

philip j. rutledge*

cambio social y administración pública**

La administración pública, en su contexto, está relacionada con la dirección efectiva del espectro entero de la política pública y los asuntos públicos. Esta opinión contrasta con la que sostienen algunos sectores, aun en algunos de nuestros más desarrollados países, que limitarían a la administración pública a ocupaciones que tratan con la implementación de políticas eficientes y decisiones tomadas mediante un proceso externo a la dirección pública. Los ponentes de esta opinión sostendrían que es el propósito del proceso político establecer objetivos y prioridades, y el propósito de la administración pública implementar estas políticas y lograr los objetivos prioritarios con el mínimo de gastos y desperdicio de recursos públicos.

Mientras que esta última opinión es una parte legítima de la función de la administración pública, el impacto abrumador del cambio social desde mediados de los 60's necesita una construcción mucho más extensa de la administración pública.

Se arguye que si la administración pública está para tener un papel significante en el establecimiento de un nuevo orden económico y social basado en la equidad, igualdad e interdependencia de Estados soberanos, debe prevalecer la definición más amplia. La profesión de la administración pública debe penetrar en todos los aspectos de la dirección de los negocios públicos —desde la fijación de objetivos hasta su ejecución, de asuntos que

* Presidente del Instituto Nacional de Dirección Pública.

** Traducción de Jesús M. Anguiano.

solamente controla el gobierno hasta los asuntos empresariales privados, los cuales impactan fuertemente la calidad de la vida pública.

En algunas sociedades un tercer sector se está desarrollando rápidamente, el cual combina los recursos públicos y privados en agencias cuasi-públicas para lograr los extensos propósitos sociales públicos. Este nuevo campo en expansión puede aportar, en el futuro, un desafío especial a la administración pública en el logro de equidad y responsabilidad.

Esta opinión más amplia del papel de la administración pública puede ser de particular importancia considerando el concepto de la política pública de recursos humanos de la administración, en una completa estrategia de desarrollo nacional. Para nuestros propósitos aquí, los recursos humanos pueden definirse como una integración sistemática de todos los esfuerzos e iniciativas que afecten al máximo posible el desarrollo y utilización del ser humano en la actividad productiva.

Se basa en una teoría que surge de un estudio interuniversitario de recursos humanos y desarrollo internacional de Fred Harbison, entre otros: "Los recursos humanos como riqueza de las naciones". El argumento es que "los recursos humanos, no el capital ni los ingresos ni los recursos materiales, constituyen la base última de la riqueza de las naciones". El capital y los recursos naturales son factores pasivos de la producción. Los seres humanos son los agentes activos quienes acumulan el capital, explotan los recursos naturales, edifican las organizaciones sociales, económicas y políticas, y llevan adelante el desarrollo nacional.

Claramente, "un país que no es capaz de desarrollar las habilidades y conocimientos de su pueblo, y utilizarlas efectivamente en la economía nacional será, incapaz de desarrollar cualquier cosa".

Así, son los recursos humanos los que constituyen el capital más importante de una nación, y el desarrollo más completo posible de las habilidades, conocimientos, y capacidades de la gente de una nación, es esencial para una estrategia exitosa de desarrollo nacional.

En muchas sociedades, la política de recursos humanos se ha desarrollado fragmentadamente. Es en la mayoría de los casos un producto o consecuencia de la formulación de la política en otras áreas. Las nuevas y crecientes demandas de programas sociales y de mejor administración e integración de estos programas requieren de una ardua revisión a las políticas de recursos humanos. La administración efectiva de las políticas de recursos humanos basadas en la equidad dentro de los Estados y en los asuntos internacionales, es el elemento crítico del cual otros derechos pueden brotar.

Por consiguiente, incumbe a la administración pública ayudar en el fomento de políticas públicas y sistemas de dirección que faciliten la adquisición de niveles más equitativos de riqueza, empleo, seguridad de ingresos, educación, habitación y un sentido de comunidad como prerrequisito para la paz y seguridad internacional.

Este desafío a la administración pública conlleva una dimensión especial en tanto que parece que estamos entrando a una era de carestía mundial de recursos. Esto contrasta con los supuestos previos de una abundancia ilimitada de recursos, los cuales han formado la base de los sistemas económicos de la mayoría de los países desarrollados, particularmente en el mundo occidental.

Si la suposición de una continua expansión de recursos ya no es válida, entonces será mucho más difícil cerrar la brecha que existe ahora entre la calidad de vida dentro de las naciones, así como entre las naciones.

Ya sea que el pastel económico mundial esté relativamente fijado en sus dimensiones presentes o que acelere su crecimiento en el futuro mediante nuevos descubrimientos o innovaciones, el administrador público debe aprender hoy a obtener mayores resultados con menores recursos a los cuales había estado acostumbrado en el pasado.

Esto aportará una mayor demanda en la administración de los recursos humanos que en algunas otras áreas funcionales de la administración pública, porque es en esta área en la que la tecnología, por medición cuantificable, se ha rezagado mientras que las expectativas de la gente han crecido exponencialmente. En el área sanitaria, por ejemplo, el preámbulo a la constitución de la Organización Mundial de la Salud define a la salud como "un estado de completo bienestar mental, físico y social, y no meramente la ausencia de enfermedad o achaques".

Esta definición proporciona un valioso objetivo para las naciones desarrolladas y en vías de desarrollo hacia qué aspirar, y ningún sistema de servicio humano tiene una parte tan integral que jugar en el mejoramiento de la capacidad del ser humano para funcionar efectivamente en la economía.

También es un **status** que un creciente número de gente en el mundo está empezando a aceptar las promesas del proceso político que opera. Incluso los administradores públicos en este momento en el mundo tienen los recursos para lograr este estado de cosas, mas no las herramientas para medirlos.

Asimismo, con educación y políticas de bienestar, la gente ha llegado a esperar un alto nivel de educación y un cierto grado de ayuda contra la pobreza, inclusive nunca han habido fondos suficientes para servir a todas las personas elegibles para servicios.

La lección para la administración pública y en particular la

administración de recursos humanos, entonces, es ser cautelosos al hacer promesas que no puedan cumplirse e incrementar la capacidad de dirección para medir ya sea si estamos haciendo progresos o estamos retrocediendo en el logro de los objetivos de recursos humanos. Con respecto a esto último, aun una nación tan rica y bien desarrollada como los Estados Unidos no tiene un conjunto de estadísticas sociales que midan efectivamente la calidad de vida de sus ciudadanos, pero recientemente ha emprendido el desafío de la cuantificación en esta área como un desarrollo administrativo esencial. Una área fructífera para la cooperación internacional científica y tecnológica bajo el artículo 13 de la Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados estaría en el desarrollo de una serie de indicadores sociales para ser usados como herramientas de planificación y dirección internacional en la administración de recursos humanos.

El reporte periódico de las Naciones Unidas sobre la situación social mundial es una base auxiliar para ser usada. Recientemente, la Comisión de las Comunidades Europeas en Bruselas ha empezado a imprimir un reporte sobre el desarrollo de la situación social en la comunidad, el cual sugiere ciertos puntos de referencia de progreso dentro de sus Estados miembros.

El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas tiene varios grupos de trabajo relacionados con el desarrollo de indicadores sociales aceptables.

Los administradores públicos interesados en el establecimiento de un nuevo orden económico y social, basado en la equidad, igualdad e interdependencia, deben apoyar y participar en el desarrollo de tales herramientas de efectiva dirección.

Mientras que trabajemos en el desarrollo de herramientas apropiadas para capacitarnos para dirigir políticas y programas más efectivos de desarrollo de recursos humanos, podríamos preguntarnos a nosotros mismos cuáles deberían ser nuestras prioridades hoy día, construyendo cuadros para un orden económico y social más equitativo. Algunos administradores públicos interesados en la administración de recursos humanos han sugerido que las siguientes áreas políticas son de importancia crítica.

Ellas son:

1. Aquellas relacionadas a la generación de empleos y la utilización de la fuerza de trabajo en actividades productivas;
2. Aquellas conectadas con el desarrollo de habilidades, conocimientos y capacidades de la gente, mediante el sistema de educación formal;
3. Aquellas pertenecientes al desarrollo de la habilidad mediante educación informal y actividades de adiestramiento, y

4. Aquellas asociadas con la migración y emigración de estratégicas personas de alto talento.

Una breve discusión de cada una podría hacerse ordenadamente. Una primera prioridad política en la administración de recursos humanos debe dirigirse al máximo empleo de la fuerza de trabajo y completa utilización de talentos entrenados. En algunas naciones menos desarrolladas, esto puede requerir un esfuerzo consciente para utilizar metodologías intensivas de mano de obra más bien que las de capital a menudo preferidas por los países más altamente desarrollados. También significaría que una atención considerable debe dedicarse a las necesidades de las áreas rurales y a las tecnologías de subsistencia agrícola.

Esta preocupación también sugeriría algunos esfuerzos comprensivos para las necesidades pronosticables en la economía de habilidades seleccionadas y un organizado sistema de empleo, entrenamiento y colocación, apoyado públicamente.

Los programas por la desventaja en el mercado de mano de obra son un elemento importante de cualquier política comprensiva de recursos humanos. La política nacional de la fuerza de trabajo en los Estados Unidos tiene recomendaciones para servicios que deben ser atendidos:

a) Adelantarse a encontrar los desanimados y no motivados, para animarlos a tomar parte en servicios disponibles;

b) Educación básica a adultos para remediar la ausencia u obsolescencia de educación anterior;

c) Orientación pre-vocacional para exponer a aquellos de experiencia limitada a una elección ocupacional alternativa;

d) Entrenamiento para habilidades de nivel elemental a aquellas personas sin una educación rudimentaria;

e) Concesiones en el entrenamiento para otorgar ayuda e incentivos a aquellos de bajo nivel de adiestramiento;

f) Facilidades de residencia a quienes viven en áreas de población muy esparcidas o quienes tienen un medio ambiente casero que impide una rehabilitación exitosa;

g) Experiencia de trabajo para aquellos desacostumbrados a la disciplina de un lugar de trabajo;

h) Esfuerzos de fomento de empleos para solicitar oportunidades de empleo adecuadas a las habilidades de los desventajados buscadores de empleo;

i) Empleo privado subsidiado para los desventajados;

j) Adiestramiento para llevar a cabo el empleo y relación supervisor-trabajador una vez que se ha encontrado empleo;

k) Creación de un servicio público de empleos ajustado a las necesidades de los buscadores de empleo, quienes no son absorbidos en el mercado competitivo;

l) Servicios de apoyo, tales como ayuda médica y guarderías

para madres con hijos pequeños; para aquellos quienes necesitan medidas correctivas para entrar o tomar posiciones en el mundo del trabajo, y

m) Concesiones de reubicación para residentes en áreas de trabajo excedentes, acompañada de incentivos especiales a los empleadores para traer empleos a aquellas áreas aisladas.

Una elevada proporción del Producto Nacional Bruto de los países desarrollados y en desarrollo está dedicada al desarrollo del conocimiento, habilidades y capacidades del ser humano a través de sistemas de educación formales. Estos sistemas formales frecuentemente no pueden adaptarse a aquellas personas que no están motivadas por las técnicas frecuentemente usadas en estos sistemas. Esto tiene el peligro inherente de crear una élite educada, con algunos miembros de una subclase, quienes encuentran muy difícil lograr entrar en una sociedad mayor.

Por esta razón, el acceso a la oportunidad educacional para el pobre y el de clase media, así como las minorías, debe ser un objetivo principal. Los sistemas educacionales formales también son muy costosos en su mantenimiento, conforme la técnica y los requerimientos profesionales se vuelven más complejos. Los administradores públicos harían bien en investigar posibles mejoras en la productividad, por ejemplo, efectividad de costo en la industria educacional.

Al mismo tiempo, los sistemas formales de educación frecuentemente se arriesgan a formar personas con una educación bien estructurada, quienes no obstante teniendo habilidades altamente desarrolladas y capacidades profesionales, son incapaces de encontrar empleo en los mercados de trabajo de países menos desarrollados. Tales condiciones bien podrían conducir a una inquietud política y social.

Por las razones mencionadas, los sistemas informales de entrenamiento y educación directamente relacionados a las necesidades en el empleo de la fuerza de trabajo, ya sea ocupada o subocupada, deberían también considerarse como parte del arsenal de herramientas.

Las posibilidades para una mayor integración de educación y trabajo desde una perspectiva vida-tiempo deben ser consideradas con particular atención, dada la combinación de tales entrenamientos informales con la necesidad de desarrollo económico de áreas no urbanas.

Ha habido una tendencia mundial en el talento mejor entrenado por emigrar a centros altamente urbanos, sectores modernos de empleo. Esto ha creado un desequilibrio de talentos adiestrados en las áreas urbanas y rurales, tanto de los países desarrollados como de los subdesarrollados. También frecuentemente áreas rurales y naciones en desarrollo se convierten en exportadoras de talentos

altamente competitivos a aquellos centros que menos los necesitan, convirtiéndose, por lo tanto, en importadores de talentos mediocres, los cuales a menudo tienen escaso éxito en proveer ayuda recíproca. Un elemento clave en política de recursos humanos como una parte del desarrollo nacional es mantener un balance equitativo entre las necesidades de la fuerza de trabajo local y la habilidad para generar un depósito adecuado de talentos localmente adiestrados.

La discusión anterior se ha intentado sólo como una introducción a algunos de los principios que podrían considerarse en un marco para recolectar, clasificar y analizar sistemáticamente datos pertinentes que serían útiles a las políticas planificadoras de los administradores públicos, para el desarrollo nacional basado en el concepto de los recursos humanos como la última riqueza de las naciones. Con esto en mente, ciertos indicadores sociales para propósitos de planificación y medición podrían ser explotados. Entre ellos están los siguientes:

1. Un índice de empleo y utilización de la fuerza de trabajo.

Casi todos los países desarrollados tienen conceptos de medida de participación de la fuerza de trabajo, los cuales podrían adaptarse a las necesidades especiales de los países en desarrollo.

Conceptos de subempleo, especialmente en economías rurales y de subsistencia menos desarrollada.

También, porque algún esquema de seguro social es frecuentemente un acompañante necesario para el empleo completo y seguridad del ingreso; no se conoce lo suficiente del impacto de tales beneficios sociales en la participación de la fuerza de trabajo y su utilización. Más perfeccionamiento de indicadores en este campo son una área útil para la investigación en la administración de recursos humanos en las naciones desarrolladas y subdesarrolladas.

2. Un índice de salud y bienestar social.

Proyecciones expectativas de vida, porcentajes de nacimientos y muertes y de enfermedades, son ejemplos de indicadores bien desarrollados, los cuales están disponibles a los planes de los recursos humanos.

Pero el concepto de salud también incluye indicadores de bienestar físico, mental y social, así como económico. Excepto por el Producto Nacional Bruto, no tenemos indicadores confiables de nuestra salud social. La utilización de una estrategia de recursos humanos para completar una estrategia de Producto Nacional Bruto demandaría el desarrollo de una serie de indicadores sociales diferentes. Como se afirmó previamente en este trabajo, tal desafío demanda la atención de los administradores públicos.

3. Un índice de habitación e higiene comunitaria.

En tanto que un progreso sustancial se ha logrado en habitación e higiene de la comunidad en la mayoría de los países desarrollados, muchas naciones en vías de desarrollo están retrasadas en esta área.

Al mismo tiempo, muchas naciones desarrolladas se están interesando en el cambio entre desarrollo industrial —el cual generalmente significa más empleos e ingreso— y el daño potencial al medio ambiente. El envenenamiento del aire, agua y demás medio ambiente viviente permanece como un peligro para todos y debe ocupar la atención de los administradores públicos en alguna estrategia de desarrollo nacional.

4. Un índice de desigualdades.

Algunas naciones y alguna gente dentro de las naciones siempre estarán unas detrás de otras. Un índice de desigualdad entre naciones, entre varios grupos y comunidades dentro de las naciones, proporciona una guía útil para la planificación de una política y programas hacia un orden económico y social basado en la equidad e interdependencia. Un esfuerzo para “cerrar la brecha” entre las naciones prósperas y las rezagadas y entre las poblaciones fluyentes y dependientes dentro de las naciones debe siempre ser parte de una estrategia de desarrollo nacional y una eventual seguridad internacional.

5. Un índice de enajenación y confianza.

Como se indica arriba, las expectativas crecientes del mundo y la ciudadanía nacional, particularmente en el área de administración de recursos humanos, ha creado una crisis de confianza, de proporciones disturbantes, en los administradores públicos.

Frecuentemente los objetivos de aquellas naciones quienes serían líderes, no son compartidos por aquellas que esperan seguirlos. Un índice de enajenación y confianza, objetivamente medido, proporcionaría al menos alguna indicación de qué tan bien el liderazgo en la política pública y la administración pública está articulando aquellos valores que nos mantienen juntos y nos hacen una sociedad en lugar de una población o una multitud. La habilidad de mantener a la gente unida alrededor de las más altas aspiraciones de la humanidad es una medida de la habilidad de dirigir.

Esta calidad es crucial en la administración pública.

En conclusión, aquellos de nosotros que pensemos como administradores públicos estamos siendo llamados al amparo de la Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados de la Organización de las Naciones Unidas, para poner el más alto interés de la humanidad ante nuestra atención.

Requiere un exitoso desarrollo nacional como parte esencial de la cooperación y seguridad internacional.

Este trabajo argumenta que una estrategia comprensiva de desarrollo de recursos humanos dentro de cada nación, desarrollada y/o en vías de desarrollo, debe ser un punto de partida para tal política y tal logro.