

## El Sistema Macroadministrativo de Personal

### 5.1 EL SERVICIO CIVIL

A nivel macroadministrativo, la preocupación fundamental de la administración de personal es el establecimiento de un servicio civil de carrera.

Durante su intervención en estos cursos, el señor profesor Mario Martínez Silva, trató el tema del servicio civil: su desarrollo histórico; los modelos de sistemas de servicio civil; las ventajas e inconvenientes que pueden tener cada uno de estos modelos y el sistema de servicio civil en sí. Sobre este particular, las Naciones Unidas opinan:

“Un servicio civil de carrera basado en el mérito y la idoneidad es el elemento esencial de una administración pública moderna”.<sup>1</sup>

E. P. Laberge hace un llamado de atención sobre las expresiones “sistema de mérito” y “servicio civil”. Dice que usualmente, se usan como sinónimos, pero que en realidad no lo son, porque puede haber un servicio civil que no esté basado en el mérito y la idoneidad y puede haber un sistema de administración de personal que esté basado en el mérito y la idoneidad, y sin embargo no ser propiamente un servicio civil con todas las características que se le atribuyen a esta expresión.

“La frase (sistema de mérito) se emplea para describir el método de selección, retención en el servicio y promoción de empleados en el servicio público con base en su aptitud y capacidades. El término se usa frecuentemente como sinónimo de servicio civil y, efectivamente, en la práctica diaria se acepta como tal. Sin embargo, es posible que, bajo ciertas circunstancias, exista el sistema de méritos sin existir por ello una administración de servicio

---

<sup>1</sup> Naciones Unidas. *Manual de Administración Pública*. Nueva York. 1962. p. 41.

civil en forma y, a su vez, es igualmente posible disponer de una administración de servicio civil en la cual se ignore completamente el sistema de méritos".<sup>2</sup>

Por "servicio civil de carrera" podemos entender un conjunto de normas legales, y de políticas y de procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública.

También es usual emplear la expresión "servicio civil de carrera" para denotar al grupo de funcionarios y empleados no políticos de la administración pública. Así lo entiende Naciones Unidas cuando dice:

"Un servicio de carrera (al que se da también otros nombres, como vg., servicio civil o público) es el cuerpo no político, permanente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración mencionada".<sup>3</sup>

## 5.2 ELEMENTOS DE UN SISTEMA DE SERVICIO CIVIL

Para que pueda existir verdaderamente un sistema de servicio civil, es necesario que satisfaga determinados requisitos mínimos. Los especialistas han intentado precisar cuál debe ser el contenido de un servicio civil, para poderle dar esta denominación y para que satisfaga los requerimientos de una administración pública moderna. El doctor Fonseca Pimentel,<sup>4</sup> por ejemplo, considera que un servicio civil debe contener dos elementos básicos y algunos otros subsidiarios. Como aspectos básicos considera:

1. Una ley básica de administración de personal de servicio civil; y

2. Un organismo responsable de su aplicación. Insiste en la importancia que tienen estos dos elementos conjugados, porque cuando no es así, la experiencia ha demostrado que no opera el servicio civil.

Por ejemplo, en El Salvador se creó en 1950 la Dirección General de Personal sin que hubiera Ley del Servicio Civil, y fue suprimida algunos años después con sólo borrar su partida del presupuesto. En 1961 ocurrió una situación inversa. Se promulgó una Ley del Servicio Civil, pero no se creó un cuerpo encargado de vigilar su aplicación. La Ley ha caído en desuso.

En Uruguay se dió otro caso de ley sin órgano que aplicara y vigilara su cumplimiento. A pesar de haber sido el segundo país latinoamericano que tuvo una ley básica de administración de personal (su "Estatuto del

<sup>2</sup> E. P. Laberge. *Administración de Personal*. ESAPAC. San José, Costa Rica. 1965. p. 3.

<sup>3</sup> Naciones Unidas. Op. cit., p. 42.

<sup>4</sup> A. Fonseca Pimentel. *La Administración de Personal en América Latina*. ICAP. San José, Costa Rica. 1968. p. 3.

Funcionario" fue aprobado en 1943), la administración de personal uruguaya no se ha desarrollado convenientemente y ha resultado más teórica que práctica.

Félix Nigro la describía así en 1957:

"Pasando al Uruguay, estuve allá entre abril de 1952 y marzo de 1953, como Asesor de Administración Pública de la Administración de Cooperación Internacional (ICA) de Estados Unidos. Mucho me gustaría informarles que "La Suiza" de América del Sur —porque así se llama por sus muchos adelantos— está progresando también en administración de personal. No puedo hacerlo ya que la realidad es otra. El compadrazgo y otros abusos prevalecen, a pesar de los continuos y vociferantes lamentos de la prensa y del público en general. Es que los políticos uruguayos se aferran mucho al regalo de los cargos públicos; hacen falta líderes con verdaderos deseos de introducir el servicio civil".<sup>5</sup>

Otra versión de la situación uruguaya se lee en el estudio de John O. Hall:

"El Estatuto del Funcionario de 1943, no ha sido reglamentado desde la fecha de su adopción. Muchas de sus disposiciones han sido ignoradas y nunca se pusieron en práctica. Aún más, muchos de sus preceptos han sido alterados por la adopción de leyes especiales opuestas al estatuto original, y a las que se les da precedencia en virtud de haber sido aprobadas más recientemente".<sup>6</sup>

Sobre la interrelación entre una ley del Servicio Civil y el órgano central de aplicación, y sus efectos, puede leerse lo siguiente en el documento presentado por el Gobierno de Panamá al Primer Seminario Regional de Reforma Administrativa (1970).

"La carrera administrativa en Panamá está siendo objeto de revisión. Actualmente la Ley 4 de 1961 que rige y reglamenta la función de Personal dentro del Gobierno Central ha sido suspendida temporalmente... La suspensión de la mencionada Ley consecuentemente ha originado transformaciones de tipo funcional dentro del Departamento de Personal (Carrera Administrativa) limitando sus funciones. Dicho Departamento no tiene ahora, por ejemplo, ninguna ingerencia en la selección del personal al Servicio del Estado".<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> A. Fonseca Pimentel. Op. cit., p. 7.

<sup>6</sup> John O. Hall. *La Administración Pública en el Uruguay*. Instituto de Asuntos Interamericanos de los EE. UU. América.

<sup>7</sup> Gobierno de Panamá. *Primer Seminario Regional de Reforma Administrativa*. San José Costa Rica 1970 p. 6.

Entre los aspectos subsidiarios que debe considerar todo sistema de servicio civil se considera la aplicación de las siguientes técnicas básicas:

- a) Un sistema de méritos en la selección inicial de personal,
- b) Un sistema de promociones y ascensos,
- c) Un sistema de estabilidad como una de las garantías básicas del empleado público,
- d) Un sistema de retiros,
- e) Un sistema de adiestramiento,
- f) Un sistema de clasificación de puestos y del correspondiente plan de salarios.

Estos sistemas son subsistemas del sistema integrado de servicio civil.

F. Mosher señala los siguientes caracteres distintivos del sistema de carrera:

- "a) el comienzo del servicio de joven, con exclusión (o casi) de nombramientos excepcionales o de personas que, en cualquier caso, hayan superado los límites máximos de edad;
- b) un sistema rígido de requisitos individuales y de exámenes de ingreso, con un particular énfasis conferido al período de prueba;
- c) la garantía de estabilidad de empleo y ascensos después de superar positivamente dicho período;
- d) una promoción por grados, basada sobre el mérito comparativo, la antigüedad y la valoración del servicio prestado;
- e) mejoras económicas progresivas;
- f) programas concretos de formación y adiestramiento;
- g) beneficios accesoriales, como el tratamiento de jubilación con la siguiente pensión; y
- h) una disciplina interna bastante rigurosa".<sup>7 bis</sup>

Hasta 1968 se consideraba que en América Latina tenían establecido un sistema de Servicio Civil con estas características: Brasil, Perú, Costa Rica, Panamá, Argentina, Colombia, Ecuador y Honduras. Recientemente, las reformas administrativas en Bolivia, Venezuela y los países centroamericanos hacen esfuerzos por resolver esta situación.

Brasil fue el primer país latinoamericano que promulgó su "Estatuto del Funcionario" en 1939.

### **5.3 EL SISTEMA DE MERITOS EN LA SELECCIÓN INICIAL**

Naciones Unidas define el principio del mérito como:

"El principio de que el ingreso en el servicio, el nombramiento y el ascenso a grados superiores sólo lo obtienen las personas que han demostrado su

---

<sup>7bis</sup> F. Mosher y S. Cimmino. Op. cit., p. 500.

mérito y capacidad sometiéndose a pruebas o exámenes objetivos e imparciales".<sup>8</sup>

Las pruebas a que deben someterse los aspirantes no son exclusivamente de capacidad.

“¿Cuáles son las cualidades que debe poseer un buen funcionario público? Integridad, inteligencia, capacidad, imparcialidad y devoción al deber. La lista es breve pero completa y universalmente aceptable”, dicen las Naciones Unidas.<sup>9</sup>

Debemos mencionar que desde los tiempos más remotos se manifiestan preocupaciones por la capacidad y la honradez de los funcionarios:

En China, Confucio, 500 años antes de Cristo, ya incluía en sus parábolas, admoniciones para la elección de funcionarios públicos honestos, desinteresados y capaces. (Desde entonces los seguimos buscando.) Ya hemos visto que la dinastía Han (202 A. de C. a 219 D. de C.), perfeccionó los sistemas de exámenes para el servicio civil y que la preocupación por la honestidad y la capacitación del personal se repite en la Biblia. (Ver punto 3.2).

Los expertos de Naciones Unidas se lamentan de que:

“Se da por desgracia con harta frecuencia el caso de que se considere el empleo público como una forma de ayuda para el incompetente y el desempleado, y la influencia política y personal como el requisito principal para un nombramiento”.<sup>10</sup>

En México, Benito Juárez, en su Primer Informe de Gobierno asentó:

“El número exorbitante de empleados ofrece el inconveniente de aumentar la clase consumidora, poniendo estímulos a la holganza con notable perjuicio de la producción”.

“Sensible es pero necesario decir, porque ello es notorio entre nosotros que en muchos de nuestros ciudadanos existe la falsa y perniciosa convicción de que no sólo son aptos, sino que tienen un derecho indiscutible para ser colocados en cualquier destino por difícil que sea su desempeño. De ahí resulta que las autoridades se vean constantemente importunadas por multitud de pretendientes ineptos y viciosos que si son colocados hacen del empleo un puesto de descanso y comodidad... paralizando el giro de los negocios y perjudicando al Estado, que sufre el perjuicio de pagar con puntualidad a unos hombres que no le sirven de la misma manera y si no son conside-

<sup>8</sup> Naciones Unidas. Op. cit., p. 42.

<sup>9</sup> Naciones Unidas. Op. cit., p. 42.

<sup>10</sup> Naciones Unidas. Op. cit., p. 43.

rados y se les separa por su ineptitud o mal manejo van luego a engrosar las filas de los ambiciosos que distraen la atención del Gobierno con sus amagos de revolución".<sup>11</sup>

#### **5.4 EL SISTEMA DE PROMOCIONES Y ASCENSOS Y DE ESTABILIDAD, COMO UNA DE LAS GARANTIAS BASICAS DEL EMPLEADO PUBLICO**

El servicio civil de carrera se basa en que el mérito y la idoneidad garantizan seguridad en el servicio y oportunidad de ascenso, esto es, permanencia y progreso a quienes lo merezcan. Otorga garantías de continuidad y oportunidades de promoción, que son indispensables para que el empleado público pueda servir con eficiencia.

#### **5.5 EL SISTEMA DE RETIRO**

Los expertos consideran que un sistema decoroso y bien planeado de jubilaciones y pensiones es absolutamente necesario en un plan moderno de servicio civil de carrera.

Max Weber ya señala esta situación como una de las características de la organización burocrática.

#### **5.6 EL SISTEMA DE ADiestramiento**

Los investigadores de todo el mundo han señalado enfáticamente y en forma reiterada la importancia de la capacitación del servidor público. La necesidad de capacitarlo y la recomendación de hacerlo fue advertida desde los tiempos bíblicos, como lo hemos señalado en el pasaje de Moisés antes citado: "Enseña a ellos las ordenanzas y las leyes y muéstrales el camino por donde anden y lo que han de hacer".<sup>10bis</sup> Sobre la preocupación actual, basta citar las siguientes afirmaciones de Naciones Unidas.

"Un personal competente es la condición *sine qua non* de un servicio público eficaz... La capacitación de personal es de importancia fundamental para todos los servicios públicos... La formación profesional merece figurar, pues, con prioridad preferente en los programas de desarrollo".<sup>12</sup>

Pero ese mismo organismo internacional hace notar que existen tres factores que hacen singularmente urgente la formación de personal para

<sup>10bis</sup> La Santa Biblia. Sociedad Bíblica Americana. Nueva York. 1941. p. 67.

<sup>11</sup> Benito Juárez. 1er. Informe de Gobierno. Archivo General de la Nación.

<sup>12</sup> Naciones Unidas. Op. cit. p.p. 42 y 69.

el servicio del Estado en los países que se hallan en vías de desarrollo, a saber:

- a) la necesidad de innovación en la administración para hacer frente a las transformaciones de los sistemas económicos y sociales;
- b) la rápida expansión de las funciones que el gobierno está llamado a realizar; y
- c) la escasez de personas preparadas profesionalmente que es, por lo general, característica de esos países.

El problema de la capacitación está ligado al desarrollo de las técnicas para capacitar, que tienden a lograr que:

- I. el mayor número de trabajadores
- II. en el menor tiempo posible
- III. adquieran la mejor preparación
- IV. al menor costo.

I. Para alcanzar el primer objetivo, o sea que la enseñanza llegue al mayor número posible de trabajadores, se ha intentado realizarla a través de elementos "multiplicadores"; esto es, que un esfuerzo que se efectúa pueda multiplicar sus beneficios, preparando a los supervisores, para que cada uno de ellos se convierta, a su vez, en preparador o instructor de otro grupo de trabajadores, y así se vaya multiplicando el efecto del esfuerzo inicial, en lugar de concentrarse en centros de enseñanza o centros "piloto". Otro elemento "multiplicador" del esfuerzo se ha encontrado en la nueva técnica de las "máquinas de enseñar", en la que la eficacia de los materiales didácticos y los sistemas de enseñanza se oponen al viejo sistema pedagógico cuyo éxito giraba alrededor del maestro.

II. Para resolver el problema de la rapidez de la enseñanza, durante la segunda guerra mundial, en la que los países contendientes se vieron en la necesidad de preparar diversos especialistas en muy poco tiempo, se desarrollaron las técnicas de "instrucción acelerada", en las que la atención se concentra en los puntos clave y se eliminan todos los "tiempos perdidos" de la instrucción tradicional, mediante una programación cuidadosa de la enseñanza.

III. Coordinar los demás objetivos con la calidad de la enseñanza no es algo imposible. Al mismo tiempo que se han renovado los sistemas tradicionales y el proceso psicológico mismo del aprendizaje buscando efectos multiplicadores y aceleración de la enseñanza, se han encontrado medios para mejorar su calidad. Ahora participa en la preparación del material didáctico un equipo de especialistas en el tema por enseñar, en los métodos pedagógicos y en la producción de los medios de enseñanza. Aunque, claro, se pierde la atención del instructor individualizada para cada alumno.

IV. La enseñanza al personal debe ser siempre una inversión, que produzca dividendos; nunca un gasto muerto. Por ello, debe hacerse al menor costo posible, utilizando al máximo los medios existentes antes de crear otros nuevos.

Todos estos problemas fueron examinados recientemente, a iniciativa de las Naciones Unidas, en una conferencia que se celebró en Ginebra sobre la aplicación de la ciencia y la técnica en beneficio de los países en vías de desarrollo.

Ahí se reunieron unos 1,800 especialistas gubernamentales de planificación, científicos, jefes de empresas industriales y otros especialistas en materias técnicas. En una sesión especial se trató de los "Nuevos sistemas de formación profesional y aprendizaje".

### **5.7 EL SISTEMA DE CLASIFICACION DE PUESTOS Y DEL CORRESPONDIENTE PLAN DE SALARIOS**

Sin un plan de clasificación de puestos, no es posible establecer normas apropiadas para la selección del personal ni puede haber una base uniforme para cumplir con el principio de dar a todos en el servicio, igual categoría y remuneración por un trabajo igual en un plazo igual. Este principio nuestra Constitución lo consagra: "A trabajo igual, salario igual".

Sobre el salario del servidor público debemos recordar la época en que determinados puestos públicos no eran remunerados por el Estado, sino que se consideraban fuentes de ingresos que debían ser explotadas por su titular. (Véase punto 3.1 d.)

Aun después de fijado un salario por el desempeño de un puesto, si aquél es insuficiente, o si no hay seguridad en la permanencia del empleado, se está propiciando la corrupción. Mendieta y Núñez describe así la preocupación de algunos funcionarios de la época colonial e independiente:

"Hacerse de lo más mientras se pueda y como se pueda, en previsión para la separación".<sup>13</sup>

Todavía se ha conservado en algunos sitios esa fea pero lucrativa costumbre. Quizá ahí nació el refrán popular: "No le pido a Dios que me dé, sino que me ponga donde hay".

Sobre la necesidad de un plan de salarios, justo y adecuado, Naciones Unidas hace las siguientes recomendaciones:

"El sueldo debe ser suficiente en relación con el costo de la vida y proporcional a los deberes, responsabilidades, requisitos, actuación en el desempeño

---

<sup>13</sup> L. Mendieta y Núñez. *La Administración Pública en México*. México. 1942. p. 170.

y duración del servicio. La remuneración que pague el gobierno debe tener alguna relación con el tipo de sueldos que se paguen por puestos análogos en el sector privado".

"Es imposible lograr que haya probidad en el servicio público cuando los funcionarios no reciben una remuneración que les permita vivir. El gobierno estimula la corrupción cuando los salarios son insuficientes".<sup>14</sup>

Cabe recordar aquí la anécdota de un ciudadano que se quejaba del mal servicio de los empleados públicos y les decía: "Ustedes los empleados del Gobierno nada más hacen como que trabajan". Y un empleado público le contestó: "Y el Gobierno nada más hace como que nos paga".

### **5.8 OTROS ELEMENTOS DE UN SISTEMA DE MERITOS**

Laberge señala como condiciones esenciales de un sistema de méritos las siguientes:

1. Un estatuto, acta, ley o decreto que establezca el sistema de méritos y que sirva como norma para un servicio público.
2. Un organismo de personal centralizado, cuya responsabilidad sea ejecutar las provisiones generales establecidas en los estatutos y procurar que, donde tenga lugar la descentralización, las acciones emprendidas por las diferentes unidades se ajusten a las normas instituidas.
3. Un presupuesto que suministre los fondos necesarios para llevar a cabo con respecto al personal una política del más alto nivel.
4. El establecimiento de un sistema de clasificación de puestos, basado en los deberes, funciones y responsabilidades.
5. Un plan de compensación uniforme.
6. Exámenes en competencia libre para el ingreso en todos los grados y para aquéllos de categoría superior a los cuales no pueda ser ascendido un empleado bien calificado, con excepción de los puestos de alta confianza.
7. Un período de prueba, siguiente al nombramiento o ascenso.
8. Calificación de servicios.
9. Planes de adiestramiento adecuado, y facilidades para el mismo.
10. Promociones dentro del servicio basadas en la aptitud.
11. Establecimiento de un auténtico sistema de carrera (carrera administrativa).
12. Reglas uniformes para los permisos, horas de trabajo y edad de retiro.
13. Certificación de la nómina de sueldos por el organismo central de personal.

<sup>14</sup> Naciones Unidas. Op. cit., p. 49.

14. Provisiones estableciendo la prohibición de actividades políticas por parte de los servidores civiles y la utilización del servicio civil como premio a dichas actividades.
15. Prohibición del empleo ilegal de personas en el servicio, cualesquiera que sean las razones.
16. Reglas respecto a la conducta personal de los empleados civiles, destinadas a acrecentar la dignidad y prestigio de los servicios civiles".<sup>15</sup>

## **59. LA NEUTRALIDAD POLÍTICA**

De la relación anterior, merece algún comentario el punto No. 14, que se refiere a la neutralidad política. La neutralidad política de los funcionarios o empleados del servicio civil de carrera no debe significar ausencia de actividad o tendencias políticas por parte del trabajador del Estado, sino garantía de que prestará con absoluta imparcialidad y lealtad al gobierno —cualkiera que sea su composición política— los servicios que le competan.

## **5.10 PLANEAMIENTO DE LA MANO DE OBRA**

Naciones Unidas señala como importantes para un servicio civil de carrera, los siguientes aspectos:

1. Principio del mérito y la idoneidad
2. Neutralidad política
3. Clasificación de puestos
4. Escalas de sueldos justos y adecuados
5. Pensiones y seguridad social
6. Vacaciones y otras prestaciones; y recomienda los siguientes instrumentos de administración de personal:
7. Reclutamiento mediante exámenes objetivos
8. Un sistema planeado de ascensos
9. Normas, derecho de apelación y consulta
10. Planeamiento de la mano de obra y estadística de personal.

De ellos, requiere comentario especial el último punto: Planeamiento de la mano de obra y estadísticas de personal.

La ampliación de los servicios públicos está continuamente presionada por el aumento de la población, por la adición de nuevos servicios a cargo del Estado y por el desarrollo tecnológico. Esta situación provoca el crecimiento cuantitativo y un cambio en la composición cualitativa de la fuerza de trabajo. Ante esta situación, es evidente la importancia que tiene conocer

---

<sup>15</sup> E. P. Leberge. Op. cit., p. 4.

no sólo la situación actual de los recursos humanos que emplea el Sector Público, sino saber con anticipación cuántas personas, de qué especialidades, para qué trabajos, en qué plazas y en qué lugares serán necesarias.

Un ejecutivo norteamericano hace notar que:

“En materia de personal se toman más decisiones con menos información que en cualquiera otra área de la dirección. Un ejecutivo de máximo nivel nunca adoptaría una decisión sobre comercialización sin efectuar extensas comprobaciones previas; mientras por el contrario, tomará decisiones relativas al personal que implican potencialmente mucho más dinero... sin pensar siquiera en comprobar la efectividad de su selección”.

Y otro recomienda:

“Los ejecutivos necesitan información cabal para la adopción de buenas decisiones. Así como la investigación de las ciencias físicas provee ayuda para la toma de decisiones en la industria manufacturera y las investigaciones sobre la conducta del consumidor asisten a los ejecutivos en las decisiones relativas a la comercialización, la investigación de personal permite a los ejecutivos adoptar mejores decisiones sobre el personal”.<sup>16</sup>

### **5.11 EL ORGANO CENTRAL DE PERSONAL**

Ya hemos visto que la existencia de un órgano central responsable de aplicar por sí, o vigilar que se aplique, la Ley del Servicio Civil, ha sido señalada como un requisito para el funcionamiento adecuado de este servicio.

Sin embargo, este punto de vista no ha sido universalmente compartido ni en el tiempo ni en el espacio.

La corriente de centralización de la administración de personal se ubica en Inglaterra y mientras que la Europa Continental, con algunas excepciones, se ha orientado a que la dirección de personal dependa de los respectivos ministerios.

Los Estados Unidos siguieron el patrón británico, y en la penúltima década del siglo XIX, comenzaron a implantarse departamentos centrales de personal en el gobierno federal y en diversas jurisdicciones estatales y municipales.

Sin embargo, sobre el problema de la centralización de la administración de personal en una oficina federal o estatal, en los Estados Unidos, Mosher, hace más de 15 años, escribía:

<sup>16</sup> N. C. Byham. *Pasado, Presente y Futuro de la Investigación de Personal*. Artículo.

"La literatura publicada sobre la materia demuestra cómo, en años recientes, el interés de la profesión burocrática tiende de modo creciente a centrarse en la función de personal dentro de cada oficina dirigente del gobierno... La tesis central de este capítulo es que la gerencia de personal, como cualquiera otra fase de la administración, incumbe a los funcionarios de filas, quienes van a responder del éxito de cualquier sistema de oficina pública".<sup>17</sup>

La corriente de centralización de la administración de personal, que es la más generalizada entre los países más desarrollados administrativamente, está patrocinada por Naciones Unidas.

"El establecimiento de una oficina central de administración de personal es un primer paso de importancia fundamental en la iniciación y funcionamiento de un servicio civil de carrera moderno. En realidad, en las fases preliminares de un sistema de servicio civil de carrera tal oficina es indispensable como medio de dotar de dirección al mejoramiento de los métodos de personal, en todos los servicios del gobierno. Los países van reconociendo, uno tras otro, la necesidad de una autoridad central, y en los informes de los expertos en administración pública de las Naciones Unidas se recomienda generalmente su establecimiento".<sup>18</sup>

El establecimiento de un órgano central de personal plantea cinco problemas fundamentales:

- a) su nivel jerárquico
- b) su adscripción
- c) su integración
- d) sus funciones
- e) sus relaciones con las dependencias federales y los gobiernos locales.

### **5.12 SU NIVEL JERARQUICO**

Sobre el primer problema, Naciones Unidas opinan:

"Debe estar adscrita al nivel más elevado de la autoridad ejecutiva. En los regímenes presidenciales, podrá estar adscrita a la oficina administrativa y técnica del jefe del ejecutivo. Únicamente en ese elevado nivel puede gozar la oficina central de personal de suficiente prestigio y de la necesaria autoridad en todo el ámbito del gobierno para llevar a cabo satisfactoriamente la ardua tarea de la administración de personal".<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> W. A. Mosher y otros. *Administración de Personal en el Servicio Público*. Ediciones de la Universidad de Puerto Rico. México, 1955, p. 495.

<sup>18</sup> Naciones Unidas. Op. cit., p. 64.

<sup>19</sup> Naciones Unidas. Op. cit., p. 64.

Harold F. Alderfer, en su estudio de administración pública comparada entre las naciones nuevas, encuentra que:

"El organismo principal para la administración de personal... está ubicado en los escalones más altos de la jerarquía administrativa, a veces directamente bajo el ejecutivo principal, y otras más o menos independiente tanto de la rama ejecutiva como de la legislativa".<sup>20</sup>

### 5.13 SU ADSCRIPCION

Sobre el segundo problema existen ejemplos diversos. En Inglaterra, hasta el 1o. de noviembre de 1968, el órgano central de personal (que era la Comisión del Servicio Civil) estaba dentro de la jurisdicción de la Tesorería; a partir de esa fecha, el órgano se transformó en Departamento del Servicio Civil, y pasó a la órbita del Primer Ministro.

En Estados Unidos, la Civil Service Commission está considerada como oficina independiente, como la Comisión de Energía Atómica o la Comisión Federal de Comunicaciones, pero todas bajo la autoridad del Presidente de la República.

En Francia, la primera Dirección de la Función Pública se convirtió en la Dirección General de la Administración y de la Función Pública, dentro del área del Primer Ministro y ahora la actividad se atiende por un funcionario con rango de Ministro.

En América, están dentro de la órbita presidencial los órganos centrales de Brasil (su Director General tiene rango casi de Ministro de Estado), Costa Rica, Panamá (es un Departamento dentro de la Dirección General de Planificación y Administración), Colombia y Ecuador. Entre los países asiáticos dependen del Presidente los órganos centrales de Personal de Filipinas y Vietnam.

El organismo central de personal en Japón, que es la Autoridad Nacional de Personal, depende del Gabinete y el de China Nacionalista tiene completa independencia por disposición constitucional.

Dependen del Primer Ministro las Comisiones del Servicio Civil en Tailandia e Israel.

"En la mayoría de los países africanos, la administración del personal, por lo general, está bajo el control del Ministerio de Finanzas o directamente del Presidente o Jefe de Estado, pero en algunos casos se encarga de ella un órgano separado que informa directamente al ejecutivo".<sup>21</sup>

<sup>20</sup> H. F. Alderfer. *La Administración Pública en las Naciones Nuevas*. Editorial Paidós. Buenos Aires, 1970. p. 151.

<sup>21</sup> H. F. Alderfer. Op. cit., p. 152.

### 5.14 SU INTEGRACION

Otro problema que plantea el órgano central de personal es el relativo a su integración. ¿Deberá ser un cuerpo colegiado o comisión múltiple, o un órgano con autoridad ejecutiva unipersonal?

Sobre este particular las opiniones y las experiencias también son múltiples.

Tienen Comisiones del Servicio Civil, por ejemplo, Canadá, Estados Unidos, Grecia, Filipinas, Israel, República Árabe Unida, Tailandia.

Tienen órganos unitarios: Costa Rica, Panamá, Ecuador, Vietnam.

En Gran Bretaña existía Comisión hasta 1968, en que se convirtió en Departamento. Brasil también convirtió su Consejo Federal del Servicio Público, que operó hasta 1938, en el Departamento Administrativo del Servicio Público.

Colombia mantiene paralelamente una Comisión Nacional del Servicio Civil, que es el órgano normativo cumbre del sistema integrado por cuatro miembros que nombra el Presidente de la República y un Departamento Administrativo del Servicio Civil, que realiza las actividades de análisis y clasificación de puestos, estudios de escalas de salarios, selección de empleados, investigación de necesidades y coordinación y adiestramiento del personal en servicio.

Mosher considera que los principios más sanos, tanto en la teoría como en la práctica, son:

- a) La dirección del sistema de personal debe confiarse a un solo funcionario competente, responsable directo ante el poder ejecutivo.
- b) Cuando se desea una junta de personal, sus funciones deben limitarse a formular normas, apelaciones y asuntos parecidos. Más aún, entre sus miembros debe haber por lo menos un representante de los empleados clasificados y es muy recomendable la fórmula de que toda la junta esté integrada por miembros del servicio.
- c) Este departamento central de personal debe ser investido de autoridad para desempeñar todas las funciones analizadas precedentemente y debe organizarse en forma tal que haga posible una cooperación estrecha con los otros departamentos directivos y con el jefe del ejecutivo".<sup>22</sup>

### 5.15 SUS FUNCIONES

En cuanto al cuarto problema, relativo a las funciones de una oficina central de administración de personal, las directrices básicas están contenidas en las siguientes palabras de Naciones Unidas:

<sup>22</sup> W. Mosher. Op. cit., p. 476.

“Las funciones de una oficina central de administración de personal abarcan:

- a) el establecimiento de normas,
- b) *en un cierta medida*, los demás aspectos de la política de personal”.<sup>23</sup>

La frase *en una cierta medida* plantea una gama de posibilidades que corresponden a otras tantas situaciones reales. Mosher, por ejemplo, define así el campo de acción de una oficina central de personal:

“La oficina de personal desempeña sus obligaciones poniéndose a la cabeza en cuanto a la formulación de normas, fijación de niveles, promulgación de instrucciones, adiestramiento de oficinistas, ejercicio de ciertas vigilancias y varios métodos esbozados para lograr que la dirección y los empleados se reúnan para actuar conjuntamente”.<sup>24</sup>

Las funciones del flamante Departamento de Servicio Civil británico se definen así:

- a) Manejo de personal. Políticas y arreglos centralizados para la sección y reclutamiento, capacitación, promoción, colocación y manejo general de la carrera de servidores civiles, juntamente con seguridad social y políticas de jubilación; responsabilidad de asesoría para emplear funcionarios de alto nivel.
- b) El desarrollo y la diseminación de técnicas administrativas y de manejo de personal; una visión general de la organización departamental, coordinación interdepartamental y de la maquinaria de gobierno, y la aprobación de servicios centralizados que incluyan O. y M., computadoras e investigación operativa.
- c) El control de números del Servicio Civil y una visión general de los niveles de gradación en los departamentos.
- d) El control de las tasas de pago y compensaciones del Servicio Civil y de su estructura, en términos de grados y de grupos ocupacionales; la coordinación de políticas gubernamentales en relación a los pagos, etc., en los servicios públicos incluyendo generalmente la aprobación de salarios, compensaciones, etc., para los funcionarios de línea, de staff, de cuerpos no departamentales, etc.
- e) Administración de las pensiones del Servicio Civil y aprobación de los mecanismos para la determinación de las tasas de pensión, coordinación de los arreglos de jubilación y pensión a través del sector público”.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Naciones Unidas. Op. cit., p. 65.

<sup>24</sup> W. Mosher. Op. cit., p. 528.

<sup>25</sup> Departamento de Servicio Civil. Documento de la Oficina de Prensa. Tesorería de Su Majestad. Traducción de la Comisión de Administración Pública. México, 1970.

Las principales actividades de la Comisión del Servicio Civil norteamericano son:

- a) Proveer lo necesario para los exámenes que prueben la idoneidad de los solicitantes a puestos en el servicio competitivo y establecer las calificaciones estándar como base para reinstalación, promoción y transferencia de los empleados federales.
- b) Proveer, en respuesta a los requerimientos de los oficiales de las agencias federales, el personal disponible mejor calificado para cubrir los puestos de esas agencias.
- c) Administrar el "Acta de Preferencia de Veteranos" que garantiza la preferencia de cierta clase de personas en virtud de su servicio militar.
- d) Conducir la agencia nacional de confrontación e investigación sobre las personas que entran al servicio federal; conducir la investigación de antecedentes, por razones de seguridad, de solicitantes o empleados, requeridos por ley o a solicitud de las agencias que no tienen servicio de investigación; y conducir investigaciones relativas al cumplimiento de las leyes y reglas del servicio civil.
- e) Hacer un estudio permanente de la administración del programa de seguridad de los empleados con objeto de determinar si hay alguna deficiencia o falla que pueda debilitar la seguridad nacional o alguna tendencia a negar a los empleados individuales trato justo o derechos legales.
- f) Administrar el "Acta de Clasificación" de 1949, que establece la clasificación de puestos de acuerdo con deberes y responsabilidades.
- g) Revisar y aprobar los planes de las agencias sobre medición de la eficiencia de los empleados.
- h) Administrar el "Acta del Seguro de Grupo de Empleados Federales".
- i) Administrar las disposiciones estatutarias y regulaciones del servicio civil restringiendo la actividad política de empleados federales en puestos del servicio competitivo y en algunos casos de empleados estatales y locales que participen en actividades financiadas federalmente.
- j) Administración del "Acta de Jubilaciones en el Servicio Civil".
- k) Administración del "Acta de Prestaciones sobre la Salud a Empleados Federales y Jubilados".
- l) Administrar el "Acta de Recompensas e Incentivos para Empleados del Gobierno".
- m) Dirigir la administración de personal federal estimulando y recomendando mejoras a las leyes, reglas, políticas y métodos de personal".<sup>26</sup>

Las del Departamento Administrativo del Servicio Público brasileño,

---

<sup>26</sup> U. S. Government Organization Manual. General Services Administration. Washington, D. C., 1962, p. 513.

que es un órgano central de administración general y no sólo de administración de personal son:

- “a) Estudiar la organización y el funcionamiento de las agencias gubernamentales, con el objeto de sugerir qué cambios deben hacerse para alcanzar mayor economía y eficiencia;
- b) estudiar las relaciones entre las agencias gubernamentales, así como sus relaciones públicas, por razones de economía y eficiencia,
- c) preparar el documento presupuestal y controlar las erogaciones gubernamentales;
- d) reclutar, seleccionar y entrenar a los empleados del gobierno;
- e) estudiar y disciplinar las relaciones del Estado y sus empleados;
- f) clasificar y valorar los cargos;
- g) expedir normas sobre la construcción de los edificios públicos;
- h) ayudar al Presidente a revisar la legislación relativa a sus distintos campos y actividades”.<sup>27</sup>

Las funciones de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica, que es además un órgano de asesoría de la Presidencia, son:

- “a) Garantizar la eficacia de la administración pública y proteger a sus servidores, regular las relaciones entre el Poder Ejecutivo y dichos servidores;
- b) analizar, clasificar y valorar los puestos del Poder Ejecutivo, reclutar y seleccionar los candidatos elegibles;
- c) establecer en la administración de personal del Estado los procedimientos e instrumentos técnicos necesarios para una mayor eficacia;
- d) promover programas de adiestramiento;
- e) atender problemas de salarios”.<sup>28</sup>

Las atribuciones básicas del Departamento de Personal de Panamá consisten en:

- “a) Sujetar a métodos científicos la administración de personal al servicio del Estado, regulando su ingreso, derechos, deberes y prohibiciones; traslados, ascensos, régimen disciplinario y expiración de funciones;
- b) desarrollar planes para uniformar los sistemas para el personal sujeto a estatutos orgánicos especiales, en lo relativo a clasificación de cargos, retribución y jubilaciones;
- c) regular la carrera administrativa”.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Dr. Antonio Fonseca Pimentel. *La Administración de Personal en América Latina*. ICAP. San José, Costa Rica. Julio, 1968, p. 10.

<sup>28</sup> Dr. Fonseca Pimentel. Op. cit., p. 14.

<sup>29</sup> Dr. Fonseca Pimentel. Op. cit., p. 19.

Mosher considera que las siguientes funciones han sido o debieran ser las que llevan a cabo los órganos centrales de personal:

- "a) La determinación de jurisdicción: Una de las funciones fundamentales y normales de la comisión de servicio público consiste en decidir cuáles de los puestos dependientes de su jurisdicción serán cubiertos mediante exámenes por oposición y cuáles quedarán exentos.
- b) Reclutamiento: la exploración y fomento de las fuentes de suministros de personal; señalar requisitos de aptitud; cooperación con escuelas, colegios y asociaciones profesionales y comerciales; y despertar el interés de potenciales candidatos capacitados, hacia el servicio público.
- c) El examen de los solicitantes y la formación de listas de candidatos aptos —incluyendo la dirección de las operaciones de este tipo— que efectúan los departamentos competentes.
- d) Tener a su cargo los sistemas de propuesta y el uso de las listas de solicitantes aptos, pruebas y procedimientos de reingreso.
- e) Fijar normas para la clasificación de puestos según los deberes que a cada cual se atribuyen. En muchas jurisdicciones esto incluye la clasificación de cada puesto individual, pero la tendencia se dirige a establecer normas y sistemas de comprobación para las clasificaciones individuales.
- f) La administración de escalas de remuneración. En las jurisdicciones mayores y con las amplias limitaciones establecidas por el cuerpo legislativo, esto debiera incluir la determinación de niveles de remuneración. Al menos debe incluir recomendaciones respecto a escalas de paga.
- g) Señalar normas generales y procedimientos uniformes para aspectos tales como períodos de prueba, traslados y ascensos, beneficencia y vacaciones, conducta y disciplina, separación del servicio, apelaciones y agravios.
- h) Fomentar orientaciones e información y estimular los mejores usos en cuanto a inspección, planes de sugerencias, salud y seguridad, valoración de tareas, ambiente de trabajo, recreos y adiestramiento en el servicio. Esto pudiera incluir sistemas de adiestramiento central en esferas comunes a varios departamentos.
- i) Dirigir investigaciones fundamentales sobre asuntos de personal. Particularmente sobre los que no son peculiares del trabajo en departamentos particulares.
- j) Recomendar periódicamente mejoras sobre normas y gerencia de personal al jefe ejecutivo y al cuerpo legislativo.
- k) El funcionamiento de un sistema de retiro para los empleados.
- l) Mantener un plan eficaz de informes al público y de relaciones públicas".<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> W. Mosher, Op. cit., p. 471.

### 5.16 RELACIONES DE LA OFICINA CENTRAL CON LAS DEPENDENCIAS FEDERALES O LOCALES

En este punto, como en los anteriores, tampoco hay uniformidad de opiniones ni de experiencias.

Existen casos, como en Japón, Filipinas y China Nacionalista, en que todo el personal —federal, estatal o local— está incluido en un solo sistema.

“En los gobiernos unitarios, el modelo estándar es un sistema integrado en el que un solo organismo recluta y controla al personal del gobierno central y los gobiernos locales. El personal es intercambiable y los salarios y las condiciones para el mismo trabajo son idénticas”.<sup>31</sup>

En la mayoría de los casos, generalmente por razones de jurisdicción constitucional, los regímenes de personal federal, estatal y local son independientes.

“Donde se sigue el sistema inglés o norteamericano, las unidades locales son más independientes de sus gobiernos nacionales y por lo general seleccionan y controlan a su propio personal. Sin embargo, en muchos países donde las unidades locales eligen a su personal existen planes uniformes del gobierno central para la asignación de jerarquías, el reclutamiento y los exámenes. A veces el personal de nivel superior constituye un servicio unificado del gobierno local, dependiente de las autoridades centrales. Una práctica de origen inglés es el *secondment* (apoyo o ayuda); según ella, el gobierno central envía o “presta” personal administrativo y técnico a las unidades locales para reforzarlas. El principal problema en esos casos consiste en asignar las responsabilidades y establecer ante quién se es responsable. ¿El personal de apoyo debe depender de la autoridad central o de las locales?”.<sup>32</sup>

Es común que exista un órgano central de administración de personal federal y órganos de personal en las dependencias a quienes el órgano central encargue algunas de sus funciones y en quienes delegue parte de su autoridad. En este caso se constituye un sistema de administración de personal de tipo centralizado, en el que uno de sus elementos, el órgano central, tiene mayor influencia en el sistema que los elementos restantes, los órganos de las dependencias.

En Canadá, por ejemplo, la Comisión del Servicio Civil ha delegado varias de sus facultades y responsabilidades en las dependencias gubernamentales.

<sup>31</sup> H. Alderfer, Op. cit., p. 152.

<sup>32</sup> H. Alderfer, Op. cit., p. 152.

mentales. Esta delegación se ha establecido por medio de estatutos, reglas o simples acuerdos.

“Esto ha dado por resultado el establecimiento, en cada ministerio, de oficinas de personal que desempeñan una parte de las tareas del programa mismo. Estas oficinas, sujetas a la inspección y control de la Comisión del Servicio Civil, son usualmente responsables del mantenimiento de registros, de la gestión de las promociones internas y de la maquinaria que regula la asistencia, permisos, jubilaciones, etc.”<sup>33</sup>

Cuando existe un órgano central de personal federal y órganos en las dependencias que constituyen los subsistemas del sistema total, las relaciones entre ellos deben quedar precisadas para su correcto funcionamiento. ¿Cuáles son las funciones de uno y otros y cuál es su límite de autoridad?

Laberge recomienda la siguiente estrategia:

“La relación entre el organismo central y los ministerios o cuerpos operantes tendrá que ser definida y puesta en práctica. Este es un ejemplo de un problema en que la tradición y las circunstancias del momento han de dictar el mejor tipo de organización o relación a establecer. Donde la legislación sobre el servicio civil sea relativamente reciente, el organismo central probablemente asuma la mayor parte de las funciones técnicas, tales como la clasificación de puestos, reclutamiento, promociones y reclamaciones. El organismo central ha de ser siempre la fuente de ideas y conocimientos y ha de ser un estímulo en la introducción de mejoras en las prácticas y en los procedimientos de las ramas operantes. Gradualmente y según van adquiriendo mayores conocimientos, experiencias y confianza, los ministerios más grandes y mejor organizados pueden tomar a su cargo ciertas funciones, tales como los procedimientos de promoción. Los ministerios deben mantener secciones de personal para realizar estas funciones y responsabilidades a medida que se van desarrollando. Aún en los comienzos es necesario disponer de un registro de datos a fin de que las solicitudes y recomendaciones sometidas al organismo central del servicio civil estén basadas en el conocimiento de los hechos y debidamente aprobadas por el ministro. Una recomendación de esta naturaleza no debe ser tomada al azar. Es posible que en los ministerios pequeños no exista una actividad suficiente que justifique el mantenimiento de una sección de personal a tiempo completo, pero esto puede resolverse haciendo que la responsabilidad se sitúe en algún otro que ya disponga de esta función y que pueda encargarse de ambas tareas simultáneamente”.<sup>34</sup>

Grecia es uno de los países que tiene organismos de administración de

<sup>33</sup> E. P. Leberge. Op. cit., p. 21.

<sup>34</sup> E. P. Leberge. Op. cit., p. 8.

personal en diferentes niveles y áreas. La integración del sistema de administración de personal en Grecia es como sigue:

a) Un Consejo Supremo que depende del Primer Ministro, integrado por siete miembros permanentes, cuatro temporales y siete asesores.

Sus funciones son:

I. Asesorar al gobierno sobre la legislación referente al personal.

II. Aprobar las decisiones ministeriales sobre el escalafón y las condiciones del servicio.

III. Estudiar los programas de instrucción del personal

IV. Establecer las exigencias de los exámenes

V. Llevar registros del personal.

VI. Interpretar el código para la administración pública.

b) Consejos Ministeriales integrados por siete miembros temporales y tienen autoridad en todo lo referente al empleo, promoción, reducción de categoría, traslado, despido y suspensión; y

c) Comisiones Provinciales de Sanidad, que se ocupan de la salud del personal en sus jurisdicciones.

### **5.17 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE UN ORGANO CENTRAL DE PERSONAL**

Las ventajas de la centralización pueden resumirse así:

1. Liberación de la influencia política
2. Administración más técnica
3. Vigilancia externa de la función
4. Ahorra gastos
5. Posibilita las transferencias de una dependencia para aprovechar el talento existente en el servicio
6. Garantiza el sistema del mérito
7. Contribuye a la moralización
8. Vigila el acceso a los puestos públicos.

Algunas críticas que se le hacen:

1. La oficina central se convierte en una agencia de reclutamiento
2. Agrava la multiplicación de los organismos públicos con "autoridad paralela"
3. Existen otros medios más idóneos de lograr la unificación de los políticos y procedimientos de personal, sin las desventajas aquí apuntadas

4. Socava el concepto de jefatura responsable
5. Origina retrasos en las acciones de personal
6. Se convierte en centro de influencia política. Agrava el problema que pretende resolver.

### **5.18 EL SISTEMA MACROADMINISTRATIVO MEXICANO**

En su estudio sobre “La administración de personal en América Latina”, Fonseca Pimentel comenta:

“México, a pesar de que es uno de los países latinoamericanos más importantes, principalmente desde los puntos de vista geográfico, económico, social y cultural, no cuenta con una administración de personal que se pueda llamar progresista o avanzada. Posee una ley general, reguladora de las relaciones entre el Estado y sus empleados, pero no dispone de una oficina central de personal destinada a garantizar mejor el cumplimiento de sus disposiciones, lo cual está encomendado a cada uno de los ministerios y demás órganos de la administración, según sus propios criterios”.<sup>35</sup>

Efectivamente, en México existe la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional, pero no existe un organismo central responsable de su aplicación.

En cuanto a las técnicas básicas:

1. No existe un sistema de méritos en la selección inicial del personal.
2. La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado pretende garantizar la estabilidad de los empleados públicos y un sistema de promociones y ascensos, que no funciona correctamente en la práctica, entre otras cosas, porque sus bases no son muy técnicas.
3. El sistema de retiros está consignado en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
4. No existe un sistema integral de adiestramiento de los empleados públicos, por más que algunas dependencias se preocupen excepcionalmente por atender en forma parcial este problema.
5. Aunque existe un catálogo de empleos que forma parte del Instructivo para la Formulación y Aplicación del Presupuesto de la Federación, no puede denominarse a éste un sistema satisfactorio de clasificación de puestos y del correspondiente plan de salarios.

<sup>35</sup> Fonseca Pimentel, Op. cit., p. 3.