

V. DESARROLLO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS .	63
Planificación de personal para los servicios públicos .	63
Contratación y capacitación del personal recién incorporado	64
Remuneración	65
Derechos y responsabilidades del personal de los servicios públicos	66
Los servicios públicos y el empleo total	68
“Exodo intelectual”	69
Capacitación en el empleo y eficacia de los servicios públicos	69
La mujer en la administración pública	71
Sistemas de jubilación	71

V. DESARROLLO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Planificación de personal para los servicios públicos

Los países en desarrollo han avanzado rápidamente en la dotación de personal de sus servicios públicos, especialmente en la esfera de la administración general. Sin embargo, muchos de ellos continúan careciendo de personal de gestión, técnico y profesional. En algunos casos, la situación se debe a que los países involucrados no tienen las instituciones educacionales y profesionales básicas necesarias para formar personal en las disciplinas y especialidades requeridas. En otros, la infraestructura educacional, aunque bien desarrollada para algunos fines, no estaba orientada a la formación de los expertos y especialistas necesarios para el desarrollo nacional.

Un método conveniente de resolver este problema es el de la planificación a largo plazo de los recursos de personal para los servicios públicos en el contexto del desarrollo nacional. Para que sea significativa, esa planificación debe incluir disposiciones para las amplias categorías de personal de gestión y supervisión requerido para los servicios públicos y una indicación de las normas educacionales y profesionales que se consideren necesarias para las distintas categorías y los diferentes niveles de personal. Una vez que se haya hecho esto en relación con un plan de desarrollo a mediano plazo y, preferiblemente, también para un período de planificación más largo, será posible determinar las necesidades de personal

que pueden satisfacerse con los egresados del sistema educacional existente; además podrá determinarse la capacitación y educación complementarias que son necesarias para capacitar al personal no egresado del sistema educacional o para adecuar a los graduados del mencionado sistema a trabajar en los servicios públicos.

La perspectivas de desarrollo en el decenio de 1980 mejorarían notablemente si los países en desarrollo efectuaran una sistemática planificación de los recursos de personal orientada a satisfacer las necesidades del desarrollo nacional y, a la luz de ella, organizaran los programas educacionales y de capacitación necesarios. Una tarea importante a este respecto, en muchos países en desarrollo, es el establecimiento de normas profesionales y procedimientos de certificación locales para el gran número de categorías de ocupaciones involucradas en el proceso de desarrollo nacional.

Contratación y capacitación del personal recién incorporado

Suponiendo que los países en desarrollo puedan preparar una cantidad adecuada de personal capacitado para sus servicios públicos, es de gran importancia tomar medidas para que los sistemas de ingreso en los servicios públicos estén ideados adecuadamente para contratar las diferentes categorías de personal que necesitan. En muchos países en desarrollo, los sistemas de los servicios públicos fueron concebidos para contratar un número limitado de personal generalista y de oficina y han tenido dificultades para integrar en ellos la gran cantidad de personal técnico y especializado necesario para las tareas de desarrollo. En esos casos hay una urgente necesidad de racionalizar los sistemas de servicios públicos para que puedan contratar la creciente cantidad de personal técnico y profesional necesario para el desarrollo.

Muchos países también sufren excesivas demoras en el

proceso de contratación para los servicios públicos. En algunos países ha habido quejas de que esas demoras inducen a los candidatos mejor calificados a aceptar otros empleos y, en todo caso, crean problemas a los aspirantes que desean ingresar en los servicios públicos. Muchos países han descubierto que las políticas de contratación positivas y la eliminación de las demoras han servido para mejorar la calidad y cantidad del personal que ingresa en sus servicios públicos.

Una vez que se ha contratado a los candidatos, se espera que en su mayor parte se capaciten en el empleo para desempeñar sus funciones de servidores públicos. La única excepción a este respecto es la amplia formación previa al empleo que en algunos países se da a quienes ingresan en sus servicios selectos. Aunque la capacitación en el empleo puede haber sido adecuada en épocas más tranquilas, en la actualidad es importante que todo el personal que ingresa reciba capacitación previa al empleo, de manera que pueda comenzar a actuar eficazmente en la función pública lo antes posible.

Remuneración

Un problema que ha surgido en muchos países en desarrollo es el de un sistema adecuado de remuneración para los servicios públicos. El problema tiene muchos aspectos. A un nivel, el problema se analiza en relación con el bajo nivel de las remuneraciones del personal en las categorías más altas de la administración pública, en comparación con las que predominan en el sector privado, incluso en las empresas transnacionales. En otros casos, el problema ha dado lugar a conflictos laborales debido a las desigualdades en los niveles de remuneración dentro de la misma organización o el mismo sector de funciones. Se dice que esto causa no sólo descontento entre el personal, sino también el éxodo de personal altamente capacitado que pasa de los servicios públicos al sector privado y obliga a algunos funcionarios públicos a tener

más de un empleo. Es necesario estudiar el problema de las remuneraciones en el contexto total de la economía. El problema de un sistema adecuado de sueldos y remuneraciones es sumamente complejo, ya que entre otros factores incluye cuestiones de equidad social y las políticas de ingresos generales de un país.

La desenfadada inflación que sufren muchos países ha creado nuevos dilemas respecto del sistema de remuneración. Por una parte, se pide un aumento de las remuneraciones para contrarrestar las tendencias inflacionarias; por la otra, todo aumento puede considerarse inflacionario, y se espera que los gobiernos traten de contener la inflación. Muchos países han recurrido al empleo de ajustes del índice del costo de la vida, pero este sistema también tiene sus problemas.

Se han efectuado pocos estudios sistemáticos de los regímenes de remuneración y de su efecto en la capacidad de los servicios gubernamentales para retener a su personal más calificado y motivarlo a desempeñar su labor en forma óptima. Análogamente, se dispone de escasa información sobre las consecuencias que tiene la inflación en los sistemas de remuneración y los métodos para adaptarlos sin causar graves trastornos.

Aunque cada país en desarrollo tendrá que hallar el sistema de remuneración más adecuado a su situación, el problema ha adquirido tal importancia que requiere la realización de un estudio sistemático y la formulación de principios que rijan los planes de compensación.

Derechos y responsabilidades del personal de los servicios públicos

También se han planteado nuevas cuestiones respecto de los derechos y deberes del personal de los servicios públicos. La entrada de gran número de trabajadores industriales al sector público ha tendido a introducir en éste algunos

problemas que, históricamente, se han vinculado más con el sector privado. Esas cuestiones incluyen el derecho de los empleados a formar sindicatos, a ir a la huelga, a participar en negociaciones colectivas y a participar en actividades políticas. La tendencia a la formación de sindicatos en algunos casos se ha extendido al personal directivo de nivel medio, que pide una mayor participación en la adopción de decisiones en sus respectivas organizaciones, incluso el derecho a la capacitación para promover las perspectivas de carrera. La cuestión de los derechos y deberes del personal de los servicios públicos se ha sumado a otras cuestiones laborales en los foros internacionales, y se están efectuando gestiones para formular y promover normas y convenios internacionales sobre esos asuntos.

En algunos países en desarrollo se tiende cada vez más a esperar que el personal directivo superior pertenezca al partido político que ocupa el poder o que, por lo menos, suscriba la filosofía política de ese partido. En otros países aunque se espera que el personal de categoría superior se adhiera a objetivos políticos y sociales, se prohíbe a dicho personal que participe en actividades políticas. Sin embargo, se permite al personal subalterno que participe activamente en la política tanto a nivel nacional como local. Sin embargo, en otros casos, la totalidad de la administración pública está politizada y se requiere que todos los funcionarios públicos, así como los que ocupan cargos políticos, pertenezcan al partido gobernante.

Dadas las circunstancias que se han descrito, puede verse que en los países en desarrollo ya no sigue siendo totalmente válido el concepto tradicional de la neutralidad de la administración pública. Es necesario elaborar nuevos principios que fomenten la adhesión y la sensibilidad política de los servicios públicos, pero que al mismo tiempo aseguren la utilización óptima de los expertos de que puede disponer. Es

también importante crear e introducir métodos eficaces para la evaluación del rendimiento del personal de los servicios públicos.

Los servicios públicos y el empleo total

En algunos países se espera que los servicios públicos proporcionen empleo al mayor número posible de personas instruidas. Esto crea una situación en la que esos servicios pueden encontrarse con un exceso de empleados a los que no se puede utilizar adecuadamente y, al mismo tiempo, con una grave escasez del personal que realmente se necesita. Esas situaciones hacen difícil evaluar significativamente el rendimiento de los servicios públicos. La introducción de la automatización en algunas organizaciones y procesos gubernamentales también plantea cuestiones acerca de las políticas y normas en materia de empleo, que deben ser cuidadosamente analizadas.

La creciente preocupación respecto del desempleo ha dado origen al concepto del gobierno como el empleador en último caso. Aunque éste es un objetivo social sumamente conveniente, el uso de los servicios públicos para absorber a los desempleados ha resultado contraproducente para el eficaz funcionamiento de la administración pública y debe cesar. El problema del desempleo necesita otros métodos, que están siendo estudiados por muchos gobiernos y organizaciones internacionales.

Los crecientes problemas del desempleo en el decenio de 1980 ejercerán nuevas presiones en pro de la expansión de los servicios públicos. A este respecto, los países en desarrollo deben estudiar métodos de gran densidad de mano de obra en el proceso de desarrollo y deben también examinar los programas de trabajo y empleo especiales que se necesiten para colocar a los desempleados, si el gobierno ha de actuar como el empleador en último caso.

“Exodo intelectual”

El problema del “éxodo intelectual” tiene dos aspectos principales. Un aspecto es que la emigración al extranjero de personas altamente calificadas de los países en desarrollo perjudica a esas sociedades en su conjunto, inclusive sus servicios públicos. Puede mencionarse como ejemplo a este respecto la emigración de médicos y personal técnico. El otro aspecto es que los servicios públicos pierden personas calificadas que pasan al sector privado o a empresas transnacionales. Aunque siguen estando a disposición de la sociedad en general, su éxodo afecta adversamente el rendimiento de los servicios públicos.

En muchos países constituye un grave problema la pérdida por los servicios públicos de personal calificado, especialmente del personal de categoría superior. Entre las causas pueden citarse las injusticias en cuanto a condiciones de empleo, los cambios de personal a consecuencia de los cambios de gobierno y otros motivos políticos. Es importante analizar las distintas causas y concebir medios para reducir la pérdida de personal calificado por los servicios públicos sin violar los derechos fundamentales del personal involucrado.

Capacitación en el empleo y eficacia de los servicios públicos

La educación complementaria y la capacitación en el empleo han logrado amplia aceptación en los países en desarrollo. Hoy día, prácticamente todos los países tienen un instituto de administración pública y los más grandes cuentan con muchos de esos institutos para impartir capacitación en el empleo. Sin embargo, ha sido difícil evaluar el efecto de la capacitación en el empleo sobre el rendimiento de los empleados públicos. En realidad se estima cada vez más que muchos de los programas de formación en el empleo se han convertido en actividades rutinarias que tienen escaso efecto en el desarrollo individual. En algunos casos se considera

incluso que los programas no guardan relación con las necesidades del país. Como causa fundamental de esta deficiencia se menciona la precipitación con que se procede a establecer instituciones de capacitación, sin antes determinar sus objetivos.

Una de las principales tareas que enfrentan los países en desarrollo es la revisión de sus programas de capacitación en el empleo con el propósito de mejorar su contribución al rendimiento de la administración pública. En primer lugar, todos los programas de capacitación, incluso los de capacitación en el empleo, deberían derivarse de los planes relativos a los recursos de personal. Con respecto a estos planes, quizá resulte necesario que en los programas de capacitación en el empleo se establezcan cursos más especializados, en lugar de los actuales cursos de carácter generalizado y no diferenciado, a fin de que el contenido de los cursos se relacione más estrechamente con las necesidades nacionales y culturales concretas y de que el medio administrativo esté más preparado para recibir al personal recientemente capacitado y especializado. De hecho, el medio ambiente que predomine en la administración pública es la variable única más importante, ya que el predominio del medio ambiente apropiado hará que el personal adquiera conocimientos especializados y adopte las actitudes requeridas. También debe darse importancia a las metodologías de capacitación y la formación de pasantes para mejorar la calidad de la capacitación en el empleo.

Otra posible causa de que los programas de capacitación en el empleo hayan tenido sólo un éxito limitado es que esos programas no incluyen todas las categorías de personal que deben mejorarse. Siguen siendo sumamente raros los programas de capacitación en el empleo para el personal superior de gestión. Si el personal superior de gestión recibiera capacitación en el empleo y se convenciera de la utilidad de dicha capacitación, ello tendría efectos beneficiosos sobre el deseo del personal de las categorías inferiores de participar en los

programas de capacitación en el empleo. También puede aumentarse la eficacia de la capacitación vinculándola con la política en materia de colocación de personal, a fin de asegurar que se asigne a los funcionarios públicos a los cargos para los que están capacitados. Una necesidad conexas es la constante evaluación del mecanismo de la administración pública desde el punto de vista de la contratación, la remuneración, los ascensos y otros aspectos de la dirección de personal. También debe estudiarse en su totalidad la cuestión de la financiación y costo de la capacitación.

La mujer en la administración pública

La participación de la mujer en el desarrollo y su ejercicio de la igualdad de derechos se han convertido también en una de las principales preocupaciones en la mayoría de los países. Un medio importante de lograr la participación de la mujer en el desarrollo nacional es su empleo en los servicios públicos. Por esta razón, requieren especial atención los medios para fomentar el empleo de mujeres en la administración pública y satisfacer sus necesidades especiales.

Sistemas de jubilación

Entre otros asuntos importantes que influyen en los servicios públicos, deben mencionarse los relativos a los sistemas de jubilación. La edad de jubilación se ha convertido en tema de debate; se está difundiendo cada vez más la idea de que debe retenerse a los empleados productivos indefinidamente y de que deben idearse métodos humanos para que otros puedan jubilarse anticipadamente.

Una cuestión conexas es la del costo de los planes de jubilación. Por una parte, esos planes tienden a hacerse más costosos con el correr del tiempo y pueden llegar a consumir considerables fondos públicos. Por otra parte, el valor real de las prestaciones de jubilación puede disminuir debido a las presiones inflacionarias.

Las cuestiones relativas a la edad de jubilación y los planes de jubilación probablemente adquieran más importancia debido a que un número mayor de personas de edad desean permanecer en actividad en los servicios públicos y a que los planes de jubilación continúan involucrando costos crecientes. Estas son cuestiones complejas que requieren un análisis detallado a fin de formular directrices que permitan hacer frente a los cambios de las circunstancias. °

° Esta publicación se realizó con autorización de la División de Administración Pública y Finanzas de la Organización de Naciones Unidas, Nueva York.