

LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO PROFESION*

Leonard White

Hace un siglo, la administración de asuntos gubernamentales exigía muy poco de las profesiones, salvo de la educación. Las listas de profesionales estaban integradas por algunos abogados de las oficinas del Departamento de Justicia y de las dependencias estatales del Ministerio Público, unos cuantos ingenieros que participaban en la construcción del canal y la vigilancia de carreteras y caminos públicos, algunos médicos y muy pocos científicos. El resto del servicio público estaba compuesto por funcionarios del orden, recaudadores de impuestos, tenedores de libros, empleados de oficina y mensajeros, bomberos voluntarios y trabajadores ordinarios; en suma, personas que necesitaban sentido común, buen criterio, disposición para trabajar y, en ocasiones, conocimientos de rutinas especiales, pero que no contaban con capacitación técnica ni profesional.

Incremento de los grupos profesionales

Fue en 1830 cuando se organizó el primer grupo profesional en el servicio público de la Unión Americana: el Instituto Norteamericano de Instrucción. La infiltración paulatina de grupos profesionales en el servicio público está marcada por la aparición sucesiva de una

organización profesional o técnica, prácticamente todas ellas en el período posterior a la Guerra Civil y la mayor parte de éstas, a partir de 1900. Por ejemplo, en 1872 se organizó la Asociación Norteamericana de Salud Pública, en 1884 la Asociación de Químicos Agrícolas Oficiales, en 1889 la Asociación Nacional de Bibliotecas Estatales y en 1897 la Asociación de Funcionarios de Alimentos Lácteos y Fármacos. Durante este período, otros grupos profesionales también intentaron penetrar al servicio público. Actualmente la conducta del gobierno depende en gran y creciente medida de hombres y mujeres profesionales. Antes de 1830 el gobierno se encontraba dentro del alcance del ciudadano común y corriente, quien formaba el centro de la filosofía jacksoniana; pero ya en 1930 el gobierno había rebasado las capacidades del ciudadano común, de cualquier grupo o número pequeño de grupos de especialistas.

Un estudio de la expansión de grupos profesionales y científicos en el servicio público, editado en 1933, muestra un rápido crecimiento en número y un aumento considerable en su proporción.¹ En 1896 había aproximadamente 3,600 puestos profesionales y científicos en el servicio federal, o sea, el dos por

* Este artículo apareció originalmente en *The Annals*, No. 34, en 1937, con el título *Administration as a profession*. (Traducción de Mary Lapidus)

¹ D. White, Leonard, *Trends in Public Administration*, capítulo 19.

ciento del total de empleos; en 1907 eran aproximadamente 9,700, 3.4 por ciento, y para 1930 el número había aumentado cerca de 35,000 y el porcentaje era un poco menos del seis por ciento.

El estudio de algunos estados sugiere que se ha manifestado un incremento correspondiente en el número y la proporción de empleados científicos y profesionales en el servicio público de la comunidad norteamericana. El estudio de la naturaleza cambiante del servicio público en Detroit, Michigan, muestra que en 1908 habían sólo 41 cargos profesionales y científicos, en 1918, 319 y en 1931, 1914, incluyendo un grupo de mil enfermeras, la mayoría de las cuales había ingresado en el servicio de la ciudad desde 1918.

Estas cifras ilustrativas confirman la opinión generalizada en el sentido de que el servicio público demanda cada vez más de las clases profesionales y científicas. El estudio posterior de la situación indica que las antiguas profesiones establecidas, como derecho e ingeniería, se están dividiendo para formar muchas especialidades profesionales, algunas de las cuales se encuentran casi exclusivamente dentro del personal público. Al mismo tiempo, surgen nuevas profesiones y encuentran su lugar en el servicio público.

A manera de ejemplo, cabe mencionar que hace cien años el trabajo de los ingenieros empleados por el gobierno se limitaba prácticamente a la construcción de obras y edificios públicos. Actualmente, el gobierno federal requiere especialistas en ingeniería, en campos como: ingeniería aeronáutica, ingeniería catastral, ingeniería automotriz, ingeniería geodésica, arquitectura naval, ingeniería de radio,

ingeniería de tránsito, ingeniería en paracaidismo y vigilancia de rutas aéreas. En otro campo se requieren expertos profesionales en especialidades como agronomía, biología, acuática, microanálisis, micrología y citología.

Mientras tanto, los representantes de dichos grupos profesionales o casi profesionales, como economistas, trabajadores sociales, silvicultores, veterinarios, farmacólogos, contadores, estadígrafos y actuarios, aumentan cada año en número y en importancia.

Cambio en el carácter del servicio público

Por supuesto que todo lo anterior refleja el carácter cambiante del servicio público. El creciente empleo de profesionales y científicos ejerce un efecto muy importante sobre el carácter del propio servicio público y sobre las condiciones bajo las cuales se realizan sus tareas. El espacio no permitirá una evaluación adecuada de esta influencia, pero cabe hacer una breve referencia a algunas de sus características más evidentes.

El desarrollo de empleos profesionales y técnicos acelera la recuperación del servicio público de las áridas tierras del patrocinio. Es por todos reconocido, incluyendo a los dispensadores inteligentes de dicho patrocinio, que es demasiado peligroso poner las operaciones científicas y profesionales en manos de personas incompetentes, y que las repercusiones políticas de dicha práctica podían ser un riesgo demasiado alto. Es natural que las profesiones lleven al servicio público a un grupo de hombres y mujeres con preparación universitaria, dado que la elaboración de los trabajos científicos se asegura exclusivamente en instituciones de educación superior. La calidad

del servicio público se eleva a partir de un servicio basado en educación secundaria, a un servicio que contiene una proporción considerable de personas que cuentan con estudios superiores.

La creciente proporción de servidores civiles capacitados profesionalmente mejora el prestigio y la reputación del servicio público. Crea un medio favorable para el reconocimiento de administradores permanentes no políticos, especialmente capacitados. La evolución del desarrollo histórico aún no origina un amplio reconocimiento de la conveniencia de una creciente concientización y aceptación del rango de personas profesionalmente calificadas en el servicio público.

Definición de administración

¿Qué significa *administración*, según se emplea en este sentido especial? Es un término que se usa ampliamente y a menudo en forma vaga, aunque puede tenerse una definición razonablemente precisa. Un informe reciente de la Comisión de Investigación del Personal del Servicio Público, *Better Government Personal*, describe el término administración de la siguiente manera:

Se ha puesto de manifiesto en los sectores privado y público que toda organización humana compleja requiere correlación, planificación y dirección central, disposición y delegación de funciones. La suma de estas constituye la administración. La administración es en sí un campo definible de conocimientos y experiencias. Posee sus propias tecnologías en desarrollo y demanda aptitudes especiales, capacitación adecuada, experiencia

particular y una aplicación extensiva para poder dominarla.

Henri Fayol, eminente industrial francés y estudioso de las actividades administrativas, definió la administración como el conjunto de previsión, organización, mando, coordinación y control. Es la función que realiza en general la clase administrativa británica, el servicio superior alemán y los servicios coloniales en la mayor parte de las grandes potencias coloniales del mundo. Por una parte, se distingue de la toma de decisiones amplias de políticas por parte de un cuerpo legislativo y, por la otra, de las tareas relativamente sistemáticas de la ejecución cotidiana de políticas establecidas, a pesar de que no se puede trazar una línea limitante con precisión matemática.

El carácter general de la administración fue admirablemente descrito en 1930, en una declaración presentada a la consideración de la Comisión Real Británica del Servicio Civil por la Asociación de Servidores Civiles de la Primera División.

Si es que se va a gobernar en forma óptima, se precisa de la aplicación constante de opiniones remotas y amplias a problemas complejos; de la persecución, en cuanto a cada tema o materia, de líneas de acción definidas, mutuamente congruentes conformadas a la opinión pública y que sea posible seguir las condiciones así como ser oportunamente adecuadas cuando no sea así. Se espera que casi toda decisión administrativa tenga consecuencias que puedan soportarse o surgir mucho después de que termine la gestión del gobierno que tomó dicha decisión o bajo cuya autoridad se tomó. Es función especial del servicio

y deber especial de la clase administrativa de dicho servicio, en su trabajo diario, establecer esas consideraciones más amplias y perdurables en contra de las exigencias del momento, a fin de que la conveniencia parlamentaria de hoy no se convierta en la vergüenza parlamentaria de mañana. Las vacilaciones, la incertidumbre y la incongruencia son síntomas conspícuos de mala administración.

Por tanto, el desempeño eficiente de las tareas administrativas de los diferentes departamentos precisa en todos los casos de un equipo intelectual capacitado de orden superior, mientras que en el caso particular se necesitan poderes desarrollados en una dirección en especial. En algunos ámbitos, lo que más se exige es criterio, *savoir-faire*, percepción e imparcialidad; en otros se necesita un equipo intelectual capaz de dominar rápidamente problemas complejos y difíciles, por ejemplo, en impuestos u otros temas económicos; en otros, imaginación y capacidad constructiva.²

Esta descripción de las tareas administrativas en Inglaterra tienen igual fuerza cuando se aplican en los Estados Unidos. Un examen detenido de la organización de los grandes departamentos y dependencias independientes en Washington, de los principales departamentos e instituciones en el gobierno estatal y de las oficinas centrales de las grandes ciudades, revelará rápidamente los puestos cuyas funciones son de naturaleza administrativa, conforme a la definición de Fayol. Sin embargo, su función no tiene el adecuado reconocimiento ni, en general, los tenedores de estos cargos aprecian el papel particular que desempeñan en la organización administrativa global.

Definición de "profesión"

Surge la pregunta que si los administradores en el sentido fayoliano del término forman ahora una profesión, la respuesta a esta pregunta se relaciona casi completamente con el significado que se da al término *profesión*. Una profesión puede entenderse como una ocupación, en que uno declara ser competente y ejercer en forma permanente; por tanto, vemos referencias a boxeadores profesionales, agentes de bolsa profesionales, periodistas profesionales, maestros de baile profesionales, etcétera. O el vocablo *profesión* puede entenderse en un sentido más exacto como "una vocación en la cual el conocimiento manifestado de algún apartado del saber o la ciencia, se utiliza en su aplicación a los asuntos de otros o en la práctica de un arte fundado sobre la misma."³

Todos reconocen la práctica de la medicina como una profesión; todos están de acuerdo en que la lubricación de un automóvil no es una profesión. Entre estos dos extremos evidentes se encuentran muchos casos difíciles. El arte de la administración descansa en esta área intermedia.

Al aceptar, para efectos de este artículo, la definición más precisa de este término, cabe plantear sus elementos esenciales con mayor detalle en la forma en que generalmente se entienden:

1. Un conjunto de conocimientos organizado que aumenta y se perfecciona constantemente y las técnicas especiales que emanan del mismo.

2 Citado en White, Bland, Sharp y Marx, *Civil Service Abroad*, pp. 19-20.

3 Según el *Oxford English Dictionary*.

2. Facilidades para la capacitación formal en este conjunto de conocimientos y procedimientos.
3. Calificaciones reconocidas para ser miembro de la profesión e identificarse con ésta. En ocasiones éstas pueden establecerse por ley al requerir una licencia para el ejercicio de la profesión; pero no todas las ocupaciones con licencia constituyen profesiones.
4. Una organización que incluya un número considerable de miembros calificados para ejercer la profesión e influir en el mantenimiento de las normas profesionales.
5. Un código de ética donde se definan en general las relaciones de los miembros de una profesión con el público y con otros profesionales dentro del grupo y que normalmente reconozca la obligación de prestar servicios que no se basen exclusivamente en consideraciones económicas.

La posición profesional de los administradores

En el ámbito de la administración local existen, por lo menos, dos casos en que definitivamente están surgiendo modalidades profesionales. Estos son los inspectores escolares y los regentes de ciudades, ambos son administradores en la acepción técnica del término; planean, organizan, mandan, coordinan y controlan. En cada caso existe un conjunto de conocimientos bien organizado y una técnica administrativa especial que se amplía constantemente en alcance y contenido, con base en

la experiencia profesional y en los escritos asentados en revistas y publicaciones profesionales. Puede obtenerse una capacitación formal para cada ocupación, en muchas instituciones de educación superior. Hay requisitos reconocidos para ser designado inspector escolar, pero hasta este momento aún no existen requisitos aceptados para el puesto de regente. En cada caso existe una organización bien establecida, pero en el caso del regente, una minoría importante permanece fuera del campo de influencia de la asociación y al parecer se consideran a sí mismos ejecutivos locales. En este aspecto se diferencian de los inspectores escolares.

Los funcionarios que participan en la administración general de los gobiernos estatales han respondido, aunque ligeramente, a la influencia profesional. Los gobernadores y los funcionarios estatales constitucionales son electivos y con frecuencia sus intereses se basan más en la política, que en la administración. Entre los jefes de departamento, independientemente de las especialidades profesionales que se observen, se inclinan a los grupos más antiguos: el procurador general es abogado de profesión, el inspector de la instrucción pública es un maestro, el director del departamento de salud es un médico. No hay funcionario estatal cuyo cargo corresponda al de regente de una ciudad o de un condado. Con demasiada frecuencia los titulares de instituciones penales y de asistencia son o han sido políticos, por lo general carentes de preparación profesional y rápidamente removidos después de que se produce un cambio en la capital del estado en cuanto al control político. Aunque existen muchas personas profesionalmente capacitadas que trabajan en el gobierno estatal —ingenieros, técnicos de sanidad, estadí-

grafos, economistas, penólogos, bacteriólogos y otros— es muy difícil distinguir un grupo de administradores profesionales en este nivel.

Si se ve el caso de los altos ejecutivos que realizan labores administrativas en el gobierno nacional, estamos obligados a concluir que en la actualidad no forman una profesión. No consideran que pertenecen a una profesión ni los demás tampoco lo conciben así. En efecto, encontramos que muchos funcionarios que desempeñan labores de administración general son reclutados con base en consideraciones políticas y no esperan continuar trabajando en labores administrativas en el gobierno, después del periodo de gestión de su partido. Otros administradores en los departamentos y dependencias federales han subido mediante la capacitación científica y tal vez consideran que pertenecen a profesionales tales como: medicina, derecho, química, silvicultura o ingeniería, y no a la profesión administrativa.

Sin embargo, hay en el servicio departamental, y esto es inevitable, un número considerable de personas que de hecho desempeñan funciones característicamente administrativas; pero como grupo están totalmente desorganizadas. Washington no reconoce un conjunto establecido de conocimientos y técnicas comunes a este grupo de puestos. Casi no ha existido capacitación formal en este caudal de conocimientos y en gestiones administrativas, aunque la American University en fechas recientes introdujo trabajos en este campo. No hay requisitos reconocidos para ser miembro de un grupo de administradores profesionales ni un código de ética que sea particular para ellos. Esta situación apoya ampliamente la tesis de que el empleo permanente y continuo

en labores administrativas no es en sí suficiente para formar una profesión.

La Profesiones y la Ley de Categorías

El significado legal del término *profesión* en el servicio federal está regido por la Ley de Categorías de 1923. Esta ley prevé el servicio profesional y científico, puestos en cuyos deberes se tiene que realizar el trabajo basado en los principios establecidos de una profesión o ciencia y que requiere capacitación profesional, científica o técnica equivalente a la representada por el título de una universidad de prestigio reconocido. El estatuto también dispone el salario mínimo inicial para un puesto profesional de 2 mil dólares al año.

Así, la Ley de Categorías establece el servicio subprofesional, cuyas obligaciones se describen como "trabajo subordinado de carácter profesional, científico o técnico". Por tanto, el trabajo subprofesional es profesional, pero subordinado. La distinción entre el trabajo profesional y subprofesional no radica por ello en la materia o carácter general de la actividad en cuestión, sino más bien en el grado de dificultad y responsabilidad. La división práctica entre ambos la indica generalmente el diferencial salarial de 2 mil dólares por año.

Es natural que surjan diferencias de opinión en el sentido de que si una línea particular de trabajo es profesional o subprofesional y en ocasiones el problema consiste en determinar si cierto tipo de actividad es profesional o subprofesional. Un caso, administración de personal, da luz a las tendencias de desarrollo hacia la profesionalización.

Cabe hacer distinción en el primer caso entre aquellos aspectos de administración de

personal que se dedican primordialmente a llevar registros y a la rutina de nombramientos, transferencias, reinstalaciones en el cargo y otros movimientos del personal. Definitivamente estas tienen una naturaleza de personal y de cumplimiento con las leyes y quedan totalmente fuera de la clase profesional. Por otra parte, existen ciertos tipos de actividades en materia de administración de personal que se acercan a un carácter profesional. Entre estas, cabe citar las técnicas de prueba, la colocación adecuada del individuo, habida cuenta de sus aptitudes y personalidad, así como la adecuación de casos problema.

En el Servicio Forestal y en otros organismos las designaciones para cargos de administración de personal que incluyen este tipo de trabajo ya fueron hechas dentro del grupo profesional. Sin embargo, es preciso añadir que en la mayor parte del servicio aún no se ha logrado una clara separación entre el trabajo de oficina de los registros y el trabajo profesional de administración de personal. En tanto no ocurra este cambio y no se dé el énfasis adecuado a los aspectos profesionales de la administración de personal, será imposible reconocer en forma general una categoría profesional para este grupo de empleados.

¿Qué es lo que integra una profesión?

La decisión concerniente a la asignación adecuada de cargos en los servicios clasificados del gobierno federal no se determina, por supuesto, si se establece una vocación particular como una profesión en el sentido más amplio del término. Eso depende de una situación que no sea idéntica a la Ley de Categorías de 1923, incluyendo un reconocimiento político general en que se le cataloga como profesión.

Obviamente, no es la responsabilidad de la División de Clasificación de la Comisión del Servicio Civil el crear profesiones por decreto. Sus decisiones deben estar guiadas necesariamente por disposiciones estatutarias, que en algunos casos impiden la asignación al servicio profesional y científico de grupos que han obtenido una posición profesional en el *mercado*.

La tendencia hacia actitudes profesionales en el servicio público es parte de una tendencia general entre muchos grupos sociales. Una profesión da prestigio y distinción, atributos sociales deseados por la mayoría de los individuos y grupos. Asimismo, una profesión tiene valores protectores y económicos que quizá sean más evidentes en los sindicatos, pero que también se encuentran en las organizaciones profesionales.

Un grupo no hace para sí una profesión denominándola como tal. Una profesión se identifica por características que comúnmente se desarrollan lentamente y se acumulan en forma gradual al cabo de los años. Una profesión se distingue por la apreciación, a veces vaga, de la responsabilidad social de sus miembros y por el control de su comportamiento por parte del grupo en su capacidad organizada.

En general, puede afirmarse que los grupos en la administración pública, si bien a menudo aspiran a obtener el reconocimiento que confiere la posición profesional, están retrasados hasta ahora en el desarrollo de procedimientos para poner en vigor normas de conducta profesionales. Se plantea la cuestión de la vigencia, pero la estabilidad de la organización generalmente ha sido demasiado frágil para soportar la tensión de las acciones drásticas en contra de los miembros transgresores.

De la misma manera, una profesión no se crea por una organización. El núcleo espiritual de una profesión es su contenido intelectual y las actitudes de sus miembros entre ellos y hacia otros. Sin embargo, una organización puede ser un medio conveniente para desarrollar actitudes y difundir conocimientos.

El profesionalismo conveniente

Desde luego, la constelación de profesiones se encuentra cerrada y constantemente nuevos grupos se acercan o logran la posición profesional. La ampliación de una actitud profesional en el servicio público ciertamente merece aliento. La calidad de la administración cambia

profundamente bajo la influencia del profesionalismo. El *esprit de corps* se eleva, el prestigio tiende a aumentar, la calidad de los reclutas mejora, las normas de desempeño reciben una influencia favorable y los problemas de disciplina son menos frecuentes. La responsabilidad interna de los ideales de la profesión tiende a subsistir las guías externas para la acción y el comportamiento oficiales.

Sin duda, los horizontes más amplios y los cimientos más profundos conducirán a una organización más generalizada y a un entendimiento más claro de las implicaciones de una profesión, tanto por parte de los administradores como del público.