

Revista Centroamericana de Administración Pública



Tema:

**Gestión de
Recursos
Humanos**

8

en este número

**Administración de
recursos humanos
en los sectores públicos
de Centroamérica**
p. 5

**Modelo de niveles para evaluar
el rendimiento del
personal de una organización**
p. 19

**Teoría Z y círculos de calidad:
una nueva dimensión
del desarrollo
de los recursos humanos**
p. 36

**Círculos de calidad:
la experiencia costarricense**
p. 53

**Identificación de necesidades
de capacitación en el Sector
Público centroamericano**
p. 66

**Frustración y estímulo
en el trabajo: consideraciones
sobre el enfoque de Herzberg**
p. 79

**Recursos humanos de los
sectores públicos
centroamericanos**
p. 85

**Recursos humanos:
su capacitación e
institucionalización
en el régimen de
Servicio Civil de Costa Rica**
p. 97

Juan Francisco Pinto C.

En el ensayo se analiza críticamente la concepción y práctica de la administración de personal en los sectores públicos de Centroamérica y a partir de ahí el autor reflexiona y propone criterios para su revisión.

Juan Arnoldo Borrayo Solares

Se pretende proponer y difundir un modelo nuevo que permita técnicamente evaluar el rendimiento de cada uno de los empleados de una organización pública.

Armando Melgar

El artículo introduce la parte técnica que utilizan los círculos de calidad en el análisis de problemas. Se establece en esa descripción una confrontación constante entre dos ambientes: Japón y América Latina.

Gerardo Sánchez Sequeira

Los círculos de calidad constituyen un programa, que indistintamente del contexto cultural, es de aplicación factible en todo sitio de labor, como se muestra en los ejemplos presentados.

Santiago H. Ruiz Granadino

El autor analiza algunos métodos de identificación de necesidades de capacitación, proponiendo una técnica simplificada al respecto.

Henry R. Solís Bolaños

Este escrito presenta la *Teoría de Motivación-Higiene* de F. Herzberg y siguiendo sus expresiones gráficas, se ensaya una rejerarquización de las variables motivacionales e incentivacionales.

Rethelny Figueroa D.

Juan Francisco Pinto C.

Los autores presentan algunos datos concernientes a la capacitación y administración de los recursos humanos del sector público centroamericano.

Sidney Brautigan J.

Este ensayo da a conocer los fundamentos filosóficos-administrativos del Servicio Civil en Costa Rica. Se enfatiza el papel de la capacitación en la Administración de Personal del sector público y la relación que guarda con el impulso del desarrollo nacional.

Revista Centroamericana de Administración Pública

Número 8
Enero/Junio/1985

★ Director
Carlos Cordero d'Aubuisson

★ Editor
Rethelny Figueroa

★ Comité Editorial
Gilberto Flores/Santiago Ruiz/Dennis
Aguiluz F./Edelberto Torres-Rivas/
Carmen María Romero/Francisco Pinto

★ Coordinación Programa Editorial
María Cecilia Alverado Van Patten

★ Diagramación
Jaime Castro

★ Unidad de Producción
Denia María de Corrales

★ Unidad de Impresión
Efraín Quesada

● Para suscripciones, canje y solicitudes, escribir a Editor Revista Centroamericana de Administración Pública, ICAP, Apartado 10.025, San José 1000, Costa Rica, C.A.

● Esta publicación ha sido impresa en los Talleres Litográficos del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), en el mes de julio de 1985.



EL servicio público como institución es la parte de la comunidad que se especializa en la ejecución de las políticas para el logro de los objetivos públicos. Para tal fin, el elemento humano constituye el recurso esencial y la gestión del mismo influye y condiciona el carácter del servicio público.

A pesar de su importancia, la administración de recursos humanos, como un campo de especialización funcional, es relativamente nueva. Surge como administración de personal y sus principios datan de la época justamente anterior a la Primera Guerra Mundial. En su desarrollo, el campo de los recursos humanos y de personal se ha basado en gran medida en las contribuciones de otras disciplinas, destacando los aportes de las ciencias sociales, especialmente la psicología y la economía, las cuales han influido grandemente en la gestión de recursos humanos.

LAS actuales circunstancias del proceso de trabajo y la complejidad de los organismos públicos demandan de la gestión de recursos humanos la integración de estos a la organización en que laboran, conjugando el avance de la institución hacia sus objetivos y a la realización de la función social, con la calidad y eficiencia del personal. Esta gestión requiere la creación de un clima organizativo adecuado y estimulante dentro de la organización, factores que superen las actividades tradicionales de la Administración de Personal.

LOS esfuerzos para integrar al personal en una organización, se realizan desde diversos ángulos y con distintos objetivos, sin embargo en todos ellos aparece un denominador común: la convergencia entre los objetivos institucionales y el trabajo de un personal calificado para cada una de las funciones; la asignación de este personal debe ser flexible, es decir que pueda avanzar con la dinámica socio-económica que tarde o temprano arrastra a las organizaciones hacia los cambios.

ASI, muchos cambios han ocurrido en el clima en el cual opera la función de administración de los recursos humanos. Estos cambios junto con el desarrollo de las teorías y técnicas correspondientes, han modificado la estructura y la calificación del personal de las unidades de recursos humanos. Un esfuerzo en este sentido, ha sido la cada vez más frecuente intervención del Estado para reformar los regímenes de servicio civil, teniendo como fin el incrementar la productividad, por medio de programas de adiestramiento y capacitación. Por otra parte, el proceso de la gestión de recursos humanos ha sufrido algunas variaciones, tales como el hecho de compartir las funciones de personal entre las unidades sustantivas y las unidades de personal, permitiendo a los primeros operar de manera más independiente.

A pesar de estos esfuerzos, los problemas que afectan la gestión de

recursos humanos no han sido superados y las "crisis" de personal consumen demasiado tiempo de la administración; con mucha frecuencia la administración de personal se ocupa casi exclusivamente de la supervisión estricta de las actividades de los empleados, descuidando el establecimiento de las condiciones bajo las cuales se puede adquirir una máxima autodirección.

ES en este sentido de autodirección que la gestión de recursos humanos demanda la integración del personal bajo diferentes perspectivas: a) promoviendo las condiciones que coadyuven a la confianza en el recurso humano, b) generando la participación del personal en tareas de identificación y/o definición de las políticas públicas; c) articulando conjuntamente con los responsables de movilizar e integrar las labores del proceso de trabajo, la ejecución y solución de los problemas de personal; d) estimulando a los pensadores creativos dentro de la organización; e) planificando en términos de las políticas públicas existentes y la acción ejecutada y evaluada, y f) estimulando la generación de propuestas viables que permitan arribar a decisiones de interés público. Estos son algunos de los retos de la gestión de recursos humanos para satisfacer las necesidades futuras.

Revista Centroamericana de Administración Pública

● La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista abierta a todas las corrientes del pensamiento administrativo que aboga por el desarrollo de la disciplina en Centroamérica.

● Esta publicación es editada cada cuatro meses por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), organismo intergubernamental al servicio de la región centroamericana con sede en San José de Costa Rica.

● Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del Instituto Centroamericano de Administración Pública.

● La Revista permite la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA
Apartado 10,025/San José, Costa Rica, C. A./Teléfono 22-31-33/Télex 2180 ICAP CR

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

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-

* 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.

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.

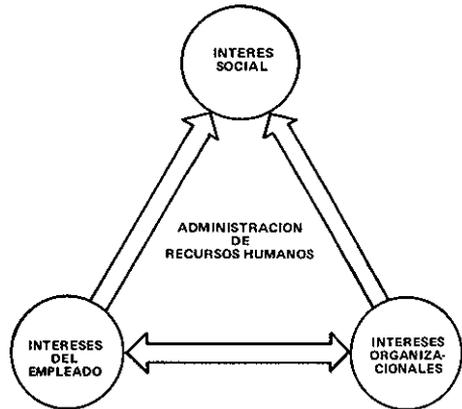
El enfoque actual de la administración de recursos humanos: criterios para su revisión

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 controvertidas 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. □

Modelo de niveles para evaluar el rendimiento del personal de una organización

J. Arnoldo Borrayo S.*

SE PRETENDE PROPONER Y DIFUNDIR UN MODELO NUEVO QUE PERMITA TÉCNICAMENTE EVALUAR EL RENDIMIENTO DE CADA UNO DE LOS EMPLEADOS DE UNA ORGANIZACIÓN PÚBLICA Y, A LA VEZ, LOGRAR UN DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ORGANIZACIONAL.

Introducción

El Modelo de Niveles para Evaluar el Rendimiento del Personal —NERP—, constituye un aporte metodológico para, en primera instancia, medir el desempeño en el trabajo de cada empleado y, en una segunda instancia, agregar las evaluaciones individuales y complementarias con el análisis de los sistemas socio-técnicos de la organización para obtener el diagnóstico de la misma.

El modelo NERP es el resultado de experiencias evaluativas realizadas dentro del campo del Desarrollo de los Recursos Humanos en la administración pública. Por su parte, el autor, en su calidad de funcionario público y docente en el área

de recursos humanos, ha recopilado valiosa información experimentando con técnicas evaluativas en el sector público de Guatemala. En el ámbito centroamericano, se contó con información reciente de experiencias sobre evaluación del desempeño y análisis administrativo desarrolladas por el Instituto Centroamericano de Administración Pública —ICAP—¹.

Al proponer la metodología contenida en el modelo NERP se advierte su carácter experimental. Esto indica que, quien aplique la metodología, debe hacerle las adecuaciones pertinentes para ajustarla a la realidad concreta donde se practicará la evaluación del rendimiento y diagnóstico organizacional. Para la evaluación, se recomienda elaborar el instrumento de recolección de la información de acuerdo a las características de cada organización; para el caso, se sugiere guiarse por las definiciones y variables contenidas en el modelo, ya que la interpretación de los resultados está condicionada por las mismas.

Con el objeto de lograr una descripción ordenada del modelo, el presente trabajo se ha dividido en tres partes. En la primera se desarrollan las proposiciones y categorías teóricas en que se fundamenta la evaluación del rendimiento propuesta;

* Maestría en Administración Pública con especialización en Desarrollo de Recursos Humanos. University of Southern California, U.S.A.

** El autor expresa su reconocimiento a Juan Francisco Pinto, consultor del ICAP, por las orientaciones metodológicas, información y estímulo recibidos para la elaboración de este trabajo.

1. ICAP. Informe sobre el taller de autoevaluación de la Secretaría Técnica del CONSUMPLANE de Honduras, mayo de 1984, mimeo.

para el caso, se argumenta que el rendimiento en el trabajo puede medirse mediante el análisis de dos dimensiones (características personales y disposición hacia el trabajo) y tres niveles (producción, aceptación e impacto) y esto da como resultado la tipificación de los empleados según su desempeño y, de acuerdo a la tipificación resultante, se proponen las estrategias para atacar los problemas que se identifiquen con la evaluación. En la segunda parte, se amplía el modelo NERP adicionándole el análisis de los subsistemas socio-técnicos (técnico, administrativo, social y estratégico) que conforman la organización, con el propósito de obtener el diagnóstico organizacional.

Dimensiones y niveles de la evaluación

El modelo de evaluación del rendimiento del personal —NERP— se fundamenta en el análisis de las condiciones y disposición para el trabajo que demuestre el empleado. Estas dimensiones que se identificarán como *características personales* y *disposición hacia el trabajo* se interrelacionan y condicionan al comportamiento del empleado en el trabajo lo cual, por una parte, permite, tipificar cuatro grupos básicos de empleados y, por otra parte, permite, de acuerdo al mayor o menor rendimiento, establecer tres niveles secuencialmente ordenados.

Das dimensiones fundamentales

Las dimensiones de evaluación esco- gidas han sido aplicadas por John Newstrom y Scanell² en términos de *conocimiento del trabajo* y *actitudes hacia el trabajo*. En este caso, las dimensiones fueron utilizadas para determinar las ne-

cesidades de capacitación. En el modelo NERP se pretende que las dimensiones permitan determinar la potencialidad de trabajo y rendimiento del personal.

La primera dimensión, *características personales*, se define como todos aquellos aspectos o atributos, naturales o adquiridos, que son propios de la persona tales como el conocimiento formal, las habilidades y destrezas, la experiencia y otras de naturaleza similar que permiten al empleado desarrollar mejor su trabajo y, por consiguiente, elevar su rendimiento.

La segunda dimensión, *disposición hacia el trabajo*, se define como la voluntad y esfuerzo que el empleado manifieste en utilizar sus características personales en el cumplimiento de las tareas y responsabilidades que le han sido asignadas. Esto significa que el empleado está en potestad de reservarse la decisión de aplicar su conocimiento, experiencia y demás características, en la ejecución del trabajo, dependiendo de las condiciones en que el mismo se realice y que pará efectos de este modelo llamaremos *situaciones ambientales*. De lo anterior se deduce que la utilización de las características personales para mejorar el desempeño, están directamente relacionadas con la mayor o menor disposición que el empleado manifieste en aplicarlas en la ejecución de su trabajo, en situaciones sociales determinadas.

La disposición hacia el trabajo se manifiesta en entusiasmo, dedicación, interés, voluntad, disciplina, responsabilidad y en otras actitudes similares que muestran el deseo de realizar las actividades del puesto en la mejor forma posible. Según E.H. Schein³, se han realizado varias investigaciones que demuestran que el grado de disposición que muestre el trabajador está asociado al grado con que la organización tienda a satisfacer sus expectativas y, a la vez, la organización está en disposición de satisfacerlas, en la medida que el trabajador satisfaga las expectativas organizacionales. A esta interacción llamada por Schein *interacción psicológi-*

2. John Newstrom, et. al. *Games Trainers Play, Experimental Learning Exercises*. McGraw-Hill, Inc. U.S.A., 1980, pp. 31-34.

3. E.H. Schein, *Psicología de la Organización*, Englewood Cliffs, N.J. Editorial Prentice-Hall Internacional, 1981. pp. 62-67.

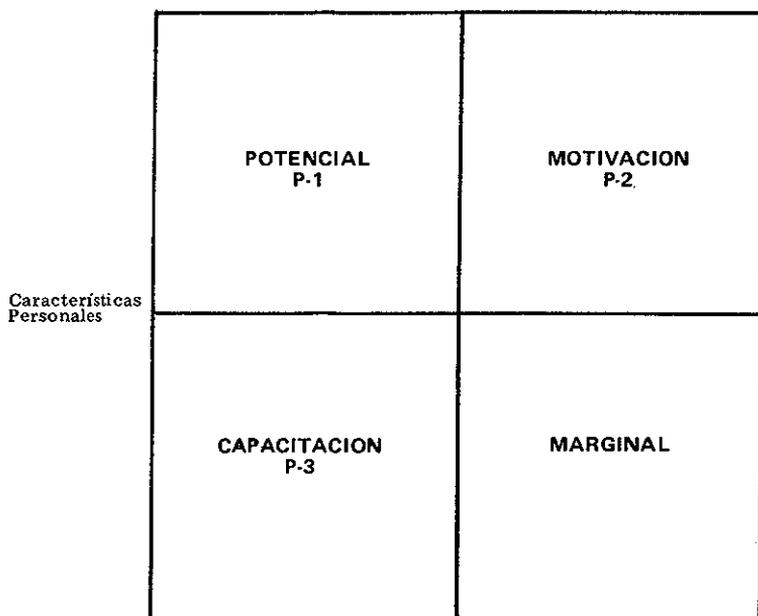
ca, es a la que H. Levinson le llama *proceso de reciprocación*⁴ y David A. Kolb le llama *contrato psicológico*⁵. Kolb señala que *existe implícito un contrato entre el individuo y la organización, vinculado con las expectativas de la organización respecto al individuo, y a la contribución de éste para satisfacerlas, así como también a las expectativas individuales respecto a la organización, y a la contribución de ésta para satisfacerlas*. Cuando alguna de las dos partes no cumple su compromiso, tienden a manifestarse mecanismos de presión, como el uso del poder coercitivo de la institución o la resis-

tencia del trabajador a realizar adecuadamente sus funciones y actividades, mostrando una disposición negativa traducida en apatía, indisciplina, indiferencia y otras actitudes similares, que puede incluso mostrarse en ausentismo y hasta en un paro de labores. En consecuencia, el instrumento de evaluación del rendimiento personal, debe considerarse en función, no sólo del beneficio de la organización, sino también en beneficio del empleado.

Del análisis e interrelación de las dos dimensiones indicadas, se estructura la primera clasificación de los empleados de

GRAFICO 1

DISPOSICION AL TRABAJO



4. H. Levinson, *Reciprocation: The Relationship Between Man and Organization*. American Psychological Association, Division of Industrial and Business Psychology, 1963.

5. David A. Kolb, et al., *Psicología de las Organizaciones, Problemas Contemporáneos*. Englewood Cliffs N.J. Editorial Prentice-Hall Internacional, 1980. pp. 1-17.

6. John Newstrom, op. cit. p. 33.

la organización, similar a la definida por Newstrom y Scanell⁶, y que constituirá la base para iniciar el proceso de evaluación del rendimiento personal. La clasificación comprende los siguientes cuatro grupos: potencial, motivación, capacitación y marginal. (Ver gráfico 1)

Grupo Potencial (+ +)

Incluye a todos los empleados que manifiesten no sólo todas las características (formación académica, experiencia, iniciativa, etc.) que requiere el puesto sino también a los que demuestren una disposición positiva hacia la ejecución de las funciones, actividades y tareas del puesto. Aunque gráficamente este grupo se representa como un cuadrante (+ +), en la realidad, cada una de las dimensiones, características personales y disposiciones hacia el trabajo, constituyen un *continuo* que pueden representarse en una escala de 1 a 100; por lo consiguiente, el grado de *potencia* de un empleado se medirá según el tamaño del cuadrante (+ +) que se obtenga del análisis de sus características personales y su disposición al trabajo en función de los requerimientos del puesto. En virtud que éste es el grupo *ideal*, que teóricamente se espera manifieste los mayores índices de rendimiento dentro de la organización, debe ocupar la primera prioridad (P-1) de interés para la organización.

Grupo Motivación (+ -)

Se clasifican dentro de este grupo a todos aquellos empleados que reúnan todas las características personales que requiere la naturaleza del puesto pero que tienden a manifestar una disposición negativa, apática o indiferente, hacia la ejecución eficiente y eficaz de las funciones, actividades y tareas del puesto. Naturalmente, este tipo de trabajadores deben ser objeto de un tratamiento especial que tienda a motivarlos; principalmente si son especialistas calificados o que tengan una experiencia que los haga recurso humano de alta demanda en el mercado del trabajo. El análisis de las dos dimensiones permitirá definir el grado y tipo de motivación que cada empleado requiera y las políticas de motivación que la organización debe implementar a nivel global. Por las características de este grupo, debe ocupar la segunda priori-

dad (P-2) de interés dentro de la organización.

Grupo Capacitación (- +)

Este grupo lo constituyen aquellos empleados que, no obstante no lleguen a reunir todas o la mayor parte de las características personales requeridas para desarrollar las actividades especificadas en el puesto, tienden a mostrar una disposición positiva en términos de entusiasmo y deseos de querer trabajar y ejecutar las tareas en la mejor forma posible. Como es fácil deducir, la estrategia de capacitación tiene un alto porcentaje de lograr efectividad al permitir a este tipo de personas adquirir los conocimientos y habilidades necesarias. No obstante, la efectividad del proceso enseñanza-aprendizaje estará supeditada básicamente a detectar las verdaderas necesidades de capacitación, y a la modalidad metodológica de enseñanza que se requiera de acuerdo con el contenido de la capacitación. Este grupo ocuparía la tercera prioridad (P-3) de interés dentro de la organización.

Grupo Marginal (- -)

Incluye a los empleados que no reúnen o reúnen en muy poco las características personales requeridas por el puesto y, además, muestran una actitud negativa o de indiferencia hacia la ejecución de las actividades y tareas respectivas. Este es el grupo menos deseable en la organización en virtud del bajo rendimiento que puede esperarse de las personas que lo componen. En consecuencia, las autoridades de la organización deben establecer mecanismos que obliguen a que este grupo sea lo más pequeño posible. Sin embargo, los empleados que se ubiquen en el mismo, no necesariamente tienen que conceptualizarse como personas negativas para la institución. El análisis de las dos dimensiones ya mencionadas, en función de los diferentes puestos existentes en la organización, puede señalar la factibilidad de posibles cambios o rotación inter-

na, que permita reubicar algún personal de acuerdo con sus características personales y deseos de ejecutar determinado tipo de actividades. En algunos otros casos, puede que sea más beneficioso, tanto para la organización como para el empleado, que éste sea trasladado a otra dependencia o institución. El despido sería la última alternativa disponible

Definición de los niveles de rendimiento

El conocer que un empleado pertenece a uno de los grupos anteriormente señalados, únicamente permite predecir el grado de posibilidades de lograr un menor o mayor rendimiento personal en función de las actividades que desarrolla dentro del puesto que ocupa. De esta manera, el grupo potencial brinda las mayores probabilidades de manifestar un mayor rendimiento, seguido del grupo *motivación* y del grupo *capacitación*.

Es importante enfatizar que actualmente existen una gran variedad de instrumentos de evaluación del desempeño que se basan en el análisis de rasgos propios de la persona llamados *características*, como responsabilidad, criterio, entusiasmo, iniciativa y otros que, en realidad, y como lo afirma Beatty y Craig⁷, enfatizan en lo que el trabajador *es* y no en lo que el trabajador *hace*, convirtiendo los resultados en información subjetiva, que no permite analizar en qué medida el empleado está desarrollando sus actividades en la mejor forma para lograr las metas organizacionales. Un instrumento

relativamente nuevo que satisface esta exigencia es el *Behaviorally Ancho red Rating Scales BARS*, que consiste en comparar el *cómo* un empleado ejecuta una actividad con una descripción detallada y objetiva de *cómo* la debe efectuar correctamente (*Anchors*). Este método sin embargo, como apunta Craig, no permite medir la efectividad en el logro de las metas respectivas⁸.

La tecnología de la *Administración por Objetivos (MBO)*, ha permitido diseñar técnicas modernas que enfatizan la evaluación del personal sobre la base de medir en qué grado el empleado logra alcanzar los objetivos fijados por la institución. La evaluación *por resultados* es una de estas técnicas que más aceptación ha tenido, en vista de que, como lo afirma Luthans⁹, no solamente es de carácter objetivo para evaluar el rendimiento del empleado, sino también se constituye en un método para diagnosticar la situación de la organización en su conjunto. Sin embargo, algunos autores como H. Levinson y B.D. Jamieson, han señalado que se ha cometido el error de sobre-enfatizar en el logro de objetivos y olvidar los medios o procesos empleados para tal fin¹⁰, al grado que se ha permitido el surgimiento de la filosofía que *el fin justifica los medios*. Esta situación ha incidido negativamente en el uso de procesos o medios no éticos o fuera de la ley, así como la falta de reconocimiento por iniciativa, esfuerzo, creatividad, etcétera. De igual forma, se ha olvidado que el alcance de algunos objetivos requiere un esfuerzo de grupo más que un esfuerzo individual.

Schneier y Beatty¹¹ han propuesto que el uso combinado del Sistema BARS, para evaluar el *cómo* se alcanzan los objetivos, y el uso de las técnicas basadas en MBO para evaluar si éstos fueron alcanzados por el empleado, constituye un método muy completo para evaluar el rendimiento del personal. Sobre esta base, el modelo NERP contempla evaluar el rendimiento personal en cada uno de los grupos referidos, considerando tres niveles

7. Richard Beatty, et al., *Personnel Administration an Exponential/S. Hill Building Approach*, Addison-Wesley Publishing Company, Menlo Park California, 1981. pp. 101-152.

8. *Ibid.* p. 149.

9. Fred Luthans, *Organizational Behavior*. McGraw-Hill Book Company, New York. 1981. pp. 581-604.

10. *Ibid.* p. 590.

11. Craig Schneier, et al., *Integrating Behavior-Based and Effectiveness-Based Methods*, The Personnel Administrator 24 (Sep. 1979): 51-62.

les de evaluación que guardan una secuencia progresiva de rigurosidad: *producción, aceptación e impacto.*

Nivel I: Producción

Dentro del concepto de sistemas, todo empleado recibe insumos que procesa a través de las funciones, actividades y tareas que realiza en su puesto de trabajo y

objetividad es necesario, sin embargo, comprender que el término *producto* tiene una connotación amplia pero a la vez limitada: amplia porque se refiere, como lo señala la metodología de la *Matriz de Estructura Lógica*¹², a los resultados obtenidos de la aplicación de una o varias actividades para procesar un conjunto de insumos; y limitada, porque estos resultados deben ser cuantificados. Esto significa que, para medir los productos, deben establecerse indicadores objetivamente

GRAFICO 2

	POTENCIAL (P-1)	MOTIVACION (P-2)	CAPACITACION (P-3)
PRODUCCION	(P-1.1)* Genera productos satisfactorios en cantidad y calidad	(P-2.1) Genera algunos productos satisfactorios en calidad	P-3.1 Genera productos satisfactorios en cantidad pero no en calidad
	(P-1.2) No genera suficientes productos satisfactorios en cantidad y calidad	MARGINAL (M) No genera productos	

(P-1.1)* = orden de la prioridad de intereses para la organización.

genera, como resultado, una serie de productos. En consecuencia, el análisis en cantidad y calidad de estos productos, constituye un primer grado *objetivo* del rendimiento personal. Para lograr esta

verificables y los respectivos medios de verificación. En cuanto a la calidad, debe concebirse como el apego a las normas o estándares exigidos en términos técnicos, legales, o aquellos que convencionalmente se definan. La productividad también debe analizarse en función de la relación insumo-producto, en virtud de sus efectos tanto en la cantidad como en la calidad de la producción.

12. Banco Interamericano de Desarrollo, Escuela Interamericana de Administración Pública, Fundación Getulio Vargas, *Proyectos de Desarrollo: Planificación, Implementación y Control*, Volumen 1, pp. 257-294.

Dentro del presente modelo de evaluación, el análisis del nivel *producción*, en función de los grupos definidos anteriormente, permite obtener la clasificación en sub-grupos esquematizados en el gráfico 2.

Sub-Grupo Producción (P-1.1)

Los empleados que clasifiquen en este sub-grupo constituyen, en este primer nivel, el mejor recurso humano al servicio de la institución. Se le puede calificar como el sub-grupo *productor*, que generalmente señala que, para el empleado, primero están los intereses organizacionales antes que los intereses personales, aunque muchas veces trata de producir para lograr legitimidad o reconocimiento personal, principalmente ante sus superiores. Aunque existe una variedad de causas adicionales que pueden explicar con igual validez el comportamiento de estos empleados, lo cierto es que son beneficiosos para la organización, al menos desde el punto de vista de la generación de productos. La eficiencia es el rasgo distintivo de este sub-grupo.

Sub-Grupo Producción (P-1.2)

Son aquellos empleados que, no obstante poseer los conocimientos, experiencia y demás requisitos del puesto, así como la disposición positiva para la realización de su trabajo, no generan suficientes productos satisfactorios tanto en cantidad como en calidad, o bien, producen cantidad suficiente pero la calidad no es satisfactoria. También puede ser lo contrario, los productos pueden satisfacer las exigencias de calidad, pero la cantidad es mínima. En todo caso, un análisis de causas puede conducir a definir acciones que resuelvan el problema. En este sentido, es

importante señalar que dichas causas no necesariamente deben buscarse en el empleado, puesto que pueden radicar en problemas estructurales de la institución (situaciones ambientales). En investigaciones realizadas por el autor, se ha detectado que el comportamiento de estas personas, en muchas de las veces, ha estado condicionado al estilo gerencial predominante en la institución y a deficiencias organizacionales como desorientación, falta de comunicación, falta de objetivos precisos, dualidad de mando, incertidumbre en la toma de decisiones, concentración de poder y otros.

Sub-Grupo Producción (P-2.1)

Este sub-grupo lo forman los empleados, que no obstante manifestar una actitud negativa o indiferente a la realización de su trabajo, generan de vez en cuando algunos productos que son satisfactorios en calidad, en virtud que son personas que poseen los conocimientos y experiencia requeridas por el puesto que desempeñan. Se ha observado que estos empleados generalmente trabajan en función de demandas concretas o tienden a realizar lo *suficiente* para justificar su nombramiento en el puesto. También se ha detectado que el rendimiento en la generación de productos tiende a aumentar bajo esquemas de jefatura autoritarias que reúnen características similares al estilo *autocrático* identificado en el modelo de Grilla Gerencial de Robert Blake y J. Mouton¹³. Una política adecuada de motivación puede lograr que estas personas sean de mayor beneficio para la organización.

Sub-Grupo Producción (3.1)

Incluye a los empleados que, como consecuencia de la alta disposición positiva manifestada para realizar el trabajo, tiende a generar productos suficientes, pero, por motivo de la falta de conociemien-

13. Robert Blake y Jane Mouton. *El Modelo de Cuadro Organizacional Grid*. México: Fondo Educativo Interamericano, 1973, p. 133.

tos y/o experiencia y de las habilidades requeridas por el puesto, estos productos no son de la calidad adecuada. Estas personas manifiestan un comportamiento servicial, son inquietas, respetuosas de las leyes y normas de la organización y, por temor a las llamadas de atención, tratan de quedar bien ante sus superiores, generando productos hasta donde sus limitaciones les permitan, no vacilan en identificar un *tutor* entre los compañeros de trabajo para lograr alguna asesoría en la realización de sus tareas. El autor ha observado la prevalencia de este sub-grupo en dependencias donde se carece de un adecuado sistema de selección y contratación de personal y donde prevalecen jefaturas políticas o de satisfacción de intereses personales. Dependiendo de las circunstancias, una adecuada política de capacitación puede resolver el problema, haciendo que la organización aproveche en mejor forma a este tipo de empleados.

Sub-Grupo Producción (M)

Se conceptualiza como sub-grupo marginal (M) en el nivel de generación de productos, al integrado por aquellas personas de los grupos motivación y capacitación que no generan productos de ninguna clase. Estos empleados requieren un tratamiento especial que implica una variedad de análisis que va de un estudio de los requerimientos del puesto a estudios estructurales y funcionales de la organización. Los resultados pueden originar políticas de rotación de personal, traslados a otras dependencias o, en último caso, el retiro del trabajador, principalmente cuando fracasen o se tenga una alta probabilidad de fracaso de cualquiera de las políticas anteriores, incluyendo las de motivación y/o capacitación.

Nivel II: Aceptación

La generación de productos es un indicador útil para medir el rendimiento

14. BID. *Proyectos de Desarrollo: Planificación, Implementación y Control*, op. cit., p. 262.

personal. Sin embargo, la sola existencia del producto no constituye ninguna garantía que la organización se beneficie del mismo, aunque satisfaga las exigencias del productor: un técnico puede consumir varias horas e incluso varios días en elaborar un cuadro estadístico que, si bien puede satisfacer al empleado, no satisface las exigencias de la organización. En este caso, el rendimiento personal queda automáticamente neutralizado. Es necesario, por lo consiguiente, medir el rendimiento del empleado a un segundo nivel: el grado de aceptación de los productos generados. El término *aceptación* tiene una connotación muy amplia: puede significar el grado en que se logra instalar en la organización un nuevo esquema de funcionamiento propuesto por un técnico de Organización y Métodos (producto generado por el empleado); el grado en que se logra que la autoridad superior utilice, para la toma de decisiones, los cuadros estadísticos y análisis elaborados (producto) por uno de los técnicos de la institución; el grado en que las cartas elaboradas (producto) por una secretaria son aceptadas por el jefe; el grado en que un mensajero logra entregar la correspondencia en el tiempo y lugar apropiados (producto) de acuerdo con las instrucciones recibidas; en fin, aceptación significa el grado en que el producto generado es *útil* para la organización.

Dentro del contexto de la Administración por Objetivos MBO, la *aceptación* de los productos puede significar el logro de los objetivos fijados por la institución a los diferentes niveles. Si ésto no es así, es imperativo determinar si los objetivos son ambiguos o simplemente no existen, dando lugar a una administración anárquica sin rumbo fijo. Sobre esta línea, los teóricos de la *Matriz de Estructura Lógica* muy bien plantean la relación producto-objetivo en términos de hipótesis, en virtud de que, como atinadamente lo señalan, la existencia de productos no comprueba el objetivo, indicando que esta existencia es una condición necesaria pero no suficiente¹⁴. En consecuencia, dentro del presente instrumento de evalua-

ción del rendimiento, la *aceptación* puede considerarse como un indicador, necesario aunque no suficiente, de que los objetivos han sido alcanzados.

El análisis del rendimiento personal a nivel de aceptación, toma como base los sub-grupos definidos en el primer nivel, estableciendo las categorías esquematizadas en el gráfico 3.

Categoría Aceptación (P-1.1.1): Indudablemente, los empleados que integran esta categoría deben constituir un recurso humano muy valioso, en virtud de que, no solamente son eficientes sino también eficaces y la gran mayoría de sus productos son aceptados. Constituyen la energía que mueve y mantiene con vida a la organización. En investigaciones realizadas por el autor, se ha observado que estos empleados tienden a identificarse con la institución, revestidos con alguna

mística de pertenencia a la misma; son personas inquietas, responsables y con gran sentido de colaboración. En consecuencia, las autoridades organizacionales deben hacer los mayores esfuerzos para retener e incentivar a este tipo de empleados.

Categoría Aceptación (P-1.1.2): Esta categoría de empleados debe ocupar la segunda prioridad de interés para las autoridades institucionales, en vista de que las características manifestadas por los empleados son prácticamente las mismas que las de la categoría anterior, pero sus productos son menos aceptados. Según las observaciones realizadas, parece que el bajo porcentaje de aceptación de los productos generados se debe en buena parte a factores organizacionales como carencia de lineamientos de política, comunicación deficiente, objetivos organizacionales difusos y otros. En todo caso, las

GRAFICO 3

	PRODUCCION (P-1.1.1)	PRODUCCION (P-1.2)
+	<p>(P-1.1.1)</p> <p>Productos aceptados en más del 50%</p>	<p>(P-1.2.1)</p> <p>Productos aceptados en más del 75%</p>
-	<p>(P-1.1.2)</p> <p>Productos aceptados en menos del 50%</p>	<p>MARGINAL (M)</p> <p>Productos aceptados en menos del 25%</p>

verdaderas causas solamente se pueden determinar a través de un análisis particular de la organización y, por lo consiguiente, no pueden generalizarse en un sentido riguroso.

Categoría Aceptación (P-1.2.1): Se incluyen en esta categoría a los empleados del grupo potencial que generan pocos productos pero que, por su calidad y congruencia con los requerimientos organizacionales, tienden a ser muy aceptados.

Con facilidad, estas personas pueden pasar a formar parte de la categoría aceptación (P-1.1.1), mediante una política que tiende a lograr un incremento del número de productos generados.

Categoría Aceptación (M): Dentro del nivel *aceptación* se incluyen dentro de la categoría marginal (M) al recurso humano del grupo potencial que no solamente genera pocos productos, sino que éstos son aceptados en menos del 25%. El análisis de causas y definición de acciones para el sub-grupo producción (P-1.2) puede lograr que este tipo de empleados sea mínimo.

Nivel III: Impacto

Adaptando la connotación que James Anderson¹⁵ en su libro *Public Policy-Making*, le da al término impacto (de una política pública), se puede afirmar que es necesario medir el rendimiento personal no solamente por el grado de producción y aceptación que tengan los productos generados por el empleado, sino también tratando de determinar los efectos o consecuencias que origine la aceptación de estos productos en los cambios del medio ambiente interno y externo de la institución. Como lo afirma Anderson, se emplea la frase *tratando de determinar* porque a menudo es una tarea difícil y muy

15. James Anderson, *Public Policy-Making*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1979. pp. 151-160.

compleja, principalmente cuando se trata de comprobar que los cambios ambientales respectivos se deben a la utilización de dichos productos.

En la misma forma, en este modelo de evaluación, se trata de considerar, en forma adaptada, las dimensiones propuestas por Anderson para medir el impacto: a) los efectos en los usuarios de los productos; b) los efectos en otros ámbitos organizacionales; c) los efectos en función del tiempo (residuales); y d) el costo de los efectos originados. En cada una de estas dimensiones, se procura determinar lo más objetivamente posible si las consecuencias son beneficiosas o perjudiciales.

En virtud de que el impacto tiende a manifestarse en la mayoría de las veces de manera cualitativa, es necesario realizar previamente un esfuerzo para caracterizar el impacto deseado en cada una de las dimensiones referidas. Esto significa, al igual que en la metodología de la Matriz de Estructura Lógica, determinar indicadores objetivamente verificables y los medios de verificación.

La clasificación del personal en función de este nivel, toma como base las categorías de *aceptación* definidas en el nivel anterior. Las sub-categorías resultantes se esquematizan en el gráfico 4.

Se considera que la evaluación de *impacto* debe prioritariamente aplicarse a la categoría *aceptación (P-1.1.1)*, en virtud de que los productos generados por los empleados clasificados en esta categoría son aceptados en más del 50%, lo que significa que la organización tiene una fuerte dependencia en los mismos en cuanto al logro de una legitimidad y supervivencia exitosa dentro del medio ambiente económico, social o político según sea el caso. En otras palabras, el logro de la institucionalidad de la organización depende del impacto de los productos que genera. Aunque la evaluación se aplica a esta categoría, no significa que no se aplique a las otras categorías.

GRAFICO 4

IMPACTO

CATEGORIA ACEPTACION (P-1.1.1)

<p>Consecuencias positivas y acordes con lo previsto</p> <p>(P-1.1.1.1)</p>	<p>Consecuencias negativas y no acordes con lo previsto</p> <p>(P-1.1.1.2)</p>
---	--

Sub-Categoría Impacto (P-1.1.1.1):
Los empleados que logren calificarse en esta sub-categoría, constituyen los empleados de *oro* de la organización, en virtud que el trabajo que desempeñan constituye la energía que impulsa a la institución hacia el éxito de la misma.

Sub-Categoría Impacto (P-1.1.1.2):
Los empleados ubicados en esta sub-categoría son igualmente valiosos. Sin embargo, debe investigarse detenidamente el porqué el impacto es contrario a lo previsto, en vista que puede afectar seriamente la credibilidad institucional causando daños irreparables. Por ejemplo, una institución pública responsable de generar y poner en práctica una política para recaudar ingresos fiscales, puede aceptar la propuesta de un grupo de expertos y esperar un impacto positivo acorde con lo planeado. Si esto es así, la institución logra un éxito que la legitima y le da credibilidad, pero, si sucede el caso contrario, la institución puede sufrir daños en su imagen que in-

cluso la pueden marginar y hacerla desaparecer, en la medida que no logre recuperarse.

El modelo NERP como método de diagnóstico organizacional

El modelo descrito no constituye una simple metodología para evaluar el rendimiento del empleado, sino que, por sus características, constituye un valioso instrumento para realizar un diagnóstico institucional constante.

El análisis de la información recabada al clasificar al personal en cada uno de los grupos, subgrupos, categorías y subcategorías, permite obtener un primer panorama de situación en los cuatro subsistemas mencionados por Karl Albrecht, que en conjunto constituyen la organización: subsistema técnico, subsistema social, subsistema administrativo y subsistema estratégico¹⁶. Posteriormente, el análisis de las causas que obligan a obtener una clasificación determinada, permite profundizar y generar un diagnóstico organizacional más completo.

16. Karl Albrecht. *Why it's time for a System Approach to Organization Development*, Training/HRD, May 1982. pp. 53-61.

Previo a entrar en detalle, es conveniente señalar de manera resumida las características de los subsistemas referidos según Albrecht, los cuales forman el Sistema *Sociotécnico* organizacional.

Subsistema Técnico: Constituye la razón de ser de la organización. Se relaciona con el equipo, el material, los procesos y las actividades de carácter puramente tecnocráticas, necesarias para generar los productos sustantivos de la institución. El personal técnico debe poseer los conocimientos, experiencia y habilidades necesarias de acuerdo a la naturaleza del puesto que ocupan.

Subsistema Administrativo: Lo componen los procesos y actividades administrativas necesarias para movilizar información y crear las condiciones adecuadas para que los otros subsistemas cumplan con su cometido. Incluye actividades como las de administración de personal, de compras y suministros, presupuestos, contabilidad y otras similares.

Subsistema Social: Lo integra el personal en general, incluyendo las relaciones interpersonales y todos los aspectos relacionados con el comportamiento humano.

Subsistema Estratégico: Para Albrecht, este es el subsistema directriz. Lo integra todo el personal con funciones gerenciales: desde el Gerente General hasta el supervisor de línea. También se considera como parte del mismo a los procesos de planificación, programación, y toda la herramienta gerencial necesaria para dirigir la institución.

Los indicadores de la salud organizacional

Una vez que se ha clasificado al personal en cada uno de los grupos, subgru-

pos, categorías y subcategorías, se procede a realizar un simple análisis porcentual en función del número de empleados que los integren. La interpretación de estos porcentajes en relación con las características de cada clasificación, permite estructurar una lista de enunciados que vienen a constituir los indicadores de la salud organizacional.

A manera de ejemplo, si el mayor porcentaje de empleados se ubica en el grupo *potencial*, significaría que la institución aparentemente posee, por una parte, una adecuada organización estructural y funcional en cada uno de los subsistemas técnico, administrativo y estratégico, y por otra, un subsistema social saludable que es beneficioso para la organización. Por el contrario, un alto porcentaje en el grupo marginal, reflejaría una situación caótica que haría peligrar la existencia de la institución. El análisis de los porcentajes respectivos en los diferentes niveles para evaluar el rendimiento personal, completarían un primer diagnóstico institucional, expuesto en una lista de enunciados que contendrían el análisis referido por cada uno de dichos porcentajes. (Ver Anexo 1).

El diagnóstico clínico

Con base a la lista de enunciados, el diagnóstico definitivo se estructura con el análisis de las causas que dan lugar la situación detectada, considerando cada uno de los subsistemas señalados. Cuando se entra en esta etapa, identificada por algunos autores como el análisis de *situaciones ambientales*, el NERP se transforma en una guía *base* para la aplicación de otras metodologías para identificar y analizar las causas en mención. Cualquiera que sean esas metodologías, sin embargo, es importante considerar la realización periódica de reuniones de discusión con los empleados, en función de los resultados encontrados, en virtud que la evaluación del personal constituye el origen del diagnóstico organizacional. Además, la parti-

enero-junio/1985

capacitación del empleado garantiza en cierta forma la efectividad en la puesta en marcha de estrategias de acción por parte de la organización, tal y como lo proponen las técnicas diseñadas para impulsar e institucionalizar el proceso de Desarrollo Organizacional (D.O.), y en general todas aquellas técnicas basadas en los estudios realizados por connotados teóricos del comportamiento humano y organizacional.

Dentro de este contexto, el análisis principia con el personal del subsistema técnico a nivel de los grupos del NERP, principalmente los correspondientes a capacitación, motivación y marginal. En el grupo capacitación, se estudia con mayor detenimiento los requerimientos de los puestos en función de las actividades técnicas asignadas a los mismos, comparándolos con las características personales de los empleados que los ocupan. Por medio de entrevistas con los jefes respectivos y estudio de documentos de selección y contratación, se procura descubrir las razones de cualquier incongruencia y, a la vez, se aprovecha para iniciar el planteamiento de alternativas de solución. (Ver Anexo 2). Este análisis permite determinar cómo está la organización en cuanto al subsistema administrativo, principalmente en relación a la definición de objetivos, funciones y actividades; la existencia de manuales de organización y procedimientos; las políticas de administración de personal, y, en general, la estructura organizacional y funcional.

Con respecto al grupo *motivación*, se profundiza en el análisis del subsistema administrativo, en virtud que se trata de establecer que tanto afecta, a la *baja disposición del empleado hacia su trabajo*, aspectos como las deficiencias de comunicación, lo engorroso de los trámites administrativos, la dualidad de mando, la indisciplina y otras situaciones similares. Al extender el estudio al subsistema so-

cial, se trata de identificar situaciones y problemas de relaciones interpersonales que estén afectando el comportamiento del empleado, y en el subsistema estratégico, se analizan aspectos como el estilo de gerencia que practican los jefes y cómo éste afecta el grado de disposición del personal hacia el trabajo. En este subsistema también se logra percibir la situación de la organización en cuanto a la existencia de políticas, directrices, planes, programas e instrumentos técnicos para dirigir la institución y cómo la carencia o deficiencia de los mismos influye en la buena o mala disposición que manifieste el personal. El análisis realizado a nivel de los grupos *capacitación y motivación*, es válido para el grupo marginal. (Ver Anexo 3).

Por lo expuesto, no es difícil percibir que el diagnóstico de los subsistemas administrativo, social y estratégico gira inicialmente alrededor del subsistema técnico que, en fin de cuentas, es la razón de la existencia de la organización. Sin embargo, cuando se analiza la clasificación en grupos del personal correspondiente a los subsistemas administrativo y estratégico, es posible descubrir situaciones insospechadas: por ejemplo, si del total del personal administrativo el mayor porcentaje clasifica en el grupo *capacitación*, el análisis de causas puede revelar que los problemas manifestados en el subsistema técnico tiene su origen en la calidad del personal del subsistema administrativo. De igual forma, si un considerable porcentaje de jefes clasifica en el grupo *motivación* podría significar un estilo de gerencia indiferente del tipo 1/1 de la grilla gerencial de Blake y Mouton¹⁷ lo que explicaría problemas de motivación o de alguna otra naturaleza en los subsistemas técnico y administrativo.

El Diagnóstico Organizacional a nivel de grupos del NERP, se hace más completo, pero más complejo, a medida que se realice en función de los niveles del rendimiento *producción, aceptación e impacto*. □

17. Robert Blake y Jane Mouton. Op. cit. p. 133.

ANEXO 2

**ANALISIS DEL PERSONAL CLASIFICADO EN EL
GRUPO "CAPACITACION"**

Puesto: _____ Nombre del empleado: _____

Unidad Admtiva: _____ Calidad: _____
Gerencial Técnica Admtiva

Requerimientos Puesto	Calidades Ofrecidas	Diferencias	Razones	Alternativas Solución

ANEXO 3

ANÁLISIS DEL PERSONAL CLASIFICADO EN EL GRUPO "MOTIVACION"

Unidad Administrativa: _____
 Calidad del personal objeto de análisis: General _____ Gerencial _____ Técnico _____ Administrativo _____

Subsistema	CAUSAS DE LA SITUACION		Comentarios
	Según empleados	Según jefes	
Estratégico			
Técnico			
Administrativo			
Social			

Teoría Z y círculos de calidad: una nueva dimensión del desarrollo de los recursos humanos

Armando Melgar*

EL PRESENTE ARTICULO DESCRIBE LAS CARACTERISTICAS RELEVANTES DE LA CULTURA JAPONESA, LA CUAL DA ORIGEN A LA TEORIA Z DE OUCHI, E INTRODUCE LA PARTE TECNICA QUE UTILIZAN LOS CIRCULOS DE CALIDAD EN EL ANALISIS DE PROBLEMAS. SE ESTABLECE EN ESA DESCRIPCION UNA CONFRONTACION CONSTANTE ENTRE DOS AMBIENTES: JAPON Y AMERICA LATINA.

Introducción

En los últimos años, especialmente después de la publicación del *Best Seller La Teoría Z, cómo los negocios americanos pueden enfrentar el desafío japonés* el tema de la *Teoría Z* ha sido considerado como uno de los favoritos, especialmente para aquellos técnicos especialistas en el desarrollo de los recursos humanos y para aquellos directores que ven en las personas, el elemento más valioso en la búsqueda de los objetivos organizacionales.

Su creador, William Ouchi, un connotado catedrático de la Universidad de California de los Angeles UCLA, realmente pensó que la descripción de dicha teoría que representa a una cultura con características *sui generis* como la japonesa, causaría un efecto verdaderamente impactante en la cultura occidental, especialmente en estos tiempos, en que el indivi-

dualismo y el materialismo son los valores estándar de esa sociedad.

Tal como lo había previsto Ouchi, las objeciones no se hicieron esperar ante los intentos de adaptación de las connotaciones inmersas en dicha teoría. De allí que, muchos escritores hayan criticado los intentos de instalación de programas específicos en las industrias americanas, aduciendo que la modalidad de un estilo grupal de trabajo con tales connotaciones, sólo puede ser llevado a cabo en el Japón y jamás podría ser adaptado en los Estados Unidos.

A decir verdad, los comentarios enunciados en contra de la adaptación de la *Teoría Z* a través de los *círculos de calidad*, se han visto resquebrajados, pues día a día, el tema cobra más importancia en todos los sectores productivos estadounidenses, al extremo de haberse formado asociaciones y organizaciones dedicadas exclusivamente a la proliferación y enseñanza de los conocimientos técnicos en la materia.

En la actualidad, más de cuatro mil negocios mantienen programas de *círculos de calidad* en los Estados Unidos. Otros cientos más, están actualmente ex-

* Licenciado en Administración de Empresas en la Universidad de San Carlos de Guatemala.
Master en Administración Pública, Universidad del Sur de California (U.S.C.), Los Angeles.
Director de Formación y Capacitación del Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala.

perimentando programas pilotos para determinar la conveniencia de su uso como una herramienta administrativa.

Los *círculos de calidad*, basados en las características sociológicas de la *Teoría Z*, no son una herramienta de aquellas organizaciones instrumentales encargadas de producir bienes al menor costo posible. No, la versatilidad de la instrumentación y conducta en su aplicación, hace que ésta pueda ser adaptada a todos los sectores de la producción de bienes y servicios. Así, se ha reportado excelentes experiencias en los últimos diez años provenientes del sistema bancario, de la industria de seguros, entidades financieras, industria de fundición, agencias de publicidad, cadenas de supermercados, el sistema educativo, no sólo de los Estados Unidos, sino también de Europa y algunos países de América Latina.

El propósito del presente artículo, no es únicamente expresar el colorido de esta teoría que llama la atención por sus valores, sino también, reflejar en cierta forma, cuál podría ser el contraste con las culturas latinoamericanas respecto a ciertas concepciones tradicionales, tanto desde el punto de vista administrativo, como social. Además, poner en blanco y negro, algunos aspectos de carácter sustantivo cuando se critica el tradicionalismo latino del aparato público, y, finalmente, proponer opciones de cambio, que vistas desde la óptica del ser humano, abrigan la esperanza mínima de la semilla de donde brota el desarrollo de las naciones.

¿Que es la Teoría Z?

Muchos son los autores que han escrito acerca de la *Teoría Z*, pero ninguno se ha atrevido a esbozar sobre ella, una definición concreta. Resulta bastante difícil definir, en unas cuantas líneas, a una teo-

ría con rasgos tan variados e interesantes, en donde muchos son los aspectos por considerar. Después de todo, esto no sería un factor de preocupación. Lo más importante es poder localizar esos rasgos relevantes contenidos en su esencia y llevarlos a la reflexión.

La *Teoría Z*, se identifica generalmente, como la fiel expresión de la cultura de Japón. Esta cultura muy bien tipificada por Ouchi, muestra el estilo original de cómo los japoneses enfrentan y resuelven sus problemas en sus actividades diarias sociales y empresariales. En ese contexto, son muchos los aspectos que la cultura japonesa deja entrever cuando se estudia de cerca.

En primer lugar, se puede mencionar la *confianza*. Esta, podría decirse, es la primera lección que la *Teoría Z* profesa hacia otras culturas y constituye la base psicológica de todos sus ramales. *Productividad y confianza* dice Ouchi, van de la mano y no en contraposición como podría pensarse normalmente en el corte capitalista¹

Este nivel de *confianza* inyectado por los japoneses en su accionar, es algo generalizado a todo nivel; no necesariamente adquirido de otras culturas como podría parecer. En verdad, debido a los acontecimientos sufridos por ese país después de la Segunda Guerra Mundial, en donde el hambre y la humillación laceraron el orgullo nacional, la unión de sus esfuerzos fue la única alternativa para poder sobrevivir. De allí que, hoy en día, el más mínimo de los actos de decisión requiere la participación de todas aquellas personas involucradas en el contexto.

Teoría Z, significa, dentro de ese ambiente de *confianza, acercamiento, participación, identificación, sutileza, sensibilidad, intimidad, humildad y desburocratización*. El concepto, visto así, va más allá del tradicional *compañerismo latinoamericano*, el cual se limita a mantener un relativo *grado de fidelidad* que un grupo de personas conservan en un área afín. Al entrar en el análisis de esta cultura desde

1. William Ouchi. *Theory Z, How American business can meet the Japanese Challenge*, Reading Massachusetts, Addison Wesley Publishing Company, 1981.

cualquier ángulo, uno podrá darse cuenta, que sus interrelaciones no representan actos fríos o calculados, propios para satisfacer intereses, sino, por el contrario, sus acciones representan un comportamiento natural, producto de una educación inducida desde muy temprana edad.

Para comprender ampliamente la esencia que profesa la *Teoría Z*, es necesario estudiarla en abstracto, pues de otra forma, las reflexiones estarían un tanto, si no bastante, orientadas hacia un solo campo de estudio.

En el plano de lo social, por ejemplo, y, tomando uno de los rasgos característicos de su sociedad, los japoneses dan una demostración del significado de la *intimidad* en su expresión pura. La intimidad se da entre las personas de un vecindario, entre los trabajadores de una empresa, entre los miembros de un club privado, o, simplemente, entre amigos. En un vecindario, por ejemplo, la tendencia general entre ellos, es de que no existan desconocidos. Con esto, se desea reflejar el sentimiento de amistad y acercamiento enraizado en su cultura, el cual no permite la existencia del individualismo. Esto último, es casi visto como un delito. Los padres de familia están en plena libertad de educar a sus hijos inculcándoles esos principios. Sin embargo, ellos serán los únicos responsables de los resultados desastrosos de tal educación. La *intimidad*, entonces, refleja un *sentimiento comunal* de reacciones e interrelaciones grupales, que la sociedad occidental encuentra difícil de entender².

Pasando al plano laboral por ejemplo, otras características importantes en este campo, salen a luz. Es bien conocido el nivel de *identificación* de los trabajadores hacia las organizaciones para las cuales prestan sus servicios. El sentimiento de *pertenencia* de un trabajador promedio en el Japón, comparado con un trabajador promedio en América Latina, no tie-

ne parangón. En efecto, el trabajador promedio en el Japón no piensa de su relación con la compañía para la cual trabaja en términos de compromisos contractuales. Esto es más como pertenecer a una familia, la cual será la parte más importante de su vida y a la cual se dedicará por entero³.

La identificación a la cual se aludirá en este artículo, no es la de la satisfacción personal que representa para uno, el prestar servicios a la empresa. Lo anterior, tendería más a manifestar los intereses individuales en sí. Todo lo contrario. En este punto, se juegan elementos más profundos. La *fidelidad*, por ejemplo, refleja un sentimiento de pertenencia del empleado hacia su organización, expresada tácitamente con el respeto y apoyo a las normas de ésta, pero, por sobre todo, el orgullo de reconocer su *identidad*, ya no hacia una corporación, sino hacia una familia con un nombre comercial.

La relación empresa-trabajador como pasa en cualquier parte del mundo capitalista, se ve resquebrajada en determinados momentos de la vida cotidiana. El Japón no podría contarse como una rara excepción a esta realidad. Lo que sí es característico, es la forma como los trabajadores negocian sus peticiones. Para ellos, en ningún momento se debe poner en peligro la seguridad de la empresa. De allí que, a pesar de entrar en un conflicto laboral con la organización, las operaciones de la empresa no son, en ningún momento detenidas, como pasa comúnmente en esta parte del globo. Para un japonés, esta actitud es cuestión de principios morales. Sería un desprestigio y deshonra para la comunidad laboral, el que su empresa no pudiera cumplir con las obligaciones pactadas con otros organismos.

Ubicados siempre dentro del campo laboral, la empresa privada, considerada como una de las células más importantes para el progreso social, nos lega varios mensajes bastante extraños para algunos, pero dignos de imitar. El empresario considera, sin lugar a dudas, el factor humano

2. *Ibíd.*, p. 9.

3. Jon Woronoff. *JAPAN: The coming economic crisis*. Tokyo, Lotus Press, 1979.

como el más valioso de todos los recursos que entran en juego en la producción de bienes y servicios. Tanto los grandes comercios —*Zaibatsu*— como las pequeñas corporaciones, buscan conceder beneficios a sus empleados. Estos van desde el orden de los servicios especiales, tales como alojamiento para aquellos trabajadores que se desplazan del interior del país a las ciudades principales, servicio especial de transporte, lugares de recreación, hasta la venta de artículos de consumo diario y otros, a precios favorables.

Podría parecer que la lista de beneficios mencionada anteriormente, representa una especie de intercambio por la identificación y fidelidad manifestada por los trabajadores hacia sus empresas. Adicionalmente, podría decirse también, que la razón principal, que mueve a estos empresarios en el otorgamiento de beneficios, obedece más a la ejecución de una *motivación* manipulada, la cual realza los *factores higiénicos* —descritos así por Herzberg— como pilares de la conducta humana⁴. Afortunadamente, ni la primera ni la segunda aseveración pueden confirmarse por completo en este caso.

Quizá, para entender mejor este fenómeno, vale la pena traer aquí algunas de las originalidades atribuidas a los japoneses en el estudio de sus organizaciones. Además, para poder entender mejor, es conveniente establecer comparaciones con aquellas pertenecientes al contexto latinoamericano.

En principio, para ellos, el ingreso a las empresas, no es cosa fácil. El sistema de reclutamiento de personal, practicado en la gran mayoría de sus comercios, constituye involuntariamente un factor de bloqueo para aquellos interesados en ofrecer sus servicios. Dicho sistema, está basado en la *antigüedad* de los trabajadores en la empresa, más que en su *experien-*

cia o *habilidades*. De acuerdo a Ouchi, una persona goza de una promoción después de diez años de trabajo continuo⁵. Asimismo, tal sujeto deberá antes de ser promovido, haber sido trasladado a todos los demás puestos de trabajo de la empresa, así como a sus subsidiarias en otros lugares del país. Otros sociólogos como Woronoff, han determinado en sus investigaciones, que después de dos años de trabajo continuo, un empleado será objeto de su primera rotación de trabajo⁶.

Comparado con los sistemas latinoamericanos, esto podría considerarse como un serio defecto de la sociedad oriental. Sin embargo, habría de escudriñarse y saber cuáles son las razones para que tal sistema se encuentre bastante institucionalizado. En primer lugar, en el Japón las empresas no son consideradas solamente como centros organizados suministradores de una oportunidad de trabajo para lograr un sustento. Su visión es mucho más humana. Las organizaciones representan una oportunidad de desarrollo para los empleados las cuales serán sus primeros y únicos eslabones de toda una vida de constante dedicación. Se perciben las organizaciones como *familias*, quizás más importantes que aquellas que se cimentan en el seno del hogar.

En las empresas latinas, tales características son difíciles si no imposibles de encontrar. En contraposición a lo difícil que resulta el ingreso a las empresas en el Japón, en América Latina bastará, si hay un puesto disponible, con el excelente currículum presentado por el postulante y con las cartas de recomendación que se adjunten al expediente. Aquí es en donde la efectividad del sistema japonés se hace evidente frente a aquél ejecutado por los latinoamericanos. Mientras este último invertirá tiempo y dinero para capacitar al nuevo empleado, el japonés no hará más que mover una pieza internamente sin que esto le represente costos por tiempo y capacitación. La *capacitación* en ese sistema, es un proceso mixto de rotación de puestos y participación en las actividades de la empresa que se carac-

4. Frederick Herzberg. *Work and the nature of man*. Cleveland, Word Publishing, 1966.

5. William Ouchi. Op. cit., p. 25.

6. Jon Woronoff. Op. cit., p. 63.

teriza con el *sistema de aprender haciendo*. Así, es como nacen los expertos.

En lo relativo a las promociones, si bien es cierto que para cualquier trabajador latino, el sistema oriental podría aparecer como descorazonador y falto de motivación, aquéllos no dejan de tener sus bases morales dentro de sí. Si el ingreso a esas empresas resulta bastante difícil de lograr, se debe aclarar también, que el elegido estará ganando el ambiente propicio para desarrollar una carrera exitosa, complementada por beneficios sustanciales y aún más, en donde tendrá la oportunidad de *participar en las decisiones de la empresa*. Por eso, despedir a un empleado en el Japón no es cosa fácil. En la mayoría de los casos, esto se considera como desperdicio y pérdida de un bien invaluable.

Para los latinoamericanos, y específicamente en Centroamérica, esto es difícil de concebir. Cuando un trabajador ingresa por primera vez a una empresa, jamás podrá imaginarse que su *participación pueda ser considerada y respetada en el proceso de toma de decisiones*. Pensando optimistamente, se diría, que la mejor de las disposiciones de ese trabajador, será la de trabajar con dinamismo y corazón, ya que pondrá en práctica todos los conocimientos a su alcance y en beneficio de esa entidad. Sin embargo, nadie asegura, que este excelente y honrado trabajador, de un momento a otro pueda renunciar para irse a otra empresa, que le ofrece mejores ventajas económicas por sus servicios.

En el contexto del sector público, la situación es aún más difícil, ya que, de por sí, en América Latina existen marcadas diferencias entre laborantes del sector público y privado. En muy bajo porcentaje, las promociones en el sector público obedecen a grados elocuentes de eficiencia y eficacia comprobada en el trabajo. Regularmente, éstas obedecen más, a acuerdos emitidos por los altos mandos gubernamentales en turno, o bien, muy sencillamente, por las presiones de las an-

enero-junio/1985

tiguamente llamadas élites, hoy en día denominadas *rosca*s del sector público.

Tanto el nivel de *confianza* existente entre empresarios y trabajadores, así como el grado de *identificación* hacia las organizaciones por parte de los empleados manifestada por la fidelidad que le guardan, la rigidez del sistema de reclutamiento y promoción; todos estos son factores que conjuntamente con otros no menos importantes, se amalgaman para lograr quizá el más grande de los objetivos perseguidos por los japoneses en sus acciones, cual es la *calidad*.

El *concepto calidad* inducido en su contexto social, no es un privilegio de las organizaciones privadas *per se*. La calidad como un ideal por alcanzar, es un precepto contenido en todas las actividades sociales. Existe calidad en la educación, en los servicios prestados por las entidades públicas a los usuarios, en los seguros, y hasta en los planes de retiro de los trabajadores. Comienza esta calidad a arraigarse en los principios morales desde muy temprana edad. Al niño por ejemplo, se le hace conciencia de que hacer las cosas bien hechas, es bueno para el país. El trabajador y el funcionario público se auto-concientiza de esa importancia que representará grandes laureles para su empresa, orgullo para sus familias y la subsistencia de la nación. Un artículo elaborado bajo normas de excelencia pobremente establecidas, dará como resultado la vergüenza de sus fabricantes, con el consecuente desprestigio. La *calidad* se antepone a la *cantidad* dentro de su filosofía.

Para mantener o mejorar esos estándares de calidad será necesario aplicar *estrategias administrativas* que aseguren el éxito de sus objetivos. La forma de llevar a cabo esta gestión necesitará del aporte de conocimientos de todos los empleados. Se presupone en la *Teoría Z*, que el concurso de los demás, alrededor de un proceso productivo, asegurará el éxito buscado. Aquí nace la participación que el empresario japonés inyecta en su ejecu-

ción. Para él, es importante contar con el *apoyo de sus empleados* y para eso, les da la *oportunidad de participar en las acciones decisivas de la organización*.

Es, en este ambiente organizacional, en donde la idea de los *Círculos de Calidad* comienza a nacer. La participación, confianza, identificación, fidelidad, calidad y normas de excelencia, no son factores superpuestos, sino paralelos, en un constante accionar y en donde se busca la realización y desarrollo del trabajador.

Círculos de calidad

Después de la Segunda Guerra Mundial, en la cual Japón fue devastado brutalmente por el efecto de dos bombas atómicas, los Estados Unidos, por intervención del General Douglas McArthur iniciaron un plan de ayuda, cuyo fin principal fue la reconstrucción del país en toda su dimensión económica. Como resultado de esta acción, muchos profesionales y especialistas de diferentes disciplinas, comenzaron a llegar a ese país, para prestar la ayuda técnica necesaria y así coadyuvar a la consecución de tales propósitos. En una acción inversa, también como producto de la ayuda brindada por el pueblo americano, muchos jóvenes japoneses viajaron a los Estados Unidos con el propósito de adquirir conocimientos específicos para que al retornar a su país, éstos pudieran ser puestos en práctica. Se supone que es en este intercambio humano, en donde muchos conocimientos fueron transplantados de un lugar a otro, especialmente, hacia el Japón, el país afectado en ese entonces.

Los autores intelectuales de los *círculos de calidad*, sostienen que fue aquí en donde nació la idea de formación de grupos de trabajo que buscaban optimizar la calidad de los productos y servicios de las empresas, afirmando que los principios humanos en los que éstos se fundamentaban, eran sobre las teorías del comportamiento de los autores clásicos americanos

de aquel entonces, tales como Abraham Maslow, Frederick Herzberg, Douglas MacGregor, David Maclelland y otros más.

Los *círculos de calidad* se dieron a conocer en 1961 en el Japón y muchos acontecimientos previos se suscitaron para que tal movimiento se tornara en una realidad. En primer lugar, se menciona el Dr. Edward W. Deming quien introdujo el control estadístico de calidad. Las actividades de Deming fueron avaladas por la Unión de Científicos Japoneses, quienes más tarde trajeron al Dr. Joseph M. Juran para impartir conocimientos sobre administración del control de calidad. Ambos profesionales, con sus conocimientos, contribuyeron mucho al mejoramiento de la calidad de los productos de Japón, los cuales hasta ese entonces, eran considerados como de muy baja calidad.

Como contraparte, aparece la figura del Dr. Kaoru Ishikawa, un prestigiado ingeniero, profesor de la Universidad de Tokyo. El Dr. Ishikawa, bajo los auspicios de la Unión de Ingenieros Científicos Japoneses juntó las teorías del comportamiento descritas anteriormente, con las técnicas de control de calidad impartidas por Deming y Juran. El resultado fue un sistema denominado *círculos de control de calidad*.

Definición

Los *círculos de calidad* son grupos de personas provenientes de una misma área de trabajo, quienes bajo condiciones voluntarias, deciden juntarse y formar un círculo para discutir y analizar problemas afines. Estos grupos de trabajo, pueden estar constituidos por tres a siete miembros idealmente; sin embargo, con más de siete personas, es aconsejable que se formen dos grupos en una misma área. Se reúnen normalmente, de una a dos horas por semana, o cada quince días, según lo decidido por los miembros del círculo. En muchos casos, el tiempo y frecuencia

de las reuniones, estará determinado por la naturaleza del o los problemas por analizar.

Los *objetivos* buscados por los *círculos de calidad* son de diferente orden. Básicamente, pretenden realzar la importancia del género humano en las operaciones normales de la empresa. Por eso, se hace necesario, que el trabajador esté plenamente convencido de la importancia que representa para el grupo, la aportación de sus conocimientos. *La participación* es una condición intrínseca en la búsqueda de la efectividad del círculo, condición que se evidencia más, en el análisis de las tareas trazadas por ellos mismos. Sin embargo, para poder tener una participación espontánea, tal como se requiere, debe existir un *clima de confianza*, favorable a las acciones que se pretendan realizar. En este caso, se estará hablando de la adecuada confianza que debe prevalecer en las relaciones interpersonales de una organización; de arriba hacia abajo, lateralmente, y de abajo hacia arriba; esto último se manifiesta con el grado de *credibilidad* que el subordinado le profesa al superior.

Dentro de la *importancia* atribuida al recurso humano por la *oportunidad de participación en las decisiones de su área de trabajo*, están implícitas otras ventajas, las cuales hacen crecer su personalidad, tanto técnica como moralmente. En primer lugar, se logra su *identificación* con el trabajo.

Esta *identificación* hace que el trabajador, no sólo logre el conocimiento pleno de sus labores técnicas, sino también se dé cuenta que éstas representan una parte importante dentro del proceso general de las operaciones de su unidad, y por qué no decirlo, de la empresa en general. Esto brinda seguridad y orgullo a las personas por la labor realizada.

Seguidamente, es necesario resaltar la *importancia de la motivación*. Este aspecto, crucial en el desarrollo de los círculos de calidad, está identificado como la auto-

enero-junio/1985

realización de las personas en relación a sus objetivos individuales emanados de su ego. Un empleado, satisfecho por las tareas realizadas, las cuales obedecen a sus sentimientos vocacionales, estará más en disposición de poder aportar, que aquél desorientado y desubicado en su posición actual.

Debe mencionarse la ventaja que representa para la *comunicación*, la implantación de un programa de círculos de calidad; y aquí, habrían de definirse dos aspectos relevantes en el proceso de comunicación. Estos son: el aspecto técnico y el aspecto humano. En cuanto a la parte técnica, es importante que cada uno de los trabajadores de una sección conozcan las tareas de sus compañeros y saber cómo contribuir para que ellos puedan realizar su labor. Muchos de los errores en un departamento, se originan por la poca comunicación técnica existente entre los trabajadores, enfrascándose ellos en tareas individuales. Aunado a esto, la *carencia de confianza* en lo que con él pueda compartir su vecino, hace que la brecha entre uno y otro sea mucho más grande. Y aquí entra el factor humano. El trabajo en equipo, propicia el intercambio de opiniones y sugerencias para superar los problemas que, de otra forma, sería muy difícil aceptar. Muchas personas aceptan más las sugerencias dadas en un ambiente de entendimiento grupal, y no en forma individual, en donde la mayoría de las veces se llega a personalizar y por ende, a crear competencia entre ambas partes. También, como producto de la buena comunicación, los *círculos de calidad* logran mejorar y crear relaciones armoniosas entre trabajadores y gerentes. Esto se obtiene cuando el jefe desciende los peldaños ubicados entre él y el trabajador común, con el propósito de escuchar sus valiosas opiniones en relación al enfoque de problemas. Pero, por sobre todo, *estas relaciones se mejoran cuando el primero logra reconocer consciente y maduramente la importancia de la participación del empleado en el proceso de análisis de decisiones de la empresa*. Si esto no fuera así, lo único que se obtendría, sería la

decepción y ofensa del trabajador. Por eso, el mejorar la comunicación en los diferentes niveles, inspira, de hecho, un mejor trabajo de equipo en el cual, compañeros, supervisores y gerentes actuarán en un mismo nivel y con los mismos objetivos por alcanzar.

El cuarto aspecto relevante en el desarrollo de un plan de trabajo usando *círculos de calidad*, se refiere a la reducción de errores con el consecuente elevamiento de la calidad de los bienes o servicios producidos. Para poder *reducir errores*, será necesario analizar los problemas presentados y aún más, prevenir aquellos que puedan ocurrir en el futuro. He aquí, una de las extraordinarias características, muy particulares por cierto, contempladas en esta disciplina. El énfasis primordial del trabajo de los *círculos de calidad*, recae en la *capacidad de analizar los problemas*. Hoy en día, la idea que prevalece en las organizaciones es la austeridad y la racionalización; para poder aplicarlas, se debe poseer un adecuado nivel de análisis y lógica. Ohmae sustenta este argumento y afirma que *en la actualidad, la cultura de la mayor parte de las corporaciones exalta la lógica y la racionalidad; por ello, quienes tienden a sobresalir, son los analistas y no los innovadores*⁷.

Estructura de los Círculos de Calidad

Dependerá en gran parte de la estructura formal de la organización. Se debe aclarar, desde un principio, que esta estructura informal en ningún momento debe ir en contra de la estructura formal. Esta última, lo único que hace es facilitar al programa de *círculos de calidad*, su instalación y adecuamiento a las diferentes áreas de la organización. En principio, un

programa de círculos de calidad está encabezado por un *comité de comando*, integrado por los niveles altos de la organización o sea gerentes, directores, secretarios, de acuerdo con la estructura organizacional definida. Su función principal es *promover políticas que institucionalizarán el programa de círculos de calidad*. Asimismo, darle respaldo y apoyo a la idea y a las personas encargadas de su coordinación. El *comité de comando*, asignará a los círculos de calidad operativos, los problemas por analizar, aunque se debe permitir la autosuficiencia de los propios miembros de los círculos.

Dentro de la estructura estándar que proponen algunos autores (Dewar, Ingle) existe otro *comando* que actúa como un cuerpo de retroalimentación, denominada *círculo de líderes*⁸. Dependiendo de la empresa, así serán los círculos en perspectiva. Un círculo estará siempre compuesto por un *líder*, quien regularmente es el supervisor de un departamento, aunque también, podría estar representado por un trabajador ordinario, de acuerdo al consenso de los miembros del círculo. Estos líderes, se aglutinan en otro círculo, dirigido por otro líder, electo por ellos mismos. Su propósito será compartir información y obtener críticas y sugerencias en relación a lo que se está ejecutando en su círculo. No es aconsejable incluir líderes de otros círculos, quienes por su naturaleza laboral, estén bastante distanciados. Esto podría dar como resultado, pérdidas de tiempo al ejecutar y analizar acciones sin ningún sentido realista. Y aquí una importante consideración. No se deben formar círculos para discutir problemas, los cuales no reflejarán en ningún momento resultados visibles que puedan poner en entredicho la efectividad del trabajo realizado.

Inmediatamente después, sin que por ello se reste importancia, se encuentran los *círculos de calidad operativos*, en donde se agruparán las personas más cercanas a las tareas puras de la empresa. Su función principal, es la de analizar los problemas que se les presenten o les sean trans-

7. Kenichi Ohmae. *La mente del estratega*. México, McGraw Hill, 1983.

8. Don Dewar. *The Quality Circle Handbook*, Red Bluff C.A., The Quality Circle Institute, 1980.

feridos por el *comité de comando*. Para eso, utilizarán varias técnicas, algunas muy sencillas y otras más complejas, que servirán de mucha ayuda en el análisis y discusión de problemas. Este es el círculo de calidad en esencia, sobre el cual versan muchos autores. Dicho de otra forma, es el motor principal del programa en general.

El programa de Círculos de Calidad, estará coordinado por un *facilitador*, quien regularmente es escogido y nombrado por el Comité de Comando. No cualquiera puede ser seleccionado como tal. La persona escogida, deberá reunir

varias características personales que inspiren la confianza y atracción de los demás. Será alguien, quien en primer término, conozca y maneje el *argot* profesional implícito en las teorías del comportamiento humano, así como la parte específica de la teoría en juego. Su labor debe estar orientada a la asesoría constante de los diferentes círculos, así como también, hacia el círculo de líderes, y al comité de comando. Es considerado como un *consultor interno* que actúa como fuente de ayuda, impartiendo y brindando la orientación adecuada, específicamente a los líderes en la conducción de los círculos a su cargo. A pesar que en

FIGURA 1

ESTRUCTURA ESTANDAR DE LOS CIRCULOS DE CALIDAD

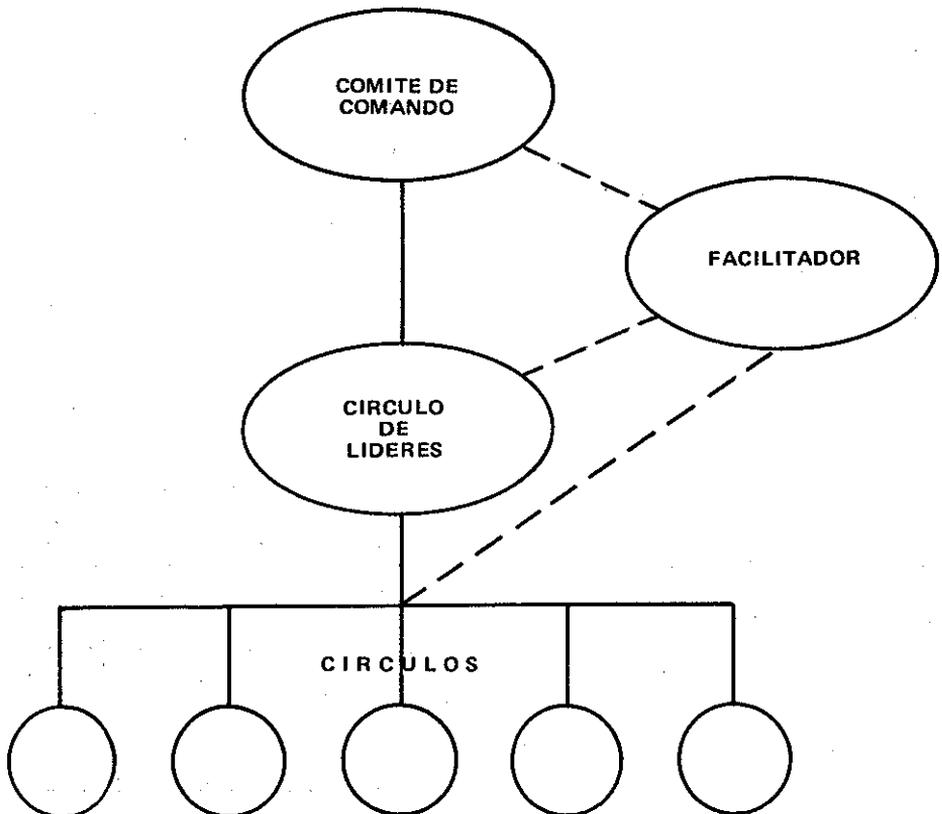
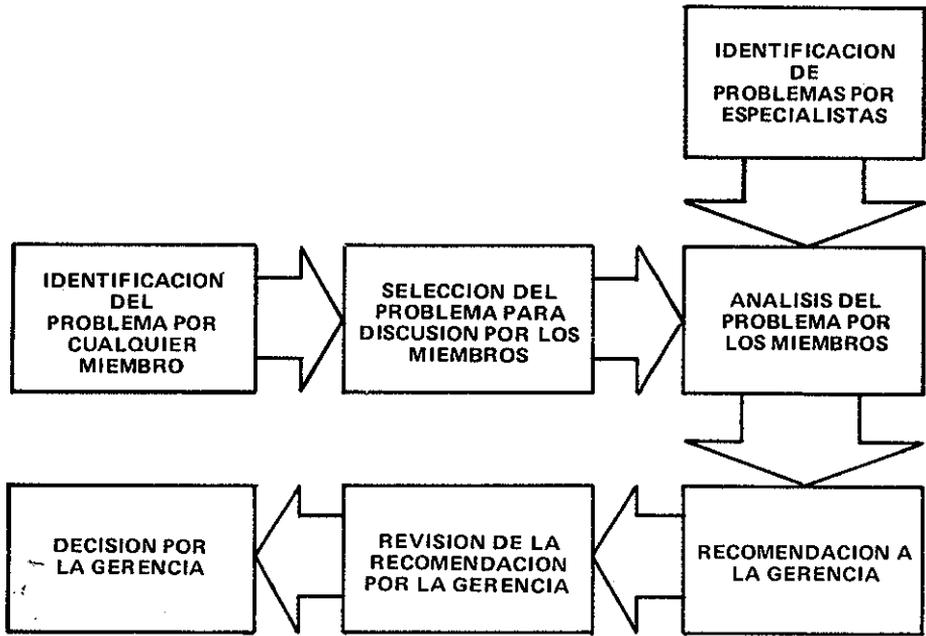


FIGURA 2

PROCESO DE OPERACION DE LOS CIRCULOS DE CALIDAD, SEGUN DEWAR



la figura 1, éste aparece como un ente asesor en un nivel aparte, el facilitador estará integrado al comité de comando del cual forma parte, aunque su labor será siempre de asesoría.

Operación

La *información* ha sido siempre considerada, como la más grande fuente de poder en la conducción de organizaciones y personas. Para los *círculos de calidad*, a pesar que no es usada con fines político-organizacionales, *es la herramienta esencial de su trabajo*. Dicho de otra forma, la información representa la sangre que da vida al proceso de análisis de problemas. Sin ella, no pueden existir mecanis-

mos de control y seguimiento para ayudar a verificar y detectar las causas de problemas.

Dentro del proceso de operación del círculo, la información puede provenir de dos fuentes principales según Dewar⁹. Una fuente externa al círculo, tipificada por sugerencias o asignaciones provenientes del comité de comando, o del mismo facilitador. También podría ser uno o varios especialistas allegados a la organización. Y otra fuente interna, generada por los miembros del círculo mismo. En cualquiera de los casos, esta información seguirá un proceso como el descrito en la figura 2, en el cual cada cuadro significa un enfoque lógico de discusión.

Una vez identificados el o los problemas por cualquiera de las dos vías, se hace una priorización de acuerdo con el grado
enero-junio/1985

9. Don Dewar. Op. cit., p. F4-1.

de incidencia que éstos tengan en las operaciones de la organización. Este proceso, se lleva a cabo en forma abierta, con la participación de los miembros del círculo. Podría suceder que alguno de los miembros desee en forma personal, que un problema en especial sea llevado al proceso de análisis para su esclarecimiento. La reacción del círculo en este caso, deberá ser la de anteponer el interés general al interés particular. Actitudes de índole individual deben ser eliminadas, y evitar, a toda costa, la manipulación del grupo por el bien de la mayoría.

Metodología del análisis de problemas

Los problemas que se asignan a los círculos de calidad para su análisis, son de diferente índole y dependerán del tipo de organización. Estos van desde el análisis de círculos y sus componentes en un aparato de televisión, hasta el entorpecimiento que se forma en una ventanilla pública para el pago de impuestos. En la selección de los problemas por analizar, se requiere un pensamiento lógico, que no permita el uso indebido del tiempo por parte del círculo. Hay problemas, que, por su naturaleza, podrán ser resueltos en forma sencilla. A veces con una simple orden, otras veces, con el empleo de unas cuantas horas extra, y en otras ocasiones, bastará con la contratación de otra persona. En estos casos, es innecesario el uso de *círculos de calidad*.

Para llevar a cabo, con verdadera efectividad, el proceso de análisis de problemas en un círculo, existen varias herramientas que facilitan virtualmente este proceso. Estas, no representan un proceso sofisticado de análisis, difícil de aplicar. Por el contrario, cualquier persona con el menor grado de escolaridad, puede participar con confianza. Lo importante es tomar práctica y disciplina en sus usos.

Dentro de las técnicas más usuales de análisis, se encuentran: la lluvia de ideas, el análisis de causa y efecto y las gráficas enero-junio/1985

de Pareto. Existen otras más, bastante avanzadas. Pero para los propósitos de este artículo, las enunciadas, son suficientes para entender la esencia de las actividades de los círculos.

Lluvia de Ideas

Esta técnica, como su nombre lo indica, representa el enunciado de ideas sin límite por parte de todos los miembros del círculo. El líder del grupo, será el encargado de normar, la participación de parte de todos. La gran ventaja de este proceso, consiste en que todas las personas tendrán la oportunidad de expresar sus ideas, neutralizando la posibilidad, de acaparar la discusión por una o varias personas. Muchas personas, por falta de carácter, no se atreven a exponer sus puntos de vista en las discusiones de grupo. Unas veces por temor a ser juzgados de imprudentes, y otras —muchas más— por temer que sus ideas puedan ser consideradas tontas o estúpidas. Es importante recalcar que, en las actividades de los círculos de calidad, no deben existir los *genios*. Cada quien es un experto en su especialidad y en su área, experiencia que deberá ser puesta al servicio del grupo, sin entablar competencias personales con los demás. Dependerá entonces, de las acciones ejecutadas por el líder para provocar un clima benevolente, que estimule la discusión. Muchos programas de círculos de calidad, se ven bloqueados por la desatención de los líderes de este aspecto. Ello ha llevado a algunos círculos al fracaso. Lo crítico en este caso, es la desconfianza que surge dentro del conglomerado con la consecuente falta de credibilidad hacia las bondades que reflejan las actividades de los círculos de calidad.

Análisis de Causa y Efecto

Quizá el método más usado en el proceso de análisis sea el de Análisis de Causa y Efecto. Este se vale de la información

recopilada a través de cuadros estadísticos, hojas, listas de chequeo de los fenómenos bajo estudio. Es sumamente sencillo y fácil de explicar. Sugiere, en primer término, que el problema por discutir, sea definido lo más claro posible. Es necesario señalar que mucha de la confusión en la aplicación de este método, se origina por la falta de claridad y precisión en la definición del problema por discutir. Para eso, no se debe confundir, el problema con las causas que lo originan. Una vez que el problema está perfectamente delimitado, se analizan las causas que pueden estar provocando, en una u otra forma, el origen de éste. Existen elementos generales, conjugados en el proceso de producción de un bien o la prestación de un servicio, los cuales representan puntos de referencia de bastante ayuda para el análisis requerido. Estos elementos se organizan de tal forma en este método, que la localización de las causas, por parte de los miembros del círculo, se hace bastante clara. (Ver figura 3). Por ejemplo, el aspecto humano, es un elemento bastante

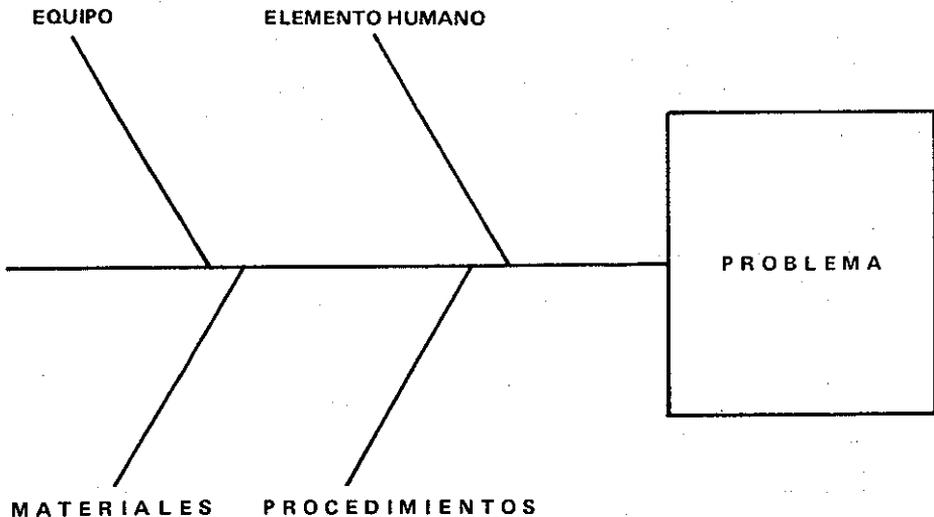
importante en el estudio de localización de causas. Desde este punto de vista, se pueden considerar ciertas causas como el ausentismo, la falta de motivación y el sabotaje para mencionar unos cuantos, los cuales pueden ser factores determinantes que incidirán en la calidad de un servicio.

A la par del elemento humano, podría considerarse la calidad del equipo con el cual éste está operando. No se deben confundir, las reacciones humanas como producto de un proceso psíquico puro, con aquéllas provocadas por el malestar que representa la carencia de facilidades para la adecuada implementación de los procedimientos. Un equipo inadecuado puede provocar reacciones negativas, reflejándose estas últimas como la principal causal del o los problemas.

Dentro del mismo criterio, habrían de considerarse las causas que puedan originar el estudio de los materiales como otro elemento más del método. La calidad de éstos, así como su nivel de obso-

FIGURA 3

DIAGRAMA DE ANALISIS DE CAUSA Y EFECTO



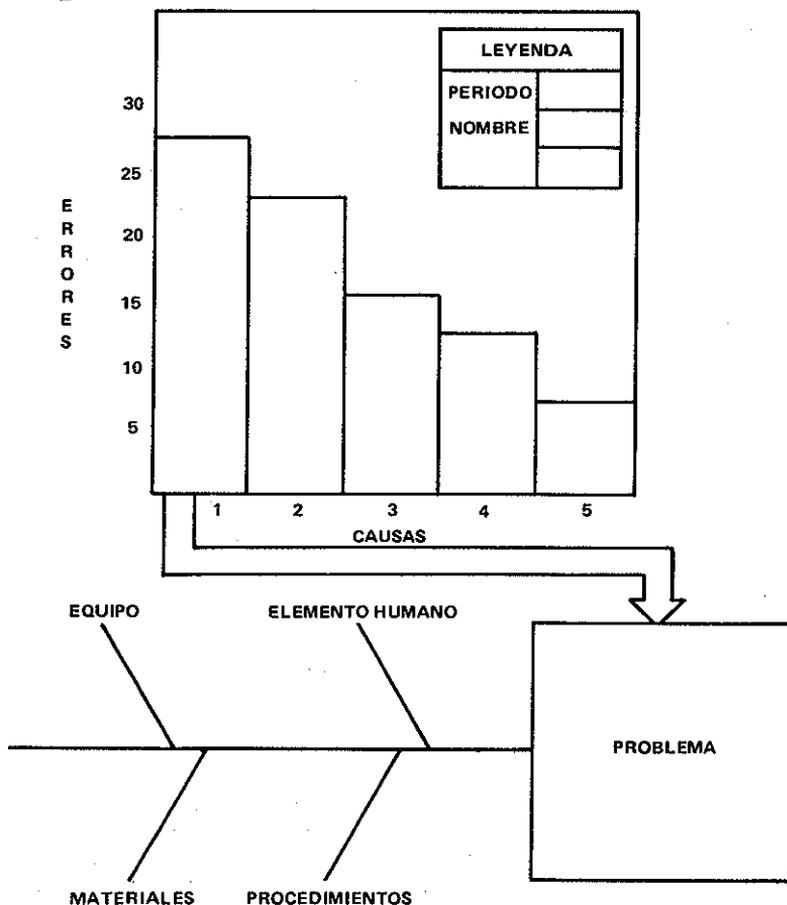
lencia, pueden ser causas existentes de creación de problemas. Y, finalmente, se contempla dentro de este análisis, la inclusión de los procedimientos como otro elemento más de estudio. Procedimientos inadecuados y antiguos, originan trastornos en el servicio, que las entidades públicas prestan a sus usuarios.

Para lograr el adecuado desarrollo del análisis de causas usando el método

de *causa y efecto*, es necesario utilizar el *método de lluvia de ideas* como factor de ordenamiento en la discusión. El líder orienta la discusión atrayendo la atención del grupo hacia cada uno de los elementos del gráfico. En cada uno, el líder provocará una lluvia de ideas anotando todas las posibles causas que los miembros mencionen hasta agotarse éstas. Se finaliza el proceso de análisis y aportación de ideas, usando el sistema democrático de vota-

FIGURA 4

**GRAFICA DE PARETO
LA CAUSA MAYOR SE TRANSFIERE AL DIAGRAMA DE
"ANALISIS DE CAUSA Y EFECTO" PARA SU ANALISIS**



ción, para determinar, cuál es la causa que, de acuerdo a la mayoría, es la que está auspiciando el problema. Después de haberse definido la causa, el círculo inicia un proceso de investigación que tiene como fin principal comprobar la veracidad de ésta. En ningún momento el círculo procederá a tomar o a recomendar acciones correctivas a los altos mandos, antes de comprobar los hechos.

Esta investigación requerirá la observación constante de la causa escogida, por lo cual, podría demandarse la colaboración de uno o varios elementos del círculo, quienes en un período considerable, puedan ejercer esa observación. Para eso, se debe diseñar cuadros especiales que sirvan para vaciar información. También, si el caso lo demanda, podrán hacer cálculos estadísticos que faciliten su comprensión y así determinar si la causa escogida, era la verdadera.

Análisis de Pareto

Esta técnica separa los problemas más importantes de los más triviales. Su representación se hace gráficamente a través de columnas arregladas en orden descendente. Cada columna representa un problema, localizando el más importante al principio de la gráfica. Su uso se complementa con el análisis de causa y efecto al cual le traspasa información. También se vale de la información proveniente de hojas y listas de chequeo que estudian el comportamiento de un problema cualquiera.

Presentación a la Gerencia

Este paso reflejado en el diagrama de la figura 2, representa la puntada final al trabajo minuciosamente elaborado por los círculos de calidad. Su elaboración es tan importante como aquel proceso de análisis de causas propuesto; aquí el objetivo será la demostración y convencimiento de

los argumentos que soportan sus hipótesis. Pero, para lograr ese conocimiento, se necesita que el círculo esté altamente versado en lo que va a exponer completando con una exitosa presentación. Es, en este proceso de demostración, en donde la satisfacción personal que santifica el esfuerzo humano, se hace presente para darle su justo valor a la participación del empleado. Los círculos, deben estar maduramente preparados para aceptar las críticas del caso de parte del gerente, y éste, deberá tener la suficiente sutileza para expresar sus puntos de vista sin menospreciar el trabajo de los círculos. De lo contrario, su efecto puede ser altamente negativo.

Para lograr una presentación exitosa, se necesita no sólo conocer plenamente lo que se va a exponer, sino saber actuar y equipar esta presentación. En primer lugar, la filosofía del trabajo en equipo debe afianzarse. Todos deberán participar colaborando cada uno con sus cualidades y experiencias personales. La actividad de un círculo no necesariamente termina con una presentación a la gerencia. En algunas ocasiones, los problemas se reasignan nuevamente al mismo círculo encomendándose que ciertos puntos sean estudiados más minuciosamente. Al margen de esto, los círculos deben funcionar constantemente buscando así mantener el espíritu con el que fueron creados. Estos representan un hábito de trabajo que vale la pena mantener y actualizar de acuerdo, no sólo con las políticas que al respecto emita la organización, sino también de acuerdo con las necesidades ingentes dentro de su ámbito.

Conclusiones

Hemos descrito hasta aquí las peculiaridades atribuidas a una cultura desarrollada, que se sobrepuso a las vicisitudes presentadas en aquel entonces. Producto de ese esfuerzo titánico, el comportamiento original se fue creando poco a poco hasta llegar a ser tomado como modelo para la enunciación de una teoría, la

cual expone dentro de su esencia las condiciones fundamentales para poder ser considerada como tal. Los *círculos de calidad*, tomados como fiel reflejo de las interioridades implícitas en dicha teoría, describen claramente las ventajas que se obtienen de la adopción del marco normativo, apoyado básicamente en el consenso de sus participantes.

Es menester reflexionar cómo la asimilación del comportamiento descrito, puede coadyuvar a la superación de los problemas que aquejan a la *administración pública de nuestros países*, específicamente, en lo relacionado a los recursos humanos. Por tradición y, muy especialmente en los últimos años de la presente década, en la cual varios países del continente se están viendo envueltos en graves crisis económicas, a los funcionarios públicos, atados por naturaleza a la gestión gubernamental, se les ha tildado de ineficientes e incapaces en la ejecución de las labores que demandan los puestos encomendados. Grupos de presión basados en estos argumentos, exigen que ese vacío sea considerado por los gobernantes en turno, y aún más, apuntalan que los resultados nefastos de esas situaciones económicas de los países, son el producto de la carencia de conocimientos técnicos, que los funcionarios adolecen, adicionando algo más delicado aún, como es la corrupción administrativa. También los políticos partidistas toman lo suyo en esta coyuntura. Estos retoman el tema, señalándolo como el más urgente en la solución de los problemas, y pretenden entonces, impresionar y ganarse adeptos, bajo promesas de mejoramiento apoyadas regularmente en acciones demagógicas y eclécticas que se apoyan en críticas severas hacia los gobernantes.

Dentro de este contexto, es preciso señalar las actitudes características que generalmente los empleados públicos manifiestan con su comportamiento en las tareas que se les asignan; comportamiento que erróneamente se ha identificado como la *burocracia del sector público*, sin pensar que tales actitudes no son más

enero/junio/1985

que el resultado patológico estimulado y amparado por la complacencia de los funcionarios a cargo.

Evidentemente, el tema es de suma importancia y se manifiesta más crucialmente cuando se observan las actuaciones de los gobiernos en la búsqueda de la eficiencia de los recursos humanos. Grandes cantidades de dinero se invierten para las áreas de formación y capacitación del sector público, algunas con fondos propios, y otras valiéndose de la cooperación que prestan los organismos internacionales.

Si los círculos de calidad sugieren no sólo la participación de las personas en los asuntos importantes de la organización, sino también, la identificación de sus sentimientos vocacionales, con el trabajo, la actividad de equipo, y como producto de su aportación, al enfoque crítico en el análisis de problemas, que se presentan. Visto así, se diría que se hace imperante su estudio y reflexión.

Cuando se habla de ineficacia e ineficiencia del factor humano en el sector público, por reflejo inmediato, se le atribuye también, el estereotipado argumento que, a través de los años, ya se ha convertido como parte del folklore administrativo, y este es, el desinterés total por la función que realiza y por la misión de la institución. Este desinterés se hace más agudo, cuando se comprueba el desconocimiento que el empleado público tiene en relación con el entorno de la organización, al excepticismo de conocer más allá del umbral de su puesto de trabajo, al individualismo, y aún más, al cinismo reflejado en las típicas oficinas públicas, con la poca sensibilidad en la atención a los usuarios.

¿Es obligación del elemento humano emprender unos cuantos pasos hacia adelante en el interés de mejorar su situación afectiva? o ¿es ésta una tarea que compete más a los altos mandos? Los paternalistas, se inclinarán por la segunda alternativa, aduciendo que si los jefes desean

un cambio en los empleados, deberán ser ellos los primeros en cambiar, y esto es muy común. Se acepta que efectivamente sea el jefe quien dé el ejemplo de todos los actos en la organización, confinándolo a un estado de presión para que demuestre sus buenos hábitos. Del otro lado de la moneda, muchos jefes esperan (quizá lo más difícil) que los subordinados sean lo mejor, a pesar de que como jefes no actúan al nivel que ellos mismos están requiriendo. En ningún momento la adopción de nuevos conocimientos que representan un cambio en el comportamiento de los individuos, por el proceso de enseñanza-aprendizaje, debe ser un acto condicionado. Todo lo contrario: enmarcado dentro del aspecto eminentemente humano, que profesan los círculos de calidad, los esfuerzos deben ser en conjunto y convergentes hacia un mismo objetivo por el bien de las personas y de la organización. Se diría entonces que se evidencia un conflicto latente. El empleado apunta hacia el poco interés del jefe en cuanto a su persona, y por el otro lado, este último, reclama la poca identificación y participación del subordinado en los asuntos de la organización. Pero, a decir verdad, el problema es a nivel general. Tanto en niveles altos, como los mandos intermedios y los niveles bajos de las instituciones públicas, en general adolecen del mismo defecto: *no participan*. Por lo tanto, para detener, este cauce de *indiferencia y poca identificación*, se debe actuar bajo el criterio global en el cual todos tienen la obligación moral de tomar la iniciativa, no sólo por el bien de la institución, sino por el beneficio personal y de la nación en general.

Los *círculos de calidad*, conceptualizados como el esfuerzo voluntario realizado en forma grupal, transfieren otro ingrediente contenido en la fórmula que se requiere para el inicio de un desarrollo integral, y muy necesario para las sociedades latinoamericanas, especialmente en estos momentos de crisis: *el trabajo en equipo*. Como producto del desinterés enunciado en párrafos anteriores, las sociedades latinoamericanas no quieren re-

conocer los beneficios que representa el trabajo asociado. Muchas son las causas para que esto suceda. Primero, y esto es el punto de vista de los pragmáticos, quienes argumentan que los problemas políticos-económicos que sufren las naciones hoy en día, son aspectos de más importancia, que aquellos que exigen la motivación de las personas con el propósito de iniciar cambios, y por lo tanto, la motivación no podría estar a la altura de los esfuerzos requeridos, limitándose únicamente a concebir la idea de sobrevivir por todos los medios a su alcance. Por otro lado, los pesimistas dirían —tal como lo dijeron en los Estados Unidos— que, hacer cambiar las costumbres a estas sociedades resulta de suyo una tarea imposible de realizar; y sus argumentos se afianzan en los patrones culturales característicos de estos pueblos, identificados como individualistas y competitivos. Lo que los pesimistas no han logrado entender, es que tales características no fueron en un principio propias de estas culturas. Las culturas mesoamericanas del pasado, mantuvieron siempre un concepto claro de agrupación de esfuerzos descritos claramente en sus escrituras. Estos valores, se vieron gravemente distorsionados por los efectos de la conquista y fueron desapareciendo poco a poco, hasta obtener los efectos de hoy, herencia de esa influencia.

Los optimistas utópicos, llamados así por algunos, abogarán por el empuje de las fuerzas que restringen el cambio y creerán en éste, como creyeron los pioneros del desarrollo de aquel pueblo japonés, que de la nada pasó a convertirse en uno de los países más industrializados del mundo. Dirán entonces, a pesar de los argumentos pragmáticos y pesimistas, que la situación vivida por los recursos humanos en Latinoamérica, puede ser mejor. Únicamente necesitarán aportar y participar más, expeliendo de su interior, todo sentimiento individualista, anteponiendo para ello, valores emergidos de sentimientos claros y puros, eminentemente humanos, que los obliguen a ser más transparentes en el diario accionar de su organización.

Es necesario pues, meditar un poco acerca de una estrategia adecuada que permita aportar opciones de cambio en el campo del desarrollo de los recursos humanos, y que tal opción no se abstraiga de la realidad que viven los países latinoamericanos. Se diría entonces, que los análisis previos a la proyección de estos cambios dentro de la problemática citada, no deberían ser de carácter extremista. Más bien, tendrían que estar balanceados de tal forma que las acciones a seguir, ten-

gan un matiz práctico y realizable para cualquiera que se embarque en la introducción del cambio.

Por lo expuesto, los análisis pragmáticos no tendrían que ser sinónimo de indiferencia o conformismo, ni mucho menos pesimismo, sino más bien como puntos de referencia que sirvan para reflexión acerca de la situación anquilosada que viven los recursos humanos en América Latina. □

Círculos de calidad: la experiencia costarricense¹

Gerardo Sánchez S.*

LOS CÍRCULOS DE CALIDAD CONSTITUYEN UN PROGRAMA POR Y PARA EL HOMBRE, POR LO QUE, INDISTINTAMENTE DEL CONTEXTO CULTURAL, SU APLICACIÓN ES FACILITABLE EN TODO SITIO DE LABOR COMO SE MUESTRA EN LOS EJEMPLOS PRESENTADOS. LUEGO SE REALIZA UN ANÁLISIS DEL PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LOS CÍRCULOS EN COSTA RICA. FINALMENTE, SE PRESENTA UN CONJUNTO DE CONCLUSIONES Y PROPUESTAS QUE SERÁN DE UTILIDAD PARA LAS EMPRESAS EN PARTICULAR Y EL PAÍS EN GENERAL.

Las experiencias empresariales con círculos de calidad en Costa Rica, son en verdad escasas. Son muy pocas las compañías que cuentan con ellos y en esos casos, las motivaciones han sido de diferente índole, predominando el deseo de brindar a los empleados un medio de superación y un medio de participación más activo en el quehacer de sus empresas.

Es bastante notable que los esfuerzos en este sentido han sido totalmente aislados, esto es, no han obedecido a un esfuerzo integrado de algún sector organiza-

do como podría ser la industria, el comercio o cualquier otro.

Cada empresa, por su propia cuenta, ha tenido que ir creando y viviendo su propia experiencia, cada una por separado ha tenido que tropezar y superar obstáculos que ya otras habían tenido. No ha habido un sentido de hacer en conjunto, no se ha buscado la unión y la mutua colaboración. Cuando se ha efectuado algún acercamiento, éste ha sido demasiado leve y muchas veces efectuado hasta con recelo. Resulta pues paradójico que empresas que introducen un programa de trabajo tendiente a aunar esfuerzos, que proclama las bondades del trabajo grupal, que tiende, aunque indirectamente, a una disminución en los costos de operación propios de cada compañía, no muestran una predisposición similar cuando se trata de interactuar con otras, incluso ubicadas en sectores totalmente diferentes, con lo cual se obvia una posible competencia directa o indirecta.

En la actualidad y hasta donde fue posible indagar, se tienen círculos de calidad en una cooperativa, en una institución estatal, en algunas industrias y en una compañía comercial.

1. Este artículo es un extracto de la tesis *Círculos de Calidad: del Japón a Latinoamérica: la experiencia costarricense*, que presentó el autor, en agosto de 1985, para obtener el grado de Maestría en Administración de Negocios (M.B.A.).

* Graduado como Ingeniero en Computación en el Instituto Tecnológico de Costa Rica, obtuvo su grado de Maestría en Administración de Negocios en la National University de San Diego, California, en su sede en San José, Costa Rica. Conferencista en varios seminarios, ha alternado su labor de dirección de personal técnico en diversos centros de cómputo, con la labor docente en universidades e instituciones parauniversitarias.

A continuación veremos, y ejemplarizando a sus respectivos sectores, los rasgos que de algunas de ellas nos fue posible recoger, dada la reserva y confidencialidad mostrada por las empresas.

Sector cooperativo

ENCOOPER R.L.²

Visión de la Cooperativa

ENCOOPER R.L. nació por iniciativa expresa del Presidente de la República don Luis Alberto Monge Álvarez, quien la conceptualiza como un ente que contribuiría en la estabilización de los precios de los productos hortícolas.

La idea del Presidente se concretó mediante un decreto y a través de una norma presupuestaria se dotó a ENCOOPER de un capital de trabajo inicial de ₡ 140.000.000.00, lo que de hecho convirtió al Estado en socio de la Cooperativa, en igualdad de condiciones con los otros socios, y por ello, con derecho a velar por el buen uso de los fondos aportados.

El consorcio, también por recomendación del Presidente Monge, está constituido por tres instituciones a saber: una del sector cooperativo, una representante de los pequeños y medianos agricultores y por el Consejo Nacional de Producción (CNP). Cada una de ellas representa a su respectivo sector y además, el CNP actúa como fiscal del grupo.

Desde su nacimiento, la actividad de la Cooperativa ha estado destinada únicamente al mercado nacional. Su estrategia es incrementar el volumen de ventas, que implicará incrementar las siembras y la producción y, eventualmente, lograr un nivel de producción tal que permita la exportación de productos.

2. Las referencias se obtuvieron mediante entrevista realizada por el autor a Alvaro Murillo, Director de Mercadeo, 25 de julio de 1985.

Hoy día, ENCOOPER es proveedora de hospitales, RECOPE, el ICE, las universidades, el Patronato Nacional de la Infancia y el CNP. El siguiente paso será la captura de hoteles, mercados cooperativos y sodas de empresas.

La actividad y atención de la Cooperativa no implica el uso de ninguna tecnología avanzada, siendo efectuada por 40 empleados distribuidos en tres niveles: el nivel operativo cuyos miembros tienen un nivel académico de tercer año de secundaria, el nivel medio constituido por funcionarios con dos años de estudios universitarios en promedio y el nivel ejecutivo, en que todos los funcionarios son profesionales.

Según palabras del Director de Mercadeo, ENCOOPER es una empresa casi única en el país, pues sólo una cumple con una actividad similar, razón por lo que existe poca experiencia y un *know-how* bastante raquíticos. Estas limitaciones se piensan eliminar o minimizar mediante la firma de convenios de colaboración con cooperativas extranjeras, principalmente europeas.

Círculos de Calidad en ENCOOPER: origen y desarrollo

Los círculos de calidad en ENCOOPER nacieron en diciembre de 1984 por iniciativa del Director de Mercadeo, quien se sintió atraído por los principios y objetivos de los círculos a raíz de la charla que sobre el tema impartieron un grupo de estudiantes en National University. Amplió su panorama mediante la lectura del libro *Círculos de Calidad* de los autores Inoue, Murray y Blanco, mediante el cambio de impresiones con otras personas y, más recientemente, asistiendo a un seminario sobre círculos de calidad dirigido a gerentes.

Según el Director de Mercadeo, quien funge como Coordinador de los círculos, la Cooperativa mostraba en aquellos mo-

enero-junio/1985

mentos unas características que requerían urgente atención: falta de comunicación, no se trabajaba en equipo, se presentaban severos problemas operacionales, además de los de índole organizacional que enfrentaban los funcionarios técnicos.

El Director de Mercadeo, contando con la anuencia del Gerente, forma el primer círculo: un círculo de alto nivel, constituido por los Directores de área, sin incluir al Gerente. Este círculo, en alguna forma, aparece como sustituto del Comité Ejecutivo *que era inoperante*. Este comité lo constituían los miembros del primer círculo y el Gerente.

Cabe recalcar que ningún Director tenía conocimiento alguno de los círculos de calidad. Fue obra del Coordinador el motivarlos y explicarles el funcionamiento parcial de los círculos, cómo llevar a cabo las sesiones, qué herramientas utilizar, qué problemas atacar y cuáles no. Hoy, no se utilizan las técnicas en su forma ortodoxa y otras ni siquiera se han mencionado porque se consideran *demandado ingenieriles*.

Este primer círculo está compuesto por los directores de Mercadeo, Administración y Producción, por los asistentes de Mercadeo y Producción y por el Jefe de Control de Calidad.

Tras varias reuniones, se decide que cada director formaría un círculo en su área y se convertiría en su líder, pero antes, se corregirían algunas situaciones que a juicio de los miembros, podrían atentar contra el éxito esperado, sea, en la resolución de los problemas que presentaba ENCOOPER. Se establece así, que el objetivo fundamental del círculo, en primera instancia, sería resolver problemas.

Disminuidos algunos factores negativos como capacitación, bajo nivel salarial, inadecuadas condiciones ambientales y ausencia de incentivos, nace el segundo círculo: el del área de Mercadeo, constituido por nueve miembros, ruteros en su mayoría. Dos meses más tarde nace el enero-junio/1985

círculo administrativo compuesto por doce miembros y recientemente el de producción, constituido por diez miembros.

En cada círculo, mediante votación secreta de sus miembros, se establecieron y jerarquizaron cinco problemas propios de su área, a cuyo estudio y solución se abocarían, yendo de lo más simple a lo más complejo. A la fecha, se han resuelto cerca de doce problemas, siendo uno de sus principales logros el haber disminuido la devolución de productos, por no cumplir con una calidad aceptable, en aproximadamente un setenta por ciento, que en términos monetarios representan \$ 45.000.00 (colones) mensuales. En la solución del caso se dieron varios elementos: la concientización hecha entre los ruteros para que se diera un mejor trato a los productos y para que agotaran las posibilidades de colocar el producto en lugares alternos cuando el destinatario no se encontraba o no aceptaba el producto. Esto es atribuible directamente a la labor del círculo. El otro elemento fue el incentivo económico que se estableció para aquellos ruteros que menos devoluciones efectuaran.

Regularidad de las sesiones y disciplina del grupo

Los círculos se reúnen todos los lunes una hora y treinta minutos, en tiempo laboral. Sin embargo, no existe todavía una mística verdadera entre los miembros de los círculos para asistir disciplinadamente a las reuniones. Frecuentemente, el líder haciendo valer su autoridad jerárquica, debe presionarlos para lograr su asistencia. Incluso, buscando ejercer una mayor presión y a la vez tratando de introducir un elemento motivacional, las sesiones se aprovechan, además de la labor del círculo, para transmitir instrucciones generales y otorgar los incentivos económicos a que los ruteros se hayan hecho acreedores.

También se observa poca disciplina en la manera poco formal en que se pre-

sentan los problemas, que el Director de Mercadeo atribuye a falta de motivación por parte del grupo. Igual sucede con el registro histórico de las sesiones, por cuanto sólo se lleva una hoja de control que hace referencia a los problemas y sus posibles soluciones, entre los que están prohibidos cualesquiera referentes a salarios o personal.

En términos generales y según criterio del Coordinador, el círculo de directores es 100 por ciento exitoso, no así los restantes donde su éxito lo cifra en un 75 por ciento, habiéndose recibido, en alguna oportunidad, felicitaciones de parte del Gerente.

Apoyo gerencial

Pese a que el Gerente no ha puesto obstáculos evidentes que impidan el desarrollo de los círculos, la verdad es que tampoco ha brindado un apoyo real a ellos, según se desprende de la conversación con el Coordinador de los círculos de calidad.

El apoyo recibido ha sido simplemente permitir la asistencia a las reuniones y el envío de dos funcionarios al seminario de Círculos de Calidad para Gerentes, organizado por CACIA y CINDE durante el mes de junio de 1985.

La razón que se aduce con más fuerza para que se dé tal actitud por parte del Gerente, es que éste practica un estilo de administración autocrático, que, con la aparición de los círculos, ha modificado ligeramente. Esta actitud, en algunas oportunidades, *enfría los ánimos* de los miembros de los círculos.

Beneficios derivados por los empleados

Los empleados, en términos generales, se encuentran más motivados con su

labor y más identificados con ENCOOPER R.L., pues sienten que, junto a sus jefes, se les ha brindado la oportunidad de opinar y participar abiertamente y sin temores en la resolución de problemas que, en una u otra forma, son también sus problemas.

A través de los planteamientos hechos en los círculos, se ha hecho conciencia acerca de los requerimientos de capacitación y se les ha enviado a cursos diversos. Pero, quizá, lo más importante es que se considera que *se ha institucionalizado la sinceridad*, se ha contribuido a enriquecer la personalidad de los miembros, se ha acicateado el espíritu de superación y se ha comprobado lo ventajoso del trabajo en grupo.

Observación final

Los círculos de calidad en ENCOOPER presentan características sumamente particulares que los apartan del concepto clásico de los mismos.

Su nacimiento relativamente precipitado, la falta de conocimientos profundos del tema que presentan sus líderes y miembros, la falta de seguimiento a las soluciones implantadas para ciertos problemas, la no participación activa de la Gerencia y su estilo administrativo, son factores que incidirán definitivamente en la buena marcha de los mismos y en su permanencia a través del tiempo y que a la postre, de mantenerse tal situación, darán al traste con este intento.

Una mención especial merece el hecho de que todo gira alrededor de una persona: el Director de Mercadeo. Si él faltara, no hay, al menos de momento, quién pueda sucederle en la coordinación y guía de los círculos, lo que representa otra seria amenaza para los círculos.

Sector estatal

RECOPE³

Introducción

En Refinadora Costarricense de Petróleo, RECOPE, quien ha tenido a su cargo la dirección, impulso y desarrollo de los Círculos de Calidad es el Director de Desarrollo Organizacional de la empresa, contando con el apoyo de otros profesionales.

Se manifiesta que a través de los años se han experimentado diferentes modelos de cambio como el modelo de Cero Defectos o el modelo de Administración por Objetivos, que en general son buenos y se han llegado a poner de moda en diferentes países pero luego desaparecen y dan paso a uno nuevo.

En RECOPE, se buscó un método que permitiera la identificación del individuo alrededor de un objetivo y a la vez satisficiera algo que califican como natural en el ser humano: su inclinación a trabajar en grupo. Esto lo proporcionan los Círculos de Control de Calidad.

Proceso de introducción de los círculos de calidad

RECOPE se enfrenta a una situación interesante: la motivación del personal en un medio donde el dinero no es un factor motivacional, ya que en general los salarios son bastante altos y donde, además, se cuenta con otros elementos adicionales de motivación.

Por lo indicado, se llevó el mensaje a los empleados de que se buscaba proveerlos de un método de trabajo que les produjera bienestar, que les diera oportunidad de manifestar todo su po-

3. Las referencias se obtuvieron mediante entrevista realizada por el autor a Johnny Ortega, Director de Desarrollo Organizacional, 18 de abril de 1985.

tencial como seres humanos y que, conjuntamente, les permitiera *hacer del trabajo un lugar hermoso y no una cárcel*.

Se les hizo ver a los empleados que no se buscaba un método de explotación, sino un medio de realización, un medio a través del cual fluirían mejor los pensamientos de los superiores y una forma de reconocer que nadie, mejor que los mismos empleados, podrían solucionar los problemas que enfrentan y que esto podrían lograrlo en los círculos de calidad.

La preparación gerencial

Obviamente que previo a conversar, motivar y hacer conocer a los empleados las bondades de los círculos de calidad, se tuvo que llevar a cabo un proceso tendiente a *venderle la idea* al Gerente.

Por ello, desde hace cerca de un año iniciaron las conversaciones con la Gerencia, se le comunicaron los objetivos que se perseguían, qué eran y cómo funcionaban los círculos y qué se esperaba del Gerente.

El proceso de preparación implicó la lectura de muchos artículos sobre el tema, mucho cambio de impresiones con gente que ya tuviera experiencia con círculos de calidad y además, se contrató un conferencista internacional, quien tuvo a su cargo la impartición de todo un conjunto de charlas dirigidas a los niveles de dirección.

El nacimiento de los círculos

Terminado el proceso de persuasión, de los mismos niveles de dirección partió la petición por organizar los círculos. Es así como a fines de 1984 nace el primero de ellos y ya hoy funcionan seis, pretendiéndose llegar prontamente a tener 28.

A fin de *no asustar* a la gente, sólo se explican a los miembros de los círculos las técnicas básicas de trabajo, no así aquellas que a juicio de los directores serán de difícil comprensión, caso de las mediciones y análisis estadísticos. Incluso, no se crea un ambiente demasiado formalista que pudiera inhibir el comportamiento de algunas personas.

Posición ante los líderes informales

El grupo facilitador, constituido por un grupo interdisciplinario de profesionales, está consciente de la importancia de los líderes informales en los grupos. Por esta razón, siempre observan con gran atención cuál es el comportamiento de los individuos donde pretenden introducir los círculos.

Con los líderes informales se conversa más profundamente acerca de los beneficios que generan los círculos y de cómo ellos podrían colaborar en la consecución de su éxito. Esta labor de persuasión es aún mayor y llevada a cabo con mayor tacto cuando el líder es negativo. En todo caso, el objetivo es convertirlos en colaboradores y no en antagonistas.

Perspectiva futura

Aún no se han implantado proyectos en RECOPE, más que todo por lo reciente de la formación de los círculos. Sin embargo, hay gran optimismo acerca de su futuro, por la buena acogida y entusiasmo con que los empleados han recibido el programa.

Además, se considera que por las características propias del costarricense como son su grado de educación, ingeniosidad y creatividad, aunado a las condicio-

nes que proporciona la empresa como: estabilidad laboral, protección y un adecuado nivel salarial, harán exitosos los círculos ya en funcionamiento y los que se inicien en el futuro.

Sector industrial

*Industria Firestone de Costa Rica, S.A.*⁴

Visión de la empresa

La empresa **Industria Firestone de Costa Rica, S. A.** es subsidiaria de una transnacional y se dedica fundamentalmente a la elaboración de llantas; proceso semimecanizado en el que se utiliza tecnología bastante compleja.

En general, se considera que las relaciones obrero-patronales son muy armónicas y se desarrollan en un ambiente de total y mutua colaboración, lo que se ha puesto de manifiesto en diversas oportunidades.

Círculos de calidad en Industrias Firestone de Costa Rica, S.A. : Origen

La idea de introducir círculos de calidad partió de la casa matriz, que impulsaba la puesta en marcha de este modelo japonés entre sus subsidiarias latinoamericanas.

Así, en Costa Rica se escogieron dos personas para que, sin compromiso alguno, asistieran a Sao Paulo, Brasil, donde, en Firestone de aquella nación y junto a representantes de México, Venezuela, Argentina, Uruguay y Brasil, recibirían un seminario formativo de facilitadores. Esto ocurrió en marzo de 1983.

A su regreso, y con el apoyo gerencial debido, imparten una serie de charlas al personal y en noviembre de 1983 se inicia el programa con tres círculos piloto, en uno de los cuales la escolaridad promedio era apenas de 5º de primaria.

4. Las referencias se obtuvieron mediante entrevista realizada por el autor a Flor de María Artavia, Coordinadora de Círculos de Calidad, 12 de abril de 1985.

Quedó claramente establecido desde un inicio, que no existirían recompensas económicas y que cada quien pertenecería al círculo sin presión de ningún tipo y que la Gerencia, como ha ocurrido desde entonces, brindaría todo su apoyo ideológico y material para que la labor fuera fructífera. Sin embargo, los requerimientos de producción prevalecen y ello, en cierto grado, afecta eventualmente a los grupos.

Desarrollo

La motivación, mística e identificación de los miembros de los círculos pioneros con su labor, rápidamente contagió al resto del personal y se hizo frente a una *avalancha* de peticiones para que se formaran nuevos círculos.

Hoy día, se cuenta con cuatro nuevos círculos y se han presentado formalmente a la Gerencia dos proyectos, uno de ellos bastante sofisticado, los cuales merecieron los más sinceros elogios de la Dirección Superior que, para conmemorar tan grato acontecimiento y como estímulo y reconocimiento a los miembros de los círculos, decidió grabar dos placas empotradas en madera, las cuales, junto con un certificado para cada miembro, les fueron entregadas durante un almuerzo organizado en su honor.

La empresa, aunque está consciente de haber obtenido beneficios cuantitativos, no se ha preocupado por ellos, ya que su real preocupación son los cualitativos, habiéndose observado significativos progresos en la disposición que muestran los funcionarios al realizar su trabajo, ya de por sí positivo, la comunicación entre los diferentes niveles, la calidad de los productos y otros.

Otro elemento significativo es que, aunque inicialmente se dictó que los supervisores serían los líderes, fue tal el grado de involucramiento de los otros funcionarios y el conocimiento de los

enero-junio/1985

problemas y sus posibles soluciones que tenían, que uno de tales líderes optó por un discreto retiro, y otro lo hizo aduciendo que los miembros de los círculos tenían la suficiente capacidad como para trabajar eficazmente sin su participación.

Esta opinión acerca de la capacidad de los trabajadores y el potencial que pueden desarrollar cuando se les brinda la oportunidad, se hizo más válida cuando resolvieron un serio problema icon el cual convivieron durante dieciocho años!

Beneficios derivados por los miembros de los círculos

A fin de conocer la opinión de los miembros de los círculos, gracias a la anuencia de la Dirección y al esfuerzo y colaboración de la Coordinadora de los círculos, se llevó a cabo una sesión con los miembros del Círculo *inteligencia en acción*. Este círculo está formado por mecánicos, torneros, soldadores y electricistas.

Es opinión generalizada que el éxito de los círculos en *Firestone* se debe en gran parte al apoyo total que en su gestión han recibido por parte de la Gerencia, de su Coordinadora, para quien la motivación del personal y los círculos de calidad son aspectos totalmente arraigados en su forma de ser, y de los Gerentes de Planta.

Los miembros de los círculos consideran que el ser parte de ellos, les ha beneficiado en su trabajo, pues sienten que se les reconoce su capacidad siendo empleados de base, les ha proporcionado un mayor grado de identificación con sus compañeros y el apoyo de la Gerencia les impulsa a superarse cada vez más. Como uno de los miembros del grupo indicaba: *ya no se siente que se es un simple mecánico, sino un funcionario realmente importante.*

En el plano familiar los círculos también han hecho sentir su influencia según

el grupo, por cuanto les ha ayudado a eliminar parte del machismo característico en los latinoamericanos. Les ha permitido tener una convivencia más armoniosa al reconocer que los problemas son de todos, que la solución conjunta es mejor y que toda persona es capaz de aportar magníficas ideas cuando se crea el clima propicio para ello.

Sector comercial

*MÁS X MENOS, S.A.*⁵

Visión de la empresa

Más X Menos, S.A. es un conjunto de sociedades, entre las que destacan dos grandes cadenas de supermercados, extendidas prácticamente por todo el país.

Se cuenta con aproximadamente 1.500 empleados y por la índole de su actividad, la compañía dirige todos sus esfuerzos a la atención del mercado nacional.

La Presidencia de **Más X Menos** practica un estilo administrativo autocrático, pero siempre preocupado por el bienestar de sus funcionarios, a los que trata de favorecer a través de diferentes programas.

En general, se considera que el ambiente laboral es bastante bueno, lo que origina una relativamente baja rotación entre el personal.

Origen de los círculos de calidad

La Presidencia de la empresa conoció del programa de círculos de calidad en sus visitas a los Estados Unidos, donde tuvo la oportunidad de verlos trabajar en diferentes compañías, y a través del intercam-

bio de información con los directores de una cadena de supermercados amiga de Guatemala, que había introducido con éxito un programa similar.

Estando la Presidencia así motivada, se aprovechó el seminario sobre círculos de calidad organizado por el Instituto Tecnológico de Costa Rica en 1982 y que fuera impartido por el Dr. Michael Inoue, para que asistieran dos funcionarios que eventualmente tendrían a su cargo la implantación del programa en **Más X Menos, S.A.**

La experiencia fue satisfactoria y con un presupuesto de ₡ 500.000.00 se dio inicio a la instauración de los círculos en **Más X Menos, S.A.**

El primer círculo nació en noviembre de 1982, sin embargo, sus primeros pasos no fueron como se pensaba, por cuanto había aún mucha inexperiencia en quienes debían dirigir el destino de los círculos. Además, la situación se agravó con la partida del Coordinador del programa.

Este estado de cosas no desanimó a la Presidencia. Se nombró un nuevo coordinador, se consiguió literatura de apoyo, ayudas audiovisuales y el programa, que se había suspendido, renació con nuevos bríos. En el año 1984 se contó con la presencia de un conferencista de gran prestigio, quien impartió una charla sobre el tema a los ejecutivos de la empresa.

Bajo su nueva dirección, se decidió llevar a cabo dos nuevos programas de apoyo. El de inducción permanente que consiste en la divulgación general de los círculos dirigido a todos los niveles, y el de adiestramiento que consta de una serie de unidades didácticas que comprenden temas como: relaciones humanas, comunicación, liderazgo y funcionamiento de los círculos. Además, se incluyen dinámicas individuales y grupales.

5. Las referencias se obtuvieron mediante entrevista realizada por el autor a Edgar Porras, Coordinador de Círculos de Calidad, 26 de marzo de 1985.

Desarrollo de los círculos

Hoy se cuenta con nueve círculos, los cuales cuentan con todo el apoyo de la Presidencia y ya empiezan a producir frutos positivos, que han significado ahorros y mayores ingresos para la empresa.

El personal participante se muestra muy motivado con su actuación en los círculos, pues consideran que *se les ha brindado la oportunidad de participar, les confiere estabilidad laboral y les acarrea el reconocimiento de sus superiores.*

Pasado, presente y futuro de los círculos de calidad en Costa Rica

La aparición de los círculos de calidad en Costa Rica, como ya hemos podido observar, se sitúa entre los años 1982 y 1983, debido a diferentes causas, las más notorias, la orden recibida por algunas subsidiarias de transnacionales en el sentido de impulsar este tipo de programa, y el entusiasmo provocado por el seminario que impartiera el Dr. Inoue.

El pasado de los círculos de calidad

Prácticamente no puede hablarse de un pasado, sino más bien de un presente marcado por una serie de esfuerzos particulares y de altibajos, producidos entre otras razones por la restricción del comercio con Centroamérica, que ha hecho sentir su influencia en las industrias nacionales y por ende en el normal desenvolvimiento de algunos círculos.

Por el impacto que tuvo el seminario de 1983, por la relevancia del expositor y por la actitud que en ese momento asumía el Instituto Tecnológico de Costa

Rica, ITCR, conversamos con el Director del Departamento de Producción Industrial, para conocer sus impresiones sobre el evento, pero más que todo, las razones por las cuales el ITCR abandonó su empeño respecto a los Círculos de Calidad⁶.

A la sazón manifestó que con la llegada al ITCR de nuevos especialistas y dada su inclinación hacia los círculos, el tema se puso de moda en la Institución. Aprovechando esa circunstancia y la amistad existente entre ellos e Inoue, se organizó el seminario y la venida del expositor.

En el seminario, según registros del ITCR, se inscribieron 52 personas, de las cuales 16 (30.77%) eran del ITCR, 29 (55.77%) provenían del sector industrial, 2 (3.85%) del sector comercial, 4 (7.69%) del sector público (excluido el ITCR) y 1 (1.92%) no identificó el sector.

El evento fue todo un éxito. Muchos de los participantes salieron *eufóricos*, pero, con raras excepciones, lo aprendido no fue puesto en práctica en sus respectivas compañías. Se adujo que las compañías no tenían suficiente tiempo para desarrollar un programa de esa índole.

Otros, no creyeron que el programa fuera aplicable en Costa Rica y se olvidaron del tema.

El ITCR intentó dar seguimiento a los participantes, con el fin de motivarlos y colaborar en el desarrollo de los círculos en sus empresas. Para ello intentó en repetidas oportunidades reunir al grupo participante, pero no tuvo una adecuada respuesta a las reiteradas invitaciones. El personal del ITCR se desmotivó y abandonó todo intento por proseguir.

Además del intento indicado, en 1983 un grupo de funcionarios del Departamento de Asistencia Técnica, Unidad de Educación Continua, se organizaron para recopilar, procesar, analizar y registrar información sobre las experiencias empresariales con círculos de calidad.

6. Entrevista realizada por el autor a Jorge Acuña, Director del Departamento de Producción Industrial del Instituto Tecnológico de Costa Rica, 14 de mayo de 1985.

Lamentablemente el grupo se desintegró sin rendir frutos. Junto con este grupo, terminó la participación del ITCR en la historia de los círculos de calidad en Costa Rica.

El presente de los círculos de calidad

Muchos de los círculos existentes ya están suficientemente estabilizados, lograron superar los difíciles años de 1982-1983 y, como, en el caso de los círculos de calidad de **Firestone**, la casi devoción de sus miembros por el grupo y los logros obtenidos, le confieren una enorme solidez al programa asegurando su continuidad.

Otros, los de reciente formación, cuentan con una persona al frente, cuya convicción y fe en el programa deja ver que se luchará con ahínco por sacarlos adelante. Del grado de involucramiento de las gerencias, de la permanencia de estas personas en sus empresas actuales y de los resultados que produzcan, dependerá su futuro.

El futuro de los círculos de calidad

Los círculos existentes probablemente se fortalecerán aún más por la necesidad evidente de los miembros por seguir integrados, por el grado de optimización de los recursos que buscan alcanzar las compañías y por la gran contribución que a su logro pueden ofrecer los círculos de calidad.

Respecto a la aparición y consolidación de otros, es importante observar como, últimamente, se ha desatado una verdadera ansia por la calidad y por la participación activa de los empleados en la solución de los problemas que aquejan a sus empresas.

Vemos, casi a diario, que la prensa nos anuncia seminarios, cursos o charlas

atinentes a los dos temas de interés: calidad y círculos de calidad.

Este *bombardeo* pronto dará sus frutos. Se está preparando el terreno propicio para que germine en la mente de los empresarios la idea de introducir estilos administrativos participativos en sus compañías. De ello al establecimiento de los círculos de calidad sólo hay un paso, con la ventaja de que ahora se está mucho mejor informado y habrá más y mejores experiencias que compartir.

Conclusiones y propuestas

Conclusiones

Tanto a nivel latinoamericano en general como costarricense en particular, se ha demostrado que los círculos de calidad, un programa de extracción netamente japonés, pueden tener éxito en contextos culturales bastante diferentes, pues, dondequiera que se desarrollen, serán un programa dirigido al *hombre*. Sin embargo, en cada contexto, se dan situaciones propias.

Veamos en Costa Rica:

○ El Estado de derecho, democracia y alto nivel educativo que disfruta la población favorecen el desarrollo de los círculos de control de calidad.

Careciendo de un ejército, se ha preservado la paz social, amando la democracia y el Estado de derecho, se ha aprendido a respetar la opinión de todos, aunque difiera de la nuestra. No pudiendo ofrecer un empleo vitalicio, sí se puede ofrecer paz y seguridad vitalicia.

Este clima ha forjado el espíritu costarricense, haciéndolo compatible con el espíritu de los círculos de calidad. Mientras otras naciones deben aún educar a su pueblo, Costa Rica ya lo hizo, y esto crea un ambiente muy favorable para el desarrollo de los círculos de calidad.

○ El espíritu humanitario y de afiliación del costarricense constituyen una buena base para el desarrollo de los círculos de control de calidad.

El costarricense manifiesta una marcada inclinación a la afiliación en todas sus manifestaciones, máxime si existe un motivo humanitario de por medio.

Ambas inclinaciones, con la motivación adecuada, pueden verse satisfechas a través de los círculos de calidad.

○ La mentalidad conformista puede atacarse desde los círculos de calidad.

Aunque algunas empresas luchan por vencer la crisis en que se encuentra Costa Rica, otras no reaccionan y muestran una mentalidad conformista y hasta fatalista ante ella. No se ha hecho una real concientización de las graves consecuencias que esto traerá.

Se pide, se demanda y hasta se exigen protecciones al Estado, en vez de luchar por salir adelante sin ellas, optimizando el uso de los recursos, mejorando procedimientos, asumiendo una actitud agresiva ante la crisis y explorando alternativas que, como los círculos de calidad, han demostrado su efectividad en tales circunstancias.

○ El sistema educativo puede contribuir más eficazmente en el desarrollo de los círculos de calidad.

Aunque Costa Rica debe mucho de lo bueno que hoy tiene a sus permanentes esfuerzos en el campo educativo, lo cierto es que en muchos campos, como el universitario, existe una notoria falta de actualización en algunos de sus programas y a nivel escolar y colegial, prácticamente no se hace énfasis en algunos conceptos fundamentales para el desarrollo nacional como son: responsabilidad y disciplina, elementos esenciales para el progreso también de los círculos de calidad.

○ El desarrollo de los círculos de calidad no obedece a un plan.

El esfuerzo que hasta ahora han realizado las empresas con círculos de calidad enero-junio/1985

ha sido un esfuerzo individual y por consiguiente aislado.

Salvo pocas excepciones, no se ha hecho uso de los recursos y experiencias creados por quienes nos precedieron con estos programas.

Se observa una proliferación de invitaciones a charlas, cursos y seminarios sobre el tema, pero no se coordinan esfuerzos entre las entidades que los imparten, ni se proclaman objetivos, ni se dice a dónde y cómo se quiere llegar. En casos se podría hasta llegar a pensar que esto no es más que un nuevo negocio puesto de moda.

Se observa la necesidad imperiosa de que exista un ente coordinador de los círculos de calidad, que oriente el desarrollo de los círculos noveles, permita consolidar los existentes y se constituya en una fuente de actualización para todos sus miembros. En este sentido encontramos altamente encomiable el proyecto que impulsa el Instituto Latinoamericano de Educación Continuada.

Propuestas

○ Aprovechar las características estatales e individuales para promover el desarrollo de los círculos de calidad.

Consideramos que las características civilistas y académicas del pueblo costarricense hacen propicio el desarrollo de los círculos de calidad —basados en una filosofía democrática y de respeto—. Tanto el sector público como el privado deben aprovechar estas ventajas comparativas y explotarlas en un proyecto que irá en beneficio del país.

○ Desarrollar los círculos de calidad basados en el espíritu humanitario y de afiliación del costarricense.

Consideramos que el espíritu humanitario y de afiliación propios del costarricense deben explotarse, a través de los círculos de calidad, por los sectores público y privado que hoy desarrollan un

movimiento nacional para aumentar la producción y las exportaciones a terceros mercados.

Consideramos que Estado y empresarios deben favorecer la introducción de los círculos de calidad, divulgando que los logros que alcancen no sólo irán en beneficio directo de sus miembros, sino que indirectamente favorecerán a las clases de menores recursos y en alguna forma marginadas.

○ Introducir en las empresas los círculos de control de calidad gerenciales.

Consideramos que es fundamental iniciar una campaña que promueva el cambio de mentalidad gerencial. El conformismo es sinónimo de mediocridad y ésta no tiene cabida en la Costa Rica de hoy.

Se ha demostrado que los círculos significan optimismo y determinación para solucionar problemas y que por consiguiente, pueden convertirse en una fuerza vital que ponga en movimiento a las empresas nacionales que aún no lo hacen.

Consideramos que en este sentido los círculos de control de calidad gerenciales pueden ser una útil herramienta de motivación y análisis gerencial.

○ Consideramos que las universidades deben asumir la responsabilidad social que les compete, formando profesionales con las características que el país requiere, formados con una mentalidad de servicio al prójimo, a la sociedad y a la nación.

En este caso, deberán impartirse, a nivel de estudios generales en algunas carreras y a niveles más avanzados en otras,

los conceptos y fundamentos de los círculos de calidad y ver en ellos un elemento que puede utilizarse, por parte de los estudiantes, desde su formación como profesionales y que contribuirá a facilitarles muchas de sus labores.

Consideramos que a niveles no universitarios debe iniciarse un proceso de orientación hacia el trabajo responsable, disciplinado, grupal y de calidad que, inculcado en los individuos desde niños, forme parte integral de ellos como adultos.

Este proceso de educación debe estar acompañado del trabajo en pequeños círculos, atendiendo problemas de fácil solución, para que el niño y el adolescente comprueben, por ellos mismos, las ventajas de hacerlo así.

○ Organizar y planificar los esfuerzos de desarrollo de los círculos de calidad en el país.

Consideramos que es urgente aunar esfuerzos y planificar el desarrollo de los círculos de calidad en el país.

Llegó la hora de crear una institución capaz de asumir la responsabilidad de coordinar los círculos existentes y promover y velar por los que nazcan. Capaz de acabar con la ignorancia que existe alrededor de ellos.

Consideramos que hay buena predisposición entre diferentes profesionales para colaborar con una institución de tal índole. Sólo se requeriría que alguien tomara la iniciativa. El Instituto Latinoamericano de Educación Continuada lo ha hecho y ahora será responsabilidad de todo costarricense ayudar en su consolidación.

Identificación de necesidades de capacitación en el Sector Público centroamericano

Santiago Ruiz G.*

EL AUTOR HACE UN COMENTARIO GENERAL SOBRE EL ORIGEN DE LAS DEFICIENCIAS DE CAPACITACION Y LA SUPERACION DE LAS MISMAS, PRESENTA ALGUNOS METODOS DE IDENTIFICACION DE NECESIDADES DE CAPACITACION, Y PROPONE UNA TECNICA SIMPLIFICADA CON ESE MISMO OBJETIVO.

El origen de las deficiencias de capacitación

En todas las instituciones públicas del Istmo Centroamericano, tanto del Gobierno Central como del Sector Descentralizado, existe una gran cantidad de funcionarios que no satisfacen los requerimientos de conocimientos, destrezas y actitudes necesarias para desempeñar eficientemente las funciones administrativas correspondientes a los puestos de trabajo que ocupan. Esta deficiencia de capacitación es un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos y metas de las dependencias gubernamentales y un permanente factor de frustración para los mismos trabajadores.

La falta de correspondencia entre la capacidad del trabajador y los requisitos del puesto, es tanto el resultado de las deficiencias del Sistema Educativo, así como producto de una serie de imperfecciones de la administración de personal en áreas como las siguientes: análisis y des-

cripción de puestos, selección y promoción de personal, supervisión, evaluación del desempeño y capacitación de personal.

Deficiencias del Sistema Educativo

Los productos que ofrece el sistema educativo nacional a nivel medio y superior, no satisfacen las necesidades del sector público y privado. La actividad gubernamental se ha diversificado y modernizado más rápidamente que el sistema educativo, teniendo que aceptar un cierto grado de ineficiencia por tratar de formar (o deformar) su propio personal en el ejercicio de sus funciones.

Deficiencias en el análisis y descripción de puestos

Son muy pocas las instituciones públicas en donde se mantienen actualizadas las descripciones de las tareas correspondientes a cada puesto de trabajo; de tal manera de tener siempre presente las responsabilidades del puesto, reconocer los riesgos del mismo y determinar los requisitos de selección de personal en términos de conocimientos, habilidades y actitudes que debe poseer el trabajador para ocupar ese puesto. Esta deficiencia en lo

* Economista agrícola egresado de ESCOLATINA, Chile, con especialidad en Administración de Proyectos Agropecuarios. En el ejercicio de su profesión se ha interesado en el área de la capacitación de funcionarios públicos.

Profesor del Post-grado en Administración Pública y consultor en las áreas de Proyectos y Capacitación del ICAP.

relativo al análisis y descripción de los puestos de trabajo, hace que no se disponga de criterios adecuados para la selección o asignación de personal, que se dificulte la evaluación del desempeño y la identificación de las necesidades de capacitación.

Fallas en la selección y promoción de personal

Los requisitos de selección de personal para ocupar determinados puestos en las instituciones públicas, generalmente no ha estado en correspondencia con las funciones y responsabilidades asignados a los mismos; esta situación se presenta debido a varios factores, tales como: deficiencias en el análisis y descripción de los puestos de trabajo, restricciones financieras para ofrecer salarios que correspondan a las funciones y responsabilidades de los puestos, así como presiones para colocar personal con atributos casi exclusivamente de tipo político.

En la mayoría de instituciones públicas no se cumple satisfactoriamente con el principio de la promoción de personal en base a méritos laborales; normalmente los criterios utilizados siguen siendo el tiempo de servicio, las relaciones personales y la filiación política. Se utiliza el criterio de los años de servicio como un medio indirecto de valorar la experiencia adquirida, pero se corre el riesgo de arrastrar formas de trabajo burocrático y diseminarlas en otros puestos de trabajo.

Insuficiente supervisión de personal

Uno de los problemas más graves de la administración pública centroamericana, es la forma deficiente en que los jefes realizan la supervisión del trabajo de sus subalternos; esto se expresa en retrasos en los trámites, deterioro o deformación de los procedimientos de trabajo y conflictos en las relaciones laborales.

Una parte esencial de la supervisión es la evaluación del desempeño, se trata de un control de calidad y cantidad del trabajo realizado en término de la asignación de tareas y los patrones establecidos. El jefe debe indicar y explicar las deficiencias encontradas y ayudar al subalterno a superar las mismas. La identificación de la mayor parte de las necesidades de capacitación se realizan en este proceso de supervisión, ejecutando parte de la capacitación en servicio durante este mismo proceso.

Desgraciadamente muchos jefes no ponen la debida atención al desempeño de la función de supervisión, se limitan a observar algunos aspectos formales del trabajo. Posiblemente algunos jefes no poseen los conocimientos y destrezas necesarias para enseñar a trabajar a los subalternos y no son capaces de dar instrucciones o solicitar que otra persona realice esta tarea.

Descuido en la capacitación de personal

La actividad de capacitación ha sido descuidada por muchas instituciones públicas en el Istmo Centroamericano, tanto la que se realiza en servicio, o fuera del mismo. Normalmente las actividades de capacitación administrativa, no responden a las necesidades específicas que enfrenta el personal en sus correspondientes puestos de trabajo, más bien se trata de darle al funcionario una cierta cultura administrativa, desconectada de la práctica concreta de la institución.

Superación de las deficiencias de capacitación

Las necesidades de capacitación se detectan en el puesto de trabajo, por tal razón se requiere una adecuada especificación de las responsabilidades inherentes al mismo. Los requisitos de capacitación de un puesto de trabajo dependen de va-

rios factores, tales como: la naturaleza y alcance de las funciones y objetivos de la dependencia gubernamental, la distribución de las tareas, los procedimientos y técnicas utilizadas, la intensidad y calidad del trabajo a realizar, la delegación de funciones, las formas de supervisión y de control. En última instancia, los requisitos de capacitación de los funcionarios públicos dependen de la forma y calidad en que la institución pretende ofrecer los servicios públicos a la comunidad.

La capacidad de trabajo de un funcionario se puede mejorar significativamente cuando se introducen mejoras en los tiempos y movimientos, cuando se logra aumentar la dedicación y concentración del trabajador, cuando se mejoran las relaciones con los compañeros de trabajo, y por supuesto cuando participa en actividades de capacitación. Pero también la capacidad de trabajo puede disminuir cuando se deterioran las normas de trabajo, cuando se descuida la supervisión o no existe la motivación adecuada.

La falta de correspondencia entre las capacidades, habilidades y destrezas de los trabajadores, en relación a las funciones y tareas que ejecutan en sus puestos de trabajo, no es solamente una necesidad de capacitación de ese personal; existen otros factores administrativos que se interponen entre el trabajador y el producto de su trabajo, los cuales tienen que ser detectados y corregidos en el marco de un proceso de desarrollo organizacional para mejorar la eficiencia y eficacia de cada institución pública.

Tomando en cuenta lo anterior, la identificación de necesidades de capacitación en servicio, es el proceso mediante el cual se detectan las carencias y deficiencias de conocimientos, destrezas y actitudes indispensables para que los funcionarios públicos cumplan eficientemente las responsabilidades inherentes al puesto de trabajo que ocupan o que ocuparán en el futuro. Estas carencias y deficiencias tienen que ser de tal naturaleza, que puedan realmente superarse a través de la ca-

pacitación. Es bastante frecuente el caso de funcionarios cuyas deficiencias de capacidad en un puesto de trabajo, se superan con un simple traslado hacia otro puesto de trabajo que pueda desempeñar eficientemente.

Tipos de necesidades de capacitación

Las necesidades de capacitación pueden ser de varios tipos: inherentes al cargo; emanadas de nuevos programas o de cambios organizacionales; resultantes de variaciones de técnicas, de modificaciones de procedimientos o de incorporación de nuevos equipos; originadas por acciones de personal o de superación del mismo; así como necesidades de capacitación por problemas de comportamiento.

Las necesidades de capacitación inherentes al cargo son las más frecuentes, corresponden a la diferencia entre los conocimientos, habilidades y destrezas requeridas por el puesto y el total de tales atributos poseídos por la persona que lo desempeña.

Las necesidades de capacitación emanadas de nuevos programas, tienen que ver con la diferencia entre los conocimientos, habilidades y destrezas que requieren los nuevos programas o actividades y las características específicas de capacitación de las personas que tienen que desempeñar las tareas correspondientes. Lo mismo sucede con las necesidades de capacitación provenientes de cambios organizacionales, técnicos o de procedimientos y de la incorporación de nuevo equipo.

Las acciones de personal normalmente generan necesidades de capacitación; es el caso de la asignación de nuevas funciones, la promoción a una posición diferente, la incorporación de nuevos empleados. Ciertas aspiraciones individuales de mejoramiento existentes entre los funcionarios de una institución, re-

quieren ser atendidas para mantener una sana política de personal.

El comportamiento de los funcionario depende de muchos factores y siempre existe tendencia a una desviación del mismo en relación a los objetivos de la institución y las necesidades de los usuarios; algunas de esas desviaciones pueden considerarse como necesidades de capacitación.

Algunos métodos de identificación de necesidades de capacitación

Existen varios métodos para determinar las necesidades específicas de capacitación, los más conocidos son los siguientes: análisis de una ocupación o actividad, análisis del equipo utilizado, evaluación del desempeño, análisis de problemas operativos, análisis del comportamiento de los individuos o grupos, análisis de la organización y necesidades sentidas por los trabajadores.

Análisis de una ocupación o actividad

Pretende conocer las características específicas de la actividad que tiene que realizar el trabajador, identificando aquellos aspectos claves para conseguir los niveles deseados de productividad y calidad del trabajo; este tipo de análisis es muy útil para aquellas clases de puestos administrativos u operativos de tipo genérico, desempeñados por muchas personas, sin diferencias sustanciales entre ellas, por ejemplo: un tipo específico de secretarías, analistas presupuestarios especializados en un área de la administración pública.

1. Una de las publicaciones que no pierde vigencia para el tratamiento de este tema es F. Puy Hernández *Análisis de Tareas*, Editorial Index, Madrid, 1969. Existe una publicación sin fecha del Ministerio de Educación del Perú, titulada *Manual de análisis Ocupacional*, disponible en la Biblioteca del INA en Costa Rica.

ca, oficiales de presupuesto, enfermeras de cierto tipo y especialidad, bibliotecarias, etc.¹.

El análisis ocupacional o de tareas consiste en la descomposición de una ocupación en sus elementos principales y secundarios (tareas y operaciones); analiza los conocimientos, habilidades, destrezas, responsabilidades y riesgos para su ejecución, así como las características que debe reunir la persona para desempeñar la ocupación. Los resultados del análisis sirven de patrón de comparación para establecer las deficiencias de capacitación que tienen las personas que ocupan un puesto de trabajo.

El método de análisis se desagrega en ocho aspectos: las tareas y operaciones, el perfil del trabajador, el nivel de destrezas y de precisión, las responsabilidades y el equipo o herramientas que se tiene que utilizar, las condiciones de aplicación mental, los conocimientos requeridos, el esfuerzo físico necesario y las condiciones físicas de trabajo.

La descripción de las tareas y operaciones pretende responder a las preguntas: qué se hace, cómo se hace, por qué y para qué se hace.

Para hacer el perfil del trabajador, se seleccionan varios factores (esfuerzo físico, habilidad manual, ritmo de trabajo, uniformidad, presencia, adaptabilidad, sociabilidad, iniciativa, funciones de mando, etc.) y se determina el grado y las características específicas deseables.

La identificación del nivel de destrezas y precisión, requiere caracterizar las destrezas específicas (por ejemplo la rapidez y habilidad en el manejo de correspondencia), los aspectos en que se requiere precisión (manipuleo de los documentos, compaginado, operación de máquinas, uso de accesorios de oficinas, uso de códigos y archivo) y calificar el nivel requerido, así como cualquier observación que se considere necesaria.

La especificación de las responsabilidades y del equipo a utilizar, requiere conocer el tipo de responsabilidad (supervisión, ejecución, toma de decisiones, etc.), el carácter temporal de la misma (permanente o rutinaria), así como el tipo de equipo y herramientas utilizadas para cumplir con esa responsabilidad.

En la determinación de las condiciones de aplicación mental se establece la forma como se expresa la misma (iniciativa, adaptabilidad, utilización de criterio o razonamiento, agilidad mental, etc.).

La estipulación de los conocimientos para realizar el trabajo, se hace en forma desagregada (uso de máquinas y equipos, tipo de materiales, procedimientos y técnicas de trabajo, aspectos administrativos, etc.).

El esfuerzo físico se especifica en término de los movimientos y acciones que tienen que realizarse (caminar, mantenerse de pie, sentarse, levantarse, volverse, oír, palpar, ver, etc.).

Las condiciones físicas de trabajo se establecen haciendo una descripción del ambiente laboral (lugar, temperatura, humedad, ventilación, ruido, iluminación, aislamiento, etc.).

Una de las técnicas específicas más difundidas es el *análisis y la evaluación de puestos*; la cual se basa en una entrevista que tiene por objetivo la localización del puesto, los requerimientos del mismo, la experiencia necesaria, el tipo de capacitación, la responsabilidad, las condiciones de trabajo y el perfil de quien debe ocupar el puesto².

Para establecer las deficiencias de capacitación, una vez que se ha realizado el análisis de la ocupación o actividad, se puede seguir distintos procedimientos, ta-

les como: utilizar cuestionarios o entrevistas en donde el trabajador responde ciertas preguntas sobre sus conocimientos, destrezas y aptitudes; también se puede hacer un examen práctico al trabajador o bien someterlo a un período de prueba.

Análisis del equipo utilizado

En este caso el objeto de análisis son las características del equipo utilizado y las técnicas operativas del mismo; aunque los síntomas del problema comienzan por detectarse en el producto de la actividad laboral y en las deficiencias de utilización del equipo (grado de utilización, rapidez de manejo, calidad del producto obtenido); este tipo de análisis es útil para el caso de operadores de equipo especializado (microcomputadoras, máquinas de contabilidad, conmutador telefónico, equipo cinematográfico, equipo de cartografía, etc.), en donde el problema principal consiste en que el equipo no es utilizado en toda su capacidad y posibilidades, por falta de conocimiento de sus características específicas.

Para este tipo de análisis se requiere contestar preguntas tales como: cuál es el equipo, cuáles son sus características específicas, qué operaciones realiza, cuáles son sus comandos, cómo se prepara para su funcionamiento, cómo se inicia su operación, cómo se hace para que realice determinadas operaciones, cómo se detectan errores o defectos de operación, cómo corregir esos defectos sobre la marcha, cómo se finaliza cada operación, cómo se finaliza el funcionamiento del equipo, cuáles son las acciones de mantenimiento básicas.

Normalmente cuando se adquiere el equipo, este trae su propio manual de operación. Sin embargo, estos manuales se extravían por falta de cuidado (normalmente van a parar a la casa del primer operador) o no tienen todas las indicaciones para conseguir una operación adecuada del equipo en la ejecución de las

2. Para un tratamiento introductorio sobre esta técnica se puede consultar a Fernando Arias Galicia *Administración de Recursos Humanos*, Capítulo 7 (Análisis de Puestos), Editorial Trillas, México, 1979.

tareas institucionales. Es verdaderamente doloroso ver como las instituciones tienen equipo que ningún miembro del personal puede operar eficientemente; para subsanar esta deficiencia es condición indispensable revisar los manuales de operación de la máquina, así como otros documentos en donde se especifiquen los cambios o ajustes realizados para ejecutar las tareas específicas de la institución. También es esencial contar con información sobre las dificultades encontradas originalmente para conseguir que los operadores logren adquirir los conocimientos y destrezas requeridas.

Evaluación del desempeño

Se analiza el producto del trabajo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos, así como el cumplimiento de los procedimientos de trabajo y la actitud del trabajador. En esta forma se establece en qué medida se está realizando la actividad en función de las normas o patrones establecidos, se premia el trabajo sobresaliente y se subsana las deficiencias encontradas, ya sea con capacitación en servicio o resolviendo los otros problemas que se hubiere identificado como causas del bajo rendimiento del trabajador. Esta actividad debe considerarse como la más importante dentro del trabajo cotidiano realizado por las personas con funciones de jefatura.

La evaluación del desempeño puede hacer uso del *análisis de récords* o de expediente, mediante el cual se trata de conocer el comportamiento del trabajador (fricciones internas, rotación, absentismo, desperdicio de materiales, etc.). También puede hacer uso del análisis cualitativo y cuantitativo del trabajo realizado por el funcionario, utilizando diversas técnicas de información. El análisis cualitativo pone el acento en el control de calidad de los productos del trabajo, para deter-

3. Se puede consultar Fernando Arias Galicia, opus cit, capítulo 13 (medición del desempeño).

minar el porcentaje de trabajo defectuoso que realiza el funcionario y las razones que determinan ese resultado, (especialmente las deficiencias de información, de materiales, de capacitación, de condiciones de trabajo, etc.). Para analizar la cuantía del trabajo realizado se utiliza generalmente promedios de producción, estudios de tiempo y movimiento, así como índices de productividad.

El análisis cualitativo y cuantitativo del desempeño del trabajador, debe tomar en cuenta la opinión calificada del jefe o supervisor, la llamada *calificación de méritos*. Esta técnica pretende que la opinión del supervisor sea lo más objetiva posible, que los juicios de valor sean consistentes y que la lógica para llegar a conclusiones sea correcta. Normalmente la calificación de méritos se refiere a factores tales como: criterio, iniciativa, previsión, cantidad y calidad del trabajo, responsabilidad, entusiasmo, conocimientos y sentido de colaboración. Esta técnica se utiliza para cada una de las personas que ocupan un puesto determinado, el cual a su vez puede haberse sometido al correspondiente análisis y evaluación. Los métodos utilizados para la calificación de méritos pueden ser: comparación, escalas, lista de comprobación, cumplimiento de objetivos y metas programadas³.

Análisis de problemas operativos

Se identifican los problemas que se presentan en la práctica administrativa y se consideran como síntomas de problemas o de causas más profundas, las cuales determinan en última instancia la calidad y cantidad de producción de la dependencia o institución. Uno de los casos más frecuentes es el bajo rendimiento de los subalternos por la ineptitud del jefe o porque el comportamiento del mismo obstaculiza o desorganiza el trabajo.

Según el Sistema ARMO de México, las etapas a seguir para este tipo de análisis son las que se presentan en el cuadro 1.

CUADRO 1

ETAPAS EN EL ANALISIS DE PROBLEMAS OPERATIVOS

- Identificación de los problemas operativos.
- Estimación de las repercusiones de esos problemas en los costos, metas y objetivos de la dependencia.
- Identificación de las causas de los problemas.
- Determinación de las causas que pueden ser eliminadas total o parcialmente con actividades de capacitación.
- Identificación de las personas que requieren capacitación (para remover las causas de los problemas o para implantar las soluciones a las mismas), así como la especificación de los aspectos o áreas de necesidad de capacitación y la determinación de las prioridades correspondientes.

El análisis de problemas operativos es realizado por un equipo de investigación, preferiblemente con la participación activa de los jefes de las unidades investigadas; se trata de un estudio de caso cuya realización requiere relativamente mucho tiempo y esfuerzo, es muy útil cuando se trata de problemas muy complejos que abarcan procesos integrados, tales como problemas de productividad en plantas procesadoras y servicios al público en donde participan varias unidades organizacionales⁴.

4. Nava Camacho, V. M. y Figueroa Sánchez, O. L. *Determinación de Necesidades de Adiestramiento, Pedagogía para el Adiestramiento*, vol. VIII, No. 30, Enero-Marzo 1978.
5. Este tema es tratado en forma sencilla por Alfonso Palacios Echeverría *Introducción al Análisis Administrativo*, Editorial Universitaria de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1984.
6. Para una introducción al tema se puede consultar el trabajo de Rolf P. Lynton and Udai Pareek *Training for Development*, Kumarian Press, Illinois, 1967. En el ICAP, Warren (Win) Crowther, consultor del PNUD, ha venido desarrollando una metodología específica de investigación-acción para propósitos múltiples, ver *Ciencia, Relevancia y Viabilidad en el Análisis Administrativo: Una Metodología experimentada en Centroamérica*, ICAP, Documento Interno, 1982.

Aunque se trata de una investigación para identificar cualquier tipo de problema administrativo, es uno de los instrumentos más poderosos para identificar necesidades de capacitación, cuando se plantea como uno de los objetivos del análisis. En términos generales, las etapas del análisis administrativo son las siguientes: definición del problema o situación que será objeto de análisis, elaboración de la hipótesis inicial de solución, reconocimiento práctico del problema, elaboración de la hipótesis final de solución o de trabajo, formulación del proyecto piloto, ejecución de la investigación propiamente dicha, recopilación y estructuración de los datos, revisión de la información obtenida, presentación del informe, implantación y seguimiento⁵.

Análisis del comportamiento de individuos o grupos

El objeto de estudio en este caso, es el comportamiento de los individuos o grupos para realizar determinadas actividades, especialmente aquellas que tienen que ver con la selección de alternativas, proporcionar información, toma de decisiones, cumplimiento de órdenes o reglamentos, atención al público, etc. Dentro de esta perspectiva se ha aplicado la *investigación-acción*, como una forma de acercarse a los problemas y sus soluciones, siguiendo la siguiente secuencia de tareas: identificación y enfoque del problema, diagnóstico de las posibles causas, selección de una o varias relaciones causales para la formulación de hipótesis, formulación de una hipótesis de acción (para ponerla en práctica y observar el comportamiento del problema que se pretende resolver), hacer un plan de acción basado en esas hipótesis, ejecución de la acción (a cargo de la institución), evaluación de la acción y generalización de la experiencia o formulación de nuevas hipótesis⁶.

Análisis de la organización

Aquí se buscan los problemas que enfrenta la organización, los cuales repercuten en la moral organizacional, en la utilización de los recursos, en la comunicación, etc. y que en definitiva afectan el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas. El análisis de la organización debe responder a preguntas tales como las siguientes:

- ¿Son los recursos humanos los adecuados para las operaciones presentes y futuras?;
- ¿Existe en todos los niveles de la institución el mejor funcionamiento posible en lo relativo a los recursos físicos, productividad del personal, calidad del producto, relaciones con el público, etc.?
- ¿El clima de la organización es adecuado al cumplimiento de las tareas de los trabajadores?⁷

Análisis de necesidades de capacitación sentidas por los trabajadores

Esta metodología pretende identificar aquellas necesidades de capacitación relacionadas con las funciones desempeñadas por el trabajador, en las que el mismo cree que tiene deficiencias o está interesado en conocer o profundizar.

Esta metodología normalmente sigue los siguientes pasos: identificación a priori de las áreas, campos y actividades de capacitación específicas en las que la insti-

7. Entre los primeros autores que le dieron importancia al análisis de la organización para detectar necesidades de capacitación y cuyos planteamientos no cambian de moda, se encuentran William Mc. Gehee y Paul W. Thaver *Adiestramiento y Formación Profesional*, Editorial River, Madrid, 1962.

* Esta metodología ha sido probada experimentalmente por el autor con los participantes en cursos de administración de la capacitación, impartidos en Nicaragua, Honduras y Guatemala, durante los años 1981 y 1982.

tución estuviere interesada en promover o aprovechar; diseño del cuestionario o guía de entrevista para identificar las necesidades sentidas por cierto tipo de funcionarios o trabajadores; administración del proceso de obtención de datos y análisis de información.

Propuesta de una técnica simplificada para identificar necesidades de capacitación *

Marco de referencia

Los cambios en el medio ambiente institucional o social que exigen un mejoramiento o ampliación de las funciones de las dependencias públicas, así como las restricciones en la disposición de recursos financieros, materiales y humanos, generan problemas de funcionamiento de las dependencias públicas, se suman a los problemas crónicos que éstas arrastran del pasado. Las instituciones se esfuerzan por solucionar esos problemas, pero generalmente las acciones de mejoramiento no son suficientes para superarlos; de todas maneras estas acciones afectan distintos aspectos de la administración de las mismas. La identificación y superación de estos problemas y necesidades, aunque no formen parte de un proceso racional de desarrollo organizacional, revela o genera una serie de necesidades de capacitación.

La identificación de estos problemas, necesidades y procesos parciales de mejoramiento, es propio del Análisis Administrativo, pero puede sustituirse aunque sea imperfectamente por un *proceso de reflexión y análisis sistemático realizado con los jefes de unidades de una institución*.

Se parte del supuesto que los jefes de unidades (con más de un año en el cargo) conocen la problemática que afecta a las distintas actividades que se ejecutan en su correspondiente unidad administrativa, aunque sea en una forma deformada y parcial; además se cree que éstos tienen

un cierto conocimiento de la forma en que se realiza y sobre cómo se debería realizar el trabajo por cada uno de los subalternos inmediatos; que conocen las deficiencias más evidentes que se podrían superar con capacitación.

Se cree que sólo algunos jefes de unidades realizan esa labor de identificación de necesidades de capacitación; la mayoría no lo hace, consciente o inconscientemente, por no contar con la oportunidad propicia y no disponer de un instrumento metodológico que guíe su proceso de reflexión y análisis.

La entrevista de reflexión y análisis

Esta entrevista que se realiza a los Jefes de Unidades de una institución, es un medio para identificar necesidades específicas de capacitación, en un período relativamente corto y con un cierto grado de confiabilidad. No sustituye al análisis administrativo, más bien puede complementarlo o ser un punto de partida para un análisis de este tipo.

Se trata de una entrevista dirigida, que dura entre 30 a 60 minutos, según sea la complejidad de los problemas que enfrenta la unidad analizada, la experiencia y capacidad analítica del entrevistado y el grado de entrenamiento del entrevistador. Lo más recomendable es que el entrevistador sea un funcionario de la misma institución, relacionado con la función de capacitación o de análisis administrativo.

Para realizar la entrevista se utiliza una *guía de entrevista*, en la cual aparecen consignadas las preguntas básicas, en un orden lógico, de tal manera de inducir al entrevistado a pensar (analizar y reflexionar) sobre distintos problemas, que pueden estar incidiendo en el cumplimiento de los objetivos y en la eficiencia con que trabaja la unidad administrativa y que directa o indirectamente pueden superarse a través de la capacitación.

Las variables que se analizan y se relacionan durante la entrevista son las siguientes: actividades que realiza la dependencia, cambios que se han producido en esas actividades en los últimos doce meses, problemas de funcionamiento que viene arrastrando la dependencia, posibles causas de esos problemas, acciones de mejoramiento que se podrían realizar en los próximos doce meses, mejoras en el trabajo que espera como resultado de cada una de las acciones de capacitación, características de las acciones de capacitación. Se pueden agregar otras variables significativas para orientar el proceso de análisis, así como para caracterizar mejor las condiciones en que se realizan las tareas de la unidad administrativa analizada.

Cuando el entrevistador gestiona la entrevista, debe aclarar los objetivos de la misma y que su duración es aproximadamente cuarenta minutos.

La entrevista se debe iniciar con una *introducción* en la cual se debe aclarar al entrevistado lo siguiente:

- que el Jefe de la Unidad es el responsable de resolver los problemas que enfrenta la misma, especialmente los relativos a la capacitación en servicio de sus subalternos;
- la entrevista es parte del servicio de apoyo que proporciona la unidad de personal y que la información resultante será de utilidad principalmente para el entrevistado;
- la entrevista, además de ayudarlo a identificar las necesidades de capacitación, le puede servir para orientar sus tareas de dirección y para especificar mejor sus demandas de apoyo a las unidades de capacitación, de análisis administrativo, de mantenimiento, de administración de personal, etc.;
- las necesidades que se pretenden identificar son principalmente aquellas que se pueden superar con capacitación *en servicio*, por tanto deben ser de tipo específico (prorrateso de costos, valoración aduanera, velocidad de mecanografía, manejo de Kardex, control de

repuestos, reparación de motores diesel marca Pegaso, etc.), aunque no se descarta la posibilidad que sea necesario identificar necesidades genéricas (tales como administración de compras, análisis presupuestario, mantenimiento, relaciones públicas, etc.);

- que para hacer una mejor indentificación de esas necesidades de capacitación, se le pide que haga un esfuerzo de reflexión y análisis de las funciones de la dependencia, de los principales problemas que enfrenta, de las causas de esos problemas, de las posibles acciones de mejoramiento, y que a partir de estos elementos de juicio se identifican las necesidades de capacitación;

El entrevistador debe conseguir motivar al entrevistado a realizar este esfuerzo mental, guiar la entrevista y registrar los aspectos fundamentales de las reflexiones del entrevistado. El entrevistador debe hacer un esfuerzo de síntesis, para extraer de la conversación los elementos necesarios o antecedentes para identificar las verdaderas necesidades de capacitación.

Explicación de la guía de entrevista *

Nombre de la dependencia analizada.
Se refiere al nombre de la unidad administrativa, ya sea departamento o sección.

Actividades o funciones que realiza la dependencia. Se refiere a los procesos de producción que se realizan dentro de la dependencia. Es interesante especificar

* El formulario de la guía de entrevista aparece al final del artículo como Anexo. Los interesados en aplicarla pueden hacer una prueba de productividad de la misma, preguntando directamente a un jefe de departamento cuáles son sus necesidades de capacitación, después de un tiempo prudencial (una a dos semanas) se le hace la entrevista de reflexión y análisis y se comparan los resultados. El autor del artículo ha comprobado que con la entrevista se detectan necesidades que no parecen evidentes a simple vista y pierden importancia aquellas supuestas necesidades que son producto de las modalidades tecnológicas del momento.

los productos intermedios o finales que se consiguen o que salen de la dependencia.

Cambios que se han producido en esas actividades. Se refiere a las modificaciones que se han introducido en los últimos doce meses en los procesos o procedimientos, en los formularios, en la tecnología, etc.

Problemas principales que afectan la producción de bienes o servicios que proporciona la dependencia. Interesa identificar los principales problemas, dificultades u obstáculos que están afectando la calidad de los servicios o la cantidad de los mismos. En caso de identificar más de tres problemas se pueden copiar en el dorso de la hoja.

Causas de cada uno de esos problemas. Se trata de identificar los determinantes o factores que explican el porqué existen o se mantienen esos problemas. Estas causas pueden ser de diferente tipo (personales, técnicas, políticas o de capacitación). Debe evitarse que la entrevista pierda profundidad en esta etapa, ya que la superación de las causas distintas de las deficiencias de capacitación, puede generar necesidades de capacitación que no son evidentes.

Acciones de mejoramiento para enfrentar esos problemas. Se refiere a la forma que el entrevistado está superando o cómo espera resolver cada uno de los problemas indentificados. Estas acciones pueden ser de procedimientos, supervisión, capacitación, etc.

Áreas de trabajo, actividades o tareas que deben fortalecerse a través de capacitación. Se pretende identificar claramente las etapas del proceso de producción en donde hay deficiencias de capacitación o que se generan como requisito de mejoras que pretenden implementarse.

Objetivos de la capacitación. Aquí interesa especificar el mejoramiento en la cantidad y calidad del producto que se espera conseguir en el desempeño de la ta-

rea o actividad, como resultado de la capacitación del personal relacionado con la misma. En el cuestionario se especifica las áreas prioritarias identificadas en la pregunta anterior para no perder de vista el trabajo concreto que se pretende mejorar.

Actividades de capacitación. Debe tomarse en cuenta que el mejoramiento de un área de trabajo puede significar la realización de varias actividades de capacitación en servicio o fuera de servicio. Cada una de estas actividades debe identificarse con un nombre tentativo que expresa su contenido específico, indicar si se trata de una actividad *en servicio* o *fuera de servicio*, el número posible de participantes (este número puede ir desde un funcionario hasta la totalidad del personal del departamento) y la fecha tentativa en que podría realizarse.

Apoyo para realizar cada una de las actividades de capacitación. Como se mencionó anteriormente, la responsabilidad de la capacitación es propia del Jefe o Supervisor, especialmente la capacitación en servicio, entonces interesa conocer el tipo de apoyo que requiere para realizar las actividades de capacitación,

tales como reproducción de manuales, motivación, instructor especializado, o administrar completamente la actividad.

Procesamiento de la información

La información proporcionada por la entrevista es específica del departamento o unidad orgánica analizada, no se puede agregar para todos los departamentos de la institución, mucho menos hacer un agregado multi-institucional.

Las necesidades de capacitación, expresadas en término de objetivos y actividades específicas, sólo pueden ser agregadas cuando se trata de actividades de capacitación fuera de servicio y los objetivos de las mismas son más o menos similares. Las actividades de capacitación en servicio son casos únicos, no obstante que el número de participantes sea sólo una persona.

El procesamiento de la información consiste en hacer un listado de actividades de capacitación por departamento, dirección e institución, siguiendo el formato del cuadro 2.

CUADRO 2

LISTADO DE NECESIDADES DE CAPACITACION

Institución:

Unidad Orgánica y Actividades de Capacitación	Objetivos de la Actividad de Capacitación	Número Partic.	Fecha Realiz.	En Serv.	Fuera Serv.
Dirección:					
Departamento:					
Actividades de Capacitación:					
.....
.....
.....
.....
.....

- Cambios que se han producido en esas actividades en los últimos doce meses:
.
.
.
.
.

- Problemas principales que afectan la producción de bienes o servicios que proporciona la dependencia:
Problema A:
.
.

Problema B:
.
.

Problema C:
.
.

- Causas de cada uno de esos problemas:
Causas del Problema A:
.
.

Causas del Problema B:
.
.

Causas del Problema C:
.
.

- Acciones de mejoramiento para enfrentar esos problemas:
Acciones para el Problema A:
.
.

Acciones para el Problema B:
.
.

Acciones para el Problema C:
.
.
.

- Areas de trabajo, actividades o tareas que deben fortalecerse a través de capacitación:
Area de primer prioridad:
.
Area de segunda prioridad:
.

Area de tercera prioridad:

● **Objetivos de la Capacitación:**

Objetivos en el área de primera prioridad:

Objetivos en el área de segunda prioridad:

Objetivos en el área de tercera prioridad:

● **Actividades de capacitación:**

	En Serv.	Fuera Serv.	No. Part.	Fecha Tent.
En el área de primera prioridad:				
Actividad:				
Actividad:				
Actividad:				

En el área de segunda prioridad:

Actividad:

Actividad:

Actividad:

En el área de tercera prioridad:

Actividad:

Actividad:

Actividad:

● **Apoyo que necesita para realizar cada una de las actividades de capacitación:**

Actividad	Tipo de apoyo
.
.
.
.
.
.
.
.
.
.

Frustración y estímulo en el trabajo: consideraciones sobre el enfoque de Herzberg *

Henry Solís B. **

ESTE ESCRITO PRESENTA LA TEORÍA DE MOTIVACION-HIGIENE DE F. HERZBERG Y SIGUIENDO SUS EXPRESIONES GRÁFICAS, SE ENSAYA UNA REJERARQUIZACION DE LAS VARIABLES MOTIVACIONALES E INCENTIVACIONALES. ESTO SE OBTIENE TOMANDO POR SOPORTE, TANTO LA INTENSIDAD COMO LA DURACION EN LOS CAMBIOS DE ACTITUD EN EL TRABAJO, ACENTUANDO LA ESTRATEGIA DE GESTION DE LOS RECURSOS HUMANOS A SEGUIR EN LAS ORGANIZACIONES.

Frederick Herzberg¹ planteó en su *Teoría de Motivación-Higiene* un esfuerzo concreto por conocer en sentido pragmático la *naturaleza humana* a través de sus motivaciones y necesidades. Desde luego que lograr tal conocimiento significa una llave maestra para la dirección de organizaciones. No es el objetivo de este breve trabajo el someter a tensión, en el sentido de Karl Popper², las hipótesis de Herzberg. Más bien se trata de presentar una evolución en tres momentos, de los

factores frustrantes y estimulantes en el trabajo: intensidad, intensidad-duración, y repriorización, del conocido gráfico en el que se resumen los resultados de varios proyectos de investigación sobre las variables que afectan las actitudes en el trabajo. (Ver gráfico 1).

Iniciamos estas consideraciones recordando la diferencia entre motivar e incentivar: la primera se refiere a liberar el potencial que toda persona posee por naturaleza, mediante las circunstancias apropiadas, para que afirme su yo, desarrolle su creatividad y ejerza el autocontrol. O sea que su impulso potencial es interno y permanente. Se trata de que llenemos lo que Abraham Maslow³ llama *necesidades superiores*.

En cambio la incentivación es externa, es decir, es algo que ofrecemos, directa o indirectamente para que la persona se mueva hacia los objetivos organizacionales (castigo, aplauso, buen trato, alimentación, condiciones ambientales, etc.)^{***} En consecuencia, el incentivo hay que aplicarlo permanentemente para lograr la acción que deseamos. Además se caracteriza por satisfacer las *necesidades*

* Con el propósito de alcanzar el objetivo de este artículo se revisó la literatura de Herzberg, asociada al tema, para luego plantear nuestra tesis.

** Maestría en Administración Pública-CIDE, México. Cat-Investigador CIDE, México. Profesor-Investigador Programa de Posgrado en Formulación y Administración de Proyectos de Desarrollo (CAP-BID).

*** Reconocemos que el dinero para nuestros efectos es sólo un *medio de pago* como lo conceptualiza la economía; y no nos interesa su carácter residual fetichista.

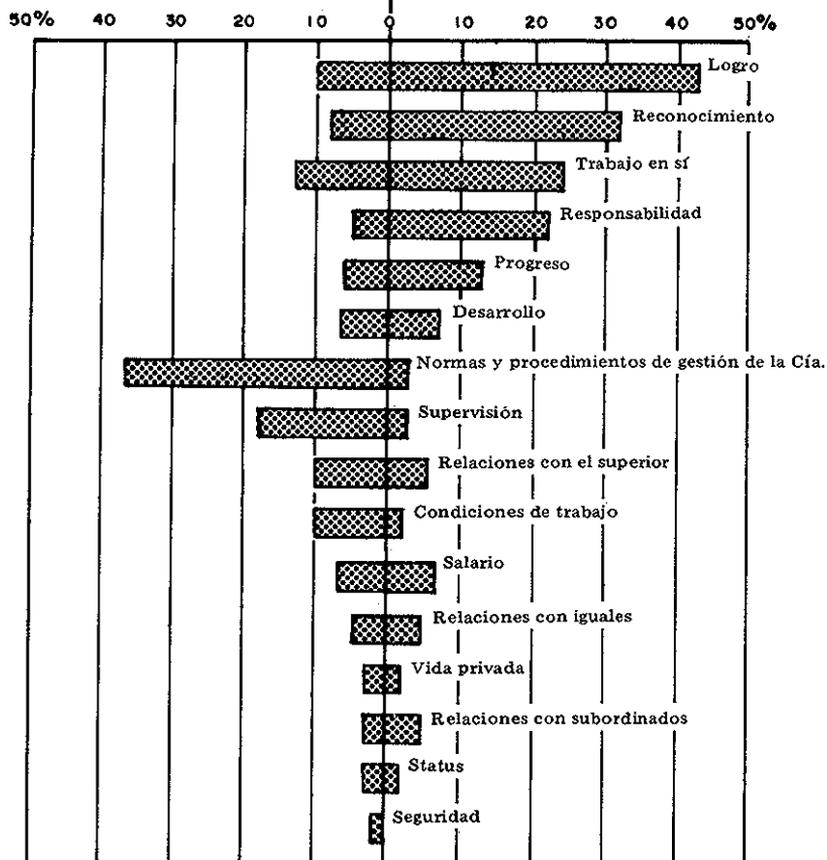
1. Frederick Herzberg, *Work and Nature of Man*, World Publishing Co., New York, 1966.
2. Karl Popper, citado por Abbagnano, N., *Diccionario de Filosofía*, F.C.E. México, 1963, p. 167.
3. Abraham H. Maslow, *Motivation and Personality*, Harper & Row Publishers, New York, 1954.

GRAFICO 1

FACTORES QUE AFECTAN A LAS ACTITUDES EN EL TRABAJO, SEGUN SON REFERIDAS EN INFORMES PROCEDENTES DE 12 PROYECTOS DE INVESTIGACION, SEGUN HERZBERG

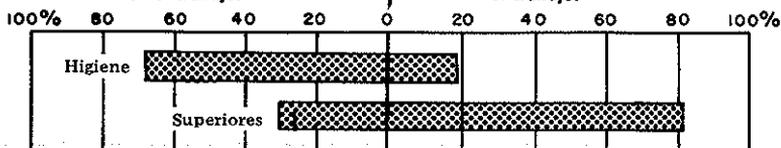
Factores característicos de 1844, hechos ocurridos durante el trabajo y que produjeron extrema insatisfacción.

Factores característicos de 1753, hechos ocurridos durante el trabajo y que produjeron extrema satisfacción.



Todos los factores que contribuyen a la insatisfacción en el trabajo.

Todos los factores que contribuyen a la satisfacción en el trabajo.



básicas, es decir, que sólo opera con individuos que tengan deficiencia parcial o total de dichas necesidades (fisiológicas, de seguridad, y sociales).

Frederick Herzberg partió de Maslow para ubicar *los factores que determinan las actitudes en el trabajo*⁴, ver gráfico 1; la definición de tales factores constituye un paso importantísimo para el estudio de la motivación en el trabajo. La hipótesis principal de Herzberg es la de que *las personas se motivan por lo que hacen, más que por lo que reciben*⁵. El concepto de *recibir* lo entendemos en el sentido de *incentivación*, que ya hemos señalado. Analizando el gráfico 1, lo primero que se observa es que: *los factores que son frustrantes en el trabajo, no son los mismos que aquellos que son estimulantes*⁶. Esta afirmación, a su vez, se corresponde respectivamente con el concepto de necesidades básicas y necesidades superiores de la escala Maslowiana, habiéndose seleccionado variables organizacionales relevantes para cada uno de los niveles.

Esto es vital, ya que la idea entonces dominante en base a la Teoría X y a la Escuela de Relaciones Humanas, era de que por ejemplo, si en una empresa con problemas salariales y de condiciones de trabajo (higiene, iluminación, etc.) se quería resolver el problema de motivación, el asunto era tan sencillo como subir salarios, y mejorar el ambiente. La experiencia ha demostrado que en personas que ya tienen satisfechas sus necesidades del *área* de incentivación, el mejorar las *condiciones básicas* (mediante administra-

ción, salarios, supervisión, seguridad, etc.) es condición necesaria pero no suficiente para lograr un ambiente de alta productividad, creatividad y armonía. Los estudios recientes sobre la *Administración a la Japonesa* confirman la necesidad de contar con equipos de trabajo protegidos; una especie de feudalismo industrial. Toda vez que así sea, se puede y debe pasar entonces y de lleno al *área* motivacional, centrando la atención en las variables del nivel superior.

O sea que es necesario que los trabajadores tengan un sueldo justo, se sientan seguros, se desenvuelvan en un medio idóneo, sean tratados como personas, etc.

Pero esto no garantiza que ellos se sientan realizados en su trabajo. El cuadro inserto en el gráfico 1, nos muestra que el estudio encontró que sólo el 19 por ciento de los factores de higiene (básicos) fueron estimulantes, mientras que generó el 69 por ciento de los casos de frustración.

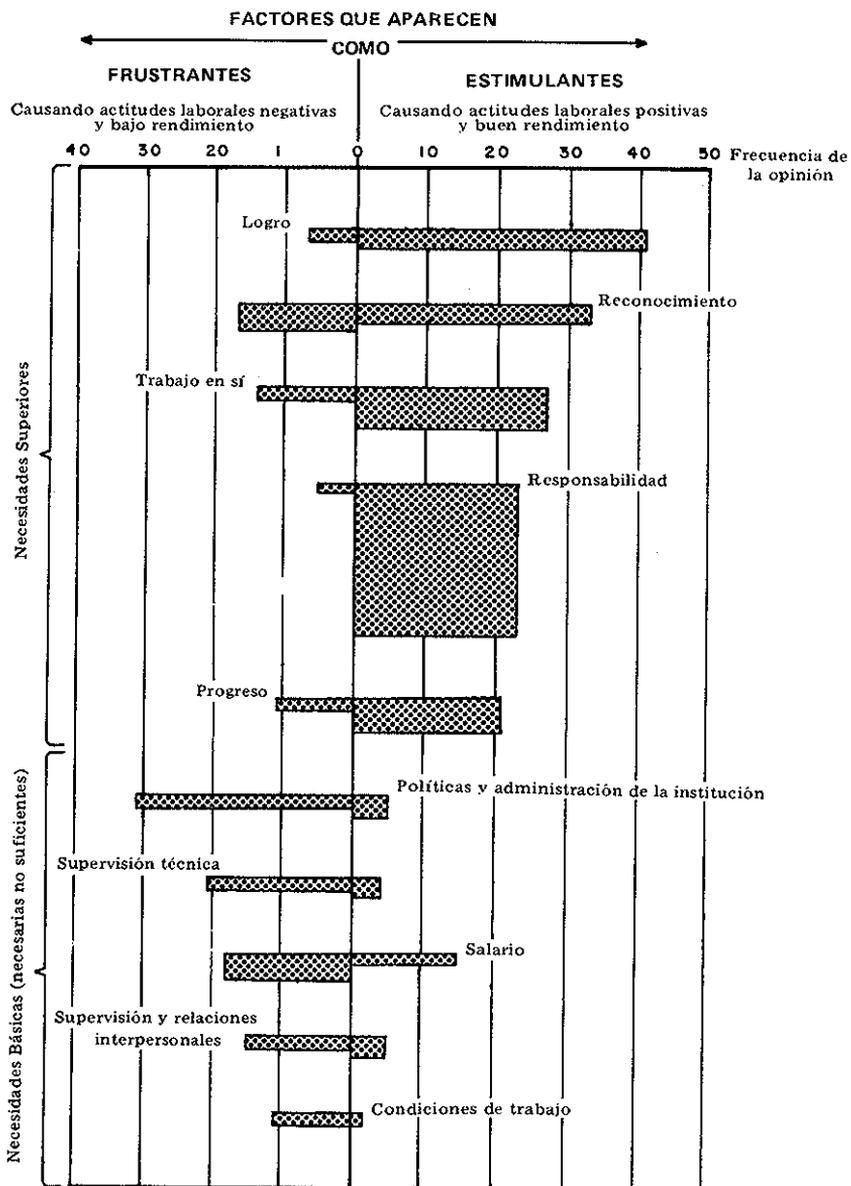
En oposición, las variables *motivadoras* fueron las que aportaron el 81 por ciento de los casos de satisfacción en el trabajo, y sólo un 31 por ciento de las *frustraciones*. O sea que la carencia de logro, reconocimiento, trabajo en sí, responsabilidad (participación responsable), progreso y desarrollo mental, no causa grandes problemas de frustración, pero sí de satisfacción. Lo opuesto sucede con las necesidades básicas (factores de higiene); si se satisfacen provocan poca y momentánea satisfacción y si no agresividad, baja producción, desperdicio, propensión a huelgas, boicoteo, etc.

El logro, el reconocimiento, el trabajo en sí, la responsabilidad, el progreso y el desarrollo intelectual son los *motivadores* fundamentales y todos ellos de un profundo carácter individual; benéfico también para el grupo. Esto insistimos no implica descuidar los factores higiénicos, todo lo contrario, se requiere que estén satisfechos como ya lo citamos, para que los *motivadores* actúen a plenitud.

4. Hersey & Blanchard, *Management of Organizational behavior: utilizing Human Resources*, Sec. Edit., Prentice-Hall, Inc., New Jersey, 1972, p. 56.
5. Herzberg, F., et al., *The Motivation to Work*, Sec. Edit, John Wiley & Sons, Inc., 1959, pp. 59-83. Y Lawler, E., *Motivation in Work Organizations*, Brooks/Cole Publ., California, 1973, pp. 34-38.
6. Herzberg, F., en filmes: *Motivación para el Enriquecimiento del Trabajo*, BNA films, A division of the Bureau of National Affairs, Inc., 5615 Fishers Lane, Rockville, Maryland.

GRAFICO 2

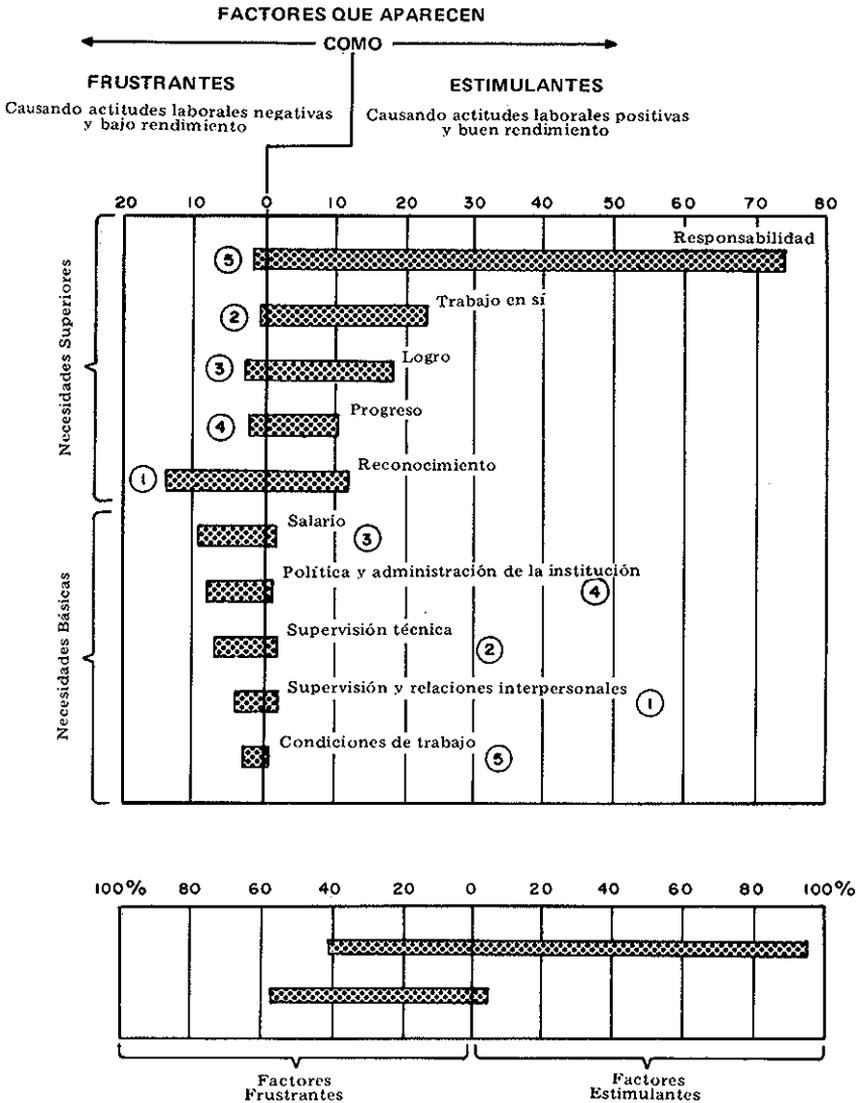
FUNCIONES MOTIVACIONALES



Explicación: ... Longitud de la barra mide el porcentaje de frecuencia.
Ancho de la barra mide la duración del cambio de actitud.

GRAFICO 3

FUNCIONES MOTIVACIONALES EN BASE A LA RELACION INTENSIDAD-DURACION



NOTA: Longitud de la barra: mide el producto de la intensidad por la duración (derivado de Bringshein).

En el gráfico 2, Herzberg et al⁷, *funciones motivacionales*, se presenta el mismo gráfico anterior pero con una variante que lo enriquece: se mide no sólo la intensidad, sino que también la *duración* de los estímulos.

La importancia de introducir el tiempo en las variables motivadoras para la definición de estrategias administrativas en la gestión de recursos humanos, resulta obvia y podemos darnos cuenta de que *v.gr.* si bien el lograr éxito en el trabajo es causante de la máxima intensidad de satisfacción, no es menos cierto que su duración es relativamente corta. En cambio en el caso de la responsabilidad, que consideramos asociado al concepto de participación responsable, resulta que el asumirla no es tan notorio como en el caso de alcanzar un logro, en cambio su duración es mucho más sostenida.

En el gráfico 3, le adicionamos al esquema 2 una rejerarquización de los factores en base a la relación intensidad-duración expresada unidimensionalmente en términos de su valor como área*, variante que consideramos de importancia, sobre todo porque constituye una prueba de que la asunción de responsabilidades; es decir, el hecho de participar directa y responsablemente en nuestro trabajo, resulta ser el principal factor motivacional. Esta situación puede considerarse como un apoyo principal para la teoría y los enfoques de administración participativa, administración participativa por objetivos, y aún para formas de organización socio-política. En el gráfico 3, *Funciones motivacionales en base*

a la relación intensidad-duración, se refuerza la tesis anterior al reordenarse los gráficos originales de Herzberg y sus colaboradores. La lectura del gráfico resulta lo suficientemente elocuente como para hacer innecesaria una mayor interpretación del mismo. Solamente incertaremos una matriz comparativa entre los resultados del gráfico 1 y del 3, en el que se visualiza sobre todo la acentuación del papel crítico de los factores superiores.

Si se estuviera en lo correcto, podemos encontrar en Herzberg —en la *insaciabilidad* de los factores motivadores— una confirmación de la idea filosófica de que el ser humano es una entidad en permanente transformación, un *ser-en-el-tiempo*, que siempre, en cualquier ámbito, organizacional o no, reclama un trato de *persona*.

CUADRO 1

Necesidades	Factores	
	Higiene	Supervisión
Frustrantes	69% ¹	31% ¹
	58% ³	42% ³
Motivadores	19% ¹	81% ¹
	5% ³	95% ³

1. Gráfico 1.
3. Gráfico 3.

7. Herzberg, et al, *The Motivation to Work*, Sec. Edit., John Hiley & Sons, 1959, p. 81.

* La jerarquización del Cuadro 2 se hace en función de la intensidad —aunque incluya duración. La rejerarquización lo que hace es precisamente ponderar ambas variables, reordenándolas en base a esos nuevos valores (áreas)

Recursos humanos

Rethelny Figueroa* de los sectores públicos J. Francisco Pinto** de los sectores públicos centroamericanos

LOS AUTORES PRESENTAN ALGUNOS DATOS CONCERNIENTES A LA CAPACITACION Y ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PUBLICO CENTROAMERICANO.

El desempeño eficiente de los recursos humanos, en todos los tipos de organizaciones constituye una necesidad cada vez más sentida y un asunto más importante. Por lo tanto, durante las últimas décadas se ha dado un impulso notable a la capacitación del personal que labora en las instituciones públicas de los países centroamericanos. Se ha puesto en práctica la actividad de capacitación en varias dependencias del Estado, abarcando así a un número considerable de servidores públicos con el fin de mejorar los servicios y de capacitar a su personal, para el mejor desempeño de su trabajo por medio de la integración de los recursos humanos. De esta manera se considera que la capacitación es una herramienta que conduce a la integración de estos recursos. Sin embargo, si se le emplea como medida aislada, únicamente servirá de paliativo a los problemas de la organización.

Por otra parte el desempeño eficiente de los recursos humanos incide en los logros de los asuntos públicos, los que por su propia naturaleza, parecen más vulnerables precisamente en el momento en que la cantidad y la magnitud de los problemas nacionales que surgen y las soluciones a estos problemas inciden en la formación de la opinión pública sobre el rol que debe desempeñar el gobierno en la vida de la sociedad.

Sobre el particular, los gobiernos centroamericanos han emprendido numerosos y variados esfuerzos en este sentido en las administraciones públicas centroamericanas. Algunos de estos esfuerzos pueden expresarse en cifras como las que presentamos a continuación en forma comparada:

- Instituciones rectoras de la administración de recursos humanos y las instituciones rectoras de la capacitación administrativa de los sectores públicos centroamericanos.
- Institución de los sectores públicos centroamericanos que cuentan con unidades de capacitación.
- Número de puestos del sector público centroamericano.
- Número de puestos del gobierno central para Costa Rica 1984-1985.
- Número de puestos del sector público de Guatemala 1980-1985.
- Gastos por servicio de personal del sector público de Guatemala 1980-1985.

*Administradora Pública.

**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, Secretario 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.

**INSTITUCIONES RECTORAS DE LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS
DE LOS SECTORES PUBLICOS CENTROAMERICANOS**

--1985--

Países	Dependencia Rectora	Estatus	Año de creación	Ley de creación
Guatemala	Oficina Nacional de Servicio Civil	Organismo Ejecutivo de la Presidencia	1969	Decreto No. 1748/1968; Ley de Servicio Civil
El Salvador	Dirección de Administración de Personal	Dependencia del Ministerio de Hacienda	1984	Decreto Ejecutivo No. 11/1984; Creación Dirección de Administración de Personal ¹
Honduras	Dirección General de Servicio Civil	Organismo Ejecutivo de la Presidencia	1967	Decreto Legislativo No. 126; Ley de Servicio Civil
Nicaragua	Departamento de Estudios y Normas sobre Personal del Gobierno Central - Dirección General de Presupuesto	Dependencia del Ministerio de Finanzas	1980	Reestructuración del Sector Público a partir de la Revolución
Costa Rica	Dirección General de Servicio Civil	Organismo Ejecutivo de la Presidencia	1953	Ley No. 1581/1953; Estatuto de Servicio Civil
Panamá	Departamento de Recursos Humanos de la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional	Dependencia del Ministerio de Planificación y Política Económica, MIPPE	1973	Ley No. 16/1973; - 2 Ley creación MIPPE

1. Existe en El Salvador la Ley de Servicio Civil emitida en 1961.

2. La primera Ley de Carrera Administrativa en Panamá fue emitida en 1955.

Fuente: ICAP. Elaborado a partir de documentos oficiales.

INSTITUCIONES RECTORAS DE LA CAPACITACION ADMINISTRATIVA DE LOS SECTORES PUBLICOS CENTROAMERICANOS

-1985-

Paises	Dependencia Rectora	Estatus	Año de creación	Ley de creación
Guatemala.	Instituto Nacional de Administración Pública INAP	Institución Autónoma	1980	Decreto No. 25-80 del Congreso de la República; Ley Orgánica del INAP
El Salvador	Centro de Capacitación y Adiestramiento - CECAAMAH	Dependencia del Ministerio de Hacienda	1982	Creación presupuestaria ¹
Honduras	Dirección General de Servicio Civil	Organismo Ejecutivo de la Presidencia	1967	Decreto Legislativo No. 126; Ley de Servicio Civil
Nicaragua	Instituto Nicaragüense de Administración Pública INAP	Instituto adscrito al Consejo Nacional de Educación Superior - CNES ²	1980	Decreto del 5 de enero de 1980
Costa Rica	Dirección General de Servicio Civil	Organismo Ejecutivo de la Presidencia	1953	Ley No. 1581/1953; Estatuto de Servicio Civil
Panamá	Departamento de Capacitación de la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional	Dependencia del Ministerio de Planificación y Política Económica MIPPE	1973	Ley No. 16/1973; Ley de Creación del MIPPE

1. La unidad empezó a funcionar en base a una disposición presupuestaria.

2. Nació adscrito al Ministerio del Interior. Posteriormente estuvo adscrito al Ministerio de Planificación - MIPLAN. Actualmente adscrito al CNES.

Fuente: ICAP. Elaborado a partir de documentos oficiales.

Instituciones que integran el Sistema Nacional de Capacitación de Guatemala (SINACAP) - 1984*

- Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN)
- Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC)
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de la Defensa Nacional
- Ministerio de Finanzas Públicas
- Ministerio de Economía
- Ministerio de Gobernación
- Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
- Ministerio de Energía y Minas
- Ministerio Público
- Contraloría General de la República
- Registro General de la Propiedad
- Banco de Guatemala
- Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA)
- Banco Nacional de la Vivienda (BANVI)
- Banco de los Trabajadores
- Comité Permanente de Exposiciones (COPEREX)
- Confederación Deportiva Autónoma (CDAG)
- Consejo Nacional para la Protección de Antigua Guatemala (COPANTIGUA)
- Corporación Financiera Nacional (CORFINA)
- Crédito Hipotecario Nacional (CHN)
- Cuerpo Voluntario de Bomberos (CVB)
- Empresa Eléctrica de Guatemala (EEGSA)
- Empresa de Ferrocarriles de Guatemala (FEGUA)
- Empresa de Fomento y Desarrollo Económico del Petén (FYDEP)
- Empresa de Productos Lácteos de Asunción Mita (PROLAC)
- Empresa Guatemalteca de Aviación (AVIATECA)
- Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL)
- Empresa Portuaria Nacional Champerico
- Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla

* Este sistema de capacitación lo integran casi la totalidad de las instituciones del sector público aunque no está formalmente institucionalizado.

- Flota Mercante Centroamericana (FLOMERCA)
- Gremial Nacional de Trigueros
- Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA)
- Instituto de Electrificación (INDE)
- Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA)
- Instituto de Fomento Municipal (INFOM)
- Instituto de Previsión Militar (IPM)
- Instituto de Recreación de los Trabajadores (IRTRA)
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)
- Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT)
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
- Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA)
- Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP)
- Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA)
- Instituto Nacional Forestal (INAFOR)
- Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP)
- Municipalidad de la Ciudad de Guatemala
- Oficina Reguladora de la Importación de Trigo
- Superintendencia de Bancos
- Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)
- Zona Libre de Industria y Comercio (ZOLIC)

Fuente: ICAP. Elaborado en base a documentos oficiales.

Instituciones de El Salvador que cuentan con unidades de capacitación - 1985

- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Salud Pública
- Ministerio de Economía
- Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social
- Ministerio de Obras Públicas
- Administración Nacional de Telecomunicaciones
- Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
- Corte de Cuentas de la República
- Instituto Salvadoreño del Seguro Social
- Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados

- Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
- Instituto Salvadoreño de Turismo
- Financiera Nacional de Tierras Agrícolas
- Banco Central de Reserva
- Federación de Caja de Crédito
- Instituto Nacional del Café
- Banco Hipotecario de El Salvador
- Alcaldía Municipal de San Salvador
- Cruz Roja Salvadoreña

Fuente: El Salvador. Ministerio de Hacienda. Centro de Capacitación - CECAMH.

Instituciones que integran el Sistema de Capacitación del Régimen de Servicio Civil de Honduras - 1984*

- Presidencia de la República
- Ministerio de la Presidencia
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Gobernación y Justicia
- Ministerio de Defensa y Seguridad Pública
- Ministerio de Educación Pública
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Ministerio de Economía y Comercio
- Ministerio de Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
- Ministerio de Recursos Naturales
- Ministerio de Cultura y Turismo
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE)
- Contraloría General de la República
- Dirección General de Servicio Civil
- Procuraduría General de la República

Fuente: ICAP. Elaborado en base a documentos oficiales.

Instituciones de Nicaragua que cuentan con unidades de capacitación - 1985

- Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP)
- Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria (MIDINRA)
- Instituto Nicaragüense de Energía (INE)
- Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA)

* El Régimen de Servicio Civil cubre solamente al Gobierno Central.

- Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (TELCOR)
- Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos (MINVAH)
- Instituto Nicaragüense de la Minería (INMINE)
- Ministerio de la Construcción (MICONS)
- Instituto Nicaragüense de Recursos Naturales y del Ambiente (IRENA)
- Ministerio de Salud (MINSAL)
- Corporación Forestal del Pueblo (CORFOP)
- Fondo Nicaragüense de Inversiones (FNI)
- Ministerio del Interior (MINT)
- Agroindustria de Reforma Agraria (AGROINRA)
- Ministerio de Finanzas (MIFIN)
- Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG)
- Junta de Reconstrucción de Managua (JRM)
- Centro Nacional de la Educación Superior (CNES)
- Secretaría de Planificación y Presupuesto (SPP)
- Instituto Nicaragüense de Turismo (INTURISMO)
- Ministerio de Educación (MED)
- Banco Nacional de Desarrollo (BND)
- Banco Nicaragüense (BANIC)
- Banco Inmobiliario (BIN)
- Banco de América (BAMER)
- Banco Popular (BCP)
- Ministerio de Industrias (MIND)
- Ministerio de Transporte (MITRANS)
- Ministerio de Comercio Interior (MICOIN)
- Ministerio Agropecuario y Reforma Agraria - V Región, Boaco-Chontales (MIDINRA)

Fuente: República de Nicaragua. Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP).

Instituciones que integran el Sistema de Capacitación del Régimen de Servicio Civil de Costa Rica - 1985*

- Presidencia de la República
- Ministerio de la Presidencia
- Ministerio de Gobernación
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
- Ministerio de Seguridad Pública
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Agricultura y Ganadería

- Ministerio de Economía y Comercio
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes
- Ministerio de Educación Pública
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
- Ministerio de Justicia y Gracia
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
- Ministerio de Industria, Energía y Minas

* El régimen de Servicio Civil cubre solamente al Gobierno Central.

Fuente: República de Costa Rica. Dirección General de Servicio Civil. Departamento de Planeamiento. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas para el Ejercicio Fiscal de 1985 (No. 6982 del 18 de diciembre de 1984).

Instituciones que integran el Sistema Nacional de Capacitación para la Administración Pública Panameña (SINACAAP) - 1984

- Ministerio de Planificación y Política Económica
- Ministerio de Trabajo y Bienestar Social
- Banco Nacional de Panamá
- Ministerio de Educación
- Universidad de Panamá
- Universidad Tecnológica
- Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU)
- Fuerza de Defensa Nacional
- Ministerio de Gobierno y Justicia
- Instituto Panameño de Habilitación Especial
- Ministerio de Hacienda y Tesoro
- Ministerio de Comercio e Industrias
- Oficina de Regulación de Precios
- Instituto Panameño de Turismo
- Empresa Estatal de Cemento Bayano
- Corporación Azucarera la Victoria
- Contraloría General de la República
- Casinos Nacionales
- Hipódromo Presidente Remón
- Gobernación de Panamá

- Cuerpo de Bomberos de Panamá
- Ministerio de Vivienda
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Municipio de Panamá
- Banco Hipotecario Nacional
- Instituto de Recursos Hidráulicos y electrificación
- Instituto de Acueductos y Alcantarillado Nacionales
- Ferrocarril de Panamá
- Instituto Nacional de Telecomunicaciones
- Ministerio de Obras Públicas
- Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables
- Ministerio Público
- Tribunal Electoral
- Dirección de Aeronáutica Civil
- Corporación Financiera Nacional
- Caja de Ahorros
- Instituto de Investigación Agropecuaria
- Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad
- Ministerio de Salud
- Departamento de Aseo
- Caja de Seguro Social
- Dirección Ejecutiva de Desarrollo Local
- Instituto Panameño Autónomo de Cooperativas
- Asamblea Nacional de Representantes
- Zona Libre de Colón
- Instituto de Seguro Agropecuario
- Autoridad Portuaria Nacional
- Ministerio de la Presidencia
- Instituto de Mercadeo Agropecuario
- Instituto Nacional de Deportes
- Instituto Nacional de Cultura
- Lotería Nacional de Beneficencia
- ICASE
- Ministerio de Desarrollo Agropecuario
- Cruz Roja Panameña
- Hospital del Niño
- Críticos de Chiriquí
- Comisión de Defensa y Seguridad
- Corte Suprema de Justicia
- Tribunal Tutelar de Menores
- Banco de Desarrollo Agropecuario

Fuente: República de Panamá. Ministerio de Planificación y Política Económica (DPDI), Programa de Capacitación 1984. Panamá, 1983.

**CENTROAMERICA: NUMERO DE INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO
CON UNIDADES DE CAPACITACION
-1984-**

Países	No. Instituciones del Sector Público	No. Instituciones con unidades de capacitación	Porcentaje de cobertura
Guatemala ¹	55	55	100.0
El Salvador	42	22	51.0
Honduras	46	18*	39.1
Nicaragua ²	52	30	57.7
Costa Rica	127 ³	16*	12.5
Panamá	61	61	100.0

* Incluye solamente las instituciones que están bajo el Régimen de Servicio Civil.

1. Las instituciones del sector público guatemalteco cuentan en su totalidad con unidades de capacitación, aunque no existe un sistema de capacitación formalmente institucionalizado.

2. Los datos correspondientes a Nicaragua son cifras estimadas.

3. Tomado de Julia de la O. Administración pública y desarrollo en el caso costarricense: sus implicaciones. RCAP (6) 1984. pp. 81-121.

Fuente: ICAP. Elaborado en base a documentos oficiales.

**CENTROAMERICA: NUMERO DE PUESTOS DEL SECTOR PUBLICO
-Absolutos y Relativos-
-1984-**

Países	Sector Público	%	Gobierno Central	%	Entidades Descentralizadas	%
Total Centroamérica	629.618	100	436.704	100	259.923	100
Guatemala	161.401	25.6	123.367	28.2	38.043	14.6
El Salvador	110.217	17.5	73.146	16.8	37.071	14.2
Honduras	84.000	13.3	47.391	10.9	37.609	14.6
Nicaragua*	n.d.	—	66.000	15.1	n.d.	—
Costa Rica	130.000	20.6	60.000	13.7	70.000	26.9
Panamá	144.000	22.9	66.800	15.3	77.200	29.7

* Los datos correspondientes a Nicaragua son cifras estimadas.

Fuente: ICAP. Elaborado en base a documentos oficiales.

**CENTROAMERICA: NUMERO DE PUESTOS
DEL SECTOR PUBLICO
CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS POR PAISES
-1984-**

Concepto	Absoluto	Porcentaje
Guatemala		
Sector Público	161.401	100
Gobierno Central	123.367	76
Entidades Descentralizadas	38.034	24
El Salvador		
Sector Público	110.217	100
Gobierno Central	73.146	66
Entidades Descentralizadas	37.071	34
Honduras		
Sector Público	84.000	100
Gobierno Central	47.391	56
Entidades Descentralizadas	36.609	44
Nicaragua *		
Sector Público	—	100
Gobierno Central	66.000	—
Entidades Descentralizadas	n.d.	—
Costa Rica		
Sector Público	130.000	100
Gobierno Central	60.381	47
Entidades Descentralizadas	69.619	53
Panamá		
Sector Público	144.000	100
Gobierno Central	66.800	46
Entidades Descentralizadas	77.200	54

* *Los datos correspondientes a Nicaragua son datos estimados.*

Fuente: ICAP. Elaborado en base a documentos oficiales.

**COSTA RICA: NUMERO DE PUESTOS DEL PODER CENTRAL,
SEGUN MINISTERIO DURANTE LOS AÑOS 1984 Y 1985**
(Cifras absolutas y relativas)

Ministerios	1984	%	1985	%
Presidencia de la República	375	0.62	323	0.54
De la Presidencia	160	0.26	161	0.27
Gobernación y Policía	6,883	11.40	7,205	12.01
Relaciones Exteriores	6,242	10.33	7,294	12.49
Seguridad Pública	2,398	3.97	6,086	10.14
Hacienda	2,472	4.09	2,421	4.04
Agricultura y Ganadería	532	0.87	2,534	4.25
Economía y Comercio	7,406	12.26	7,019	11.70
Obras Públicas y Transportes	28,017	46.40	27,936	46.56
Educación Pública	1,578	2.61	1,602	2.67
Salud	1,464	0.76	1,452	0.75
Trabajo y Seguridad Social	688	1.65	682	1.14
Cultura, Juventud y Deportes	2,566	4.21	2,496	4.16
Justicia y Gracia	117	0.19	112	0.18
Planificación Nacional y Política Económica	195	0.32	192	0.32
Industria, Energía y Minas				
TOTAL	60,381	100.00	59,997	100.00

Fuente: República de Costa Rica. Dirección General de Servicio Civil. Departamento de Planeamiento.
Leyes de Presupuesto Ordinario de la República de los años 1984 y 1985.

GUATEMALA: NUMERO DE PUESTOS DEL SECTOR PUBLICO DURANTE EL PERIODO 1980-1985
SEGUN TIPO DE PERSONAL
 (Cifras absolutas y relativas)

NUMERO DE PUESTOS PARA LOS AÑOS 1980 - 1985

Concepto	1980		1981		1982		1983		1984		1985	
	Abs.	%										
Sector Público	142.831	100	155.919	100	159.806	100	156.884	100	161.401	100	166.004	100
Personal Permanente	102.953	72	111.848	72	112.926	71	113.667	72	116.677	72	121.047	73
Personal por Contrato	8.389	6	9.235	6	9.590	6	7.641	5	7.830	5	7.918	5
Personal por Planilla	31.489	22	34.836	22	37.290	23	35.576	23	36.894	23	37.039	22
Gobierno Central	108.763	76	117.636	75	118.807	74	118.153	75	123.367	76	126.172	76
Personal Permanente	83.749	59	90.417	58	92.321	58	92.787	59	95.518	59	98.642	59
Personal por Contrato	4.405	3	4.946	3	5.094	3	4.540	3	4.486	3	4.520	3
Personal por Planilla	20.609	14	22.273	14	21.392	13	20.826	13	23.363	14	23.010	14
Entidades Descentralizadas	34.068	24	38.283	25	40.999	26	38.731	25	38.034	24	39.832	24
Personal Permanente	19.204	13	21.431	14	20.605	13	20.880	13	21.159	13	22.405	13
Personal por Contrato	3.984	3	4.289	3	4.496	3	3.101	2	3.344	2	3.398	2
Personal por Planilla	10.880	8	12.563	8	15.898	10	14.750	10	13.531	9	14.029	9

Nota: El personal por planilla para el año 1985 fue estimado.

Fuente: República de Guatemala. Oficina de Servicio Civil. Departamento de Racionalización Administrativa. Estadística de Puestos para 1985.

**GUATEMALA: GASTOS POR SERVICIOS PERSONALES DEL SECTOR PUBLICO.
REMUNERACIONES Y BONIFICACION DE EMERGENCIA, DURANTE EL PERIODO 1980-1985**
(Cifras absolutas, en millones de quetzales y relativas)

Instituciones	1980		1981		1982		1983		1984		1985	
	Abs.	%										
Sector Público	<u>483.7</u>	<u>100.0</u>	<u>510.7</u>	<u>100.0</u>	<u>527.8</u>	<u>100.0</u>	<u>551.4</u>	<u>100.0</u>	<u>590.5</u>	<u>100.0</u>	<u>712.8</u>	<u>100.0</u>
Gobierno Central	358.5	74.1	366.5	71.8	375.7	71.2	412.0	74.7	455.3	77.1	579.6	81.3
Entidades Descentralizadas	125.2	25.9	144.2	28.2	152.1	28.8	139.4	25.3	135.2	22.9	133.2	18.7

Fuente: República de Guatemala. Oficina Nacional de Servicio Civil. Depto. de Racionalización Administrativa. Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicios Fiscales 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985.

**GUATEMALA: GASTOS POR SERVICIOS PERSONALES DEL SECTOR PUBLICO.
REMUNERACIONES Y BONIFICACION DE EMERGENCIA, DURANTE EL PERIODO 1980-1985**
(Cifras absolutas, en millones de quetzales y relativas)

Concepto	1980		1981		1982		1983		1984		1985	
	Abs.	%										
TOTAL	<u>483.7</u>	<u>100.0</u>	<u>510.7</u>	<u>100.0</u>	<u>527.8</u>	<u>100.0</u>	<u>551.4</u>	<u>100.0</u>	<u>590.5</u>	<u>100.0</u>	<u>712.8</u>	<u>100.0</u>
Servicios Personales	<u>373.7</u>	<u>77.2</u>	<u>367.7</u>	<u>72.0</u>	<u>386.1</u>	<u>73.2</u>	<u>401.1</u>	<u>72.7</u>	<u>419.0</u>	<u>70.9</u>	<u>428.8</u>	<u>60.1</u>
Gobierno Central	<u>258.0</u>	<u>53.3</u>	<u>234.9</u>	<u>46.0</u>	<u>243.3</u>	<u>46.1</u>	<u>264.8</u>	<u>48.0</u>	<u>285.5</u>	<u>48.3</u>	<u>297.4</u>	<u>41.7</u>
Entidades Descentralizadas	<u>115.7</u>	<u>23.9</u>	<u>132.8</u>	<u>26.0</u>	<u>142.8</u>	<u>27.1</u>	<u>136.3</u>	<u>24.7</u>	<u>133.5</u>	<u>22.6</u>	<u>131.4</u>	<u>18.4</u>
Bonificación de Emergencia	<u>110.0</u>	<u>22.8</u>	<u>143.0</u>	<u>28.0</u>	<u>141.7</u>	<u>26.8</u>	<u>150.3</u>	<u>27.3</u>	<u>171.5</u>	<u>29.1</u>	<u>284.0</u>	<u>39.9</u>
Gobierno Central	<u>100.5</u>	<u>20.8</u>	<u>131.6</u>	<u>25.8</u>	<u>132.4</u>	<u>25.1</u>	<u>147.2</u>	<u>26.7</u>	<u>169.8</u>	<u>28.8</u>	<u>282.2</u>	<u>39.6</u>
Entidades Descentralizadas	<u>9.5</u>	<u>2.0</u>	<u>11.4</u>	<u>2.2</u>	<u>9.3</u>	<u>1.7</u>	<u>3.1</u>	<u>0.6</u>	<u>1.7</u>	<u>0.3</u>	<u>1.8</u>	<u>0.3</u>

Fuente: República de Guatemala. Oficina Nacional de Servicio Civil. Depto. de Racionalización Administrativa. Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. Ejercicios Fiscales 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985.

documentos

Recursos humanos: su capacitación e institucionalización en el régimen de Servicio Civil de Costa Rica*

Sidney Brautigam J.**

Civil de Costa Rica*

ESTE ENSAYO PRETENDE DAR A CONOCER LOS FUNDAMENTOS FILOSOFICOS-ADMINISTRATIVOS DEL SERVICIO CIVIL EN COSTA RICA. SE ENFATIZA EL PAPEL DE LA CAPACITACION EN LA ADMINISTRACION DE PERSONAL DE LOS SECTORES PUBLICOS Y LA RELACION QUE GUARDA CON EL IMPULSO DEL DESARROLLO NACIONAL. SE FINALIZA CON UN DIAGNOSTICO RESUMIDO DEL SERVICIO CIVIL COSTARRICENSE EN MATERIA DE ADIESTRAMIENTO.

Introducción

El presente trabajo es una exposición descriptiva de la administración de los recursos humanos en el Sector Público de Costa Rica en general y enfatiza reflexivamente su capacitación e institucionalización en el Régimen de Servicio Civil.

Los tratadistas e Investigadores de la Administración insisten en considerar el recurso humano de una empresa o institución, como el de mayor importancia y trascendencia. Dicho aserto se hace más evidente cuando se analiza y estudia el Sector Público de nuestros países, en donde el aparato del Estado y la burocracia han crecido enormemente, en razón de múltiples factores de carácter social, económico, político y cultural.

La Administración de Recursos Humanos, como parte de la disciplina admi-

nistrativa, comprende una serie de funciones, procesos, técnicas, métodos y prácticas entre los que se pueden enumerar como básicos los siguientes: análisis y clasificación de puestos, administración de salarios, reclutamiento y selección de personal, capacitación, promociones y carrera y relaciones humanas y laborales.

Dada la importancia que actualmente reviste la capacitación de los funcionarios en el Sector Público, el presente trabajo destaca este aspecto de la administración de los recursos humanos, particularmente en lo que atañe a las instituciones, organismos, cargos y servidores cubiertos por el Régimen de Servicio Civil.

El Servicio Civil

El Servicio Civil, que en un sentido general es la aplicación de los principios, técnicas y prácticas científicas de la Administración de Recursos Humanos o Administración de Personal a los organismos e instituciones públicas, está en íntima relación con los postulados democráticos de los estados republicanos y constitucionales modernos, a la vez que con las tradiciones culturales, económicas, sociales, políticas e históricas de los diferentes pueblos en que se ha desarrollado.

* Este documento está basado en las vivencias del autor, pionero del Servicio Civil en Centroamérica, fundador del Servicio Civil en Costa Rica con amplia experiencia en el área de recursos humanos.

** Director General de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica. Abogado, con amplia experiencia en el planeamiento, dirección y supervisión de programas y proyectos de administración de recursos humanos.

Por la importancia que tiene la Administración de Recursos Humanos en el Sector Público y la relación tan íntima que guarda con el Servicio Civil, es conveniente destacar que algunos técnicos consideran que, entre otras, algunas de las características de todo Servicio Civil deben ser las siguientes: contar con un marco legal adecuado que le asigne el respaldo necesario; que existan adecuados métodos, técnicas y prácticas de Administración de Recursos Humanos; que se brinde un servicio de carrera, basado en la capacidad, eficiencia y eficacia de los funcionarios y que se inspire en los postulados de todo régimen democrático (estabilidad de los funcionarios, igualdad de oportunidades, sistema de méritos, especialización de los funcionarios, etc.).

El Régimen de Servicio Civil en Costa Rica

El Servicio Civil Costarricense nació con la expedición de la Constitución Política de 1949, vigente. Efectivamente, la *Carta Magna*, en su Título XV, establece lo siguiente:

"Art. 191. Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.

*Art. 192. Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos"*¹.

1. Hernán G. Peralta, *Las constituciones de Costa Rica*, 1962, p. 650.
2. Hernán G. Peralta, Op. cit., p. 656.

Por otro lado, la Disposición Transitoria No. 10 de la citada Constitución Política, delimitaba el periodo durante el cual debería redactarse el mentado estatuto, a saber:

*"X. La Ley de Servicio Civil no entrará en vigencia antes del ocho de noviembre de mil novecientos cincuenta, ni después del primero de junio de mil novecientos cincuenta y tres, según lo acuerde la Asamblea Legislativa..."*².

La inclusión de los Artículos 191 y 192 en la Constitución Política que nos rige, así como las otras disposiciones inherentes al Servicio Civil, puso de manifiesto la gran importancia que dieron los constituyentes a la instauración de una administración de personal científica en el Sector Público costarricense, opuesta al botín político, el compadrazgo y otros defectos administrativos similares.

El Estatuto de Servicio Civil, Ley No. 1581 del 30 de mayo de 1953, constaba de 11 Capítulos, 51 Artículos y 6 Disposiciones Transitorias. Posteriormente, por Ley No. 4565 de fecha 4 de mayo de 1970, se adicionó al Estatuto de Servicio Civil el Título II, de la Carrera Docente. Finalmente, por Ley No. 6155 de 28 de noviembre de 1977, se amplió el Estatuto con el Título III, del Tribunal de Servicio Civil.

Mediante Decretos Ejecutivos números 21 y 2235-EP, de fechas 14 de diciembre de 1954 y 14 de febrero de 1972, respectivamente, se reglamentó el Estatuto de Servicio Civil.

De conformidad con el inciso b) del Artículo 48 del Estatuto, se promulgó la Ley de Salarios de la Administración Pública, No. 2166 de 9 de octubre de 1957, que constituye el marco de referencia del sistema salarial del Régimen de Servicio Civil.

Con la Ley de Servicio Civil, su Reglamento y otros instrumentos legales

enero-junio/1985

complementarios, se creó la Dirección General de Servicio Civil, encargada de llevar al mundo de los hechos los principios, postulados y filosofía del Régimen de Personal o de Recursos Humanos en el Poder Ejecutivo.

Si bien el Artículo 191 de la Constitución Política se refiere a un Estatuto de Servicio Civil que cubra a todos los servidores del Estado, la Ley 1581, ya mencionada, restringe el ámbito del Régimen al Poder Ejecutivo; y dentro de éste, no contempla a las instituciones autónomas o descentralizadas.

En resumen, el Régimen de Servicio Civil en Costa Rica comprende buena parte de los cargos de los ministerios, de las instituciones adscritas a éstos y del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), única institución autónoma bajo la cobertura del Servicio Civil.

En la actualidad, de los 150.000 servidores públicos con que cuenta el Sector Público costarricense, más de 60.000 se encuentran comprendidos por el Régimen de Servicio Civil, y por tanto, sujetos a las normas legales, técnicas y procedimientos que dicha Institución aplica.

Administración Pública costarricense para el desarrollo

A partir de la segunda mitad de la presente centuria, nuestro país ha tenido un cambio sustancial en todos los órdenes de la vida. Efectivamente, de un Estado al estilo siglo XIX, del *laissez faire laissez passer*, se ha llegado a un mayor intervencionismo estatal en la satisfacción de las demandas sociales. Costa Rica ha experimentado cambios sustanciales en todos los campos: un gran desarrollo económico, social, político y cultural; la consolidación del régimen democrático mediante un sufragio universal que ha restablecido la paz; la ampliación de los servicios del Estado en procura de satisfacer las necesidades de la población (educación, vivienda, salud, etc.).

Una de las características que ha asumido la configuración del Estado costarricense, es el gran crecimiento del aparato del Estado, tanto en instituciones y organismos, como en puestos, servidores, gastos, etc. En síntesis, se cuenta, hoy en día, con una Administración Pública inmensa, con gran número de instituciones y organismos destinados a cumplir objetivos y funciones de interés público, con un contingente de funcionarios que conforman una burocracia cada día mayor.

La Administración Pública, el Estado y sus instituciones y organismos, deben satisfacer los objetivos y funciones para los que han sido creados, a la vez que remozarse y adaptarse a las nuevas situaciones. Todo ello hace que la *capacitación de los funcionarios públicos* se convierta en una necesidad sentida, prioritaria dentro de todo plan, proyecto o programa de Administración de Recursos Humanos o Administración de Personal.

A través de la capacitación de los funcionarios públicos, entre otros aspectos, se pretende: superar las deficiencias de la capacitación técnica formal (universidades y demás centros docentes); dotar a los funcionarios de los conocimientos, habilidades y destrezas necesarias para cumplir con el desempeño de sus puestos; permitir la innovación en el establecimiento de métodos y técnicas que faciliten la eficiencia y eficacia; que se adapten mejor a los nuevos tiempos y a las demandas sociales y del sector público; se hagan realidad los objetivos y funciones de los organismos e instituciones; lograr una mayor efectividad en la organización; obtener un mayor espíritu de cuerpo, más motivación y elevada satisfacción de parte de los miembros de la organización; facilitar la carrera administrativa y el sistema de méritos; anticiparse a las necesidades presentes y futuras de las instituciones públicas, tanto a corto como a mediano y largo plazos, según el caso.

Es evidente la enorme importancia que tiene la capacitación de los funcio-

rios públicos en el perfeccionamiento de la Administración Pública, lo cual se traduce en una influencia directa en el desarrollo económico y social del país.

Capacitación y Servicio Civil

Una de las funciones esenciales de la Dirección General de Servicio Civil, es la de atender lo relativo a la capacitación de funcionarios públicos, en el ámbito de los organismos e instituciones que comprenden el Régimen de Servicio Civil.

Para cumplir con ello, en febrero de 1954 se creó el Departamento de Entrenamiento, que en la actualidad aún existe bajo la denominación de Departamento de Adiestramiento de Personal.

El Reglamento Autónomo de Trabajo de la Dirección General de Servicio Civil, indica entre otras, las siguientes funciones del citado Departamento: establecer políticas generales en materia de capacitación; promover programas de esta índole; planear, organizar, ejecutar y controlar el programa de divulgación; atender lo relativo a licencias para estudio; ejercer una coordinación de los programas de capacitación a nivel del Régimen de Servicio Civil.

Desgraciadamente nos hemos enfrentado con muchos obstáculos en la realización de las importantes funciones que la Ley confiere a la Dirección General de Servicio Civil, algunos de los cuales son los que se reseñan seguidamente: la disponibilidad de recursos financieros insuficientes o inexistentes para atender la magna empresa de la capacitación en el Régimen de Servicio Civil; lo mismo ocurre en torno a los recursos físicos, pues mien-

tras algunas instituciones y organismos cuentan con los necesarios o mínimos, otros carecen de ellos; realmente no se ha contado con el apoyo político ni técnico-administrativo, en los altos niveles de la Administración Pública, para echar a andar un sistema completo de capacitación; en términos generales, ha existido preocupación mayormente por los sistemas de clasificación de puestos, administración de salarios, selección de personal, etc., y se ha dejado un poco lo atinente a la capacitación.

Por Ley No. 6362 de 18 de setiembre de 1979, se declaró de interés público la formación profesional y la capacitación del personal de la Administración Pública, y se creó la Comisión Nacional de Formación y Capacitación*.

No obstante el buen paso que significó la expedición de la citada Ley, muchos factores han contribuido a obstaculizar su aplicación, a saber, entre otros: la Comisión se integró con funcionarios de alto nivel que en muchas oportunidades no podían asistir a las reuniones; se tuvo dificultad en la interpretación de la ley, en cuanto a la cobertura de la labor de la Comisión; no se contó con el apoyo político requerido.

En mayo de 1982 la capacitación fue una de las preocupaciones fundamentales de la Dirección General de Servicio Civil. De ahí que se revivieran muchas inquietudes** las cuales junto con algunas de las actividades, puntos de vista y criterios que se han gestado, son, entre otros, los que se indican seguidamente:

● En mayo de 1982 se inició la revisión del Manual de Clasificación del Régimen de Servicio Civil, que, en ese entonces, contaba con 832 clases de cargos. Dicho Manual, como es obvio, obstaculizaba todos los procesos de la administración de personal del Poder Ejecutivo, incluyendo los programas de capacitación. Por motivo de la revisión técnica que se hizo de dicho instrumento técnico, se rehizo totalmente el sistema y se redactó un nuevo Manual que comprende 80 clases de

* Esta excelente idea fue del Lic. Armando Arauz Aguilar, entonces diputado a la Asamblea Legislativa y actual Segundo Vicepresidente de la República.

** Estas inquietudes ya se habían tratado de llevar a la práctica durante las administraciones de los ex Presidentes José Figueres Ferrer y Daniel Oduber Quirós.

puestos, organizado de manera genérica, ágil, funcional. El establecimiento de dicho Manual mediante Decreto Ejecutivo del mes de diciembre de 1982, constituyó una *revolución copernicana administrativa* que, de seguro, ha facilitado todas las acciones de la administración de los recursos humanos. Tan importante instrumento técnico ha sido adaptado, optativamente, por la mayoría de las instituciones descentralizadas no cubiertas por el Régimen de Servicio Civil. Dicho Manual de Clasificación ha facilitado el diseño de programas de capacitación, por lo sencillo de su aplicación, la gran síntesis que ostenta, el equilibrio que guarda dentro del sistema educativo formal del país, la uniformidad de su estructura, etc.

● Desde mayo de 1982 se han mantenido conversaciones con varios funcionarios del Gobierno y de la Escuela de Administración Pública (Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica), que han fructificado en un Convenio conjunto para establecer un plan general de formación y capacitación profesional para los empleados del Gobierno Central y las entidades descentralizadas, cuyos principales objetivos son, entre otros:

○ *"Transmitir conocimientos y experiencias con respecto a las realidades estructurales y procesos administrativos de los organismos públicos costarricenses.*

○ *Sensibilizar a los empleados públicos con respecto a los problemas nacionales en materia administrativa, económica y financiera, así como las políticas gubernamentales e institucionales correspondientes.*

○ *Difundir información sobre las características y operaciones de organismos públicos de otros países, para que sea aprovechada críticamente*

3. Convenio del Gobierno de Costa Rica y la Universidad de Costa Rica, para Formación y Capacitación de Funcionarios Públicos, 1954.

en beneficio de las instituciones nacionales.

○ *Establecer contactos con organizaciones extranjeras e internacionales que ofrecen apoyo a proyectos públicos, desde el punto de vista financiero y técnico, para transmitir conocimientos sobre su estructura, operación y recursos"*³.

La legislación sobre Servicio Civil, particularmente la Ley No. 6362, del 20 de agosto de 1979, provee el marco jurídico al Convenio citado.

● A raíz del trabajo conjunto con la Universidad de Costa Rica, la Dirección General de Servicio Civil ha puesto en marcha un trabajo de investigación sobre los perfiles ocupacionales de los cargos del Régimen de Servicio Civil, actividad que se ha visto enormemente facilitada con ocasión del establecimiento del Manual Descriptivo de Clases. Ello ayudó en mucho a la sistematización de la nueva estructura de las carreras que ofrece la Escuela de Administración Pública.

● Como una investigación colateral, también la Institución ha emprendido otro trabajo de investigación en torno a los sistemas de certificación, como instrumento valioso complementario en la labor de capacitación.

● Por Decreto Ejecutivo No. 15302-P, del 12 de marzo de 1984, publicado en *La Gaceta* No. 61 del 27 de ese mismo mes, se ha dictado el Reglamento de Adiestramiento de Personal para los ministerios e instituciones bajo el Régimen de Servicio Civil. Los objetivos del Subsistema de Adiestramiento de Personal son los que se indican:

○ *"Desarrollar el adiestramiento mediante un subsistema cooperativo, basado en el esfuerzo y colaboración interinstitucional.*

○ *Estimular a los funcionarios que buscan la superación personal, mediante el perfeccionamiento de sus conocimientos, habilidades y destre-*

zas, otorgando al adiestramiento el reconocimiento debido.

○ Lograr un mejor y mayor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales existentes en el Poder Ejecutivo, y demás instituciones bajo el Régimen de Servicio Civil.

○ Uniformar las políticas y métodos de adiestramiento en el Régimen de Servicio Civil⁴.

Por otra parte, los órganos del Subsistema son: el Departamento de Adiestramiento de Personal de la Dirección General de Servicio Civil, el Consejo de Adiestramiento de Personal y las unidades de adiestramiento de los diferentes ministerios e instituciones.

El Consejo de Adiestramiento de Personal está integrado por cinco miembros elegidos entre los jefes de unidades de adiestramiento, en reunión que se efectúa en el mes de enero de cada año, con los jefes de dichas unidades de los diferentes ministerios e instituciones bajo el Régimen de Servicio Civil.

Perspectivas futuras de la Capacitación en el Régimen de Servicio Civil

Señalados los antecedentes que existen en adiestramiento, en especial en servicio y el sistema actual que se rige por el Decreto No. 15302-P de 12 de marzo de 1984, debemos hacer hincapié que desde hace tres años, la Dirección General de Servicio Civil no cuenta con suma alguna en sus presupuestos para esa actividad. Se ha mantenido organizando y supervisando los cursos que brindan otros ministerios y entes, en especial del Gobierno Central, que curiosamente, sí cuentan con presupuesto para esos menesteres. Todo esto es producto de la falta de planes serios y técnicos para elaborar los Presupuestos, ya sean éstos ordinarios o ex-

traordinarios, ello sumado a la complacencia y la intervención, con carácter definitivo, de los diputados, quienes en su mayoría proceden con criterio político y no técnico. En el fondo de esto, y eso se refleja en todo el desarrollo del país, y en el caso específico, en cuanto a las provisiones que se deben tomar para adiestrar y capacitar a servidores públicos, aparece el gran vacío: la ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo a corto, mediano y largo plazos. No sabemos qué clase o tipo de técnicos y profesionales necesitaremos en los próximos años, ya que tampoco sabemos hacia dónde vamos. Cada nueva Administración, tiene y trata de ejecutar nuevos planes.

Ante ese panorama, nuestro sistema formal, al no tener exigencia de cumplir con determinados objetivos, navega sin rumbo y se limita a producir egresados, unas veces bajo programas poco experimentados, y otras veces aceptando complaciente o resignadamente, influencias extrañas traídas por extranjeros, lo que en parte, nos ha conducido a la pérdida de la excelencia en la educación. Para agravar lo anterior, se otorgan becas para estudiar en el país y en el extranjero (sobre todo en éste), de algunas disciplinas que no estamos necesitando para cumplir con el deber de desarrollar convenientemente al país. Los países que nos las ofrecen están pensando en lo que les serviría a ellos y no en lo que nosotros necesitamos verdaderamente. Asimismo y por no existir un Plan Nacional de Desarrollo a mediano y largo plazos, las universidades y otras instituciones de esa categoría, siguen produciendo técnicos y profesionales en especialidades que ya nos saturan. Tenemos una gran cantidad de profesionales que no se desenvuelven en su campo y han de buscar medios de vida en otros sectores que no exigen determinados requisitos o que aceptan todos. Mucho me temo que, dentro de poco, estemos sufriendo el fenómeno de algunos países en que sus técnicos y profesionales se tienen que dedicar a realizar labores manuales que no necesitan ninguna preparación académica, sintiéndose en conse-

4. Estatuto de Servicio Civil, Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, Leyes y Decretos Conexos, 1984, pp. 166-167.

ciencia, terriblemente frustrados, amén del gasto innecesario en que se ha incurrido al mantenerlos durante varios años dedicados a formarse académicamente, años que quizás podrían haber sido empleados en actividades productivas. Aunque algunos afirman que ojalá todos poseyéramos un título, lo cierto es que las economías frágiles de estos países no lo soportan, y por la falta de profesores bien preparados y con experiencia —que no permite la masificación de la educación—, cada día nuestros egresados, en todos los campos, son de inferior calidad.

Todo lo anterior, más algunas otras causas, y consecuencias que dejaremos para exponer en otra oportunidad unas, y otras más adelante, nos impulsan para presentar una serie de ideas que fácilmente, con la decisión política y el debido financiamiento, podrían conducir a todo un programa nacional de adiestramiento o capacitación en servicio, que se podría iniciar con los 60.000 servidores ya cubiertos por el Régimen de Servicio Civil, con miras a extenderlo al resto del Sector Público.

Previo a continuar, debe recordarse que nuestro sistema de clasificación —el del Servicio Civil— es por función o descripción del puesto —norteamericano— y no por rango, y que debido a circunstancias muy especiales hubo de ser combinado paulatinamente, por efecto de la presión de universidades y colegios profesionales, con el rango que se emplea básicamente en Europa. Esto ha producido un sistema *sui-generis*, que ha funcionado y está funcionando de manera idónea para nuestras necesidades y exigencias.

Manteniendo presente y muy claro el panorama descrito, el programa o sistema de adiestramiento en servicio que proponemos, se basa en los siguientes principios elementales que deben ser considerados por su orden y que son: uno, la selección estricta, incluyendo escogencia del mejor calificado y dos, el impulso a la carrera administrativa por: a) Banco de Recursos Humanos, b) adiestramiento en

servicio, c) calificación de servicios, y d) empleo de una serie de métodos experimentados —certificación inglesa— y modernos —enseñanza modular—. Todo lo anterior implica un *cambio sustancial* de leyes, reglamentos y procedimientos, pero sobre todo de *mentalidad*.

Selección

Ingresar a la Administración Pública debe llegar a considerarse un verdadero honor, no sólo por la posibilidad de servirle al país y sus habitantes, sino que, para lograr estar dentro de ella, deben superarse estrictas pruebas técnicas y profesionalmente diseñadas para escoger el mejor. En otras palabras, no únicamente porque se ha demostrado ser competente, sino el mejor de todo un grupo de aspirantes. Ha de eliminarse el sistema de ternas, que mantiene hasta cierto punto el botón político, ya que entre las tres personas que se ofrecen es muy difícil que no vaya una amiga política del funcionario de turno que escoge y todavía más, que no sea escogida por esta razón. Asimismo, limitar al máximo el nombramiento de servidores *interinos* y hacerlo por excepción, cuando no existan elegibles.

Los exámenes para seleccionar, deben ser teórico-prácticos, a quienes por ley deben aplicárseles. A todos se ha de someter a pruebas psicológicas para determinar entre otras: inclinaciones, niveles de inteligencia y vocaciones, *sobre todo para cargos de dirección*.

Los períodos de prueba tienen que variar de acuerdo con la actividad y especialidad, desde un mes hasta más de un año. Esto se debe determinar de previo al concurso o ascenso, en cada caso.

Carrera Administrativa

El espíritu de un sistema de Servicio Civil, incluye el impulso y protección de

una verdadera carrera administrativa. Esta se inicia con el ingreso mediante concurso abierto y concluye con un régimen de retiro apropiado y justo y de ser posible el mismo para todos. Intermedio debe existir: a) un Banco de Recursos Humanos; b) eliminación de los concursos abiertos para llenar vacantes de nivel intermedio; c) adiestramiento adecuado, que facilite el ascenso; d) empleo de la certificación estilo inglés y la enseñanza modular aprobada por el CINTERFOR. Lo anterior para comenzar la nueva experiencia.

Banco de Recursos Humanos. En él deben estar incluidos todos los servidores, por especialidad y clase, indóneos para ascender. Si realizando un concurso interno, no se halla la persona con los necesarios requisitos para ascender, el Jefe de Personal de la unidad empleadora, se presenta a una ventanilla de ese Banco y entrega una especie de cheque que en realidad es un pedimento, incluyendo todos los requisitos y características que debe tener el servidor que se pretende ascender. Utilizando una minicomputadora, se le entregan los nombres y expedientes de los potenciales candidatos y de ellos debe escogerse obligatoriamente el que ha de ascenderse. Uno de los elementos básicos de este procedimiento es considerar a la Administración Pública como un todo y al impulso de la carrera administrativa como un deber.

No llenar vacantes mediante concursos abiertos. En obvia relación con el punto anterior y para evitar que llegue gente sin experiencia pero sí con requisitos académicos, a estorbar o interrumpir la carrera de un eficaz funcionario, por el simple hecho de que éste no labore en la unidad en donde se produzca la vacante. Primero el concurso interno y después el Banco de Recursos Humanos. Únicamente agotadas estas dos fuentes (lo que es casi imposible) se producirá el concurso abierto.

Adiestramiento adecuado. Esto, para cada especialidad y clase y con los objetivos principales de buscar la eficacia e impulsar la carrera administrativa mediante el ascenso directo.

Deben incluirse, en el Presupuesto Nacional y dentro del correspondiente a la Dirección General de Servicio Civil, las partidas necesarias y suficientes para cumplir con un programa anual, que se debe elaborar después de determinar las necesidades y establecer las prioridades correspondientes. Asimismo se emplearán los mejores métodos para rebajar el costo y aumentar la cantidad de egresados de cada curso, manteniendo su excelencia. Un medio es el empleo de la enseñanza modular (por módulos), que luego expondremos con más amplitud.

Podrían estudiarse las posibilidades legales de descender o degradar a quien no apruebe este tipo de curso, y la de no ascender a quien no asista a los que son específicos para incrementar su productividad.

Mucho se habla, de manera permanente, y a veces por algunos de los altos jefes de la Administración Pública, de la ineficiencia de la burocracia y algunos culpan de ello al Régimen de Servicio Civil y no toman en cuenta que, además de una muy buena selección y escogencia, que existe, debe adiestrarse debidamente al servidor público, mediante los cursos en servicio correspondiente, no sólo para mantener sus conocimientos vigentes sino para agregar otros que le permitan incrementar su productividad y le ayuden a ascender, todo en beneficio de la Administración.

Certificación y enseñanza modular. Para ciertas clases de puestos como trabajador especializado, oficinista, técnicos y algunos técnicos y profesionales, siempre que no se necesite estar colegiado y para efectos de ingreso y ascenso a una serie diferente o no al paso inmediato superior, podríamos aceptar, utilizar y conce-

der, un tipo de certificación similar en mucho a la que emplean los ingleses en el sector privado (lleva en vigencia más de tres siglos); mediante la aplicación de estrictas pruebas teórico-prácticas, en el curso de las que se demuestre fehacientemente estar plenamente capacitado para desempeñar apropiadamente una función.

El total de la materia que debe dominar el presunto servidor, se divide en módulos o partes y se le examina sobre todas y cada una de ellas.

En caso de fracasar alguno parcialmente, se le ofrece la oportunidad de aprenderlas mediante cursos modulares y recibiendo o asistiendo únicamente a recibir lecciones o enseñanza sobre los módulos que no aprobó y no respecto los aprobados.

El curso o materia dividida en módulos que suman un todo, se imparte corrientemente; lo que varía es la clientela o asistentes a cada módulo. Cuando aprueba en los que había fracasado, se le extiende la certificación que lo autoriza para desempeñar determinado puesto.

Aparte de lo anterior y para todos los servidores que ingresaren, debe dárseles un curso de adiestramiento inicial dictado y supervisado por sus jefes, en el que se les indiquen sus deberes específicos, la mejor manera de cumplirlos, amén de las funciones, derechos y deberes de la unidad en la que ha de desempeñarse y su ubicación dentro de toda la estructura estatal, indicándole los procedimientos de comunicación usuales y los métodos de trabajo. Para guiar su actividad posterior y siempre en busca de la mayor productividad, es conveniente designársele un *padrino*; nombramiento que debe recaer en un compañero de igual categoría pero de mucha experiencia altamente calificada. Sólo después de superar positivamente esta etapa puede dejársele laborar sin esa asistencia estricta, pues ya ha pasado el verdadero período de prueba.

Para concluir, el adiestramiento o capacitación del personal, no termina sino
enero-junio/1985

con el retiro. En tanto el servidor esté activo, debe seguir aumentando sus conocimientos específicos y generales, por todos los medios existentes: educación formal, cursos dirigidos, adiestramiento en servicio, módulos, etc.

Conclusiones

○ A partir de la segunda mitad de la presente centuria, nuestro país ha tenido un cambio sustancial en todos los órdenes de la vida, a saber: un gran desarrollo económico, social, político y cultural; la consolidación del régimen democrático mediante el sufragio universal; la ampliación de los servicios del Estado en procura de satisfacer las necesidades de la ciudadanía (educación, vivienda, salud, etc.).

○ Una de las características que ha asumido el Estado costarricense, es la de su gran crecimiento, tanto en organismos e instituciones, como en puestos, servidores, gastos, etc. Como consecuencia de estos cambios notables que han tenido lugar en nuestro país, se ha hecho más compleja la administración de los recursos humanos del Estado costarricense.

○ La Administración de Recursos Humanos, como parte de la Ciencia de la Administración, comprende una serie de funciones, procesos, técnicas, métodos y prácticas, tales como, entre otros; análisis y clasificación de puestos, administración de salarios, reclutamiento y selección de personal, capacitación, promociones y carrera, etc.

○ El Servicio Civil, que en un sentido general es la aplicación de los principios, técnicas y prácticas científicas de la Administración de Recursos Humanos o Administración de Personal a los organismos e instituciones públicos, requiere contar con un marco legal adecuado que le asigne el respaldo necesario; que existen excelentes métodos, técnicas y prácticas de la administración del personal (clasificación de puestos, salarios, capacitación,

etc.); que se base en un sistema de méritos; que se inspire en los postulados de todo régimen democrático; estabilidad de los funcionarios, igualdad de oportunidades, especialización de los funcionarios, etc.

○ El Servicio Civil costarricense nació con la expedición de la Constitución Política de 1949 (Título XV, artículos 191 y 192). Seguidamente, gracias a los esfuerzos de muchos funcionarios responsables y con gran espíritu democrático, se redactó y expidió el Estatuto de Servicio Civil, el 30 de mayo de 1953.

○ Con la Ley de Servicio Civil, su Reglamento y otros instrumentos legales complementarios, se creó la Dirección General de Servicio Civil, encargada de llevar al mundo de los hechos los principios, postulados y filosofía del Régimen de Personal o de Recursos Humanos en el Poder Ejecutivo. En la actualidad, la Dirección General cuenta con los siguientes Departamentos: Clasificación y Valoración de Puestos, Selección de Personal, Adiestramiento de Personal, Legal, Planeamiento, Asesoría, Registro y Control, Docente, Auditoría Administrativa y Organización.

○ El Régimen de Servicio Civil en Costa Rica comprende buena parte de los puestos y servidores de los ministerios, de las instituciones adscritas a éstos y del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), única institución autónoma cubierta por el Servicio Civil.

○ En la encrucijada del desarrollo nacional, sujeto a los adelantos de las ciencias y de la tecnología en todos los campos del saber y, desde luego, en las áreas diversas de la Administración, la Administración Pública y la Administración de Recursos Humanos, cobra gran importancia *la capacitación de los funcionarios públicos*. A través del adiestramiento se pretende, entre otras cosas: superar las deficiencias de la capacitación técnica formal (universidades, etc.); dotar a los funcionarios de los conocimientos, habilidades y

destrezas necesarias para cumplir con el desempeño de sus puestos; permitir el establecimiento de nuevos métodos y técnicas que faciliten la eficiencia y la eficacia; que se adapten mejor a los nuevos tiempos y a las demandas sociales y del Sector Público; facilitar la carrera administrativa y el sistema de méritos; anticiparse a las necesidades presentes y futuras de las instituciones públicas; etc.

○ Una de las funciones esenciales de la Dirección General de Servicio Civil, es la de atender lo relativo a la capacitación de funcionarios públicos, en el ámbito de los organismos e instituciones que comprende el Régimen de Servicio Civil. Para cumplir con ello, en febrero de 1954 se creó el Departamento de Entrenamiento, que en la actualidad aún existe bajo la denominación de Departamento de Adiestramiento de Personal. Sus funciones se encuentran detalladas en el Reglamento Autónomo de Trabajo (Anexo 2).

○ Desgraciadamente se han confrontado muchos obstáculos en la realización de las importantes funciones que la Ley confiere a la Dirección General de Servicio Civil en materia de capacitación: recursos financieros insuficientes o inexistentes y falta de apoyo político en los altos niveles de la Administración Pública.

○ Algunos antecedentes de importancia en torno a la capacitación en Costa Rica, además de los ya mencionados: Ley No. 1810 de octubre de 1954, de Licencias para Adiestramiento de Servidores Públicos; Ley No. 6362 de setiembre de 1979 por la que se creó una Comisión Nacional de Formación y Capacitación; Decreto Ejecutivo No. 15302-P de marzo de 1984, Reglamento de Adiestramiento de Personal para los ministerios e instituciones bajo el Régimen de Servicio Civil.

○ Ante el panorama que se describe en este trabajo, se propone un programa o sistema de adiestramiento en servicio que se base, entre otros principios y criterios, en los siguientes: la escogencia del mejor calificado; impulso a la carrera ad-

ministrativa mediante un buen banco de recursos humanos, adiestramiento en servicio, efectivo sistema de evaluación del

desempeño y empleo de una serie de métodos experimentados y modernos (certificación inglesa y enseñanza modular)

ANEXO 1

DEPARTAMENTOS DE QUE CONSTA LA DIRECCION GENERAL DE SERVICIO CIVIL

(Reglamento del Estatuto de Servicio Civil)

CAPITULO II

La Dirección General de Servicio Civil

Artículo 1º.—El Director General tendrá las siguientes atribuciones y deberes: a) Actuará en debida coordinación con el Presidente de la República —de quien depende directamente— y con los Ministros de Gobierno; y deberá ajustarse en lo que respecta a la administración de personal del Poder Ejecutivo, a los dictados del Estatuto y del presente Reglamento; b) Cumplirá con las funciones que el artículo 13 del Estatuto le encomienda expresamente, organizando a este efecto la Dirección General con los departamentos y personal técnico que sean indispensables.

La Dirección General, para el desempeño de su cometido y sin perjuicio de que puedan ser ampliados, tendrá los siguientes Departamentos con las funciones que determine el Reglamento Autónomo de la dependencia: Legal, Planeamiento, Clasificación y Valoración de Puestos, Selección de Personal, Carrera Docente, Registro y Control, Adiestramiento de Personal, Asesoría, Auditoría Administrativa y Organización. (Ver organigrama de la Dirección General de Servicio Civil).

ANEXO 2

FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO DE ADIESTRAMIENTO DE PERSONAL

(Reglamento Autónomo de Trabajo de la Dirección General de Servicio Civil)

Artículo 11.—Al Jefe del Departamento de Adiestramiento de Personal le corresponde, por delegación del Director General:

- a) Establecer las políticas generales para la capacitación del personal del Régimen de Servicio Civil y los procedimientos e instrumentos necesarios para que ella se realice en forma técnica;
- b) Promover programas de adiestramiento y participar en el planeamiento, organización, ejecución y control de tales programas;
- c) Planear, organizar, ejecutar y controlar el programa de adiestramiento para el personal de la Dirección General;
- d) Administrar el sistema de evaluación y calificación de los servidores regulares y el de evaluación del período de prueba;
- e) Planear, organizar, ejecutar y controlar el programa de divulgación de la Dirección General;
- f) Establecer normas técnicas y administrativas relacionadas con licencias para estudio y adiestramiento; recibir y tramitar los documentos correspondientes, efectuar el trámite de los contratos firmados y velar por el fiel cumplimiento de los mismos;
- g) Coordinar la capacitación que en su cargo brinden los Departamentos de la Dirección General al personal de otras instituciones;
- h) Reconocer el adiestramiento que los funcionarios reciban fuera del sistema de capacitación del Régimen de Servicio Civil;
- i) Administrar los servicios que presta la Biblioteca de la Institución;
- j) Promover y realizar estudios y análisis que sirvan de orientación para programas de adiestramiento;
- k) Representar a la Dirección General en reuniones, conferencias, seminarios y otras actividades relacionadas con la capacitación en el servicio público;
- l) Brindar asistencia técnica en la especialidad a instituciones excluidas del Régimen de Servicio Civil;
- m) Coordinar las labores del Departamento con las otras dependencias de la Institución;
- n) Asignar, coordinar y supervisar las labores del personal técnico, asistencial y de oficina, de acuerdo con las exigencias del servicio y según sus capacidades, habilidades y nivel de los puestos; y
- ñ) Las demás funciones que le asigne el Director General en materia propia de su especialización.

ANEXO 3

No. 1810 (*)

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA, DECRETA:

La siguiente

LEY DE LICENCIAS PARA ADIESTRAMIENTO DE SERVIDORES PUBLICOS

Artículo 1º—Facúltase al Poder Ejecutivo para que aproveche las becas u otras facilidades que otorguen gobiernos e instituciones extranjeras y organismos internacionales de reconocida solvencia moral y económica, para adiestramiento de su personal.

Artículo 2º—Los Ministros respectivos tendrán a su cargo la adjudicación de las becas o de las otras facilidades que otorguen las entidades aludidas en el artículo 1º, y deberán mantener informada a la Dirección General de Servicio Civil de las ofertas que reciban y de cualesquiera gestiones que hagan ante dichas entidades para obtenerlas.

Artículo 3º—Para la adjudicación dicha se deberán tomar en cuenta las necesidades de la Administración Pública y las condiciones personales de los servidores que puedan beneficiarse con ellas, a efecto de que se garantice el mayor beneficio para el servicio público al regreso del servidor, mediante la aplicación al trabajo de los conocimientos adquiridos y el adiestramiento de otros servidores, de acuerdo con el artículo 9º de esta ley.

Artículo 4º—La adjudicación de cada beca o facilidad se hará mediante contrato que suscribirán el Ministro de la Cartera respectiva y el beneficiario, ante la Dirección General de Servicio Civil, la cual llevará un registro de contratos y supervigilará el fiel cumplimiento de los mismos. Se exceptúan de esta disposición las adjudicaciones que se hagan a los que estén sirviendo interinamente un puesto en la Administración Pública, quienes firmarán su contrato con el Ministro únicamente.

Artículo 5º—El adiestramiento no podrá ser por más de dos años.

Artículo 6º—El Poder Ejecutivo le garantizará al beneficiario la continuidad de su contrato de trabajo y le concederá licencia por el tiempo que dure la beca o facilidad, con goce de sueldo total o parcial, o sin goce de sueldo, a juicio del Ministro. El sueldo se le podrá girar de la partida correspondiente de gastos variables, en los casos en que sea necesario nombrar un sustituto interino.

Artículo 7º—El beneficiario deberá obligarse a seguir prestando sus servicios al Estado, en el ramo de su especialidad, una vez completado su adiestramiento, como sigue:

- a) Si su licencia para adiestramiento fue sin goce de sueldo, los prestará durante un tiempo igual al de la licencia otorgada para disfrute de la beca;
- b) Si su licencia fue con goce de sueldo completo, los prestará durante un tiempo tres veces mayor al de la licencia; y
- c) Si su licencia fue con goce de una parte de su sueldo, los prestará durante un tiempo proporcional a la parte de sueldo de que gozó, en relación con el tiempo durante el cual habría tenido que prestarlos si hubiese gozado de su sueldo completo;

No obstante, dicha obligación no será por más de tres años.

Artículo 8º—El beneficiario deberá prestar los servicios de que habla el artículo anterior en el Ministerio que para la realización de sus estudios le otorgó las facilidades, salvo convenio de las partes para que los preste en otra dependencia del Estado, la cual asumirá por entero las obligaciones y responsabilidades contraídas por el Ministro, sin que por el traslado del servidor cesen las obligaciones contractuales contraídas por éste. El Estado deberá reconocerle por sus servicios un sueldo no inferior a la asignación presupuestaria correspondiente al puesto que con anterioridad venía desempeñando.

Artículo 9º—También se obligará al beneficiario a impartir los conocimientos por él adquiridos, mediante el trabajo práctico y la enseñanza teórica, a otros servidores públicos, según lo requieran sus superiores.

Artículo 10.—Los servidores que hayan disfrutado de becas o facilidades de adiestramiento, de acuerdo con esta ley o con la No. 1302 de 14 de junio de 1951, durante nueve o más meses, por períodos consecutivos o intermitentes, no podrán obtener licencias para estudios con goce de sueldo, por un término de cinco años, salvo casos muy calificados que, a juicio del respectivo Ministro y de la Dirección General de Servicio Civil, justifiquen la concesión de nuevas facilidades antes de que haya transcurrido el período dicho.

Artículo 11.—No se regularán por las disposiciones de esta ley la participación en seminarios o congresos internacionales ni las visitas de observación no mayores de tres meses que lleven a cabo los servidores públicos, para las cuales el respectivo Ministro podrá conceder licencia con goce de sueldo, si así lo justifica la conveniencia del servicio público.

Artículo 12.—Facúltase a los otros Poderes del Estado y al Tribunal Supremo de Elecciones para aprovechar, de acuerdo con las disposiciones de esta ley, en cuanto fueren aplicables, las becas u otras facilidades que otorguen gobiernos, instituciones extranjeras u organismos internacionales de reconocida solvencia moral y económica, para adiestramiento de su personal.

(Reformado por ley No. 3009 de 18 de julio de 1962).

(*) El texto de esta ley fue reformado y reproducido íntegramente por la ley No. 3009 de 18 de julio de 1962.

Artículo 13.—Queda reformada en lo conducente la ley No. 27 de 22 de noviembre de 1945.

Artículo 14.—Se deroga la ley No. 1302 de 14 de junio de 1951.

Esta ley rige desde su publicación.

Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dado en el Salón de Sesiones de la Asamblea Legislativa.—Palacio Nacional.—San José, a los trece días del mes de octubre de mil novecientos cincuenta y cuatro.

OTTO CORTES F.,
Presidente

ML. A. QUESADA,
Primer Secretario

ESTELA QUESADA H.,
Segunda Secretaria

Casa Presidencial.—San José, a los quince días del mes de octubre de mil novecientos cincuenta y cuatro.

Ejecútese,
JOSE FIGUERES

El Ministro de Gobernación,
FERNANDO VOLIO SANCHO.

ANEXO 4

No. 15302-P

**EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
Y EL MINISTRO DE LA PRESIDENCIA,**

En uso de las facultades que les confieren los incisos 3) y 18) del artículo 140 de la Constitución Política y a solicitud de la Dirección General de Servicio Civil.

Considerando:

1º—Que la situación económica del país ha obligado a introducir importantes economías en el gasto público, afectándose en esta forma el ingreso de nuevos funcionarios y, por ende, la prestación del servicio.

2º—Que lo expuesto en el considerando anterior puede ser contrarrestado en parte, aumentando la eficiencia y eficacia en el servicio público, mediante el desarrollo de actividades de adiestramiento de personal.

3º—Que la administración pública costarricense cuenta con recursos humanos y materiales que, utilizados racionalmente, permiten desarrollar dichas actividades sin incurrir en nuevas cargas presupuestarias.

- Por tanto,

DECRETAN:

El presente

**REGLAMENTO DE ADIESTRAMIENTO DE PERSONAL
PARA LOS MINISTERIOS E INSTITUCIONES
BAJO EL REGIMEN DE SERVICIO CIVIL**

CAPITULO I

Del Subsistema de Adiestramiento de Personal

Artículo 1º—Con fundamento en el artículo 13, inciso e) del Estatuto de Servicio Civil, créase el subsistema de adiestramiento de personal para funcionarios del Gobierno Central y demás instituciones cuyo personal esté cubierto por el Régimen.

Artículo 2º—El subsistema de adiestramiento de personal cumplirá con los siguientes objetivos:

- a) Desarrollar el adiestramiento mediante un subsistema cooperativo, basado en el esfuerzo y colaboración interinstitucional.
- b) Estimular a los funcionarios que buscan la superación personal, mediante el perfeccionamiento de sus conocimientos, habilidades y destrezas, otorgando al adiestramiento el reconocimiento debido.
- c) Lograr un mejor y mayor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales existentes en el Poder Ejecutivo, y demás instituciones bajo el Régimen de Servicio Civil.

d) Uniformar las políticas y métodos de adiestramiento en el Régimen de Servicio Civil.

Artículo 3º—Operarán como órganos del subsistema, el Departamento de Adiestramiento de Personal de la Dirección General de Servicio Civil, el Consejo de Adiestramiento de Personal y las unidades de adiestramiento de los diferentes ministerios e instituciones.

Artículo 4º—El Departamento de Adiestramiento de Personal de la Dirección General de Servicio Civil, actuará como órgano central del subsistema y ejercerá las funciones emanadas del Estatuto de Servicio Civil y de su Reglamento, ley No. 6362, Ley de Licencias para Adiestramiento de Servidores Públicos y las consignadas en el presente Reglamento.

Artículo 5º—El Consejo de Adiestramiento de Personal estará integrado por cinco miembros elegidos entre los jefes de unidades de adiestramiento, en reunión que se efectuará en el mes de enero de cada año, con los jefes de dichas unidades de los diferentes ministerios e instituciones bajo el Régimen de Servicio Civil.

Artículo 6º—El Consejo de Adiestramiento de Personal dictará su propio reglamento de funcionamiento interno, estará presidido por el jefe del Departamento de Adiestramiento de Personal de la Dirección General de Servicio Civil o su representante y sus miembros podrán ser reelectos.

CAPITULO II

De la Competencia de los Diferentes Organos

Artículo 7º—El Departamento de Adiestramiento de Personal tendrá entre otras, las siguientes funciones:

- a) Conjuntamente con el Consejo de Adiestramiento de Personal establecer las políticas generales para el adiestramiento del personal del Régimen de Servicio Civil.
- b) Promover programas de adiestramiento y participar en la investigación, planificación, Administración y desarrollo de tales programas.
- c) Preparar formularios, tarjetas de registro y manuales que orienten y uniformen los procedimientos y demás acciones a cumplir en este campo de actividad.
- d) Coordinar y supervisar las actividades de adiestramiento de personal, a los efectos de garantizar un adecuado desarrollo de las mismas.
- e) Estudiar y recomendar acciones tendientes a promover el adiestramiento y a estimular a los funcionarios que participen en estos eventos, otorgándole a la capacitación el reconocimiento necesario con fines de reclutamiento de personal, selección y carrera administrativa.
- f) Reconocer el adiestramiento que los funcionarios del Régimen de Servicio Civil reciban fuera del país; o dentro de éste, cuando se trate de cursos impartidos por organismos internacionales.
- g) Investigar y desarrollar procedimientos y técnicas para determinar necesidades de capacitación, la metodología didáctica a utilizar y la evaluación del adiestramiento.

Artículo 8º—El Consejo de Adiestramiento de Personal tendrá como funciones principales las siguientes:

- a) Asesorar en la determinación y aplicación de políticas de adiestramiento.
- b) Recomendar estrategias orientadas hacia un adecuado desarrollo del Subsistema de Adiestramiento de Personal.
- c) Colaborar en la búsqueda de soluciones para corregir las deficiencias que pueda presentar el subsistencia en aplicación.

Artículo 9º—Son funciones de las Unidades de Adiestramiento:

- a) Planificar, organizar, supervisar y evaluar programas de adiestramiento en sus respectivos ministerios o entidades.
- b) Organizar y mantener actualizados los registros de recursos humanos para la instrucción y el de personal capacitado.
- c) Llevar el archivo de programas y evaluaciones de cursos y cualesquiera otros que se consideren necesarios.
- d) Estudiar y recomendar procedimientos que permitan un adecuado aprovechamiento de las becas y de las facilidades de capacitación ofrecidas por organismos internacionales y gobiernos extranjeros.
- e) Tramitar concursos para la concesión de becas y velar por la correcta aplicación de la Ley de Licencias para Adiestramiento de Servidores Públicos y de los artículos 37 y 38 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil.
- f) Colaborar con los servidores en el trámite de contratos de licencias para estudio y para adiestramiento.
- g) Coordinar, supervisar y otorgar el apoyo técnico administrativo necesarios para el desarrollo de proyectos específicos de capacitación, suscritos entre el ministerio y organismos nacionales e internacionales.
- h) Realizar actividades de seguimiento que permitan evaluar los resultados del adiestramiento y velar porque se cumplan en todos sus extremos las obligaciones contraídas por los funcionarios.
- i) Coordinar las labores de adiestramiento y capacitación con el Departamento de Adiestramiento de Personal de la Dirección General de Servicio Civil.

CAPITULO III

Del Desarrollo de las Actividades de Adiestramiento

Artículo 10.—Las actividades de adiestramiento constituyen un derecho y un deber para todos los funcionarios comprendidos en el Régimen de Servicio Civil.

Artículo 11.—En el último trimestre de cada año, las Unidades de Adiestramiento de los diferentes ministerios e instituciones amparadas al Régimen de Servicio Civil, con la participación del

Departamento de Adiestramiento de Personal, procederán a realizar los estudios que estimen pertinentes, a los efectos de detectar deficiencias y otros aspectos que sirvan de base a la programación de las actividades de adiestramiento y capacitación.

Artículo 12.—En el primer trimestre de cada año, deberá efectuarse la reunión con los jefes de Unidades de Adiestramiento, con el propósito de conocer la programación a desarrollar por cada una de las instituciones que conformen el subsistema, completar el faltante de recursos para el desarrollo de las actividades, y aprovechar los cupos disponibles que se ofrecerán en cada curso o seminario para la capacitación de funcionarios de instituciones que, por su naturaleza, no puedan cumplir con determinado tipo de adiestramiento.

Artículo 13.—La institución patrocinadora y la Dirección General de Servicio Civil, otorgaran certificados de aprovechamiento o de participación a aquellos funcionarios que durante el período de adiestramiento, cumplan con los requisitos mínimos fijados mediante resolución, por la Dirección General de Servicio Civil.

CAPITULO IV

De los Reconocimientos y Estímulos

Artículo 14.—Los cursos de adiestramiento en las modalidades de aprovechamiento y participación, serán reconocidos por la Dirección General de Servicio Civil con fines de reclutamiento de personal, selección y carrera administrativa. Lo anterior, siempre y cuando la actividad de adiestramiento guarde relación con las tareas del puesto para el que se ofrecen los servicios, o para el que se propone el ascenso.

Artículo 15.—Para el reconocimiento de cursos de adiestramiento y capacitación realizados fuera del país, se requerirá de parte del interesado, la presentación del programa de curso, el certificado obtenido y cualesquiera otros documentos que permitan avalar la capacitación recibida.

Artículo 16.—Los cursos de adiestramiento impartidos en el país con la participación de organismos internacionales, serán reconocidos para los fines indicados en el artículo catorce de este reglamento, siempre que la actividad sea coordinada y supervisada desde el inicio por la respectiva unidad de adiestramiento y por el Departamento de Adiestramiento de Personal de la Dirección General de Servicio Civil.

Artículo 17.—Los funcionarios que a solicitud de la unidad de adiestramiento respectiva, o del Departamento de Adiestramiento de Personal participen en calidad de instructores, en las diferentes actividades de adiestramiento y capacitación, tendrán derecho en sus respectivas oficinas, a que se les conceda el tiempo necesario para la preparación de la materia a impartir.

Artículo 18.—Todos aquellos instructores evaluados con calificación de muy bueno como mínimo, por los asistentes al curso, se harán acreedores a un certificado de reconocimiento, que será tomado en cuenta con fines de reclutamiento de personal, selección y carrera administrativa, en los casos en que el tipo de instrucción impartida, tenga relación con las tareas del puesto al que se aspira.

TRANSITORIOS

1º—Los ministerios e instituciones que a la promulgación del presente Decreto no cuenten con unidad de adiestramiento, deberán organizarla en un plazo no mayor de treinta días, con recursos humanos y materiales existentes en la organización.

2º—La primera reunión para designar a los miembros del Consejo de Adiestramiento de Personal, deberá realizarse treinta días después de la publicación del presente Decreto.

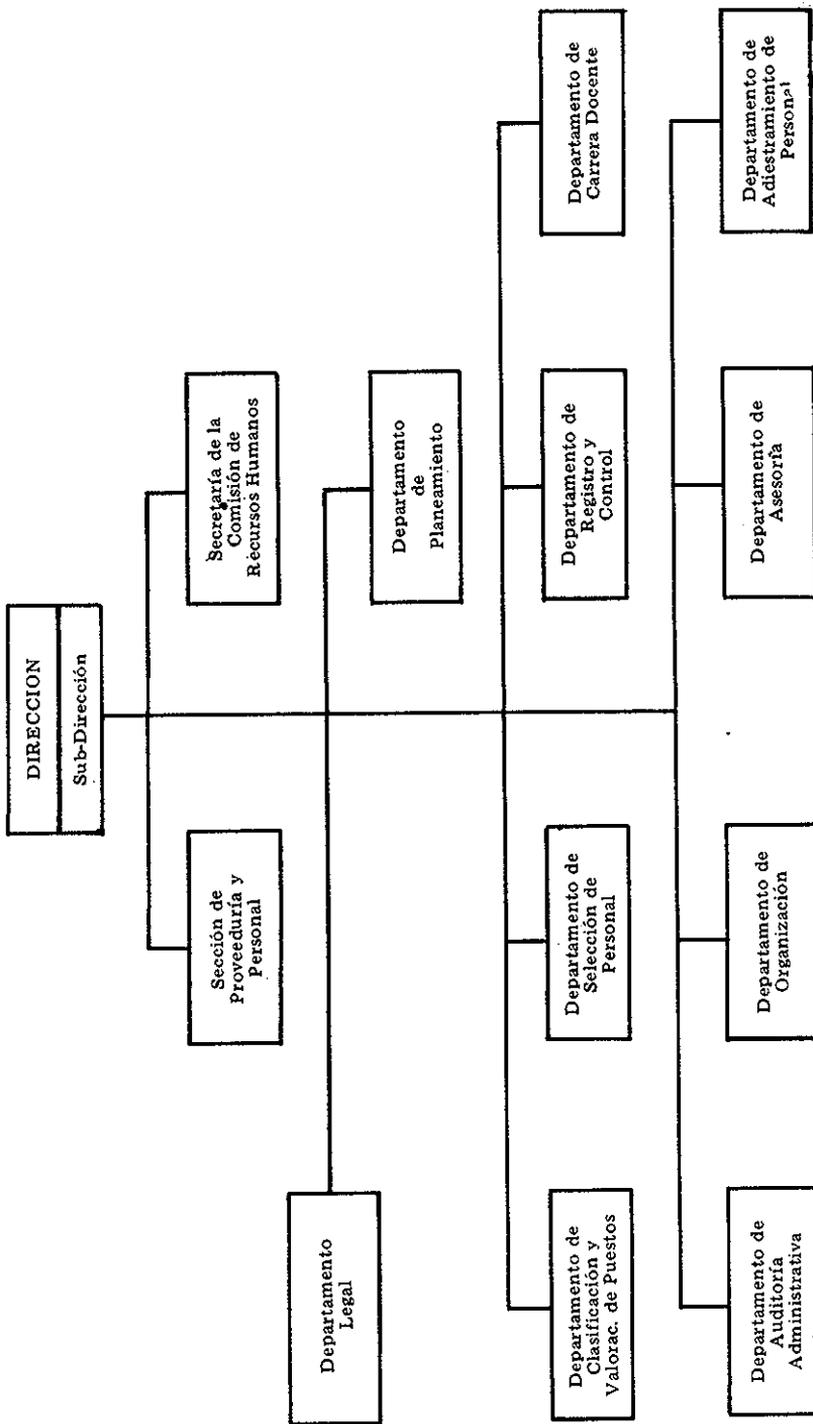
Rige a partir de su publicación.

Dado en la Presidencia de la República.—San José, a los doce días del mes de marzo de mil novecientos ochenta y cuatro.

LUIS ALBERTO MONGE

El Ministro de la Presidencia,
FERNANDO BERROCAL SOTO.

ORGANIGRAMA DE LA DIRECCION GENERAL DE SERVICIO CIVIL



El ICAP en Centroamérica

Asociación de egresados de cursos de proyectos del ICAP

Introducción

La ejecución oportuna y eficiente de proyectos de inversión en Costa Rica y toda el área centroamericana, ha tenido severas limitaciones básicamente por la falta de recurso humano capacitado para asumir estas responsabilidades.

El ICAP ha tomado conciencia de este problema y teniendo en cuenta la oportunidad que se le brinda a la región centroamericana de impulsar el desarrollo, a través de programas de cooperación, y de préstamos regulares que los bancos internacionales proporcionan para la ejecución de proyectos, ha diseñado dos valiosos cursos por año, para capacitar personal del sector público centroamericano en Evaluación y Administración de Proyectos.

Recientemente se hizo un seminario con el propósito de actualizar los conocimientos que en estos campos se han venido impartiendo a través de los mencionados cursos.

Una de las importantes conclusiones que tuvo el seminario, fue la necesidad de formar una *asociación costarricense de egresados de ICAP*, en el área de Evaluación y Administración de Proyectos, con los siguientes objetivos:

- Colaborar con el ICAP en la atención de demanda de capacitación donde sea necesario y promover la expansión de esta formación, a todos los sectores posibles del país.

- Mantener una relación más directa con los profesionales egresados de ICAP en los cursos del área de Proyectos que se encuentran ubicados en diferentes instituciones del Sector Público.
- Intercambiar experiencias, conocimientos y capacitación, entre todos los miembros de la asociación.
- Utilizar la experiencia adquirida, para asesorar a las instituciones del Sector Público, en la escogencia de los participantes a cursos de ICAP, esto con el propósito de capacitar al personal más idóneo de acuerdo con las necesidades de las organizaciones.
- Promover la formación de este tipo de *asociaciones* en toda el área centroamericana, con el fin de aplicar los anteriores objetivos en cada país y entre asociaciones.

Formación de la Asociación

Durante el desarrollo del Seminario de *Revisión, Seguimiento y Actualización de Egresados de Cursos de Proyectos*, realizado del 2 al 10 de mayo de 1985, se concretó la idea de formar la *Asociación de Egresados de ICAP* en este campo en Costa Rica.

En esta oportunidad se nombró una Junta Directiva provisional con las siguientes responsabilidades inmediatas:

- ◆ Redactar los Estatutos de la Asociación. Dentro de estos aspectos establecer claramente las finalidades y las responsabilidades de la asociación; los deberes y derechos de los miembros asociados, así como todos los aspectos administrativos relacionados con la inscripción y el nombramiento de los miembros directivos.
- ◆ Convocar a una reunión general de egresados para el 21 de junio de 1985, con el propósito de conocer esos estatutos, nombrar la Junta Di-

rectiva definitiva e inscribir a todos los egresados como miembros de la asociación.

Las metas propuestas se cumplieron y en la Asamblea General del día 21 de junio de 1985, quedó debidamente consolidada la Asociación de Egresados de cursos de Proyectos del ICAP, Capítulo Costa Rica, AEICAP.

La Junta Directiva General quedó integrada por los siguientes miembros:

Cargo en la Junta Directiva de la Asociación	Nombre de los integrantes	Institución
Presidente	Licda. Gladys Chaves Gutiérrez	IFAM
Vicepresidente	Lic. Rafael A. Campos Porras	ICE
Tesorero	Ing. Julieta Benavides Gamboa	MOPT
Secretario	Ing., Jorge Castro Gamboa	MOPT
Vocal I	Ing. Roberto Mariaca Collajos	UCR
Vocal II	Ing. Luis Navarro Garita	INVU
Fiscal	Ing. Roberto Fuster	IDA

Consideraciones finales

Es importante que todos los miembros de la Asociación contribuyan al cumplimiento de las metas futuras, que los objetivos planteados se hagan una realidad lo antes posible, para bien de nuestro

país, de la Asociación y de todos los miembros.

Cualquier información adicional o la inscripción en la Asociación, la puede hacer a través de los miembros de la Junta Directiva, que pueden ser localizados en el teléfono 23-37-14.

referencias

ESTA SECCION INCLUYE INFORMACION CONCERNIENTE AL ESTADO Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS EN CENTROAMERICA CON EL PROPOSITO DE ESTRECHAR VINCULOS ENTRE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS, LOS ACADEMICOS Y LOS INVESTIGADORES.

Investigaciones

- "Perfiles ocupacionales de los cargos del Régimen de Servicio Civil de Costa Rica".

Esta investigación se realizó como parte del programa de Investigaciones del Departamento de Planeamiento de la Dirección General de Servicio Civil, en conjunto con la Escuela de Administración Pública de la U.C.R., finalizando en el año de 1984.

La finalidad de esta investigación fue conocer con exhaustividad las características de los puestos del Régimen de Servicio Civil, de tal manera que sirviera de base o de apoyo a una serie de investigaciones colaterales propias de la administración del sector público. Comprendió puestos técnicos, técnico-profesionales, en varias áreas de especialización. Se recurrió en mucho al análisis ocupacional en sus variados enfoques, tanto metodológicos como instrumentales.

Los frutos de esta investigación se han utilizado para analizar la relación entre las tareas que desempeña el administrador público y el currículum de formación en administración pública de la U.C.R. Adicionalmente se utilizó como

insumo para elaborar el nuevo manual de clasificación de puestos, producto del Departamento de Clasificación y Valoración de Puestos de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica.

Para mayor información comunicarse con:

Departamento de Planeamiento,
Dirección General de Servicio Civil,
San José, Costa Rica.

- "Administración de personal y de servicio civil en Costa Rica".

Esta investigación se inicia con un enfoque crítico de la conceptualización del Servicio Civil, sus bases democráticas, sus fundamentos filosófico-administrativos, para continuar con un análisis de los antecedentes del mismo, tanto a nivel de Historia Universal como de Costa Rica. Analiza la trayectoria del Servicio Civil costarricense en los campos técnicos, de estructura organizacional, etc. y las perspectivas de la Institución.

Para mayor información comunicarse con:

Sidney Brautigam,
Dirección General de Servicio Civil,
San José, Costa Rica.

Referencias

- ◆ La RCAP y la administración de recursos humanos.
 - RCAP 3 — Julio-Diciembre — 1984.
- La capacitación de cuadros para la administración estatal y la planificación y dirección de la economía en Nicaragua.
Miguel de Castilla Urbina
- Características y experiencias preliminares de un programa de capacitación en administración municipal en Panamá.
Fernando Fuentes Mohr
- ◆ Otras referencias
 - Tesis que sobre el tema se encuentran en el Centro de Documentación del ICAP, elaborados por los graduados de la Maestría en Administración Pública U.C.R.-ICAP.
 - La relación entre los resultados de la capacitación y el nivel de desempeño en el puesto de trabajo. (El caso de Nicaragua).
Delfina Malespín Gurdíán
 - Detección de necesidades de capacitación en el Sector Público Centralizado de Nicaragua: Una propuesta metodológica.
Violeta Pallavicini Campos
 - Diagnóstico de evaluación de la capacitación de funcionarios del Sector Público de Nicaragua y propuesta de creación del subsistema de evaluación.
Agnes Aldano Centeno
 - Análisis administrativo del recurso humano en el sector público agropecuario salvadoreño.
Ana Carolina Vidales Gregg de Vidal
- La formación y la capacitación gerencial y sus contribuciones en el desempeño de los funcionarios en cargos de dirección de programas productivos en el Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica.
José Antonio Guzmán Chávez
- Análisis de la problemática administrativa del programa nacional de capacitación a distancia en Nicaragua.
María Isabel Cornejo Arévalo
- El reclutamiento y la selección del personal en el sector público de la República de Panamá.
Yolanda E. Bayard J. de Castañeda
- Un sistema de capacitación para los funcionarios del Régimen de Servicio Civil de Costa Rica.
Gloria E. Chicas de Márquez
- Perfeccionamiento de los cuadros superiores de la administración del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación. IRHE - Panamá.
Angel Mario Atencio Urefia
- Tesis que sobre el tema se encuentran en el Centro de Documentación del INAP de Guatemala, elaboradas por los graduados de la Maestría en Administración Pública de la Universidad de San Carlos-INAP.
- Motivación y su adaptación en la dotación de recursos humanos para la administración pública. INAP, Guatemala, 1981.
- Evaluación de la efectividad del programa de adiestramiento en el servicio del Instituto Nacional de Administración Pública. INAP, Guatemala, 1982.
- Diagnóstico de necesidades de capacitación para secretarios municipales. INAP, Guatemala, 1982.
- Análisis de las actitudes del personal administrativo en su relación directa

con el usuario de los servicios públicos. INAP, Guatemala, s.f.

- Diagnóstico de necesidades de capacitación del personal en la administración de centros de salud. INAP, Guatemala, s.f.
- Perfil del comportamiento gerencial del ejecutivo guatemalteco. INAP, Guatemala, s.f.

Libros y autores

Gingras, André

● *Los fundamentos de la administración en la historia*

San José, C.R., 1983.
301 p. 23 x 16 cms.

¿Cuáles son las prácticas administrativas?—¿En cuáles esferas de la actividad humana se manifestaron por primera vez? ¿Cuáles son los autores más importantes que se interesaron por estos temas? Es dentro de estas interrogantes que André Gingras emprendió la redacción de este texto como producto de un trabajo de investigación. El objetivo manifiesto de este libro es llenar un vacío en las publicaciones sobre administración en lengua francesa y española y permitir al mismo tiempo a los estudiantes e investigadores encontrar en un solo documento algunos de los fundamentos históricos de las teorías modernas de la administración. El libro consta de cuatro partes: las tres primeras corresponden a las grandes vías de investigación histórica elegidas: panorama histórico de las organizaciones sociales y políticas; panorama histórico de los tipos de organización administrativa, y por último, las principales contribuciones individuales a la teoría de la gestión. La parte cuarta es dedicada a dos enfoques específicos en la teoría de la gestión: primero la contabilidad desarrollada como instrumento financiero en el curso de la historia; segundo el nacimiento y evolución de la economía política.

enero-junio/1985

Bergeron, Jean-Louis y otros

● *Los aspectos humanos de la organización*

San José, C.R., 1983.
350 p. 23 x 16 cms.

Compilación que contiene temas que se refieren a los diferentes aspectos de lo que en los países de habla inglesa se llama *comportamiento organizacional* y que en los países de lengua francesa se conoce bajo la expresión de *psicosociología de las organizaciones*. Por lo tanto se refiere al comportamiento burocrático y al comportamiento en organizaciones formales e informales. La ciencia del comportamiento coincide con varias disciplinas por lo que trata desde las teorías de la personalidad y la percepción, las actitudes y la motivación en psicología hasta las teorías sociológicas del poder, el fenómeno del liderazgo pasando por campos intermedios como la teoría de grupos y conceptos básicos de la teoría de la comunicación. En síntesis, permite reconocer el conjunto de factores pertinentes a la descripción y comprensión del comportamiento humano en las organizaciones y destacar las interdependencias o interrelaciones que existen entre esta multitud de factores.

Documentos que han servido de apoyo, como material didáctico en los Cursos de Capacitación del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)

Naciones Unidas

● *Guía práctica para mejorar de forma programada el rendimiento de las organizaciones públicas*

23 p. 27 x 22 cms.

La presente guía se centra en la evaluación de experimentos para programar la mejora de rendimientos que fueron realizados en cuatro grandes corporaciones

de la Comunidad del Africa Oriental dentro del marco de un proyecto de las Naciones Unidas. Se procuró obtener pautas para programar unos resultados mejores en las organizaciones públicas en general. La utilidad del instrumento así como sus posibles limitaciones quedan claramente explicadas.

La guía compila una multiplicidad de fuentes de donde se obtuvieron ideas para desarrollar ese proceso y escribir cómo se debe utilizar este instrumento. Esta guía permite orientar al administrador público en la búsqueda de mejores rendimientos organizacionales.

Ramírez Cardona, Carlos

● *Algunas variaciones metodológicas para la capacitación y adiestramiento*

San José, C.R., 1976.
26 p. 27 x 21 cms.

Se incluyen en este trabajo comentarios relacionados con la metodología de la enseñanza en programas de capacitación. No se tiene el ánimo de tratar a fondo este tema. Se intenta dar una breve idea a fin de que aquellos que *Administran* programas de Capacitación, se informen de las posibilidades y requerimientos de técnicas de enseñanza para que puedan dar una correcta orientación en los programas y el apoyo necesario a los profesores e instructores según el método que se vaya a utilizar.

A cualquier nivel de *enseñanza-aprendizaje*, sea operativo o de alta dirección, las normas generales de la pedagogía y de la metodología son aplicables. En los casos particulares aquellas normas deben adaptarse a la modalidad específica.

En general, este trabajo orienta sobre algunos de los aspectos metodológicos a manera de introducción de un programa de adiestramiento para instructores.

Ramírez Cardona, Carlos

● *En busca de estrategias para el mejoramiento de la capacitación administrativa y técnica de funcionarios públicos*

San José, C.R., 1976.
13 p. 27 x 21 cms.

Este documento fue presentado en la III Reunión de Directores del Servicio Civil y Jefes de Personal de los países del Istmo Centroamericano. Enfoca este documento la Capacitación y/o el Adiestramiento en Centroamérica. La diferencia de significado de estas dos palabras (capacitación / adiestramiento) es muy sutil. Capacitar es hacer a uno, apto para alguna cosa. Adiestrar es desarrollar en uno, la habilidad para hacer algo.

Ambos términos vienen usándose en una y otra parte para indicar aquella actividad, aprendizaje o complementación de los conocimientos y de desarrollo de habilidades y aptitudes que los empleados deben aplicar en las tareas que ejecutan. Este tema desarrollado por el señor Carlos Ramírez Cardona enfoca con gran propiedad los contenidos de las políticas, planes, programas y acciones del sector público, encaminados al desarrollo de los recursos humanos que están en servicio.

Ramírez Cardona, Carlos

● *Orientaciones para la administración de los procesos de capacitación*

San José, C.R., 1976.
51 p. 27 x 22 cms.

Este trabajo se ha preparado para orientación y guía de los funcionarios encargados de dirigir, promover, coordinar o supervisar las actividades de capacitación y adiestramiento que se desarrollan en las instituciones públicas. Aborda aspectos sobre la necesidad de la capacitación, su importancia, los tipos de programas y su contenido, los métodos de la *enseñanza-aprendizaje*, los aspectos peda-

gógicos y psicológicos envueltos en el proceso, la vinculación de la capacitación con la sucesión de desarrollo, la transferencia y aplicación de tecnología, la formación de adiestradores docentes, etc.

Contempla enfoques, procesos, técnicas que pueden ser útiles y aplicables tanto por los funcionarios que trabajan en los grandes sistemas y centros de capacitación como en las unidades más simples.
