

Planeación del personal del sector público en los Estados Unidos*

A. Lee FRITSCHLER
Andrew W. BOESEL
Ernest A. ENGELBERT

INTRODUCCION

No forma parte del proceso gubernamental de los Estados Unidos el planeamiento completo y coordinado de la provisión de personal para el sector público. Sin embargo, no deja de haberlo en buena medida, y aumentan continuamente la amplitud y el alcance de tal planeamiento. Va creciendo el número de organismos gubernamentales y privados que se interesan en planear el personal y, a la vez, en formar las instituciones necesarias para que tal planeamiento sea eficaz. La importancia de esta labor va resultando más evidente conforme el gobierno, en todos sus niveles, ejerce mayor impacto sobre la economía y gasta más en el pago de sueldos y beneficios a sus empleados. El empleo en el sector público tiene gran importancia económica; casi uno de cada seis trabajadores norteamericanos es empleado del Estado.

El gobierno nacional estadounidense no ha hecho mucha planificación nacional en la mayoría de los sectores: por ejemplo, en el de personal, en el del uso de la tierra, en el de la vivienda y en otros campos semejantes. Con excepción de los tiempos de grandes guerras, el gobierno no ha esta-

blecido los mecanismos ni ha obtenido el mandato legislativo para emprender actividades completas de planeamiento.

En vez de planificar bien la utilización de recursos, el gobierno confió en la mecánica del sistema de mercado libre. En segundo lugar, el gobierno nacional ha dejado las obligaciones de la planificación de programas a los gobiernos estatales y locales, o a otras instituciones. En tercero, la mayoría de los gobiernos no han podido decidir a qué dependencia u oficina se ha de encomendar el planeamiento.

No se determinó si la planificación debe estar a cargo de una agencia especial o de una unidad planificadora general y de gran ámbito. En vista de las circunstancias diversas, los diferentes gobiernos han resuelto este asunto de maneras muy variables.

El obstáculo más importante al hacer una buena planificación de personal para el sector público sigue siendo la generalizada creencia de que los desequilibrios entre la oferta y la demanda se corrigen por sí solos. Pero con una fuerza de trabajo al servicio de gobierno, que pasa ahora de los 13.5 millones de empleados, no bastará ya la simple acción del mecanismo del mercado libre.

* Traducción del original en inglés de Alfonso Castaño.

1. ¿Hace el país un esfuerzo deliberado para elaborar proyecciones del personal que requerirá el servicio público, sobre todo el de profesionales, empleados administrativos, técnicos, y otros especialistas? ¿Se reflejan las necesidades de personal en las proyecciones del desarrollo nacional y en los presupuestos? Si hay excedentes de varias categorías, ¿se trata en los planes la cuestión de su aprovechamiento o desarrollo?

La planificación del personal para el sector público, en los Estados Unidos, se lleva a cabo en una forma fragmentada y especial para cada caso. Hay varios organismos de los gobiernos federal, estatales y locales que hacen algún tipo de planeamiento de personal, pero en general esa labor no está coordinada. Además, hay poca coordinación entre los diversos organismos del mismo gobierno.

Aparte de la vasta serie de dependencias gubernamentales que intervienen en uno u otro aspecto de la planificación de personal para el sector público, hay también muchos grupos de interés público y muchas asociaciones profesionales que planifican de alguna forma. Esa planificación va desde la proyección general de necesidades hasta las muy elaboradas proyecciones de la oferta y la demanda para grupos especializados de empleados.

Las instituciones de educación superior tienen también su interés en el proceso del planeamiento. Como los estudiantes empiezan a pensar en el ejercicio profesional que seguirá a la terminación de sus estudios, los colegios superiores (*colleges*) y las universidades deberán acoplar mejor el número de egresados con la disponibilidad de empleos. En épocas de desempleo

relativamente alto ese acoplamiento resulta más difícil. Algunos organismos del sector privado también planifican de algún modo las necesidades de personal. Cientos de empresas de investigación y asesoría proporcionan al gobierno servicios de este tipo a cambio de una cuota.

El gobierno federal interviene en el planeamiento de personal de tres maneras diferentes.

Primera: algunas dependencias federales, como la oficina de estadísticas del trabajo, perteneciente a la Secretaría del Trabajo, o la oficina de censos de la Secretaría de Comercio, desarrollan y modifican continuamente las proyecciones del personal que necesitarán varias industrias o profesiones. Esas dependencias, lo mismo que otras más, recogen también datos referentes a la oferta y la demanda efecti-

Segunda: cada una de las dependencias federales formula sus propios planes de personal, donde se contienen proyecciones del total de fuerza de trabajo que necesitará el gobierno federal. Esas proyecciones toman en cuenta los datos de cambio de personal, los índices del crecimiento anual y la realización práctica de nuevos programas del gobierno. En otro aspecto de la planeación de personal que hace la Comisión del Servicio Civil, se incluye la situación matemática (actuarial) de sus sistemas de jubilación y concesión de otros beneficios marginales. Los planes de la dependencia federal y de la Comisión del Servicio Civil ejercen un efecto directo sobre los presupuestos de operación. Se establecen topes para personal. Los salarios y los beneficios constituyen normalmente la parte mayor del presupuesto de cualquier dependencia.

La tercera forma en que intervienen las dependencias federales en la planificación del personal son los diversos programas de subsidios o concesiones. Mediante esos subsidios, o contratos en algunos casos, los gobiernos de los Estados y las localidades, o lo grupos de interés público, planifican las necesidades del personal en varias partes de la nación. Los fondos de ayuda o subsidios proceden de varias dependencias federales tales como la Secretaría del Trabajo, la Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos y la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, organismos que apoyaron (y siguen apoyando) esta clase de actividades planificadoras en el sector público. Entre los programas federales, el de mayores alcances es la recién promulgada Ley de Empleo y Adiestramiento Completos (CETA), administrada por la Secretaría del Trabajo; la Ley de Personal Intergubernamental (IPA) estipula la concesión de subsidios a los gobiernos estatales y locales para proyectos de mejoramiento de la administración de personal. En algunos de esos proyectos se incluyó la facilitación de medios para planear el personal. Otras dependencias federales utilizan también los subsidios para vigorizar los sistemas y los recursos de administración de los gobiernos estatales y locales.

Aunque cada día se planifica más el personal, rara vez ejerce esta labor un efecto directo sobre los presupuestos y las decisiones del desarrollo. Que los gastos en personal cobran importancia creciente, es algo reconocido cada vez por más personas, pero ese reconocimiento no ha desembocado en la implantación de un proceso, válido para toda la nación, de planeamiento de personal.

Con las fluctuaciones de la economía se producen periódicamente situaciones de escasez o de excedentes, y hay pocos mecanismos para corregir esos desequilibrios. A falta de ellos, en la mayoría de los casos es el mercado el que actúa gradualmente para reajustar la situación de la oferta y la demanda.

En algunos de los mecanismos existentes hay programas de reeducación, así como el programa de compensación básica por desempleo proporciona cierta asesoría de trabajos. En los primeros años del decenio que empezó en 1970 podemos encontrar un ejemplo de programa experimental destinado a remediar un exceso de oferta de personal dentro de una ocupación. Con la baja del negocio aeroespacial quedaron desplazados gran número de ingenieros y científicos. La Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano proporcionó fondos para adiestrar a esos individuos y destinarlos a iniciar labores en ciudades donde había escasez de técnicos.

2. ¿Qué dependencia o dependencias están encargadas de planificar el personal para el servicio público? Para la planificación ¿qué instituciones de educación y adiestramiento son responsables del desarrollo, antes del servicio y durante él, del personal requerido? ¿Cómo intervienen en este proceso los ministerios, los departamentos y las empresas oficiales?

La característica más importante del proceso de planificación es la multiplicidad de elementos que intervienen en ella. En el nivel del gobierno nacional tienen las responsabilidades principales la Secretaría del Trabajo, a través de la Oficina de Estadísticas del Trabajo, y la Secretaría

de Comercio mediante la Oficina del Censo. Para el personal del mismo gobierno federal, el organismo clave es la Comisión del Servicio Civil. Sin embargo, planifican el personal muchas dependencias individuales. En muchos casos esta planificación hecha a nivel de dependencias es más completa y se lleva a cabo con mayor particularidad que la elaborada para el gobierno considerado en conjunto.

En el gobierno estatal o local suelen compartir las actividades de planificación del personal los departamentos de personal, los organismos de planificación general y las oficinas de presupuestos.

En un estudio de la situación de los sistemas de planeamiento de personal que hizo el gobierno del Distrito de Columbia, se revelaron los siguientes resultados:

ESTADO DE DESARROLLO DEL SISTEMA DE PLANEACION DE PERSONAL

<i>Tipos de respondientes</i>	<i>Núm. total de respondientes</i>	<i>Sistemas de planeamiento de personal</i>					
		<i>Desarrollado</i>		<i>Desarrollado en parte</i>		<i>No desarrollado</i>	
		<i>núm.</i>	<i>porcent.</i>	<i>núm.</i>	<i>porcent.</i>	<i>núm.</i>	<i>porcent.</i>
Total	354	15	4.2	103	29.1	236	66.7
Gobiernos locales	200	4	2.0	40	20.1	156	77.9
Corporaciones	109	11	10.1	36	33.0	62	56.9
Gobiernos estatales	28	0	—	12	42.9	16	57.1
Dependencias federales	17	0	—	15	88.2	2	11.8

NOTA: Las designaciones de los sistemas de planificación del personal por su etapa de desarrollo se basan en las respuestas dadas a las preguntas del estudio, en combinación con valoraciones generales de los datos obtenidos en el cuestionario que se formuló y en la información que se obtuvo en el curso de las entrevistas hechas. (FUENTE: D. C. Government, *Manpower Planning: The State of the Art*, April, 1973, p. 4.)

Las instituciones educativas de los Estados Unidos no están coordinadas con la planificación de personal del servicio público. Dentro de los límites de sus recursos, las universidades y colegios superiores pueden adiestrar diversas categorías de profesionales (técnicos forestales, de salud pública, abogados) en la cantidad que se deseen. Hablando en general, su producción de profesionales ha estado go-

bernada por la ley del mercado, esto es, por las oportunidades de empleo que se abran a los egresados de esas instituciones.

Esta falta de coordinación en la educación es peculiar de los Estados Unidos por las razones siguientes: 1) según el sistema federal norteamericano, la jurisdicción primaria de la educación reside en los cin-

cuenta Estados y no en el gobierno nacional; 2) dentro de los Estados, las instituciones de educación superior pueden tener subvenciones estatales o privadas, y hay pocas relaciones financieras entre los sectores oficial y privado; 3) muchas de las normas pedagógicas que rigen para la mayoría de las profesiones las establecen y dirigen asociaciones que conceden los títulos y no pertenecen al gobierno, y 4) los colegios superiores y las universidades dan mucha importancia a la libertad de enseñanza y se esfuerzan en mantener su independencia frente a las reglamentaciones y la intervención del gobierno.

Sin embargo se están produciendo algunos cambios dentro del sistema norteamericano de educación superior que podrían mejorar la planificación de personal para el servicio del gobierno. La Oficina de Educación de los Estados Unidos recopila y publica anualmente estadísticas pedagógicas de cada *college* y universidad, que incluyen el número de estudiantes inscritos, clasificados por la profesión que estudian.

Las asociaciones de educación profesional, como la Asociación Norteamericana de Colegios Médicos, la Sociedad Norteamericana de Educación de Ingeniería, el Consejo Norteamericano de Educación para el Trabajo Social y otras más, calculan continuamente la oferta y la demanda de personal adiestrado dentro de sus respectivas profesiones. Es de esperar que en el futuro los colegios superiores y las universidades utilicen más eficazmente esta información sobre planificación educativa, de forma que se moderen los ciclos de superávit y déficit de profesionales para el servicio público.

3. ¿Qué métodos o técnicas se usan para

determinar?: a) el número y las categorías actuales de posiciones, agrupadas por clases de calificaciones requeridas, b) la suficiencia de la oferta de personas calificadas, c) las proyecciones de esas posiciones de personas en todos los cambios que se puedan prever para los años futuros, d) la probable disponibilidad de personas que reúnan los requisitos necesarios para satisfacer las necesidades previstas según los actuales planes de educación y adiestramiento (incluyendo las provisiones de jubilación y otros cambios de personal), e) el número de personas nuevas, agrupadas en categorías, que se deban preparar, o los empleados actuales que se habrán de reeducar para llenar las necesidades calculadas y f) la designación de instituciones de educación y adiestramiento encargadas de la preparación del personal que está ya en servicio o que va a entrar en él.

Varía mucho la complicación de los sistemas de planificación de personal para el sector oficial. En algunos casos se apoyan en proyecciones muy rudimentarias y elementales; en otros en cambio, las dependencias y los gobiernos han formulado técnicas de proyección complejas, de base matemática.

Es claro que casi toda la planificación de personal se hace de una forma relativamente simplista. Independientemente de las técnicas de proyección que se usan, en los varios estudios hechos se ve con claridad que los niveles de personal del sector oficial, sobre todo los del gobierno estatal y local, constituyen la sección del mercado del trabajo que crece más rápidamente.

PORCENTAJE DE TÉCNICAS UTILIZADAS PARA LA ELABORACION DE PERSONAL
SEGUN EL TIPO DE RESPONDIENTE

Tipos de respondientes	Total de técnicas*	Tendencias pasadas y/o mejor juicio	Técnica de proyección		Otras
			Análisis de regresión	Investigación de operaciones**	
Total	100.0	65.7	10.7	15.3	8.4
Gobiernos locales	100.0	70.0	3.3	20.0	6.7
Corporaciones	100.0	67.5	10.8	13.6	8.1
Gobiernos estatales	100.0	50.0	25.0	25.0	—
Dependencias federales	100.0	56.5	17.4	13.0	13.0

(FUENTE: *Ibid.*, p. 6).

* No todos los porcentajes son la suma exacta, por el redondeo de cifras.

** Se incluyen el análisis de Markov Chanin y la técnica Delphi.

Dentro del empleo en el servicio oficial, el sector de la fuerza de trabajo que crece con más rapidez es el de los empleados administrativos, profesionales y técnicos (APT). En un estudio que hizo en 1969 el Centro Washington para Estudios Metropolitanos, por encargo del Consejo Washington de Gobiernos Metropolitanos, se señaló que, en algunas jurisdicciones principales, la fuerza de trabajo denominada APT se duplicaría en el decenio de 1970 a 1980.* Este crecimiento se expresaba en términos absolutos. En los datos no se tomaba en cuenta los índices de cambio de personal. Así, en realidad, el número de personas que se contratarán durante el decenio será mayor que el de empleos.

A causa de la heterogeneidad de la edu-

cación superior, no existe un sistema nacional o estatal para designar qué instituciones educativas deberán preparar gente para el servicio público, tanto en la etapa previa a ese servicio como en el desempeño de él. Los colegios superiores y las universidades, sobre todo los que tienen apoyo privado, determinan en lo individual si desean poner especial énfasis en la educación para el servicio público. Toman sus decisiones basándose en varios factores, sobre todo las necesidades de personal que haya en la localidad, en la región o en el país para cada profesión en particular; la infraestructura educativa de la institución, y la base y apoyo académico para determinados programas profesionales; la medida en que ofrezcan programas semejantes otras instituciones educativas situadas dentro de la zona inmediata, y los costos económicos que impondría un programa de calidad. En los últimos años al-

* Andrew Boesel y A. Lee Fritschler, *Local Government Manpower Plan for Metropolitan Washington*.

gunos estados han tomado la iniciativa y han fundado nuevas universidades dedicadas primariamente a dar educación para el servicio público; otros han fomentado nuevos programas profesionales dentro de las universidades, con el fin de satisfacer más eficazmente las necesidades de personal para dicho servicio público; sin embargo, todos ellos son casos excepcionales y no forman una tendencia. Así, en la actual situación, los colegios superiores y las universidades sólo tienen contactos informativos con los organismos de planificación gubernamental que se esfuerzan en proyectar sistemáticamente las necesidades de personal para el servicio del Estado.

4. ¿Qué papel desempeñan la administración pública del país u otras escuelas, institutos o centros de preparación para el servicio público —si es que alguno desempeñan— en la planificación del personal y la educación? ¿Cuál debería ser su función? ¿Qué papel tienen o deben tener las universidades, si les corresponde alguno?

Como se hizo notar en las respuestas dadas a las preguntas anteriores, las instituciones norteamericanas de enseñanza superior no participan en ningún sistema coordinado de planificación del personal para el servicio público. Por consiguiente, las escuelas y los programas de administración o de servicio público preparan actualmente a menos del diez por ciento de los profesionales que ingresan cada año en el gobierno. En segundo lugar, las jurisdicciones que dan empleos no han establecido puestos de ingreso designados primariamente para los graduados en administración pública, como han hecho con los de otras muchas profesiones. En tercer lugar, la administración pública no se ha

considerado como campo profesional ni dentro de las instituciones educativas ni dentro de las dependencias del gobierno. Finalmente, la educación para la administración pública ha sido tan amplia y diversa en sus alcances que han quedado oscurecidas las funciones y las atribuciones específicas del administrador público.

Desde hace pocos años, sin embargo, las escuelas y los programas de administración y de servicio públicos han comenzado a reformar su campo profesional con el fin de dar mayor influencia a toda la gama de la educación y el adiestramiento para los servicios del gobierno. Entre los últimos acontecimientos que revisten importancia en este aspecto están los siguientes:

1. El establecimiento de la Asociación Nacional de Escuelas de Asuntos y Administración Públicos (NASPAA), que abarca aproximadamente ciento treinta instituciones en las cuales se incluyen virtualmente todos los programas educativos importantes para la administración pública del país. Esta asociación empieza ahora a representar a la administración pública en las negociaciones, en cuestión de planificación y desarrollo del personal, con los gobiernos, las agencias de empleos y otras asociaciones profesionales.

2. La adopción de NASPAA de directrices y normas para mejorar la calidad y la consistencia de los programas de concesión de grados de maestría dentro de las instituciones educativas. También se estudia la posibilidad de señalar directrices y normas profesionales para los programas de otorgamiento de títulos de bachiller* y doctor.

* Licenciado en nuestra nomenclatura.

3. La fijación de una matriz de competencias de los administradores públicos, elaborada en torno a los componentes de conocimiento, habilidades, valores y conducta. Esas competencias se formularon en conjunción con varias asociaciones profesionales y con especialistas en la autovaloración de sus capacidades.

4. El acuerdo reciente entre la NASPAA y otras asociaciones profesionales para estudiar, en cooperación con las dependencias públicas más importantes, los problemas del personal profesional, e insistir en las necesidades de los diversos tipos de administradores públicos. Esos estudios se orientarán a dar la información pertinente tanto a las instituciones educativas como a las dependencias del gobierno, para que hagan sus valoraciones de la demanda y la oferta de profesionales al servicio del Estado.

Es evidente que los colegios superiores y las universidades norteamericanas deben desempeñar un papel mayor que el que hoy representan en la planificación y el adiestramiento del personal para el servicio público, si se quieren satisfacer las necesidades nacionales de tal personal. No obstante, en vista de la descentralización y la diversidad de la educación superior en los Estados Unidos, no parece factible por el momento coordinar la operación en todo el país. Por consiguiente, los colegios y universidades, sobre todo en sus escuelas y programas de administración o de servicio públicos, tendrán que darle más importancia a:

1. Hacer más profesional el desarrollo y la preparación del personal público, para que esa actividad conquiste un mejor reconocimiento en el campo educativo, y

dar más apoyo económico, tanto en el seno de la comunidad universitaria como en el de la comunidad gubernamental.

2. Poner más énfasis en conseguir, integrar y propagar las estadísticas del personal público entre todas las instituciones educativas y en todos los niveles del gobierno, para que sus respectivos programas y organismos de adiestramiento estén mejor informados al hacer su planificación y tomar sus decisiones.

3. Mejorar la colaboración entre las escuelas de administración pública y las agencias de empleos del gobierno, a través de asociaciones profesionales como la NASPAA, la ASPA (Sociedad Norteamericana de Administración Pública), la IPMA (Asociación Internacional de Administración de Personal) y otras, para que haya nexos más valiosos que los actuales.

5. ¿Averiguar cuáles son los obstáculos económicos, sociales, tecnológicos o administrativos que le impiden a nuestro país iniciar una eficaz planificación de personal del servicio público y lograr su desarrollo educativo en ese mismo sentido?

Los obstáculos principales para iniciar eficazmente la planificación del personal al servicio del Estado y para lograr desarrollo educativo han sido (y en cierto modo lo siguen siendo), los siguientes:

1. Una estructura educativa y gubernamental diversa y descentralizada, nacida del sistema constitucional y social de la nación.

2. Un sistema mixto de empresa privada y gubernamental, con grandes relaciones

mutuas entre los sectores público y privado, incluso la movilidad del personal. Esto ha redundado en una falta de diferenciación en el planeamiento del personal para el sector público frente a las necesidades del sector privado.

3. Cierta resistencia ideológica a la planificación del personal del sector público (nacida de una herencia anti-gubernamental), por pensarse que eso aumentaría el poder y la influencia del gobierno a expensas del individualismo y de la libre empresa.

4. Insuficiente reconocimiento de la administración y la dirección públicas como disciplina educativa y profesión práctica frente a otras disciplinas y profesiones, de lo cual resulta que no se atienden adecuadamente la planificación ni las necesidades del personal que trabaja para el sector público.

5. La dificultad de obtener los datos escuetos que se necesitan para planificar bien el personal.

6. No se han asignado los recursos necesarios para esa planificación.

Aunque el heterogéneo sistema norteamericano de personal ha servido bien hasta ahora, tendrá que servir mejor en lo futuro si se quieren satisfacer las necesidades cada vez más complejas en este campo.

Ahora es indispensable prestar mayor atención nacional a la planificación del personal público y a la coordinación mejor de los esfuerzos. Así también se necesita más experimentación y desarrollo de técnicas bien elaboradas para hacer las proyecciones del personal que se va a necesitar y para determinar los recursos disponibles.