

Planeación educativa y de personal del servicio público federal canadiense

John J. CARSON

Durante la última década, Canadá ha experimentado un crecimiento extraordinario en su servicio público federal. En respuesta a una demanda que ha crecido enormemente, por parte del público, para extender y ampliar los servicios del gobierno, el número de funcionarios públicos ha aumentado, en los últimos seis años, en 50,000 —de unos 200,000 que había en 1968, a 250,000 aproximadamente, en 1974. Además, Canadá, al igual que el resto del mundo, ha pasado por un increíble periodo de cambios tecnológicos e innovaciones, un periodo que ha presenciado la creación de nuevas aptitudes y especialidades, así como el olvido gradual de muchas de las viejas formas de ejecutar los trabajos. Durante los últimos diez años, Canadá se ha enfrentado también a la tarea adicional de integrar un servicio público bilingüe que cubra las legítimas necesidades y demandas de la sociedad canadiense. Este desarrollo ha planteado y continúa planteando problemas de considerable magnitud para el administrador de personal. En esencia, estos tres acontecimientos han conducido a una conciencia más clara de la crucial importancia que tiene la planeación educativa y de personal o, como se le conoce más comúnmente en Canadá, planeación de personal y desarrollo, para lograr un funcionamiento fluido y un rendimiento adecuado del servicio público.

En el servicio público federal canadiense han existido durante muchos años, y de una u otra forma, muchos de los elementos y técnicas de planeación y desarrollo de personal. Sin embargo, hasta hace diez años, había poca coordinación de las actividades, y existíamos por razón de lo que podríamos llamar "crisis directiva": aunque se hacían algunos intentos por anticipar futuras necesidades de personal y por identificar fuentes de oferta de éste, los resultados de estas tareas rara vez daban como resultado, en forma directa, la creación de programas de adiestramiento y desarrollo; más bien, dichos programas sólo se iniciaban cuando los problemas comenzaban a alcanzar proporciones críticas. Pero en el transcurso de la última década se ha registrado un reconocimiento y una comprensión graduales del hecho de que para alcanzar el éxito, la planeación y desarrollo de personal deben integrarse en un programa coherente de actividades coordinadas que nos permitan anticipar los problemas de personal y desarrollar soluciones antes de llegar a proporciones críticas.

En primer lugar y para dar una idea, la responsabilidad de la planeación educativa de personal está dividida entre tres entidades: la Comisión del Servicio Público, la Secretaría de la Oficina del Tesoro y los Departamentos. Para aquellos que no estén familiarizados con la organización

del servicio público canadiense, la Comisión del Servicio Público es una agencia independiente que tiene la responsabilidad y la autoridad final de proporcionar todo el personal, tanto externo como interno, para el servicio público, así como la responsabilidad de llevar a cabo los programas de adiestramiento y desarrollo. La Secretaría de la Oficina del Tesoro funge como "director general" del servicio público y tiene la responsabilidad concomitante de establecer las políticas y efectuar la evaluación, excepto en las áreas relativas a la oferta de personal. En lo que respecta a los procesos tradicionales de planeación de personal, la Comisión y la Oficina del Tesoro comparten la responsabilidad de determinar las necesidades de personal, sobre la base del servicio en su totalidad, y para analizar la oferta de personal, tanto interno como externo; la Comisión y la Oficina del Tesoro analizan conjuntamente las discrepancias entre la oferta y la demanda, y formulan programas para resolver los problemas identificados; además, la Comisión es responsable de llevar a cabo los programas de adiestramiento y desarrollo iniciados por este medio. Para completar el cuadro, los Departamentos tienen la responsabilidad de proyectar las necesidades de personal dentro de su esfera de operaciones, aunque sus programas de adiestramiento y desarrollo están coordinados con los planes globales de personal. Aquí debe mencionarse también que todos los empleos del servicio público corresponden a alguno de los 74 grupos clasificados existentes, de acuerdo a categorías. Aunque se espera que nuestro programa de planeación de personal se extienda eventualmente a los 74 grupos, nos hemos concentrado más en los 56 grupos que

abarcaban las categorías de ejecutivos de alto nivel, científicos y profesionales, técnicos y personal administrativo que incluyen, aproximadamente, unos 80,000 empleados.

En este contexto de responsabilidades divididas ha funcionado el proceso de planeación de personal del servicio público canadiense durante los últimos diez años. A continuación se señalan las técnicas y programas que han contribuido al proceso:

1. La identificación de necesidades de personal

La identificación de requerimientos de personal implica la necesidad de aplicar técnicas y programas para hacer proyecciones a corto y largo plazo. Considerando en primer término la proyección a corto plazo, corresponde a los Departamentos del proceso presupuestario, especificar sus necesidades de personal, de acuerdo a grupo y nivel, antes de finalizar el año fiscal en curso. Con esta información, la Oficina del Tesoro elabora un **Informe de "Status" de Personal** exponiendo la discrepancia que existe entre la demanda que se ha proyectado para fines de año, y la actual oferta de personal, a principios de año. Aunque los resultados de este trabajo no siempre son precisos, ofrecen un indicador aproximado de los problemas de personal. De acuerdo con esta información, la Comisión elabora un informe que analiza las posibilidades de llenar las plazas a los niveles de la demanda esperada, en base a pasadas experiencias. El resultado de este proceso es la designación de algunos grupos críticos de trabajo, tomando en cuenta las discrepancias más

importantes en la relación demanda-oferta de personal, las dificultades para obtener el personal, o problemas anormales producidos por bajas de personal.

Estos grupos reciben entonces un minucioso escrutinio durante un año, para determinar la causa verdadera y la magnitud del problema. En la actualidad estamos tratando de prever la futura identificación de grupos críticos, con el fin de contar con más tiempo para elaborar soluciones.

Además de lo anterior, la Comisión elabora un Pronóstico de Demanda de Personal, a nivel departamental, para grupos ocupacionales específicos que son, por lo general, aquellos grupos que durante varios años se han considerado como críticos. Utilizando un formato que proporciona la Comisión, se solicita a los Departamentos que determinen en qué forma combinarán sus nuevas necesidades de personal con las bajas y promociones, con el fin de obtener la demanda real de personal, por grupo y por nivel. También se pide a los Departamentos que proporcionen información sobre las áreas de aptitudes y especialidades, dentro de los grupos, para los cuales solicitarán personal. En suma, el Pronóstico de Requisitos de Personal proporciona:

- (i) un esquema de todo el personal que se requerirá durante el año fiscal, para los grupos ocupacionales;
- (ii) el número y clase de personal que requerirán los Departamentos, superior a sus recursos de personal; y
- (iii) las áreas de aptitudes y especialidades que parecen aumentar en los grupos ocupacionales.

El pronóstico de requisitos de personal aquí descrito es un procedimiento relativamente nuevo. Sin embargo, se espera que la información proporcione a los administradores de personal de la Comisión un indicador de la demanda —por áreas de aptitudes y especialidades— que los Departamentos solicitarán en el curso del año. Este conocimiento, a su vez, servirá como base para elaborar inventarios de solicitudes en las distintas áreas de especialización, dentro de los grupos ocupacionales. El resultado que se anticipa es el de llenar las vacantes en un plazo más corto.

Hasta el momento, la mayoría de los pronósticos sobre demanda de personal se han hecho a corto plazo: un año. Sin embargo, se reconoce la necesidad de elaborar pronósticos de demanda a largo plazo, y se están emprendiendo algunos trabajos en esta área. Por otra parte, la Comisión y la Oficina del Tesoro están iniciando la elaboración de proyecciones matemáticas de crecimiento. Aunque este método proporciona poca información desde el punto de vista cualitativo, sí ofrece un indicador aproximado del número de personas que se requerirán durante los próximos 3 a 5 años, sin incluir importantes decisiones de política que pudieran afectar el crecimiento de un determinado grupo. Además, la Comisión y la Oficina del Tesoro están discutiendo la posibilidad de desarrollar una serie de “escenarios” alrededor de los futuros programas de gobierno y las implicaciones que dichos programas pudieran tener en el personal del servicio público. Se elaborarán entonces planes de emergencia para cubrir cualquier “posible eventualidad”.

2. Análisis de la oferta

Por ser la agencia central encargada de obtener personal, la Comisión del Servicio Público es responsable de realizar los análisis necesarios sobre la oferta presente y futura de personal. Con el propósito de cumplir con su misión a este respecto, la Comisión realiza estudios de todos los grupos ocupacionales, con miras a identificar las áreas problemáticas reales o potenciales. Estos estudios cubren tres áreas fundamentales:

- (i) el perfil del grupo; es decir, un esquema del grupo, que cubre elementos tales como edad, sexo, distribución regional o departamental, áreas de aptitudes y especialidades, años de servicio y niveles educativos;
- (ii) el movimiento registrado en el grupo; un estudio de cómo ingresa el personal al grupo, cómo se desplaza dentro del mismo, por traslados o ascensos, y cómo abandona el grupo, por baja, retiro o traslado a otros grupos ocupacionales.
- (iii) analizar hasta qué punto se cubrirá la demanda durante los próximos años.

Además de estos estudios, la Comisión está comprometida, en colaboración con la Oficina del Tesoro, en la formulación de un modelo computado de oferta de personal para el servicio público. El modelo tiene como objeto probar el efecto que tendrán las distintas decisiones de política en la oferta interna de personal, tomando en consideración factores tales como promoción y baja de personal. Se espera que en curso del próximo año será posible

aplicar el modelo para probar los efectos de las decisiones de política, tales como la reducción de la edad de jubilación, de los 65 a los 60 años, o la determinación de la tasa de crecimiento de un grupo.

Como complemento a este esfuerzo, la Comisión también está en proceso de establecer una unidad de análisis de mercado externo de personal. En Canadá se ha registrado un importante aumento y mejoramiento de las fuentes de información sobre la operación del mercado nacional de trabajo. Para mantener al día esta información, la unidad de análisis del mercado de trabajo realizará estudios y análisis que, a su vez, se utilizarán como partes integrales del análisis total de oferta de personal.

3. El análisis de la discrepancia entre la demanda y la oferta y el desarrollo de programas opcionales

Como se mencionó con anterioridad, la Comisión del Servicio Público y la Oficina del Tesoro comparten la responsabilidad de analizar las discrepancias que existen entre la oferta y la demanda, así como de ofrecer soluciones al problema. Si los problemas se refieren específicamente a uno o dos departamentos, éstos también intervendrán en las discusiones. Aunque no es una solución fácil, cuando se determina la necesidad de contar con nuevas aptitudes o conocimientos, el factor que determina si el servicio público "preparará o comprará" la nueva aptitud requerida depende, por lo común, de la disponibilidad de las fuentes idóneas de personal en el mercado externo de trabajo. De igual manera, cuando se decide la necesidad de proporcionar un programa de adiestramiento de

los empleados ya existentes, el factor determinante es si puede obtenerse esa preparación fuera del servicio público a un costo inferior al que representaría llevar a cabo programas internos de entrenamiento. A este respecto, la Comisión del Servicio Público cuenta con una Oficina de Desarrollo y Adiestramiento de Personal que es responsable de llevar a cabo programas interdepartamentales de adiestramiento y desarrollo. La Oficina realiza una "investigación de las necesidades" para determinar la cifra real de personas que se espera que asistan a un curso determinado, y también lleva a cabo un análisis de costo-beneficio de posibilidades alternas de obtener el mismo adiestramiento. En la actualidad, la Oficina ofrece aproximadamente, unos 325 cursos en 75 áreas programadas.

Esta es, en resumen, la forma en que el servicio público canadiense lleva a cabo el proceso de planeación de personal. Hay que señalar, sin embargo, que esta descripción proporciona únicamente los datos básicos de la labor que se está realizando para todos los grupos ocupacionales. En algunos casos se elabora un estudio y análisis más profundo y prolongado de grupos ocupacionales específicos que, por tradición, han presentado problemas de planeación de personal y adiestramiento. Por ejemplo, en los grupos ocupacionales de Ejecutivos de Alto Nivel y Personal Administrativo, se está realizando un plan mucho más amplio. En ambos casos se solicita a los departamentos que proporcionen información cualitativa del rendimiento, el potencial y las posibilidades de promoción del personal empleado en el grupo. Para el grupo de ejecutivos de alto nivel existe también un programa de sucesión para 100% de los empleos al ini-

ciarse el programa anual. Esto permite una mayor dimensión del análisis de la oferta interna de recursos.

El proceso de planeación de personal y adiestramiento ha tenido particular éxito en varias áreas. De especial interés son los dos ejemplos que se citan a continuación. Aunque no todas las técnicas que se han mencionado anteriormente pudieron aplicarse cuando se llevaron a cabo los programas que siguen, si se aplicaron los mismos lineamientos generales:

1. El desarrollo de ejecutivos de alto nivel

Hace algunos años, un estudio de personal reveló la existencia de graves problemas para la obtención de personal para el grupo de ejecutivos de alto nivel. Este grupo, que comprende actualmente 900 de los 80,000 empleados incluidos en la categoría de "funcionarios", representa un papel muy importante para el éxito de los programas de gobierno. El estudio indicó que debido a la baja tasa de nacimientos registrada durante los años de guerra, existía una escasez de funcionarios de 35 a 45 años de edad, que son la principal fuente para cubrir los niveles ejecutivos. La contratación de personal externo tampoco era solución, ya que el problema se extendía también al sector privado. En consecuencia, la Comisión inauguró en 1968 un Programa de Asignación de Carreras para identificar y preparar personas de alto nivel potencial, que se encontraban en etapas iniciales de sus carreras. Los candidatos, que son cuidadosamente seleccionados, participan en un curso, a nivel directorial, de 12 semanas de duración, enfocado hacia las necesidades del servicio público canadiense. En la mayoría de los

casos, el curso va seguido de la asignación de trabajos con una duración de uno a tres años. Estas asignaciones tienen como objeto ampliar la especialización del individuo y probar su habilidad para desenvolverse, de manera efectiva, en trabajos y ambientes nuevos. El éxito del programa puede medirse por el hecho de que en la actualidad, 518 personas han participado en él, de los cuales 91 han sido ya ascendidos al rango de ejecutivos de alto nivel.

2. Adiestramiento en idiomas

Durante los últimos 10 años, el Servicio Público Federal canadiense ha iniciado lo que seguramente es uno de los programas de personal y adiestramiento más ambiciosos jamás emprendidos. A principios de los años 1960 se hizo evidente que para reconocer realmente la dualidad bilingüe del país, era necesario que tanto los canadienses de habla inglesa como los de habla francesa pudieran comunicarse en su lengua materna con el personal del Servicio Público. Además, era necesario asegurarse de que los funcionarios públicos de ambos grupos idiomáticos pudieran realizar su trabajo diario en su idioma materno. El primer análisis de necesidades que se hizo indicó que la importancia del programa era enorme: por lo menos 24,000 funcionarios tendrían que convertirse en bilingües para alcanzar este nivel de servicios. La respuesta evidente era la introducción de un programa de enseñanza de idiomas. Por consiguiente, los primeros programas se iniciaron en 1964 con 42 estudiantes y 5 maestros, cifras que han ido aumentando cada año hasta que a la fecha más de 1,000 instructores están impartiendo clases en nuestras escuelas, de las cuales han egresado más de 7,500 ser-

vidores públicos con un nivel aceptable de conocimientos de los dos idiomas. Esto se ha logrado, en primer lugar, mediante cursos de tres semanas, a los cuales asisten los funcionarios públicos tres veces al año, hasta que son bilingües. Un cambio de política ocurrido el año pasado permite que los funcionarios públicos asistan ahora a cursos de idiomas a tiempo completo, con duración de hasta 12 meses. Se proyecta que en estos cursos de tiempo completo se adiestren 6,000 funcionarios públicos anuales durante los próximos 4 años.

¿Qué hemos aprendido en Canadá a través de nuestras experiencias sobre planeación de personal y educación? En primer lugar, hemos llegado a la conclusión de que para tener éxito, el proceso de planeación de personal debe ser formulado a través de un programa de actividades coordinadas. No hay que esperar a que el problema alcance proporciones críticas para entrar en acción; más bien debemos anticipar cuáles serán los futuros problemas y formular programas que eviten que éstos surjan. Para hacer este tipo de análisis es necesario contar con la total dedicación de los planificadores que tienen el tiempo y los conocimientos necesarios para anticipar los problemas y planear el futuro.

En segundo lugar, hemos comprobado que la planeación de personal y educación, que es un proceso íntimamente ligado a la previsión de cambios tecnológicos y sus efectos sobre el personal, debe, por sí misma, hacer uso de los últimos adelantos tecnológicos como auxiliares de la planeación.

Los modelos computados pueden ser útiles para ayudar al planificador de personal a anticipar la oferta y la demanda. En el

servicio público de Canadá hemos contado también durante los últimos años, con un inventario computado que contiene información sobre las aptitudes e historial de los 80,000 funcionarios públicos con capacidades especializadas o educación superior al nivel secundario. Esto ha con-

tribuido a la obtención y el análisis de información sobre personal. Elementos como estos ayudan en gran medida a los planificadores de personal a ofrecer los importantes servicios que de ellos requiere el Servicio Público cada vez con mayor urgencia.