

*La Profesionalización del Personal Público**

JOSÉ LUIS TÓNIX
EDGARD URBIETA GALEANO
BEATRIZ AMPARO VIDAL
MARTHA AMORÍN DE ESCUDERO

Introducción

Este trabajo tiene como finalidad esbozar los problemas que concurren directamente a una parte fundamental de la Administración Pública: "La investigación sistemática de los recursos humanos de alto nivel y su desarrollo armónico y equilibrado con referencia a nuestra realidad latinoamericana."

No pretende significar ni el mejor, ni el más amplio, ni el más detallado estudio; simplemente inicia el análisis de un tema casi virgen, enfatizando la situación objetiva existente en nuestros países y la necesidad de buscar motivar las aptitudes de las personas que de una manera u otra pueden contribuir a su estudio y posibles soluciones.

Si en alguna forma esta breve aportación ha cumplido con este propósito, los que han colaborado en ella se consideran ampliamente satisfechos.

I. INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL

1. *Definiciones*

Profesión. Se vincula a una *categoría de status social* reconocida a grupos cuyos integrantes responden a dos criterios básicos:

- a) El requerimiento de una aptitud intelectual o física derivada de la posesión de un conjunto de *conocimientos específicos* o el dominio de ciertas *técnicas o habilidades específicas*, adquiridas mediante un

*Este trabajo fue realizado en la Fundación Getulio Vargas bajo la coordinación del Dr. Mario Frieiro.

proceso de capacitación y formación *sistemática y en alguna forma institucionalizada*.

- b) Se basa en la exigencia de que las aptitudes estén desarrolladas *para satisfacer una demanda ocupacional* específica y de alguna manera particularizada. La profesión es una actividad especializada ejercida en forma *permanente o habitual*, basada en criterios idóneos y en una habilidad técnica consumada.

Las funciones y el "status" social de cada profesión dependen del tipo de estratificación social y el grado de división de trabajo que ha alcanzado la sociedad. El desarrollo o incremento del número, variedad o importancia de las profesiones, probablemente, constituyen el más importante cambio que ha ocurrido en los sistemas ocupacionales de la sociedad moderna, vinculado al fenómeno inevitable de la subdivisión del trabajo social, según avanza el proceso de modernización.

Existen en la sociedad moderna, un proceso de tecnificación creciente que determina la aparición de nuevas demandas ocupacionales, vinculadas al desarrollo científico y/o técnico. Este hecho, coexistente con la exigencia de un incremento de la capacidad de manejo ("management"), determina el requerimiento de personal capacitado en forma especial en su desempeño. La aparición de nuevas ocupaciones ocurre, con gran frecuencia, en base a un proceso de desdoblamiento o división y subdivisión, que conduce a mayor *especificidad ocupacional*.

Profesionalización. Puede referirse a dos procesos básicos:

- a) *Al proceso de formación profesional.* En este enfoque, cabe definirla como el proceso *constante* de adquisición y actualización de conocimientos científicos, técnicos y tecnológicos, que componen una unidad en función de una categoría delimitada de acción u ocupación dentro de la sociedad. Implica también el *reconocimiento social* de que la educación, capacitación y adiestramiento específico, es un prerrequisito para el logro de la eficiencia funcional en los diversos sectores que componen la sociedad.
- b) En otro sentido, se entiende por "profesionalización" un *proceso de diversificación ocupacional*, que transforma actividades y ocupaciones no muy claramente determinadas en profesiones claramente definidas, mediante una institucionalización y/o reconocimiento de "status" tanto social como organizacional (es decir, dentro de la organización para la que se trabaja o de las organizaciones que demandan tales clases de empleos).

La *profesionalización del personal público* significa, por parte del gobierno, la *identificación, aceptación y la toma de decisiones* pertinentes

respecto a la necesidad de contar con personal preparado de manera *deliberada, continua y sistemática y por lo menos semiinstitucionalizada*, para las diferentes actividades y tareas que debe cumplir el Estado. Aquello, como forma de lograr una eficiencia más alta de los servicios que presta, y tales requisitos, por la comprensión de la necesidad de *articular* las exigencias ocupacionales del sector público con el sistema educativo y los programas de capacitación y adiestramiento gubernamentales.

El Estado debe procurar *atraer, formar, retener, utilizar y desarrollar* en el servicio público, a las personas más capacitadas y los mejores talentos e integrarlos dentro de las diversas funciones y ocupaciones estatales.

Ese proceso, para ser llevado a cabo con éxito, requiere el *reconocimiento y la decisión del ámbito político*, que encare la profesionalización como un objetivo de una política de personal, que se exprese a través de una nueva dimensión de: régimen de servicio civil; sistema de personal; capacitación y adiestramiento continuo funcional.

La "profesionalización", así tomada, requiere el uso de las diversas técnicas de administración de personal en su sentido más amplio, o sea, incluyendo las interrelaciones de personas, grupos y jerarquías de la administración, y la existencia de una carrera administrativa basada en el mérito en y para el servicio (real y potencial).

2. Aspectos fundamentales de la profesionalización en el servicio público

Educación, capacitación y adiestramiento específicos. El nivel y calidad de la educación existente en el contexto social, constituyen aspectos determinantes o limitativos de los recursos humanos con base a los cuales se seleccionan los servidores públicos.

Una política de profesionalización del personal público debe encarar una acción para orientar y modificar esas condiciones generales y/o complementarlas mediante capacitación técnica o profesional, con vista a los requerimientos de la administración pública.

El reclutamiento del personal y desarrollo de su carrera administrativa, deben articularse con los diversos niveles del sistema de educación, exigiéndose, para los distintos cargos de

ingreso o niveles jerárquicos, diferentes grados de instrucción general o profesional o especial.

La capacitación y adiestramiento del personal en servicio son fundamentales, ya sea para ambientar al nuevo funcionario en sus tareas específicas, reorientarlo, adaptarlo a una nueva función o a mayores responsabilidades o jerarquías. Este aspecto es primordial para mantener y aumentar los conocimientos y habilidades de los funcionarios en la esfera de su actividad e inculcarles una actitud innovatoria y positiva.

La "profesionalización" implica un proceso hacia la especificidad funcional, que se cumple, primordialmente, a través de un proceso de capacitación *funcional, autorreforzante del proceso y continuo*.

La *legitimación* del proceso de profesionalización exige normas basadas en la exigencia del mérito académico y/o de la idoneidad específica, como elementos esenciales en la provisión de cargos públicos en todos sus niveles.

También, normas que contemplen la capacitación del funcionario, como derecho o como obligación, pero que en todo caso la consideren como un instrumento útil y necesario para formar un personal público eficiente e *innovador*, que posibilite a la administración pública a hacer frente a las transformaciones económicas y sociales requeridas por el mundo moderno; y la evalúen como elemento positivo de la actuación del funcionario.

Estructura ocupacional. La administración pública debe estructurar sus cuadros ocupacionales, estableciendo un ordenamiento jerárquico de cargos en base a un análisis de los tipos de trabajo y conforme a sus diferentes niveles y grados de responsabilidad, requerimientos y dificultades.

Con esa base, debe fijar remuneraciones y compensaciones que determinen una adecuada *diferenciación* en base a los diversos requerimientos profesionales o técnicos a cada nivel.

Debe procurarse ofrecer a los funcionarios una remuneración que les posibilite un "status" de vida adecuado, con una dedicación integral a la función pública (con tratamiento diferenciado y flexible en el nivel científico), e incentivos, no económicos, relacionados con su propia posición burocrática y social.

"Status" institucional del funcionario. Exige, asimismo, la promoción y creación de una atmósfera propicia que posibilite

a los individuos para obtener la máxima satisfacción como integrantes de una organización en el sector público y los estimule para su *permanencia activa* en el servicio.

El proceso de profesionalización implica una complementariedad: comprende una parte de educación básica que es complementada por la capacitación específica y técnica para el desempeño de una determinada labor, y otra parte de conocimientos adquiridos mediante la experiencia y/o la práctica profesional. Por tanto, la permanencia del personal en la organización o institución contribuye a él, siempre que se vea acompañada de un proceso de autosuperación y de perfeccionamiento profesional.

De ahí, que la profesionalización se vincula también a la existencia de una carrera administrativa. No obstante que pudiera admitirse el sistema del "empleo" específico, que no conllevara ascenso, o sólo fuera limitado, él determina, como consecuencia general, un desestímulo para el funcionario en relación a su permanencia y celo profesional. Por esta razón, cuando tal situación se da, debe suplirse por otros factores de motivación.

El requisito de la seguridad e incentivo por expectativa de promoción del empleado, debe funcionar en forma coadyuvante a la especialización; vale decir, que *la noción de empleo u ocupación debe coexistir con la de carrera*, procurándose un balance adecuado entre los distintos elementos. Un sistema de personal que determine una excesiva seguridad del empleado y le impida apartar a los incompetentes, u otorgue fundamental importancia a la antigüedad en las promociones, es perjudicial, porque se opone o inhibe la creación de una atmósfera innovativa.

La profesionalización está vinculada a la *movilidad* dentro de la administración, tanto horizontal como vertical, pero con ajuste siempre al criterio de destinar las mejores capacidades con relación a las exigencias específicas de la ocupación o cargo. *La movilidad planeada y sistemática*, conjuntamente con la exigencia de capacitación o adiestramiento específico, continuos, corrigen el defecto que puede surgir de un sistema de carrera, de constituirse en un mundo cerrado, con hábitos que nacen y se desarrollan dentro de él, de carácter rutinario, que tienden a crear un "tipo" de burócrata, falto de iniciativa y opuesto a todo cambio o innovación, pasivo y negligente frente a las finalidades del servicio.

Deben proporcionarse al empleado las más adecuadas condiciones de trabajo, considerando una serie de factores objetivos y subjetivos (de ambiente, área de trabajo disponible, medios de comunicaciones, de material tecnológico adecuado, etcétera). Estos elementos influyen en el desempeño y satisfacción del trabajo, al reducir esfuerzos y crear una atmósfera incitadora a la productividad, por la adaptación específica a las labores y funciones a realizar.

“*Status*” social del funcionario. La “profesionalización” significa también un proceso de *mudanza cultural*, orientada hacia un aumento del prestigio de la administración pública en su conjunto, en base a una concepción que le dé como fin primordial la preocupación por el interés público, e incida en forma especial en el reconocimiento social de la función gubernamental y del servidor público, como motores del cambio social y al servicio de la población en general y usuarios.

Es fundamental una evaluación positiva que se expresa exógenamente, en una actitud también positiva que la sociedad desarrolla frente a la administración y, endógenamente, con la existencia de una alta moral administrativa.

La especificidad funcional, característica de la profesionalización, acompañada de un adecuado sistema de capacitación, conducen, en unidad con un régimen de servicio civil reorientado, a la creación de un nuevo sentido de la *dignidad de la función*. Otros elementos esenciales en la preservación de la moral, son la aceptación del sistema de mérito, definido de acuerdo a criterios de alta innovación y rigor profesional, y sistema de participación e interacción grupal, y de comunicaciones adecuadas.

Se requiere una nueva actitud del funcionario que lo estimule y obligue a un proceso continuo de perfeccionamiento profesional, con conciencia y aceptación de las exigencias de cambio e innovaciones que plantea el mundo moderno, para poder progresar en su carrera e inclusive, para poder mantener su empleo dentro del gobierno.

La institución pública debe otorgar a su personal tratamiento diferencial en las facilidades y condiciones de bienestar y comodidad acorde a su función e importancia específica, como forma de reconocimiento de la institución a la relevancia que el individuo preste al servicio.

Estructura organizacional. Se requiere la constitución de una estructura adaptada a las necesidades de este esfuerzo hacia la profesionalización del servicio público (organismo central y/o descentralizado de personal) para implantar e integrar las medidas requeridas en materia de personal (sistemas, directrices, normas, procesos).

Su actuación, para ser efectiva, requiere mantener una coordinación y articulación constante con otros órganos o sistemas normativos cuyas esferas de acción complementan los esfuerzos administrativos del Estado.

La profesionalización debe expresarse y articularse, en consecuencia, básicamente con los siguientes sistemas:

- De personal
- De planificación
- De presupuesto
- De organización y métodos (o racionalización)
 - Simplificación de trabajo
 - Procesamiento de datos
 - Investigación operacional
- De suministros
- De estadística

Con *personal*, por las innumerables vinculaciones ya expresadas en el desarrollo del tema: el sistema de personal debe recoger y expandir una política de profesionalización, actuar activamente en el proceso, por intermedio de sus distintas normas, directrices, técnicas, etcétera.

Con *planificación*, para llevar a cabo una política de profesionalización del servicio público se necesita planeamiento educacional y estudios sobre el potencial humano, destinados a formular y concretar políticas para la educación técnica y profesional, para satisfacer los requerimientos ocupacionales de la sociedad en general y la administración pública en particular.

Con el *sistema presupuestal*: éste debe recoger las informaciones de personal para incluir en el presupuesto, e implementar los planes y programas destinados a la capacitación y educación.

Con *organización y métodos*, existen importantes conexiones e interrelaciones, pues todo cambio en la organización produce un estímulo por modificación de los requerimientos de profesionalización, en un proceso de modernización ocupacional.

Las técnicas de *simplificación del trabajo* determinan análisis de tareas y estudios de distribución del trabajo. Son instrumentos mediante los cuales se determinan los requerimientos específicos de cada servicio y se analizan las categorías y capacidades de los funcionarios y el ajustamiento a su labor y destino.

Con el sistema de *procesamiento de datos*: Para lograr una rápida y oportuna ubicación de los funcionarios públicos, se requiere contar con la información precisa en el momento adecuado, que posibilite relacionar la cantidad, categoría y calificación de los funcionarios, con la cuantía, requerimiento y responsabilidad exigidos por los cargos, y efectuar los movimientos y ajustes necesarios. O sea que posibilita una óptima articulación entre la demanda y la disponibilidad de personal, con consideración a su capacitación y adiestramiento específicos.

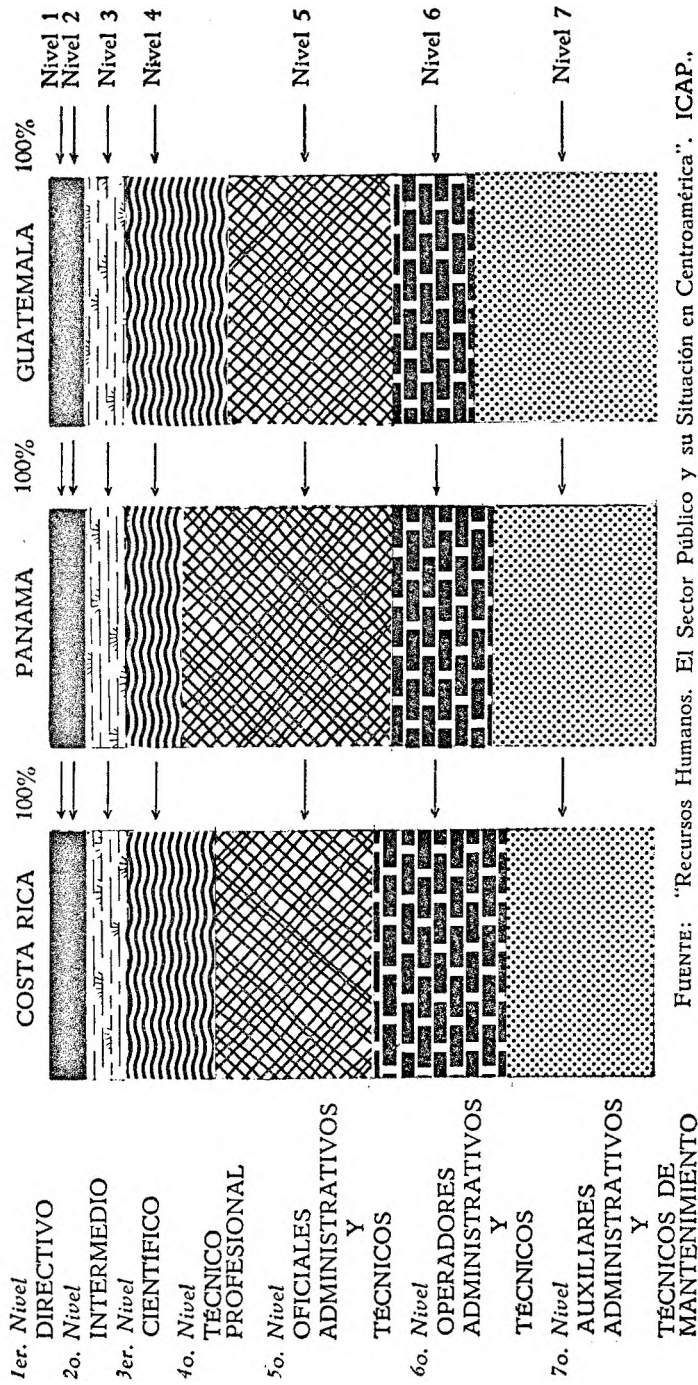
Con *investigación operacional*: Actúa como incentivador de la profesionalización, al determinar un análisis cada vez más específico y focalizado de cada aspecto administrativo, tendiendo a un mayor rigor operacional y funcionalidad estrictamente programada en el tiempo/costo.

Con el sistema de *suministros*, la interacción es marcada. El proceso de profesionalización determina requerimientos específicos de elementos tecnológicos; la provisión adecuada incide en un apoyo y un estímulo a ese proceso. Debe existir una política de suministros orientada hacia las innovaciones aplicadas a la administración.

Con *estadística*: Actúa como sistema auxiliar que posibilita conocer aspectos cuantitativos y cualitativos y hacer los análisis pertinentes respecto al personal público.

Para promover la profesionalización del personal, se requiere una articulación de los esfuerzos de todos estos sistemas, con tendencia a la integración (hacia un proceso continuo de consultas entre los responsables para "compatibilizar" las políticas de cada sistema).

TEMA II
CUADRO I



FUENTE: "Recursos Humanos. El Sector Público y su Situación en Centroamérica". ICAP., S. José, Costa Rica, 1968.

NOTA: Debido a la clasificación del cuadro, se consideran poco confiables los datos, ya que las estadísticas no corresponden a la clasificación. Inclusive, se considera que no existen datos elaborados por los diferentes órganos especializados que contengan las cifras estadísticas precisas sobre el particular.

Apoyo institucional externo

Es importante la vinculación con los grupos profesionales, que el proceso de profesionalización acentúa. Los funcionarios públicos, mediante su participación en grupos profesionales, cuentan con oportunidades de intercambiar y actualizar conocimientos y experiencias.

El proceso de profesionalización implica el estímulo a la creación y desenvolvimiento de estos grupos, pero imbuido de esos valores de "profesionalización", para que se configuren como centros de irradiación y avance de conocimientos y técnicas, con adaptación a las nuevas circunstancias sociales.

TEMA II CUADRO 2
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA OCUPADA
Y
POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR PÚBLICO
(Países Latinoamericanos)

<i>Indicadores</i>				<i>Población Ocupada</i>
<i>Países</i>	<i>Censo o</i>	<i>Población Total</i>	<i>Población Económica-</i>	<i>en el</i>
	<i>Estimación</i>	<i>—en millones—</i>	<i>mente Activa Ocupada</i>	<i>Sector Público</i>
Brasil (1)	1965	81.301	22.651	346.500
	1960			
	1963			
Colombia (2)	1965	17.787	3.756	78.800
	1951			
	1962			
El Salvador (3)	1965	2.929	766	30.200
	1961			
	1963			
Honduras (4)	1965	2.284	534	18.600
	1961			
	1963			
Nicaragua (5)	1965	1.655	S/D	
	1963			
	1963			
Venezuela (6)	1965	8.722	2.078	37.900
	1961			
	1963			

- (1) *P. TOTAL:* Estimación de la OEA.
P. E/A OCUPADA: Muestra de aprovechamiento en 1.27% de la Población.
P. OCUPADA EN A. P.: Comprende la Administración Directa, Autorquías, Universidades y Defensa Nacional.
- (2) *P. TOTAL:* Estimación de la OEA.
P. E/A OCUPADA: Cifras no concordantes por desconocimiento del número exacto de la Pobl. de 10 a 11 años de EDAD.
P. OCUPADA EN A. P.: En el Ministerio de Defensa Nacional sólo se cuantifican los empleados civiles.
- (3) *P. TOTAL:* Estimación de la OEA.
P. E/A OCUPADA:
P. OCUPADA EN A. P.: Incluye de la Corte de Cuentas de la Rep., el Consejo Central de Elecciones y el Tribunal del Servicio Civil.
- (4) *P. TOTAL:* Estimación de la OEA.
P. E/A OCUPADA:
P. OCUPADA EN A. P.:
- (5) *P. TOTAL:* Estimación de la OEA.
P. E/A OCUPADA: Muestra del 5% del País y del 20% de la Capital.
P. OCUPADA EN A. P.:
- (6) *P. TOTAL:* Estimación de la OEA.
P. E/A OCUPADA: Muestra del 4% de la Capital y el 1% del total del País.
P. OCUPADA EN A. P.: Excluye al Personal del Magisterio que pertenece a los Estados.

II. ORIENTACIÓN PREVALECIENTE EN LA CLASIFICACIÓN DE PUESTOS EN ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

1. Consideraciones

Las consideraciones siguientes pretenden aclarar los criterios y conceptos que expresados en el cuadro anterior en números absolutos y relativos, conforman una tentativa de buscar las clasificaciones más adecuadas y estandarizadas para su mejor manejo.

- En la clasificación de los niveles jerárquicos se tomaron como criterio las dos dimensiones fundamentales de responsabilidad del máximo nivel: la *capacidad gerencial* y la *formulación de políticas*. Estas dimensiones de la administración pública se encuentran indefectiblemente en los tres niveles de la parte superior de la gráfica y ocupan los niveles 1, 2 y 3.
- La aclaración de los niveles jerárquicos y distribución ocupacional, está relacionada con: aquéllos con la categoría jerárquica del puesto público, mientras que la otra especifica las tareas que desempeña la persona que ocupa el cargo. Es decir, uno es el *rango*, y otro es la *labor* que desempeña el funcionario. Inclusive se puede decir que pueden haber directores de algún organismo que tengan carácter científico o viceversa (por ejemplo, los científicos atómicos).
- Los niveles subsiguientes, del 4 al 7, están más identificados a las *dimensiones de autoridad y responsabilidad*, tanto en sus obligaciones científico-profesional, como profesional-técnica.
- El común denominador que busca encontrarse en esta gráfica, es que en cada nivel jerárquico y en cada distribución ocupacional debe existir un cierto grado de profesionalización acorde con las funciones específicas de cada uno de ellos.
- La ubicación de las categorías científicas, profesional y técnica propiamente dichas, está en relación directa al nivel y complejidad del dominio de ideas y técnicas.

2. Problemas

- No se puede realizar un análisis de tal naturaleza, hasta no tener una serie de informaciones confiables que determinen con absoluta certeza la clasificación que aquí se enuncia.
- La ambigüedad que existe entre algunas fajas divisorias de las categorías ocupacionales, científicas, profesional y técnica no ha sido superada y por consiguiente la ubicación precisa no está determinada.

III. ASPECTOS, PROBLEMAS E INTERACCIONES RELATIVAS A UN SISTEMA DE PERSONAL QUE TIENDA A DESARROLLAR LA PROFESIONALIZACIÓN

Los conceptos vertidos en los tópicos precedentes, adicionados al análisis de los indicadores básicos y niveles jerárquicos de la generalidad de los países latinoamericanos, indican que se está distante de que el ejercicio de la función pública y/o al manejo de la administración del personal tenga grados relevantes de profesionalización.

El cuadro de la página 124 constituye el inicio de un planteamiento que podría comenzar con una investigación de las interacciones entre la profesionalización y los sistemas de personal.

La elaboración de un diseño de investigación requiere de un análisis previo de las etapas de la administración de personal y niveles jerárquicos, necesario para el estudio de la profesionalización. Con la discusión orientada en atención a los diversos aspectos del sistema de personal en vinculación con los niveles jerárquicos, se tenderá imperativamente hacia el perfeccionamiento de las normas y técnicas en los procedimientos vinculados al sistema de personal, por ejemplo, de clasificación y nominación. Y, por consiguiente, estos análisis pueden proveer una orientación adecuada para llegar paulatinamente al ejercicio de una función pública eficiente. La connotación jerarquizada de que se investirá la función y los considerables progresos que se derivan de su ejercicio, entre muchos otros factores, serán resultado de una paulatina implantación de la profesionalización.

En esta parte anotemos que los grados de eficiencia que puedan alcanzarse consubstanciarán considerable importancia en atención a que a esta altura: ya no se está en el orden de la Estrategia o de los medios, o en atención de una determinada Organización del Poder Político . . . , sino en el de los fines de la Sociedad.

Toda tentativa de preconizar combinaciones que configuren, compulsoriamente, conformaciones objetivas en cuanto a una clarificación total de conceptos en base a estudios de casos específicos tendientes a establecer criterios y pautas en el manejo del sistema de personal, resulta mermada en sus proyecciones por los inconvenientes que se resumen:

- Los sistemas de personal existentes en América Latina no tienden a desarrollar la profesionalización en la función pública.
- No hay investigaciones sociológicas adecuadas por países, vinculadas al tema que nos ocupa.
- El inicio de un planteamiento como tentativa de elaboración de un diseño no puede constituir una modalidad válida con carácter general absoluto. Su aplicación debe tender a ajustarse ecológicamente, es decir, de acuerdo con las características, peculiaridades o necesidades regionales y nacionales.
- Para llegar a definir criterios y pautas en el diseño y especificaciones de este sistema de personal que se propone, se hace necesario estudiar y especular, *caso por caso*, sobre adecuación-viabilidad del mismo con respecto a la profesionalización. Esto es: *confrontar las diecisiete etapas de administración de personal con los siete niveles jerárquicos determinados tentativamente*, para obtener el tratamiento que debiera tener cada una de las fases del proceso de un sistema de personal moderno, orientado hacia la profesionalización del personal público.¹

¹ Para ilustrar las dificultades que presente el agotamiento de una perspectiva de profesionalización, señalaremos que, en el orden *regional*, se presentarán 119 *problemas* a analizar en detalle uno por uno, que requerirán 119 sesiones de discusión, tendientes al establecimiento de criterios y pautas pertinentes, en un equipo interdisciplinario. Siguiendo este ordenamiento, se imponen también 119 sesiones de discusión, tendientes al establecimiento de criterios y pautas para *una nación*.

La formulación del diseño que se provee, después de un análisis de los principales problemas y características salientes de los sistemas de personal conocidos, condiciona en respuesta, la adopción de criterios y pautas ecológicamente operables para "quemar etapas" en el itinerario hacia el desarrollo de la profesionalización del personal público de nuestros países.

El cuadro anexo puede representar una primera tentativa para su confrontación en sentido vertical y horizontal, de las relaciones de cada uno de los niveles jerárquicos con las etapas del sistema de personal, que nos daría una primera aproximación de la realidad latinoamericana. Procedimientos similares, con los respectivos ajustes, pueden utilizarse para la caracterización e identificación de los problemas que aún siguen siendo parte constitutiva del sistema latinoamericano en las áreas específicas investigadas.

Ahora bien, es preciso efectuar estudios profundos de investigación continua y sistemática, con los debidos apoyos de información estadística confiable para adaptar estas diecisiete etapas de la administración de personal a los niveles jerárquicos tipificados. No se considera adecuado generalizar las etapas, puesto que los diversos niveles deben manejarse diferencialmente buscando el punto de adaptabilidad necesaria en cada uno de ellos.

Si tomamos el ejemplo de unir el nivel científico con el proceso de reclutamiento, por ejemplo, nos daría la expectativa que tienen estos países para crear, mantener y utilizar todos los individuos con un alto nivel científico aprovechables en un proceso de desarrollo naciente. Evidentemente, el procedimiento a utilizar no puede ser el mismo para este caso, que el que correspondería para la selección de un auxiliar o un empleado de mantenimiento.

Es decir, hasta ahora los conceptos de la Administración de Personal, tal como está concebida, se han tomado en forma general, con ajuste a las pautas aportadas por los especialistas en la materia. Aquí se propone hacer una innovación modernizante en la Administración de Personal, buscando enfoques o criterios analíticos cada vez más precisos, que sólo pueden resultar de un trabajo analítico mucho más afinado, más profundo, que conduciría a una familiaridad teórica y experimental, al considerar

INTERACCIONES INVOLUCRADAS EN EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE
PERSONAL QUE TIENDA A DESARROLLAR LA PROFESIONALIZACIÓN
DEL PERSONAL PÚBLICO*

Nivel Jerárquico	Direc- tivo	Inter- medio	Cienti- fico	Técni- co-Pro- fesional	Oficiales Adminis- trativos y Técnicos	Operadores Adminis- trativos y Técnicos	Auxiliares Adminis- trativos y Técnicos de Mante- nimiento
Reclutamiento							
Selección							
Ingreso							
Ubicación							
Nombramiento y/o Contratación							
Permanencia							
Remuneraciones							
Ascensos y/o Promociones							
Traslados							
Derechos, Deberes, Prohibiciones							
Régimen Disciplinario							
Régimen de Enfermedad							
Régimen de Licencias							
Régimen de Apelaciones							
Terminación del Servicio							
Beneficios de Previsión Social							
Disposiciones Generales							

* Este Cuadro indica sólo las interacciones que tienen lugar combinando cada una de las ETAPAS con los niveles jerárquicos, específicos. Omite por lo tanto el análisis, identificación de Aspectos y Problemas.

caso por caso, en cada país, en una coyuntura política, socio-económica e institucional dada.

O sea, que la reorientación del sistema de personal sobre criterios específicos, requiere un grado de complejidad creciente, al relacionar cada una de las etapas con cada uno de los niveles jerárquicos típicos. Y si este análisis se lleva a cabo en cada país y luego se realizan las comparaciones pertinentes, el grado de complejidad será todavía mayor.

Este enfoque nos daría por resultado el viraje de una situación prefabricada y "estandarizada" en generalidades, a enfocar la profesionalización de nuestros países con un criterio más adecuado y más amplio de las situaciones propias en un sistema de personal, que condicionará las etapas a una realidad propia de los requerimientos específicos de los distintos puestos, y que precisan de una serie de técnicas y habilidades *consumadas* acordes a la categoría e importancia de los mismos.

IV. EL CONTEXTO EDUCACIONAL

1. *La educación, conceptos*

De acuerdo con los últimos análisis hechos por los especialistas en la materia, la educación es uno de los prerequisites básicos para el logro de mayor dinamismo en el proceso de desarrollo.

Enfocado desde este punto de vista, no es despreciable la utilización de infraestructura educacional, como precondition preferencial con un rango de prioridad muy importante para alcanzar los objetivos buscados por la Sociedad.

La definición de la palabra educación, ha sido tratada de muy diversas formas y hasta ahora se considera como un término sujeto a controversias de muy diversas índoles.

Sin embargo, para efectos de este trabajo, se considera la educación como el sistema de: generación, producción, experimentación, aplicación, difusión y sistematización de las ideas del hombre.

La educación abarca prácticamente todo el contexto cultural de un país y su estrecha relación con todos los otros países.

Se puede afirmar que no existe ninguna actividad humana

que no precise de la educación; así se hable de la educación cívica, política, religiosa, profesional, técnica, artística, etcétera.

La educación es entonces el soporte intelectual básico para el desarrollo, como la infraestructura material lo es para la economía.

La educación, como toda institución social, pasó por una época en la que se consideraba parte del libre juego de las fuerzas sociales que la conformaban y tal vez sea una de las áreas que ha quedado en esta situación. Este antecedente trascendió hasta hoy en día y aún es objeto de debate teórico por muchos autores.

En este contexto, la educación se desarrolló de una manera liberal, en la cual, la iniciativa privada asumió la mayor parte de las tareas educativas.

2. *Las relaciones entre el gobierno y el sistema educativo*

Las consideraciones expuestas reflejan el nivel de desventaja comparativa en que se encuentra el gobierno en relación con la iniciativa privada, que agrava el problema educativo.

El primer intento para visualizar las limitaciones que tienen los gobiernos en el contexto latinoamericano, sería el análisis de las partidas destinadas a la educación. El siguiente cuadro nos demuestra la situación prevaleciente en algunos países latinoamericanos:

<i>Países</i>	<i>Año</i>	<i>%</i>
Argentina	(1964)	12.8
Bolivia	(1961)	23.6
Chile	(1961)	15.7
Perú	(1959)	10.6
Ecuador	(1962)	12.9
Colombia	(1962)	14.4
Venezuela	(1962)	11.7
Brasil	(1962)	13.8
Guatemala	(1962)	s/d
El Salvador	(1960)	16.5
Honduras	(1960)	18.3
Costa Rica	(1961)	27.8
Panamá	(1961)	18.6
México	(1961)	20.2
Haití	(1962)	10.2

FUENTE: Gonzalo Martner, *Planificación y presupuesto por programa*, México, 1967.

Puede afirmarse que el porcentaje asignado a gastos para la educación es en términos generales muy escaso; asimismo la capacidad del gobierno para implantar sus programas educativos como un primer esfuerzo para proveerse de personal apto al desempeño de sus labores públicas, tiene proporciones muy limitadas.

Si a todo esto le agregamos las deficiencias y anomalías que generalmente se encuentran en estos países, nos encontramos con la escasa capacidad educativa del gobierno para satisfacer sus propias demandas, y cuyas causas pueden ser:

- Por falta y/o por desperdicio en la utilización de sus recursos ya en operación.
- Por falta de comprensión de la importancia de la educación.
- Por empleo parcial y/o nulo de su capacidad instalada.
- Por falta y/o desperdicio del personal docente y de investigación.
- Por falta de disponibilidad financiera.

3. *La administración pública y la educación*

Como se sabe, todas las naciones (con escasas excepciones) están altamente preocupadas por la consecución de mayor y mejor educación para sus pueblos. Esta preocupación nació de necesidades internas, tendientes a subsanar las grandes áreas descuidadas que amenazan sufrir una serie de colapsos sociales. Sobre todo en las últimas fechas, la velocidad y la complejidad de los fenómenos sociales que podrían desencadenarse en movimientos violentos, enfatizó la tesis de estudio científico para buscar las soluciones pertinentes con un alto componente de racionalidad. Este tipo de fenómenos atañe tanto a los países altamente desarrollados como a los países subdesarrollados en mayor o menor grado.

El análisis anterior ha modificado el modo de pensar de muchos de los responsables del máximo nivel político-administrativo y ha vuelto a ser uno de los desafíos para la administración pública, y que pueden adoptar las siguientes características:

- Dejar la educación en manos del "Laisser Faire".
- Intervenir en una parcela proporcional en el proceso edu-

cativo, tomando en cuenta sólo el carácter eminentemente científico y académico del asunto.

—La alternativa que impulsa al gobierno a hacerse cargo de todo el proceso educativo, reconociendo las necesidades del sector público para sus fines de desarrollo.

Estos tres grados consecutivos de acción del gobierno hacia la satisfacción de sus necesidades propias de personal apto, pueden ser ampliadas también en el sentido que dirija el esfuerzo hacia el objetivo buscado como lo explica la siguiente cita:

El esfuerzo que se haga en el campo de la investigación y capacitación de profesionales de la administración pública, no puede desentenderse de ciertas cuestiones que se plantean en la relación con la propia vida de los países, a saber:

- I. El esfuerzo nacional de desarrollo
- II. Las necesidades generales de la educación
- III. La misión de la Universidad.²

Por otra parte, la identificación de Centros de Enseñanza Superior que proveen de una parte importante de educación tendente a mejorar y perfeccionar los instrumentos técnicos de reestructuración social y que de manera general se encuentran en todo el ámbito latinoamericano, son:

- Agencias de organismos internacionales de asistencia técnica, educativa y de investigación
- Agencias autónomas internacionales con iguales propósitos
- Agencias internacionales, con carácter de zona, con iguales propósitos.

Estos organismos aportan la mayoría de labor docente y de investigación al sistema de educación y generalmente están auspiciados por instituciones privadas.

Otro de los problemas en que se debaten estos países es la dependencia de préstamos del exterior. Éstos son casi por lo general en forma directa y están sujetos a las condiciones que les impone el país que otorga el préstamo.

4. *Los centros de enseñanza superior en el ámbito nacional*

Para simplificar la terminología de estos centros se tomará para generalizar el de Universidad.

² Mario Frieiro, Primera Reunión de Profesores Universitarios, San José, Costa Rica, 1965.

La Universidad tiene un papel muy importante en la educación, pues tiende a mantener un proceso de interrelación con el Estado, ya que es la entidad que constantemente prepara una gran parte de la juventud, que es potencialmente una de las fuentes de reclutamiento de personal gubernamental: científico, profesional y técnico. Sobre todo porque las teorías actuales consideran que es la institución que provee de la educación básica a niveles profesionales, como lo explica la siguiente cita:

En muchos de los países no industrializados el sistema educativo es incompleto, tradicional y poco balanceado, con referencias a las necesidades de la sociedad moderna.³

Algunos países han procurado establecer dentro o fuera de la Universidad organismos dedicados a la educación de administración pública.

Toda esta área del conocimiento que es proporcionada por la Universidad es considerada como prerrequisito necesario para la incorporación de candidatos a servidores públicos y su carácter principal, el de estudios previos, además sería el primer indicador de fundamental importancia de la capacidad del aspirante a ocupar el cargo público correspondiente (grado obtenido, currículum vitae, etcétera).

V. LA CAPACITACIÓN Y EL ADIESTRAMIENTO GUBERNAMENTAL Y EL DESARROLLO DE LA PROFESIONALIZACIÓN

1. Conceptos

Los Estados Unidos, que es la nación líder en materia de desarrollo de tecnología, usan indistintamente los términos "capacitación" y "adiestramiento" como sinónimos, sin que hasta ahora se haya definido con certeza el ámbito de cada uno de ellos.

Las discusiones sobre los términos usados en la administración adolecen de toda clase de defectos, cuyos principales podemos citar: falta de terminología propia; adopción de términos de otros idiomas; traducciones mal hechas de otros idio-

³ *Op. cit.*, p. 26.

mas; adopción de términos de otras disciplinas, y multiplicidad de opiniones sobre los mismos términos.

Ahora bien, por su contenido, podría afirmarse que los términos "capacitación" y "adiestramiento" son parte de la educación, sólo que éstos van siendo más específicos en cuanto a su universo de trabajo.

La capacitación es el estudio específico de una serie de conocimientos y técnicas cuyo ámbito de trabajo se reduce a una determinada especialidad.

El término adiestramiento reduce un poco más su esfera de acción y se considera como la preparación del individuo sobre una tarea más específica que involucra la operación misma. Puede definirse como la enseñanza especial destinada a aumentar o perfeccionar la destreza en el desempeño de una determinada labor.

2. *Políticas generales*

Procurando dejar por sentado con esta base semántica la terminología administrativa, se procurará entrar en el campo de acción de la capacitación y el adiestramiento que por su misma naturaleza debe ser motivo de atención especial del gobierno.

Si aceptamos que la base de los estudios en general lo da la educación, la capacitación y el adiestramiento tienen por objeto la preparación complementaria para los fines del Estado.

El problema se reduciría a seleccionar las diferentes alternativas de planificación de la capacitación y el adiestramiento del personal público. Tomando en cuenta los aspectos cuantitativos y cualitativos de su implantación.

3. *Motivación para la profesionalización*

Puede actuar en dos direcciones:

- a) Preparar a los jóvenes que presten sus servicios al Estado (por medios coercitivos o por necesidad de desarrollo individual).
- b) Preparar a los jóvenes aspirantes a servidores públicos (por medios coercitivos o de inducción).

Esto implicaría el uso de las diversas técnicas administrativas más modernizantes como: el reclutamiento, la captación de talentos y la selección, con miras a lograr los mejores candi-

datos para ser preparados por sus posibilidades de mejor aprovechamiento y utilización futura.

Debe delimitarse la esfera o campo de estudio que se pretende abarcar, de acuerdo al campo específico al que se destina.

La educación tiene por misión proporcionar a la sociedad y al gobierno la base de conocimientos científicos con el sentido práctico de aplicación a una determinada realidad exacta del tiempo y lugar en que se están desarrollando los fenómenos. El universo específico de estudio, entonces es de una versatilidad que puede aplicarse a: la nación en conjunto, el gobierno, un ministerio, una dirección, etcétera.

Cuando el gobierno reconoce la ayuda que le presta el sistema educativo y el apoyo que recibe para obtener los objetivos político-económico-sociales que persigue, esto influye en la jerarquía de prioridades determinándole un carácter de preconditionación muy importante, que no puede ser dejado sin atención.

4. *Planificación para la capacitación y el adiestramiento*

En primera instancia, se deben fijar los criterios, condiciones, indicadores, etcétera, de la realidad en que se van a desarrollar los programas, sin olvidar que es necesario e indispensable la aceptación de los máximos niveles de decisión político-administrativos.

La orientación y reorientación de las políticas generales a investigar de la administración de personal en el sector público serían:

- Bases filosóficas de la administración de personal
- Bases jurídicas de la administración de personal
- Bases informales de la administración de personal
- Estado de desarrollo de la administración de personal
- Condiciones prevalecientes de la administración de personal
- Recursos reales y potenciales de la administración de personal:

- A) Determinación y especificación de las necesidades de capacitación de personal para el sector público:
 - Programas
 - Sistemas y métodos

- Evaluación
- Ajustes
- Reformulación y reejecución

B) Análisis y selección de las áreas críticas para la ejecución de programas prioritarios:

- Asignaturas político-administrativas
- Asignaturas científicas
- Asignaturas técnicas
- Asignaturas para especialización
- Asignaturas para áreas operativas.

C) Selección de aspirantes para la capacitación:

- Número
- Ubicación jerárquica
- Currículum vitae
- Experiencia
- Personalidad
- Situación económica y social
- Aspectos psicológicos.

D) Recursos disponibles

- Capacidad docente
- Capacidad de instalaciones
- Capacidad financiera
- Disponibilidad de bienes y servicios (suministros)
- Otros recursos.

5. *Tipos de programas gubernamentales de capacitación y adiestramiento*

En cuanto a la jerarquía:

- Programas de capacitación de altos funcionarios (actuales y potenciales)
- Programas de especialización técnica en campos específicos
- Programas de capacitación para supervisores
- Programas de adiestramiento para diversas actividades a niveles operativos.

En cuanto a su ámbito y alcance:

- Programas de administración pública en el contexto general y sus subdivisiones en los diversos niveles como el gobierno central, los organismos descentralizados y empresas del Estado
- Programas regionales (gobiernos locales y municipales)
- Programas sectoriales (actividades primaria, secundaria y terciaria).

En cuanto a la duración de los cursos:

- Programas semiacadémicos (1 a 2 años)
- Programas de especialización (de 6 meses a 1 año)
- Programas de capacitación técnica (de 3 a 6 meses)
- Programas de adiestramiento operativo (de 3 semanas a 1 mes)
- Cursos especiales intensivos (de 1 semana a 2 meses).

En cuanto a sus propósitos:

- Programas de capacitación para la actualización de conocimientos
- Programas de capacitación en reafirmación de conocimientos
- Programas de preparación para asumir mayores responsabilidades
- Programas de capacitación de funcionarios a nuevas tareas públicas redistribuidas
- Programas de preparación para enfrentarse a las nuevas técnicas
- Programas de rehabilitación de los conocimientos en los servicios, dentro del puesto
- Programas vestibulares para nuevos funcionarios y empleados.

En cuanto a las relaciones entre las agencias o instituciones de capacitación:

- Programas entre instituciones gubernamentales
- Programas mixtos de instituciones gubernamentales y privadas
- Programas de convenios multilaterales (cooperación internacional)

- Programas de convenios bilaterales (cooperación entre dos países)
- Programas de convenios multilaterales, de zona (cooperación internacional zonal).

Conclusiones

Se considera el presente trabajo como tema de interés para estudiosos de la Ciencia Política, Economía, Administración Pública, Sociología y otras disciplinas que podrían aproximar las investigaciones a sus últimas consecuencias analíticas. Sin embargo, su carácter eminentemente teórico le incorpora limitaciones en cuanto a su cabal realización.

La factibilidad de implantación de un programa que involucre todas las tendencias científicas que orienten los sistemas administrativos hacia la profesionalización de los servidores públicos, aún es tema de especulación teórica, y, por lo tanto, de conflictiva viabilidad.

Las tendencias a eliminar las resistencias a la implantación de un moderno sistema de personal orientado hacia la profesionalización, está prioritariamente vinculada a la posibilidad de encauzar al nivel político dirigente, haciendo énfasis en la conveniencia de tal dimensionamiento de un sistema de personal, con todo el cúmulo de ventajas que se derivarán de su aplicación.

La capacitación y el adiestramiento como procesos vinculados al desarrollo de la profesionalización constituyen elementos inseparables, básicos y determinantes del mayor grado de eficiencia y perfeccionamiento del personal público y de la implantación del sistema de personal objeto de estos análisis.

La consolidación de la legitimación se deberá efectuar después de un riguroso análisis de las condiciones ecológicas administrativas, sobre las bases de un estudio exhaustivo de la implantación de este sistema entre institucionalización o semi-institucionalización según lo más conveniente en este caso.

Al mismo tiempo este sistema permitirá grados alternativos de rigidez y flexibilidad (relativos) del sistema de personal en los casos susceptibles de la aplicación de tales medidas.

En las investigaciones tendientes a establecer criterios de análisis de los indicadores bases, con relación a la clasificación de niveles jerárquicos, como asimismo para toda tentativa de

composición de situaciones pertinentes, se tropieza con problemas de información, recurrentes de la falta de investigaciones sociológicas en esta área, de material bibliográfico específico y de informaciones estadísticas.

En el mismo sentido, la falta de uniformidad de las clasificaciones en los diversos niveles jerárquicos y categorías burocráticas en el manejo y conducción de la materia que nos ocupa, ofrecen inconvenientes básicos para estudios comparativos y "estandarización" universal de los sistemas, y, consecuentemente, para formulaciones objetivas de conclusiones.

Finalmente consideramos que este trabajo tiene principalmente un valor académico. Las condiciones prevalecientes en los países latinoamericanos en la actualidad, no proporcionan los elementos mínimos necesarios para su implantación global. Sin embargo, los conceptos, criterios y pautas adoptados en este trabajo pueden muy bien servir de inmediato para el diseño y reformulación de los sistemas de personal propios de los enclaves modernizantes o departamentos gubernamentales de alto nivel organizativo y vigor técnico-operacional.