

# documentos

## **El ICAP en Centroamérica: Ponencia presentada a la VI reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal**

Jocelym Jacques\*

---

PONENCIA PRESENTADA POR EL DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACION PUBLICA DE LA UNIVERSIDAD DE QUEBEC, A LA REUNION QUE SOBRE PERSONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA SE LLEVO A CABO EN FORMA CONJUNTA POR EL ICAP Y LAS DIRECCIONES DE SERVICIO CIVIL DEL ISTMO CENTROAMERICANO, REALIZADA EN CIUDAD GUATEMALA DEL 6 AL 10 DE MAYO DE 1985.

### **Los desafíos de la administración pública federal canadiense**

El tema de esta disertación son los desafíos de la administración pública federal canadiense y de la administración pública en general, en los próximos años. Se eligió por dos razones: en primer lugar, permite ofrecer una perspectiva para el análisis comparativo de los problemas de gestión de la administración pública y, en segundo, permite determinar si los desafíos de gestión de recursos humanos en un país tan industrializado como es Canadá, se asemejan en muchos aspectos a los retos que deben aceptar los países de Centroamérica, a pesar de las diferencias de nivel de vida y culturales que existen entre ambos mundos.

Algunos elementos históricos que permiten asentar la filosofía y las preocu-

paciones de la administración federal canadiense en lo que a gestión se refiere, son *el control, la eficacia y la eficiencia.*

En 1963, el gobierno canadiense recibió el primer informe de la Comisión Glassco sobre la organización gubernamental. En 1979 le fue entregado el de la Comisión Lambert, sobre gestión financiera e imputabilidad y el de la Comisión Davignon sobre organización de la administración pública. Las dos últimas comisiones fueron creadas luego de las recomendaciones del Contralor General de Canadá, quien comprobó un control insuficiente en el empleo de los fondos públicos y una ineficiencia latente en el funcionamiento de la administración.

La Comisión Lambert concluyó, principalmente, que era indispensable *estimular la eficiencia* por medio de la descentralización de la gestión de los recursos humanos. En efecto, para incitar la eficacia y la eficiencia en los gestores y empleados del Estado, es necesario, identificar y recompensar los comportamientos anhelados en todos los niveles

---

\* Doctor en Administración Pública.  
Director General de la ENAP de  
Quebec, Canadá.

de la jerarquía. Esto no puede realizarse si la gestión se encuentra demasiado centralizada.

Sin embargo, esta descentralización no debe llevarse a cabo en perjuicio de la imparcialidad instaurada en cuanto a contratación y selección de los recursos humanos.\* El primer desafío en materia de gestión en la administración pública es el de descentralizar la gestión de los recursos humanos y, al mismo tiempo, frenar la discriminación y el favoritismo.

A esta argumentación se agregan factores de otra índole que oponen obstáculos enormes a los gestores gubernamentales. El más importante entre todos es, sin duda alguna, *la reducción continua de los ingresos del Estado*, acompañada de un mensaje popular cada vez más articulado en favor de una *disminución de la intervención del Estado* en la vida económica y social.

Para la administración pública, los efectos combinados de estos elementos son la limitación substancial de contratar personal adicional y aún la abolición de organismos o agencias gubernamentales, cuyo personal se ve así despedido.

Los recursos humanos empleados por el Gobierno Federal deben hacer frente, no sólo a una inseguridad creciente en cuanto a la inestabilidad de sus puestos, sino también al aumento neto del volumen de trabajo que les es impartido.

El discurso de apertura de la sesión parlamentaria en noviembre pasado, confirmó la creciente tendencia hacia las restricciones, al especificar las intenciones gubernamentales de *ocuparse urgentemente del déficit y suprimir los obstáculos al crecimiento*. Es de esperar cierta desreglamentación, así como restricciones y aun reducciones de los gastos del gobierno.

---

\* Recordemos que la imparcialidad se ha logrado por la centralización y la normalización de las funciones de contratación y selección.

Ahora bien, mientras más severas sean las reducciones, más productiva y menos morosa debe ser la administración pública. Allí se sitúa el segundo y el más importante desafío del Gobierno Federal en materia de gestión de recursos humanos.

El nuevo gobierno preconiza un programa de mejoramiento de la productividad, se aleja del control muy centralizado de la gestión de los programas, y tiende a desreglamentar el funcionamiento interno y a facilitar la delegación de poderes en los ministerios y a sus gestores. Esta vía de acción no puede menos que ser elogiada.

En los servicios públicos, la productividad no depende de la innovación tecnológica, como ocurre generalmente en el sector privado. La particularidad de los servicios públicos es la de estar constituidos por servicios que suministra una persona a otra persona. Así, la productividad, que definimos como la cantidad de servicios producida por unidad de factor, no puede acrecentarse sino por medio del aumento del volumen de servicios en cada persona responsable de suministrarlos.

Un aspecto cualitativo de esta definición, es que en el sector público no se trata sólo de atender a muchos ciudadanos; es necesario atenderlos bien. De ahí resulta que aumentar la productividad no significa simplemente que cada empleado del Estado debe atender a un mayor número de ciudadanos, sino que este empleado debe también atenderlos mejor.

Numerosos estudios demuestran que en el contexto de los últimos veinte años, la simple y sola actitud autoritaria se ha revelado y se revela cada vez más imponente para suscitar esa clase de resultados. Esta actitud puede, hasta cierto punto, engendrar un aumento de la cantidad, pero llega rápidamente a dar rendimientos decrecientes y no logra asegurar el crecimiento, ni aun el mantenimiento de la calidad de los servicios.

Por ejemplo, el Gobierno Canadiense emplea a más de medio millón de ciudadanos; de ellos, 360 000 están al servicio

de las Fuerzas Armadas y de sociedades estatales, y la administración pública propiamente dicha agrupa a más de 224 000 funcionarios. La tercera parte de estos funcionarios trabaja en la capital del país, y 150 000 se encuentran diseminados en Canadá o en el extranjero. Además, en esta masa de recursos humanos se hallan 102 grupos de profesionales diferentes.

La magnitud de tal administración pública, su dispersión geográfica, la diversidad de grupos profesionales y servicios que en ella se encuentran, hacen temeraria la perspectiva de imponer desde arriba nuevas actitudes hacia el ciudadano y los servicios que se le suministran. Los gestores responsables de administrar el personal del Estado se ven obligados a actuar al nivel de las personas mismas.

Dos vías, por suerte complementarias, se abren a aquéllos que desean facilitar un aumento de la productividad y la metamorfosis de ciertas actitudes: se trata, por una parte, de asegurar *la motivación de los empleados*, y por otra, *su competencia*. Es fácil decirlo, pero mucho más difícil realizarlo!

*¿Qué posibilidades existen de que los responsables de la administración federal y sus subalternos tomen esas vías?*

A pesar de que la mayoría de los gestores están al tanto de las nuevas tendencias del estilo de gestión, y que todos conocen los términos de excelencia, motivación e innovación, muy pocos confían en sus empleados. Esta *confianza* es, sin embargo, la piedra angular de la motivación. Hasta ahora, el sistema de gestión y la tradición han estimulado muy poco la delegación de responsabilidades y las iniciativas individuales, a lo máximo, se acepta en ciertas ocasiones adoptar un estilo de gestión un poco participativo, pero que sigue siendo, esencialmente, muy centralizado. En este campo hay

mucho por hacer. De hecho, los administradores deben aprender a motivar a sus empleados y a confiar en ellos.

Por otra parte el hecho de haber cesado casi por completo la contratación de personal joven en la administración pública, ocasiona, no sólo un envejecimiento relativo dentro de ella, sino también una erosión gradual de su *competencia*.

La ausencia de movilidad entre los diferentes niveles del gobierno, y entre los sectores público y privado, origina un mínimo y lento empleo de nuevas maneras de actuar, ya sean tecnológicas u otras. La administración pública tiende de esta manera a no corresponder con las expectativas que se tienen en ella y por las que todavía se acepta pagar un precio tan elevado.

Esa rigidez debe compensarse con esfuerzos imperativos para conservar la calidad de los empleados y particularmente con esfuerzos de reciclaje y desarrollo en las profesiones que evolucionan más rápidamente.\*

Ahora bien, desgraciadamente se observa una tendencia contraria: a partir del momento en que los recursos humanos disminuyen, el perfeccionamiento de los empleados es uno de los primeros puntos que se suprimen del presupuesto. Esto se debe a que esos gastos no son considerados realmente como una inversión necesaria, sino más bien, como medios de recompensar a los mejores empleados. La licencia de perfeccionamiento suele ser considerada como unas vacaciones disfrazadas.

En este aspecto muchos países se asemejan, y un mejoramiento se impone en cada una de las administraciones públicas en este campo.

Es cierto que los gastos de perfeccionamiento tienen el defecto de no ser visibles para la población, pues sólo a largo plazo contribuyen a crear una imagen de buen gobierno, pero es necesario contratar personal competente del exterior o mejorar a quienes están en el interior,

---

\*Me refiero a todas las profesiones relacionadas con la gestión, porque los gestores deben obrar a menudo como importantes agentes de cambio.

en ningún caso es posible resistir la tentación de hacer cualquiera de estas dos cosas. Sacrificar estas sumas por dedicarlas a gastos más visibles, equivale a dejar deteriorar un activo público que se remu-

nera como un activo de categoría superior. El buen empleo de los fondos públicos depende de ello, así como nuestro éxito de alcanzar el objetivo deseado, depende del aumento de la *productividad* □