Aún los mismos Estados Unidos no han escapado a las deficiencias de operacionalización de los principios de mérito para mantenerse y progresar en el servicio público. En la década pasada se produjeron intensas discusiones académicas y políticas que condujeron a la reforma del Servicio Civil Federal decretada por el Presidente Carter en 1978 con el propósito de renovar la filosofía y la práctica de los principios de mérito. A juzgar por las constantes críticas sobre la materia, el esfuerzo renovador tuvo impacto limitado.

El sesgo efficientista no ha sido plenamente superado en los servicios civiles inspirados en el modelo norteamericano y basados en el principio de mérito; dentro del cual, no se han logrado incorporar aspectos importantes de lo que se concibe como buena gerencia. Tal es el caso de principios como eficacia, sensibilidad, equidad e igualdad de oportunidades. Aunque se argumenta que estos aspectos están implícitos en el principio de mérito, su interpretación en la práctica demuestra que existe poco margen para el reconocimiento de las cualidades referidas.

En 1979, el Gobierno de Canadá sometió a investigación el principio de mérito analizándose, entre otros, los aspectos anteriormente mencionados. Como se observa en el *Report of the Special Committee on Personnel Management and the Merit Principle*, se corroboró que los servidores públicos, según la opinión pública, carecían de sensibilidad para percibir las necesidades sociales; que a pesar de los esfuerzos gubernamentales por concretar su política de igualdad de oportunidades para ingresar al servicio público, los grupos sociales generalmente mar-

ginados por razones étnicas, lingüísticas, físicas (incapacitados), etc., han conseguido escaso acceso a los puestos de carrera; que la prevalencia del criterio de inamovilidad en el empleo como derecho adquirido, ha atado las manos de los ejecutivos en la introducción de cambios o innovaciones en las estructuras organizacionales y estilo gerencial; y que la equidad no resulta práctica cuando los derechos adquiridos (antigüedad por ejemplo) contrarrestan el reconocimiento del mérito y la presión laboral se sobrepone a los mecanismos técnicos en la determinación del salario. La importancia de estos hallazgos para nuestro argumento, es que Canadá sigue un modelo de servicio civil similar al desarrollado en los Estados Unidos.

Las restricciones que se le atribuyen al principio de mérito, ha llevado a plantear su revisión. Aunque con éxito limitado, la teoría de la organización ha permeabilizado el accionar burocrático enfatizando la importancia de los aspectos humano y social de las organizaciones. Sobre el primer aspecto, la gestión de recursos humanos ha incorporado técnicas gerenciales que toman en consideración los postulados de las teorías del comportamiento conocido como *behaviorism* y en el aspecto social, se han difundido las técnicas gerenciales relacionadas con el análisis de sistemas tales como administración por objetivos y otras técnicas que propugnan la programación participativa del trabajo con propósitos de definir anticipadamente los resultados y comprometer al empleado en su logro. No obstante la importancia gerencial que han cobrado estos enfoques, la concepción de la administración de personal en el servicio público, para propósitos teóricos y prácticos, se mantiene apegada al eficientismo predicado por la escuela de la administración científica.

El pecado original de los servicios civiles en Centroamérica

Inspirados en el modelo norteamericano, se gestan los servicios civiles centro-enero-junio/1985

americanos en la década de los cincuentas. Surgen con el doble propósito de contrarrestar la ingerencia política y el compadrazgo, por una parte y, por la otra, para contribuir a la *modernización* de las administraciones públicas.

Paralelamente se produce en Latinoamérica el movimiento desarrollista del que se habló oportunamente. Ahora veremos cómo la concepción desarrollista en lo económico y social, se contrapone al propósito modernizante de los servicios civiles, en donde nosotros encontramos el pecado original de estos últimos.

Como es sabido, la posguerra evidenció los problemas económico-sociales de urgente solución en la mayor parte del mundo. Para un importante sector académico norteamericano, el macroproblema se resumía en transformar progresivamente nuestras sociedades de un estadio *tradicional* a uno *moderno*. En este proceso, el Estado debía cumplir el papel de *agente de cambio* y, por supuesto, para lograrlo, tenía que principiarse por *modernizar* el aparato administrativo del Estado. Sin profundizaciones analíticas se tipifican los problemas de nuestras administraciones públicas como: bajo nivel de calificación de los servidores públicos y en deficiencias *organizativas y funcionales*. Ante esa situación, Estados Unidos responde con ayuda dirigida a crear centros de capacitación y de organización y métodos. Dentro de los primeros se forman, entre otros, los analistas de clasificación de puestos y con ello se genera en parte la necesidad de instalar administraciones de personal *modernas*, fundamentadas en los principios de mérito que, indefectiblemente conducen a la creación de oficinas de personal *ad hoc*, en primera instancia y, posteriormente, a la promulgación de leyes de servicio civil o carrera administrativa.

Con excepción de Nicaragua, en la década de los cincuentas, todos los países centroamericanos promulgan nuevas leyes o reforman las existentes en relación con la administración de personal público.

Complementariamente, en varios países se reciben generosas donaciones de Estados Unidos para emprender estudios de clasificación de puestos y con esto aparecen en la escena empresas consultoras como *Collet and Clapp* y *Jacobs* que posteriormente abordan otros campos de reforma administrativa. En esta última se privilegian los campos de administración de personal (vía clasificación de puestos) y las tareas de organización y métodos. Para ilustrar las bondades de la tecnología que se estaba introduciendo se orientó la mirada hacia el país de habla hispana, Puerto Rico, que había en ese entonces ganado experiencia en materia de servicio civil.

Es innegable que la instrumentación de la administración de personal se emprendió con entusiasmo y convencimiento de sus bondades por los técnicos nacionales que se abocaron a esa tarea. Sin embargo, nunca se hizo, por falta de capacidad crítica, un análisis reflexivo de la tecnología que se estaba adquiriendo. Además, no existen evidencias de claridad política sobre las intenciones de los gobiernos por *modernizar* el aparato administrativo del Estado, utilizando la tecnología implícita en el modelo norteamericano. Tampoco hay evidencias de la muestra de interés de los servidores públicos por la introducción y desarrollo de servicios civiles basados en los principios de mérito, excepto en el aspecto de estabilidad en el empleo que más bien puede interpretarse como la búsqueda de *inamovilidad*.

Lo enunciado anteriormente se pone de manifiesto en la contradicción de la administración pública y las políticas económico-sociales, resultantes del enfoque del desarrollo económico impulsado en Latinoamérica. La modernización de personal llevaba implícita (por la tecnología elegida), medidas racionalizadoras en la adquisición, conservación y desarrollo de la fuerza de trabajo por la administración pública. A esto estaban dirigidas las intenciones de tecnificar el reclutamiento y selección, la capacitación y la

remuneración de los empleados. Obviamente estas intenciones racionalizadoras no concordaban con las políticas que se impulsaron en la década de los años sesentas.

En este caso se asignó al Estado la responsabilidad de promover e instrumentar el desarrollo económico y social, y ante la incapacidad del sector privado para jugar un papel dinámico, el Estado pasó, de promotor e instrumentista, a ser el ejecutor de los programas de mayor impacto en el desarrollo económico y social.

No debe sorprender, entonces, que se hayan adoptado políticas que obligaron al crecimiento y complejización de la administración pública. La necesidad de emprender mayor número de actividades por el Estado, sumado a la necesidad de generar ocupación para la fuerza de trabajo excedente en el mercado laboral, tipificaron la política del empleo en el sector público. Por su parte, la urgencia de contar con personal calificado, que no existía en número suficiente en el mercado, obligó a introducir distorsiones en los salarios y a acudir suplementariamente a la asistencia técnica internacional para cubrir los vacíos existentes. De igual manera se improvisaron cuadros gerenciales. En conjunto, estas y otras medidas llevaron a configurar un esquema burocrático de la administración pública en el que los propósitos de racionalización implícitos en la tecnificación de la administración de personal, se contraponían a los propósitos del desarrollo económico y a la urgencia de impulsarlo.

En síntesis, el pecado original de los servicios civiles hay que buscarlo en su carácter instrumental para la modernización de la administración pública al estilo norteamericano, en contraposición al modelo de administración pública que exigía el desarrollo económico en la versión latinoamericana. El primero impregnado de intenciones racionalizadoras, el segundo urgido de esquemas administrativos ágiles y contextualizados a nuestra realidad, resultaron enfoques incompatibles. La impor-

tancia que se le confirió al desarrollo y la inflexibilidad de los modelos de servicio civil para darle respuestas administrativas, relegaron a estos últimos a un segundo plano y los condenaron a una muerte prematura o a su estancamiento en Centroamérica.

La Administración de Personal: ¿solución o problema?

Al situar la administración de personal en condición de problema en sí misma, nos referimos a las deficiencias conceptuales y pragmáticas que enfrenta esta función administrativa en nuestro medio. Ambas deficiencias han colocado a esta disciplina en un plano de poca relevancia en comparación con otras funciones de apoyo administrativo (planificación, administración financiera, etc.). Lo que es aún más grave, la administración de personal aparece como un área generadora de problemas que entorpecen las funciones sustantivas de producción de bienes y prestación de servicios. Con lo anterior se anticipa que abordar la administración de personal como problema es, para los propósitos de este trabajo, una temática de menores alcances que referirse a la problemática de los recursos humanos en su conjunto.

Tanto la poca relevancia que se le concede, como el señalamiento de generadora de problemas que se le atribuye a la administración de personal practicada en los sectores públicos, tienen su origen en la concepción y campo de acción que se le asignó al inicio del proceso de su sistematización.

La práctica siempre responde, implícita o explícitamente, a un marco conceptual y éste, dentro del tema que nos ocupa y en nuestra realidad administrativa, responde a un enfoque convencional y deformado del modelo original de Servicio Civil norteamericano. En cuanto a la práctica, ésta está impregnada de las intenciones modernizantes, que al final de enero-junio/1985

cuentas influyeron para delimitar y reducir el campo de acción de la administración de personal constriñéndolo al instrumentalismo (clasificación de puestos, selección, etc.). La utilidad limitada de los instrumentos técnicos y la rigidez de las normas legales que regulaban y rigen todavía su aplicación, condujeron a que los niveles ejecutivos, habituados a la discrecionalidad e improvisación gerencial, consideraran el instrumentalismo como obstáculo en la ejecución de su trabajo.

Al negársele importancia a la función de administración de personal, se le negó también el acceso al proceso de formulación de políticas y toma de decisiones. El campo de acción quedó circunscrito a la tramitación de expedientes y al control disciplinario, áreas que son fuente de frecuente inconformidad en los servidores públicos. En las actividades de trámite son usuales las demoras e inspecciones que entorpecen la gestión y generan descontento en los niveles ejecutivos y en los empleados, así como en las oficinas de control, circunscritas a lo disciplinario. El nivel ejecutivo encuentra así la forma de escapar a sus responsabilidades decisorias de esta naturaleza y las delega en la oficina de personal para que sobre ésta recaigan los señalamientos de represión. Más allá de estas actividades típicas de las oficinas institucionales de personal, a las oficinas centrales se les involucra en el establecimiento de normas y solución de los problemas salariales que ocurren en el sector público; sin que esto signifique necesariamente participar en la formulación de la política de salarios, salvo casos excepcionales. Por otra parte, las actividades que gozan de la aceptación de los empleados y que son susceptibles de generar legitimidad hacia las oficinas de personal, tales como la capacitación, se han sustraído de la esfera de competencia de éstas, colocándolas como actividades relacionadas pero separadas.

Como hemos visto, las oficinas de personal están vinculadas a las tareas conflictivas. Al circunscribirlas a actividades

instrumentales y trámites rutinarios, se desvirtuó la función de administración de personal y ésta vino a ser sinónimo de problema tolerable como un mal necesario. Esta connotación explica la pobreza con que a estas dependencias se les dota de recursos; situación especialmente crítica en el nivel de los salarios con que se remunera a los técnicos, impidiendo la posibilidad de captar personal altamente calificado y la especialización del existente que, por escaso en número, consume su tiempo en las tareas de poco prestigio administrativo a que repetidamente hemos hecho referencia. Esta situación impide que de las oficinas de personal surjan ideas relevantes e innovadoras para encarar problemas de mayor envergadura e importancia para la organización y su contexto y para los empleados.

En síntesis, el reduccionismo instrumentalista ha llevado a las oficinas de personal a limitarse a la atención de los problemas burocráticos conflictivos. Por la carencia de un enfoque realista y falta de capacidad técnica para buscar soluciones, las dependencias aludidas profundizan los problemas y los convierten en un círculo recurrente que ha llevado a identificar la administración de personal como fuente generadora y no como solución a la problemática de recursos humanos en los sectores públicos.

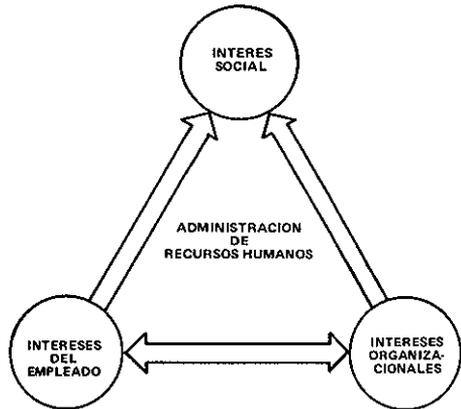
El enfoque actual de la administración de recursos humanos: criterios para su revisión

La crisis económica y social por la que atraviesan nuestros países nos está dando importantes lecciones. A juzgar por los señalamientos de propios y extraños a la administración pública, el único recurso abundante en la misma es el elemento humano. Esto nos está indicando que el aprovechamiento del potencial que ofrecen los servidores públicos, podría contribuir efectivamente a la utilización óptima de los demás recursos disponibles en el sector público.

Ante este panorama, se impone la búsqueda de un enfoque de administración de recursos humanos que dentro de un esfuerzo total de fortalecimiento del aparato administrativo estatal, responda a la satisfacción de un triángulo de intereses: el interés social, el interés organizacional y los intereses de los servidores públicos. (Ver figura 1).

FIGURA 1

TRIANGULO DE INTERESES: UN NUEVO ENFOQUE DE ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS



El Interés Social

El interés social representa la razón de ser de las organizaciones públicas. Estas son necesarias y útiles en la medida que contribuyan al bienestar colectivo y sólo de esta manera se justifica su existencia. Dentro de esta perspectiva, el conjunto de dependencias que conforman el sector público, debe legitimarse en función de su capacidad para identificar y dar respuestas oportunas y eficaces a las necesidades sociales.

Esta concepción encaja dentro del enfoque convencional de considerar a las organizaciones públicas como sistemas sociales; sin embargo, dicho enfoque ha sido insuficiente en el tratamiento del recurso humano. Al considerar a las personas como nuevos *insumos* que alimentan el sistema, se ha perdido de vista que

enero-junio/1985

esos *insumos* son sustancialmente distintos a los otros, en la medida de que son portadores de intereses propios y de los intereses de los grupos con los que interactúan cotidianamente dentro del contexto social de donde proceden. Aunque esta circunstancia se reconoce en los análisis sistémicos, políticos y socio-psicológicos, al entrar al campo de la administración de personal, se pierde la perspectiva de ver a la persona como parte del ser social y tiende a tratarse como el *insumo* animado y conflictivo susceptible de manipularse para que, por su medio y con el concurso de otros *insumos*, se obtengan los resultados que las organizaciones se proponen.

Los señalamientos anteriores no nos deben llevar a planteamientos *humanísticos* descontextuados de la realidad. Nuestras sociedades han estado cambiando dentro de un proceso complejo de conflictos sociales en donde, las soluciones exigen algo más que *buenas relaciones humanas* entre los miembros de las organizaciones públicas y entre éstos y los usuarios de los servicios públicos.

No se descarta la importancia del trato humano al interior y hacia el exterior del sector público, pero dicho trato debe ser el resultado de revalorizar al servidor público como un agente social compenetrado de la existencia de una realidad afectada por múltiples deficiencias, a las que debe responder con actitudes y acciones consecuentes con el interés social. Complementariamente, en la humanización de las organizaciones debe rechazarse la tolerancia paternalista y la manipulación proveniente de ejecutivos o usuarios de los servicios públicos. Esta sería una forma en que el servidor público se ganaría el respeto social que merece.

La argumentación precedente conduce a proponer la revisión de una administración de personal de carácter instrumentalista, y reconceptualizar un nuevo enfoque de administración de recursos humanos orientada a satisfacer el interés social. Esto supone tareas difíciles, ini-

enero-junio/1985

ciándose con la revisión de las connotaciones de *insumo manipulable* que han inducido a la cosificación del empleado público al compararse en igualdad de condiciones con los otros recursos que intervienen en el proceso administrativo de las organizaciones públicas. El empleado público debe obtener el carácter de ciudadano que ha elegido, conscientemente, la obligación de servir al interés social en forma responsable y honesta.

En segundo lugar, se hace necesario la revisión de la concepción utilitaria del trabajo dentro del sector público. No basta con eficiencia para conseguir resultados. Tal reduccionismo induce a justificar la existencia de unas organizaciones públicas como más eficaces que otras, debido a la capacidad de maniobra de la clientela a que sirven, representada por grupos que hacen prevalecer sus intereses particulares sobre el interés social.

Un cambio en la dimensión apuntada nos conduciría a enfatizar el interés social del trabajo para lo cual, al servidor público debe formarse en el conocimiento claro de la sociedad a que pertenece y de lo que ésta requiere en materia de políticas y acciones para satisfacer el interés social.

Los intereses del servidor público

El enfoque tradicional de administración de personal ha incurrido en abstraer al servidor público del contexto social a que pertenece. Particularmente, el modelo de servicio civil o carrera administrativa que se ha impulsado en el medio centroamericano, visualiza a los empleados del Estado como personas que tienen que ser neutrales en los aspectos políticos e imparciales ante el juego de intereses y conflictos sociales. Complementariamente, se asume que el servidor público debe adoptar y mantener una actitud pasiva en la defensa de sus intereses como empleado. Las normas que regulan la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores confirman lo dicho.

Aunque la concepción y las normas de administración de personal lo establecen, la realidad indica lo contrario. En el plano político, los servidores públicos representan un caudal electoral constante y apreciable que eventualmente define los resultados de una elección popular. Ningún político ignora esta circunstancia y de ahí se derivan las ofertas populistas y paternalistas de los partidos políticos hacia la burocracia, especialmente en lo que concierne a la inamovilidad en el empleo.

En el plano de la imparcialidad ante interés y conflictos sociales, se debe interpretar a la inversa. En efecto, la ubicación de los servidores públicos en determinadas posiciones claves, está directamente relacionada con las actitudes permisivas o restrictivas que se espera de ellos, ante el accionar de los grupos de interés económico y político, y ante la eventualidad de un conflicto social. Pensar lo contrario, sería ignorar que los servidores públicos son parte de los grupos de interés y que al mismo tiempo que empleados, son usuarios de los servicios públicos. De tal manera que la parcialidad es la norma y no la excepción.

Por otra parte, resulta ingenuo esperar la pasividad del servidor público con respecto a la defensa de sus intereses laborales. Los empleados dependen de su trabajo y por lo tanto tienen que defender su permanencia en los cargos; son al igual que cualquier ciudadano, afectados por una situación económica en la cual se observa un deterioro permanente en los salarios, y esperan realizarse personalmente en la ocupación que desempeñan consiguiendo ventajas que les signifiquen progreso. Estas condiciones no se adquieren por decisión magnánima del Estado, sino que generalmente se acude a la generación y utilización efectiva del conflicto laboral, el cual, está teóricamente prohibido por las legislaciones centroamericanas, aunque en la práctica, los paros y huelgas siguen siendo el arma más poderosa y efectiva con que los empleados públicos hacen valer sus intereses laborales. Tales hechos evidencian la necesidad de revisar

la actual concepción de administración de personal fundamentada en la neutralidad e imparcialidad del servidor público. Urge pronunciarse en favor de una administración de recursos humanos, en donde se reconozca al empleado como parte de un contexto social problematizado de donde surgen intereses y conflictos que se reflejan y resuelvan al interior del aparato administrativo estatal.

La administración de recursos humanos ha de constituirse en el fundamento conceptual del que se deriven respuestas normativas y técnicas a los intereses de los servidores públicos. El único límite admisible es el interés social al que deben responder y respetar los empleados estatales. Esto llevaría a legitimar el establecimiento de reglas de juego que permitan la participación política, en el entendido que el costo mínimo para tal participación, es la estabilidad en el empleo. De la misma manera, el servidor público debe tener la opción de representar y defender intereses de grupos, siempre que asuma las consecuencias de sus acciones cuando éstas confluyan con el interés social. Por último, si el conflicto laboral es una forma en que se manifiesta la afectación de intereses organizacionales y de empleados, es impostergable que se regule y establezcan los mecanismos para resolver los conflictos, donde se incluya la deducción de responsabilidades a las partes cuando se actúe en contra del interés social.

El interés organizacional

Las organizaciones públicas se justifican en la medida que satisfagan eficazmente los requerimientos presentes y las previsiones futuras de interés social. La satisfacción de estos requerimientos (eficacia), incluye el reconocimiento de restricciones contextuales (internas y externas al país de que se trate), que determinan la priorización de acciones y el uso óptimo de los recursos disponibles (eficiencia).

Dadas las restricciones financieras que afectan al Estado, el recurso humano resulta ser crucial en la determinación de lo que debe y puede hacerse en las actuales circunstancias de crisis económica y social.

Ampliar un enfoque de administración de recursos humanos es ahora más importante que nunca; por lo tanto, conviene clasificar sus propósitos en respuesta a los intereses de las organizaciones públicas. Surge así la necesidad de definir y distinguir las dimensiones gerencial e instrumental de la administración de personal en el sector público.

La dimensión gerencial es, en esencia, la función de administrar al personal. Son los ejecutivos los que deciden qué y cómo se realizan las acciones y qué resultados se esperan de las mismas. Por su parte, las oficinas de personal se suponen encargadas y responsables de *instrumentar* la función de administrar, estableciendo y poniendo en práctica los mecanismos técnicos que permitan conseguir y mantener la fuerza laboral idónea para ejecutar las acciones y lograr los resultados previstos por los niveles ejecutivos. En conjunto, las dos dimensiones responden al sentido de *management* tayloriano en el que definir e instrumentar las tareas es realizado por el nivel ejecutivo y el de hacerlas o ejecutarlas es realizado por los subordinados.

La bidimensionalidad teórica supone estrecha interdependencia entre dirección (definición y conducción) e instrumentación; sin embargo, la práctica administrativa en los sectores públicos de Centroamérica evidencia una independencia dramática. Los ejecutivos (nivel gerencial), hacen prevalecer sus intereses personales ante los intereses de la organización a lo que se suma una dudosa capacidad gerencial. En estas circunstancias, a los ejecutivos les conviene obtener y mantener a subordinados que se identifiquen con sus intereses personales en función de lo cual se premiará o sancionará el desempeño en el trabajo. Resulta obvio que, en estas

enero-junio/1985

circunstancias, la gerencia pierde interés en una instrumentación técnica de la función de personal que por su misma naturaleza y legitimidad tiende a fundamentarse en los propósitos y objetivos organizacionales para clasificar puestos, reclutar y seleccionar personal, definir remuneraciones, evaluar el desempeño, etc. Al contraponerse el interés técnico-instrumentista de las oficinas de personal a los intereses particulares que impulsan a la gerencia, las primeras pierden su carácter técnico de asistir a la gerencia y pasan a jugar el papel de *tramitadoras de expedientes* y solucionadoras de los conflictos, generalmente de carácter disciplinario, que la gerencia no quiere enfrentar. Ante esta contraposición de intereses, se llega a una conclusión triste, la tecnificación instrumental de la administración de personal, en las condiciones presentes carece de sentido y se convierte en un gasto estéril de esfuerzo y recursos.

La administración de recursos humanos requiere redimensionar las tareas ejecutivas e instrumentales para satisfacer los intereses de la organización. Ambas han de concebirse en función de propósitos y objetivos que respondan a la justificación y existencia de las organizaciones públicas en los términos aquí expuestos. Por su parte, el involucrar al nivel ejecutivo garantizaría el esclarecimiento del papel que le corresponde a la organización pública que brinda servicios de cara al interés social. Adicionalmente, promover la toma de conciencia y compromiso en los servidores públicos facilitaría alcanzar resultados eficaces para el bienestar colectivo. En síntesis, la función gerencial debe verse como la acción responsable de concertar intereses al interior y exterior de la organización y conducir al personal para que en forma participativa optimicen su esfuerzo y el uso de recursos para satisfacer los intereses concertados.

En cuanto a la instrumentación de la administración de recursos humanos, debe pensarse en función de las actividades de asesoría, servicios y control que las oficinas de administración de personal de-

ben cumplir. En el primer aspecto, el nivel gerencial necesita la asistencia de dependencias y personal especializado que le suministre información oportuna y confiable para el desarrollo de políticas, su aplicación y, en general, toma de decisiones sobre recurso humano. De igual manera, se requiere capacidad de respuesta en la detección y análisis de problemas laborales que afectan la eficiencia y eficacia de las organizaciones.

En lo que concierne a servicios, conviene pensar seriamente en el desarrollo de la tecnología administrativa apropiada a nuestros contextos y circunstancias. Uno de los mecanismos técnicos que debe merecer atención prioritaria es la clasificación ocupacional, mejor conocida como clasificación de puestos. Sobre este mecanismo se estructura la mayor parte de la instrumentación técnica de personal, por lo tanto, las determina. Estas razones inducen a la búsqueda de un enfoque de clasificación ocupacional flexible y dinámica que satisfaga las necesidades organizacionales y gerenciales, de tal manera que los mecanismos de reclutamiento y selección, remuneraciones, capacitación, evaluación del desempeño y otros que se fundamentan en relación directa con la desaparición y especificación de cargos, respondan a las necesidades de readecuación organizacional de las dependencias públicas.

A los servicios técnicos que desarrollan las oficinas de personal se adiciona la función de control y evaluación. A la fecha, estos aspectos se vinculan a tareas de registro ligadas a la verificación de cumplimiento normativo-disciplinario. Una visión más abarcativa debe encaminarse a la utilización de los mecanismos de control y evaluación para identificar los obstáculos que afectan la consecución de resultados a nivel individual y organizacional. Sobre estas bases se obtendría un sistema informativo, que le permita al nivel ejecutivo conocer el grado de avance y los problemas que limitan la ejecución de las políticas de recursos huma-

nos en particular y las políticas públicas en general. Simultáneamente, las oficinas de personal podrían cumplir su papel de asistir a los empleados en la solución de sus problemas y en asesorarlos para que progresen y se realicen personalmente identificados con los propósitos y objetivos de la organización.

Finalmente se hace necesario reflexionar sobre el peligro que representa la falta de integración en la instrumentación técnica de administración de personal. Ante las restricciones que impone el medio administrativo, generalmente se privilegian las acciones menos controversiales y satisfactorias para los empleados, sin que necesariamente signifiquen solución a problemas concretos.

Es el caso de las actividades de formación y capacitación, frecuentemente sustraídas de la esfera de competencia de las oficinas de personal por la carencia de legitimidad de éstas. Es frecuente que la multiplicidad de cursos y seminarios que se desarrollan en las administraciones públicas, estén desvinculadas de las soluciones de los problemas de ineficiencia y desarrollo del recurso humano. En este caso, como en otros relacionados con la provisión de prestaciones a los empleados, las actividades instrumentales han adquirido una dinámica propia que no favorece la integración que debería prevalecer entre todas las actividades relacionadas con la administración de recursos humanos.

Las readecuaciones instrumentales implican la actualización formativa y participativa de los técnicos de personal en la búsqueda de soluciones que, sin rechazar la experiencia y avances tecnológicos logrados a los niveles nacional e internacional, pero sin copiar acríticamente, satisfagan las respuestas instrumentales que se le demandan a la administración de recursos humanos para que la administración pública enfrente satisfactoriamente la crisis actual. □