

LA GESTION DE LOS RECURSOS HUMANOS, UN DESAFIO IMPORTANTE EN UN CONTEXTO DE RESTRICCIONES

Pierre Lavigne

Estimados colegas del INAP,

Distinguidos participantes en el coloquio:

Ante todo, permítanme que les exprese, en nombre de la institución que con orgullo represento, mi agradecimiento más profundo por la cálida acogida de la que somos objeto desde nuestra llegada a México.

Ya tuve ocasión, en 1982, con motivo del coloquio que se celebró en Guadalajara, de apreciar la calidad de los lazos que se establecen con toda naturalidad entre mexicanos y canadienses, entre mexicanos y quebequenses. Esta situación tiende a mejorar y a engendrar una ósmosis para nuestras respectivas administraciones públicas. Y si instituciones públicas, como el INAP de México y la ENAP de Québec, pueden contribuir a la mejora de la administración pública, producirá a largo plazo beneficios tangibles en la calidad de los servicios a los ciudadanos. Este es el motivo fundamental por el que estamos reunidos hoy.

Cuando, en diciembre de 1983, con ocasión de otro coloquio que celebramos con nuestros amigos mexicanos, se discutió el tema del próximo coloquio; no tardamos en acordar que fuera la gestión en un contexto de restricciones económicas. Teniendo en cuenta que nuestras administraciones experimentaban

intensamente esa situación en aquel momento y, que había muchas posibilidades de que esa situación se prolongase durante todo el decenio del 80, la elección no podía menos que ser percibida como positiva, ya que el tema se encuentra en el centro de las grandes preocupaciones de los gestores públicos y de los políticos.

Esta es la razón por la que hoy nos encontramos todos aquí examinando juntos este tema en un contexto de comparación de nuestras administraciones públicas. Mis dos distinguidos colegas tendrán ocasión de intervenir bajo el ángulo de los enfoques nuevos de la gestión pública, con la conferencia de Pierre van der Donckt y, bajo el ángulo de las relaciones político-administrativas, con la conferencia de Ghislain Théberge. La presencia en México de estos dos altos funcionarios quebequenses es una prueba de la importancia que nosotros, de la ENAP y de Québec, concedemos al desarrollo de las relaciones entre nuestras dos instituciones. Les agradezco públicamente el haber aceptado asociarse a este coloquio.

Introducción

Antes de entrar de lleno en el tema de la gestión de los recursos humanos, me parece importante precisar el contexto histórico en el que se desarrolló la administración pública quebequense, en particular durante los últimos 25 años.

En efecto, fue a finales de los años 50 y primeros de los 60, cuando se manifestó en Québec el desarrollo de la administración pública. Sin entrar en detalles, permítanme que les enumere los hechos y eventos más salientes:

1. Creación y establecimiento de organismos centrales considerados como esenciales para asentar con solidez la

administración pública (a título de ejemplo, mencionemos la creación del Ministerio de Educación, la Administración de Rentas de Québec, la Caja de Depósitos e Inversiones, la Sociedad General de Financiamiento, la Administración del Seguro de Enfermedad de Québec, etc.)

2. Constitución de las redes de Educación y Asuntos Sociales, destinadas a favorecer la accesibilidad a la educación y a los cuidados ligados a la salud en general. En Québec, la educación y la salud son administradas por organismos descentralizados (unos 1,500), cuyo financiamiento, en más del 80 por ciento de su presupuesto, es asumido por los ministerios de Educación y Asuntos Sociales.
3. Abundancia de recursos económicos y materiales. Fue la época de numerosas construcciones, por todo el territorio quebequense, de edificios públicos en las diez regiones administrativas. Ya se manifestaba la tendencia al acercamiento entre el ciudadano y la administración pública.
4. Crecimiento rápido de los efectivos de la administración pública, los cuales, incluyendo el personal de las redes de educación y asuntos sociales, ascendían a 300,000 personas, o sea el doble de las que había hacia 1965.
5. Aparición de un fuerte movimiento sindical, orientado hacia la mejora de las condiciones laborales de sus miembros, en particular la seguridad de empleo de los sindicados.
6. Ejercicio mayor del papel del Estado-empleador y del Estado-legislador en la fijación de las condiciones laborales, hasta el punto de que los organismos descentrali-

zados desempeñaban un papel secundario en esta cuestión.

7. Presencia de un ciudadano que se acogía cada vez más al estado de bienestar y, para quien, dado el nivel de imposición del que era objeto, esperaba que todas sus necesidades fueran cubiertas por los diversos niveles de organismos (centralizados y descentralizados, gobiernos locales y centrales).

Finales de los Años 70

En los últimos años de la década del 70, se manifestaron signos precursores de un contexto de restricciones que tendrían incidencia sobre la gestión de los recursos humanos. En un contexto en que la economía mundial provocaba tipos de intereses elevados, en un contexto en que el financiamiento de los compromisos anteriores constituía una fuente de gran preocupación para todos los niveles de gobierno, en un contexto en que se veía la agonía de los megaproyectos, se manifestaban ya los síntomas generadores de desafíos para los gestores públicos:

1. Abundancia de mano de obra calificada, fruto de la accesibilidad a la educación durante los años 60.
2. Penuria de puestos nuevos para todos esos diplomados, lo cual se traducía en una fuerte tasa de desempleo entre los menores de 25 años y una falta de movilidad para los que tenían ya un empleo.
3. Administración pública relativamente joven de edad, pero mayor por la experiencia.
4. Ciudadanos cada vez más exigentes y críticos para sus

administradores públicos y que percibían cada vez más los límites de la "capacidad de realizar" de nuestros gobiernos y sus administradores.

5. Necesidad de elegir programas en nuestras administraciones públicas.

Principios de los Años 80

A principios de 1980, aparece verdaderamente el período de restricciones. Pese a los signos precursores, nos azotó con fuerza. Como el fabulista La Fontaine, se puede afirmar que "no murió nadie, pero todos sufrieron"... Se manifestó sobre todo por lo siguiente:

1. Bloqueo de las condiciones laborales para los empleados estatales y paraestatales.
2. Poder adquisitivo disminuido para los trabajadores, dado el aumento anual de la inflación.
3. Disminución de los puestos de trabajo en la administración pública (aproximadamente el uno por ciento por año en los últimos 5 años).
4. Capacidad de imposición casi en el límite que puede absorber el ciudadano.
5. Ciudadanos que se vuelven severos y críticos con respecto a la administración pública.
6. Necesidad de reestructurar programas gubernamentales, incluso de abolirlos.
7. Necesidad de estudiar formas de gestión menos centrali-

zadas y menos reglamentadas, con objeto de acercar al ciudadano a los servicios que pueda ofrecer el Estado.

Impactos de la Crisis sobre la Gestión de los Recursos Humanos

En presencia de estas manifestaciones muy frecuentes en Québec y en todo Canadá, se planteó de forma aguda el problema de la gestión de los recursos humanos. ¿Cómo podían los administradores de la gestión de la abundancia transformarse en gestores de la escasez? ¿Cómo podían esos mismos administradores influenciar las opciones políticas que requerían las circunstancias? ¿Cómo, esencialmente, acostumbrarse a hacer más con lo mismo? Incluso en algunos sectores, ¿Cómo hacer más con menos? ¿Cómo llegar a utilizar de forma óptima los recursos humanos disponibles? Estos son algunos de los problemas con los que nos vimos confrontados a principios de los años 80 y con los que seguimos confrontados.

Durante un reciente simposio organizado por la ENAP, el presidente y director general de una importante empresa del sector de la alimentación de Québec, empresa cuyo éxito es la envidia de sus competidores, habló a su auditorio del tercer tipo de empresa, definido por los autores Archier y Sérieyx. Ante las reacciones unánimes del numeroso auditorio que participaba en el simposio, permítanme que les cite los principales elementos de las declaraciones de ese líder del sector privado en lo tocante a la gestión de los recursos humanos.

“A. Asegurar la formación del personal a todos los niveles, con la instauración de seminarios de acogida prolongados y otras actividades integradas que permitan transmitir los mensajes. Si se busca una capacidad de reacción sumamente rápida, cada trabajador tiene que conocer las diversas fases por las que ha de pasar el producto, desde su concepción hasta su venta.

- B. Modificar los enfoques de reclutamiento y promoción internos, los cuales permitirán que la empresa se enriquezca de forma constante con los talentos y las competencias que requiera su evolución.

- C. Innovar en la apreciación del rendimiento del empleado, teniendo más en cuenta su capacidad de escuchar a los demás, su aptitud a hacer caso de las ideas de los subordinados, su deseo de contribuir a los esfuerzos en lugar de afirmar su poder, su habilidad para animar a un equipo y sus cualidades de formador; todo ello con respecto a sus propias realizaciones y a resultados obtenidos de los que lo rodean.

- D. Olvidar los planes rígidos del pasado y asegurar una gestión dinámica de las carreras, estableciendo trámites, planes de carrera, que permitan que el personal se desarrolle dentro de la empresa y entrevea carreras alternativas.

- E. Poner mucho más énfasis en la formación de su personal. Cuando una empresa como Toshiba dedica más del 10 por ciento de su masa salarial a programas de formación, ya no se puede hablar de tendencias. Es una realidad nueva con la que hay que vivir, so pena de verse distanciado en poco tiempo.

- F. Asegurar el enriquecimiento de las responsabilidades en todos los niveles y, sobre todo en los inferiores. No existe panacea para llegar a ello, pero unos enfoques diversificados permitirán que las empresas desarrollen su propio modelo. Para algunos, consistirá en la utilización de círculos de calidad o el enfoque sociotécnico y, para otros, serán los grupos de trabajo autónomos o semiautónomos, círculos de pilotaje, etc.

- G. Asegurar el establecimiento de nuevos modelos de comunicación y concertación. Los japoneses, por ejemplo, diseñan organigramas de comunicación en los que figura la articulación de las diversas reuniones que permitan la concertación. La comunicación misma pasará de lo escrito a la imagen, de lo impreso a lo electrónico. Las publicaciones de empresas desaparecerán en provecho de la comunicación video. La información se hará mucho más directamente con el conjunto del personal. Mucho más visible, el gestor de mañana deberá ser un excelente comunicador: de ello dependerá su liderazgo."

Deseo hablarles brevemente de la gestión de los recursos humanos desde el punto de vista del reclutamiento, de la movilidad, del rendimiento y del desarrollo y, comunicarles modestamente nuestra situación en esta área.

Reclutamiento

En período de restricciones, el reclutamiento es una operación casi inexistente. En 1983, Québec contaba con 2,708 ejecutivos superiores, empleados de los ministerios y organismos regidos por la Ley de Administración Pública. En 1984, había solamente 9 más. Dado el número de salidas, por causas diversas, hubo, en 1983-1984, 110 nuevos ejecutivos superiores, de los cuales 99 eran fruto de un ascenso interno. Estas cifras bastan para mostrar la importancia del problema. La administración pública ya no recluta. Menos mal que creamos algunas sociedades estatales, sin las cuales la situación sería irrisoria, sobre todo si se considera la abundancia de la mano de obra calificada que está buscando trabajo.

Hacia fines de los años 70, se creó un organismo: el Instituto de Reclutamiento y Selección del Personal. En 1984, con la

nueva ley sobre administración pública, se modificó dicho organismo, que ya lleva el nombre de "Instituto de Recursos Humanos". Esto constituye una evolución importante en la gestión de los recursos humanos en Québec. Lo esencial de la nueva ley refuerza la implicación de los ministerios y organismos en la gestión de sus recursos humanos.

Movilidad

En lo tocante a la movilidad del personal, el período de restricciones dio ocasión de ir adelante. La presión que ejercen los personales desde hace algunos años, se explica con la acumulación de años de experiencia en la administración pública y, con frecuencia, la acumulación de años de experiencia en el mismo puesto. A título indicativo, mencionemos que, a nivel del personal de encuadre, la media de edad de los ejecutivos superiores se situaba, en 1984, en 45.5 años y, esas mismas personas tenían una media de 13.3 años al servicio de la administración pública de Québec. Cuando se sabe que esos ejecutivos superiores tienen ante sí otros 15 o 20 años de servicio, comprenderán ustedes por qué la movilidad reviste una importancia capital en la gestión de los recursos humanos.

También en 1984, la movilidad horizontal dentro de la administración pública alcanzó cerca del 20 por ciento de los efectivos del personal de encuadre, o sea un nivel nunca alcanzado en los últimos diez años. En período de restricciones, la movilidad intraorganizacional suele ser mayor que la movilidad interorganizacional o intersectorial. Esta perspectiva de movilidad debe ser considerada como uno de los efectos positivos de la crisis que hemos vivido y se sitúa decididamente en la vía de utilización óptima y del desarrollo máximo de los recursos humanos de una organización.

Rendimiento y Desarrollo

Fue a nivel de la apreciación del rendimiento de los personales donde más convidó la crisis al conjunto de los gestores. Dada la presión cada vez más fuerte del ciudadano sobre la calidad de los servicios, dada la presión cada vez más fuerte para la utilización máxima de los recursos disponibles, dado también el establecimiento, en 1979, de un nuevo sistema de evaluación basado en la realización de los objetivos fijados, se incitaba a los gestores a apreciar el rendimiento de sus empleados.

En Québec, el concepto de apreciación del rendimiento hace hincapié en dos aspectos: el grado de alcance de los resultados previstos y la determinación de medios apropiados para el perfeccionamiento y el desarrollo para obtener un aumento del rendimiento.

En una coyuntura en que, hoy en 1985, los signos y los hechos no mienten, el recurso humano llega a ser el capital primero de las organizaciones. En una coyuntura en que el personal de encuadre no irá aumentando; en una coyuntura en que la presión del ciudadano, consumidor de un bien público o privado, se hace sentir sobre la organización dispensadora; en una coyuntura en que se evalúa el rendimiento cada vez más en función de la productividad; en una coyuntura en que, quiérase o no, se está realizando la ósmosis público-privado, se invita a las organizaciones a invertir más en el desarrollo de sus recursos. También se les invita a evaluar el impacto de las inversiones consentidas sobre los resultados de la organización y a mantenerse en el pelotón de cabeza. Pero todas pueden estar en una zona de rendimiento que supere lo corriente. En eso, este enfoque quebranta la filosofía subyacente a la normalización. ¿Y por qué no? ¿No es posible tener un 60, un 70, e incluso un 80 por ciento de los individuos que den un rendimiento superior a lo que se preveía?

¿Y no es posible también tener organizaciones (el 60, el 70 ó el 80 por ciento) cuyos resultados superen los anteriores? Para alcanzar esto y, hay cada vez mayor consenso a este respecto, es seguro que el buen rendimiento, la motivación del personal, el grado de innovación y experimentación de los individuos y la eficiencia, son el resultado de un desarrollo integrado de los recursos humanos.

Emergencia de Nuevas Realidades

Antes de hablar de los desafíos que se plantean para los gestores de hoy, me gustaría apuntar tres conceptos que el período vivido ha puesto particularmente en evidencia: los de calidad de vida en el trabajo, de productividad y de servicio a la clientela. Y créanme ustedes: en administración pública, la gestión tradicional de los recursos humanos no estaba impregnada de estas corrientes de gestión. Esto demuestra que, en una era de abundancia, es frecuente que olvidemos a aquéllos por los que existimos y a aquéllos con quienes trabajamos. Lo mismo que en la vida diaria, una adversidad nos confronta a menudo con las duras realidades, con las verdaderas realidades. En período de restricciones y en administración, no se nos deben escapar estas realidades.

Calidad de Vida en el Trabajo

Durante los últimos doce años, el concepto de calidad de vida en el trabajo experimentó un desarrollo casi exponencial. Los estudios de Davis, en los Estados Unidos de América, y de Trist, en Canadá, inspirados en el crecimiento vertiginoso de un país como Japón, contribuyeron a la importancia de este concepto en la gestión de los años 80.

Jacques Mathieu, primer director del perfeccionamiento en la

ENAP y asesor en administración pública, realizó varias investigaciones al respecto en Québec. Acerca del gestor y de la calidad de vida en el trabajo, escribe lo siguiente:

“Hay que modificar la concepción de la gestión, incluso la filosofía de la gestión de la mayoría de los administradores. Un nuevo estilo de dirección, la capacidad de sacar provecho de las disensiones, la paciencia de escuchar, el arte de comunicar, la confianza en los hombres: éstas son las cualidades que han de adquirir los administradores para dirigir una organización hoy día.

Pensándolo bien, los administradores no pueden elegir: o cambian ellos, o se mantendrá y, probablemente se acentuará, la tendencia actual de intervención gubernamental en materia de relaciones laborales, la cual roe cada vez más y de forma significativa las particularidades creadoras de toda organización.

En este caso, no hay que tomar un efecto por causa: la intervención gubernamental no es responsable del deterioro del clima laboral y de la disminución de la productividad, como declaran algunos; se debe más bien al hecho de que los administradores se niegan a cambiar y a modificar su manera de administrar que ha llegado a ser anticuada.

La productividad y la calidad de vida en el trabajo son conceptos complementarios, interrelacionados e interactivos. A no ser que se sustituyera a todas las personas por robots, no se puede aumentar la productividad de una organización, ni siquiera mantenerla a un nivel constante, sin la invención y la realización de medios aptos a mejorar la calidad de vida en el trabajo.

Entre todos los factores que influyen en la vida en el trabajo, la calidad y la cantidad de trabajo, hay siete que son estratégicos, particularmente en los años venideros. Expresan la recompensa económica por el trabajo realizado, la satisfacción psicológica y las necesidades sociales ligadas al trabajo. Estos factores son:

1) La remuneración; 2) los beneficios sociales; 3) La seguridad de empleo; 4) el horario de trabajo; 5) el stress (tensión); 6) la participación; y 7) la democracia en el trabajo.

Ninguno de estos factores es totalmente nuevo. Lo que sí es nuevo, son las relaciones que se tejen entre cada uno de estos factores. Lo que es nuevo es su planificación dentro de un sistema, lo cual tiene por efecto el darles una importancia relativa. Lo que es nuevo, es el hecho de considerarlos todos juntos según un enfoque sistémico y desde un punto de vista holístico."

En Québec, como en todas partes en Canadá, cada vez más están naciendo comités de calidad de vida en el trabajo, lo cual denota el interés de los empleados y de la organización por asociarse para alcanzar los objetivos de la organización.

La Productividad

No puede uno intervenir en un coloquio como éste sin tratar un poco de la productividad, pero vista aquí bajo el ángulo de la gestión de los recursos humanos. En términos económicos, la productividad se refiere al rendimiento económico de una organización. La productividad a la que me refiero aquí, está más bien ligada a la utilización óptima de los recursos en un contexto de restricciones.

La crisis puso de relieve la subutilización de los recursos de nuestras administraciones públicas. Y hace ya algunos años, la Comisión Lambert, en Canadá, hizo hincapié en este problema contemporáneo de nuestras administraciones públicas. Por ser nuestras organizaciones públicas las más de las veces enormes máquinas burocráticas, resultaba fácil trabajar durante mucho tiempo a la sombra de la organización en un contexto de anonimato. No es el caso hoy día y, fue la crisis la que obligó a los dirigentes y gestores a estudiar esta cuestión de forma positiva.

En 1983, Arnold Judson, eminente consultor en varios países sobre la productividad de las organizaciones, escribió:

“Son frecuentes los casos en que los dirigentes desatienden ocasiones importantes de mejorar su productividad. Muchas veces, los industriales no utilizan de forma óptima el trabajo de los funcionarios; es decir, de este grupo cada vez más importante que constituyen los empleados y técnicos. Tampoco prestan atención a las interacciones decisivas entre las distintas funciones de la empresa; por ejemplo, entre la concepción del producto y la producción, entre la comercialización y la producción. Por ello, no utilizan de forma eficaz y coherente los recursos de la empresa en materia de organización, de finanza, de control y de personal. Se pueden esperar de una acción de este tipo beneficios mucho más considerables que los que se pueden alcanzar con una acción específica, limitada a una sola función.

Tomemos como ejemplo el caso de una gran empresa estadounidense especializada en la producción de medianos y grandes equipos eléctricos. Un grupo dirigente joven y modernista había decidido mejorar la producción automatizando algunas operaciones costosas en mano de obra, introduciendo la concepción asistida por ordenador en las oficinas de estudio, reduciendo los costos globales de los materiales y mejorando el programa de

control de la calidad. En su conjunto, esos esfuerzos habían producido, en un período de tres años, una mejora del 17 por ciento en la productividad.

No obstante, el equipo dirigente tardó en darse cuenta de que sus dos ramas de actividad requerían prioridades distintas. La rama que fabricaba equipo grande debía dar prioridad a la calidad, mientras que la rama que producía el equipo menos pesado debía concentrar sus esfuerzos sobre los costos. Sin embargo, desde siempre se había orientado el sistema de producción de ambas ramas hacia la calidad y se había organizado con vistas a responder rápidamente a cambios en la demanda en materia de concepción del producto. Cuando, finalmente, la dirección reconoció la especificidad de las necesidades de sus dos líneas de productos, pudo encontrar medios para mejorar la productividad de manera significativa."

Pese a que el punto de vista y la experiencia de Arnold Judson procedan más bien del sector privado, sus palabras se pueden aplicar a las organizaciones públicas dispensadoras de bienes y servicios. En nuestro caso, como en la empresa privada, siempre es el ciudadano, el consumidor, el que al final enjuicia. En este último caso, es este mismo ciudadano el que juzga su administración pública y sobre la productividad de sus administradores públicos.

Servicios a la Clientela

Por último, me gustaría hablarles brevemente de lo que nosotros llamamos los servicios a la clientela; es decir, al ciudadano. En los próximos días, mi colega, Ghislain Théberge, tendrá ocasión de tratar de este tema, dada su experiencia significativa en este sector, con las pequeñas y medianas empresas de Québec.

Durante los últimos cinco años, en Québec se puso en tela de juicio la cuestión de crear, abolir o reestructurar organismos. Para resumir, se puede afirmar que la cuestión fundamental que siempre se planteó para nuestros administradores, es la razón de ser de tal o cual organismo. Y cuando se habla de razón de ser, se toca directamente la cuestión de la clientela a la que se ha de servir.

Durante los últimos años, asistimos a campañas de publicidad centradas en el acercamiento entre el ciudadano y el Estado. También asistimos a la creación de programas de perfeccionamiento centrados en los servicios a la clientela. Incluso asistimos a la creación de un ministerio encargado de evaluar las relaciones de los organismos con los ciudadanos. O sea que, en Québec, el concepto forma ya parte de la vida diaria del administrador público. Ya no puede uno trabajar en la administración pública quebequense y canadiense sin tener entre sus primeras preocupaciones la calidad de los servicios que se brindan a los ciudadanos. Es innegable que fue la crisis la que situó este concepto en el primer puesto en los discursos y en la realidad.

Conclusión

Para concluir, me gustaría dirigirme a ustedes en su calidad de gestores, pues la gestión de los recursos humanos en una organización pasa ante todo por el gestor. Si se quiere mejorar un poco la gestión de los recursos humanos, creo sinceramente que es imprescindible dirigirse directamente a los gestores.

Alvin Toffler, en su último libro, *The Adaptive Corporation*, habla de la empresa y de la organización como de un sistema que necesita un nuevo enfoque de liderazgo. La era de la autoridad que se inspira en el liderazgo carismático y formal, sin ser anticuada, tiene menos carácter de permanencia que antes.

Necesitamos gestores que se adapten, que sean capaces de una gestión intuitiva y creadora. Necesitamos gestores para quienes el recurso humano de la organización constituya el primer recurso. Necesitamos gestores que capten en toda su dimensión el entorno político-administrativo en el que evolucionan. En resumen, necesitamos gestores que sepan escuchar, comunicar, actuar y decidir.

Los desafíos que se nos brindan hoy serán las realidades de mañana. Los gestores de mañana serán los mismos gestores que hoy. Y mañana será distinto de hoy en nuestras administraciones públicas, al menos en Québec.

Este es el desafío al que nosotros, gestores, tenemos que responder.