
LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN AMERICA LATINA

por Héctor Atilio PUJOL*

I. Consideraciones generales sobre la Administración de Personal

EN el momento actual la Administración de Personal es una disciplina científica en proceso de desarrollo, integrada por normas y principios de universal aceptación tendientes a lograr una más adecuada participación del factor humano en el proceso productivo, con miras a la obtención de una mayor eficiencia técnica, económica y social. La Administración de Personal, como una rama especializada de la ciencia administrativa, se ocupa pues, especialmente, de uno de los cuatro factores básicos de la producción de bienes y servicios: el trabajo. Pero es importante señalar que la Administración de Personal, como una disciplina eminentemente social y humana, no está hoy día orientada al tratamiento del hombre como un simple factor de la producción, sino, mucho más que eso, como la razón misma del proceso productivo mirando, no sólo hacia el aprovechamiento de su esfuerzo en términos de productividad, sino también hacia su felicidad y satisfacción en el trabajo, como miembro de la sociedad y como ser humano que es, habida cuenta de sus necesidades económicas y sociales y de sus características y manifestaciones psicológicas y sentimentales.

Cuando hablamos de "*eficiencia social*", queremos significar que la productividad del hombre deberá medirse en términos del aporte que su esfuerzo diario represente para incrementar el nivel de vida general y aumentar el grado de satisfacción y de felicidad del pueblo. Vista así, la Administración de Personal, en última instancia, lejos de ser una técnica al servicio parcializado del patrono o del trabajador, es una disciplina científica al servicio del desarrollo del país.

* Director Ejecutivo, Comisión de Administración Pública, Caracas, Venezuela.

2. *Objetivos fundamentales de la Administración de Personal*

Objetivamente analizada, la Administración de Personal, como conjunto de normas y principios administrativos, está obligada a responder adecuadamente a toda una serie de preguntas que, en forma lógica y cronológica, surgen de la actividad de todo cuerpo social organizado para el logro de un fin. Tal vez si enunciáramos ordenadamente tales preguntas y señaláramos en forma general las respuestas a que se obliga la Administración de Personal, habríamos dado una idea sobre los objetivos generales de la materia:

- a) *¿Qué forma adopta y de qué instrumentos se vale la Administración de Personal?* Si la pregunta se formulara concretándola a una empresa en particular, quedaría respondida con el solo análisis de la organización que adopta, tanto en estructura como en funciones. Sin embargo, la respuesta debe ir un poco más allá: considerando que la estructura, una vez elaborada, se pone en marcha para la realización de un conjunto de acciones derivadas de la política general, es imprescindible una descripción clara de los Programas de Personal, en los cuales se concreta la política. Así, en unidades de Reclutamiento y Selección, Clasificación y Remuneración, Adiestramiento, Archivos, Relaciones con los Trabajadores, Seguridad Social y algunos otros, según los casos, el Sistema de Administración de Personal debe ser capaz para obtener, retener y desarrollar el personal que la organización requiera para el mejor cumplimiento de sus fines.
- b) *¿Qué se requiere para echar a andar una organización cualquiera?* Sin lugar a dudas que la respuesta debe referirse a los requerimientos de personal, que no es otra cosa que la determinación del número de individuos necesarios para que la función de personal se concrete.
- c) *¿Con base a qué solicitar el personal requerido?* Pudieramos suponer que la pregunta lógica después de la determinación de los requerimientos, sería a qué fuente recurrir y en qué forma conseguir el personal requerido. Sin embargo, la práctica de personal señala que cuando la función de personal está científicamente organizada, no se recurre a las fuentes de personal ni a la utilización de procedimientos de reclutamiento y selección, sin la previa elaboración de Manuales de Clasificación de Cargos y la previa normalización de los sistemas relativos a Administración de Sueldos y Salarios.
- d) *¿A dónde recurrir en busca del personal necesario, de acuerdo con los requerimientos y las especificaciones?* La respuesta es: a las diferentes fuentes de personal administrativo, técnico y obrero, tales como

las universidades y otros institutos de enseñanza y capacitación, las bolsas de trabajo, el público en general, etc.

- e) *¿De qué medio y recursos valerse para concurrir a las fuentes de personal, atraerlo e incorporarlo al servicio de la Empresa?* Una vez respondidas las preguntas anteriores, en el orden lógico y cronológico a que se alude en esta misma exposición, el Administrador de Personal caerá, forzosamente, en el reclutamiento y la selección de personal.
- f) *Una vez que el trabajador ha sido reclutado, seleccionado y puesto en servicio, ¿qué hacer para mantenerle dentro de la organización?* Esta pregunta involucra todo un conjunto de los problemas más difíciles de la Administración de Personal, porque son casi todos relativos a las complejidades inherentes al factor humano y queda respondida mediante el desarrollo de una serie de procesos. Es indudable que, dentro de una discriminación más detallada, pudieran llegar a existir algunos otros temas, dignos de atención, dentro de la labor de mantenimiento y desarrollo del personal al servicio de una organización. Sin embargo, estamos persuadidos de que una buena política de entrenamiento, tanto para ejecutivos como para empleados subalternos, una práctica racional y adecuada de transferencias y promociones, como lógico medio para el aprovechamiento bilateral de los programas de entrenamiento ejecutados; un buen mecanismo de comunicaciones como instrumento de trabajo y de relaciones humanas; un buen control sobre los diferentes mecanismos que originan y mantienen la moral del personal; y un régimen disciplinario severo, pero justo en todos sus aspectos; son más que suficientes para formar una concepción cabal acerca de las diferentes labores indispensables para el mantenimiento y desarrollo del personal en servicio.
- g) *¿Qué instituciones y sistemas se originan y desarrollan en torno a la función de personal?* Aún cuando pudiera presumirse que la pregunta que corresponde en la secuencia debe ser relativa a los instrumentos complementarios y de apoyo a las funciones básicas anteriormente descritas, resulta indispensable señalar antes el sindicalismo, el sindicato y sus funciones, el contrato colectivo, los diferentes aspectos que el contrato colectivo comprende y los diversos problemas a que él se refiere relativos al personal; estos asuntos constituyen respuesta a toda una serie de pequeñas y grandes preguntas que surgen en el desenvolvimiento de toda organización.

Es indudable que los sistemas de Seguridad Industrial, así como los relativos a la Seguridad Social, constituyen en sí, disciplinas científicas de gran envergadura en la vida moderna y que complementan

y apoyan los sistemas de mantenimiento y desarrollo del personal, no desde el punto de vista de la moral del trabajo, sino desde el ángulo de la salud física y mental, sin la cual la eficiencia o productividad del trabajo, adquiere un valor muy relativo. Por ello se señala este aspecto con especial énfasis.

h) *¿En qué forma asegurarse un control efectivo de todos los mecanismos que implican los temas anteriores?* Aludimos a los Registros de Personal; estamos convencidos de que sólo quienes han tenido la oportunidad de realizar en la práctica tareas en forma técnica, relativas a esta materia, podrán atribuir toda la importancia que tienen los Registros dentro de un Departamento de Personal. Los Registros constituyen el fundamento del flujo diario del trabajo dentro de la función de personal, no sólo en lo que respecta al establecimiento de archivos adecuados, sino también en lo referente a la implantación de formularios y diseños que simplifican y dan agilidad al trabajo. Sólo un buen sistema de Registros permitirá tener en cualquier momento información adecuada sobre la cuantía, composición y características personales y de familia del personal en servicio.

3. *Diferencias y similitudes entre la Administración de Personal público y la del personal de la empresa privada*

Las consideraciones que anteceden, a la luz de las cuales tal vez podría configurarse el concepto moderno de Administración de Personal, son igualmente válidas para el sector público y para el sector privado.

Existen, sin embargo, diferencias que bien podrían catalogarse como de carácter filosófico o doctrinario en unos casos, mientras en otros atienden exclusivamente a simples modalidades de aplicación.

Desde el punto de vista doctrinario, la diferencia fundamental estriba en que la Administración del Personal de la Empresa Privada se fundamenta en el Derecho del Trabajo, cuyas figuras jurídicas más resaltantes son la contratación colectiva y el derecho de huelga, así como la participación de los trabajadores en las utilidades de la organización; mientras en el sector público, la Administración del Personal se fundamenta en el Derecho Administrativo, presentando como figuras destacadas la prerrogativa del Estado como representante de la colectividad, para establecer unilateralmente las condiciones de trabajo y exigir la supeditación de intereses individuales y de grupos a los

supremos intereses de la comunidad. Estas circunstancias implican la no existencia del derecho de huelga y de la contratación colectiva en el ámbito del Estado. Pero frente a esta prerrogativa innegable del Estado, tiene éste el deber ineludible de tratar a sus trabajadores, desde el punto de vista económico, social y humano, en forma tan justa y equitativa como pueda ser tratado el trabajador del sector privado, a la luz de la evolución social y del Derecho Laboral.

4. *Normas y principios más importantes universalmente aceptados*

Interesa especialmente dejar consignado el criterio de que las normas y principios universalmente aceptados como parte integrante de la Administración de Personal, no hacen distinciones en su validez entre diferentes tipos de organización. Todo cuerpo social organizado, que pretenda combinar el esfuerzo humano con otros factores en un proceso productivo de bienes y servicios, admitirá por igual la aplicación de tales principios. El simple enunciado de los mismos podría poner en evidencia esta aseveración:

a) *Igualdad de oportunidad para todos.* Todo ciudadano apto y capaz debería tener igualdad de oportunidad para aspirar a cualquier posición de trabajo, independientemente de la entidad u organismo de que se trate.

b) *Para cada posición de trabajo debe ser escogido el más capaz de los aspirantes.* Si, de conformidad con el principio anterior, todo ciudadano debe tener igualdad de oportunidades para aspirar a una posición de trabajo, a la empresa le asiste el derecho de poner en práctica los mecanismos que le permitan medir comparativamente las capacidades innatas y adquiridas de todos los aspirantes, para escoger y colocar a quien objetivamente presente un compendio más satisfactorio de condiciones.

c) *Los niveles generales de remuneración deben ser función de la importancia relativa del trabajo y de su grado de dificultad.* El enunciado de esta norma presenta similitudes al de un viejo principio de justicia social, según el cual a trabajo igual desempeñado en condiciones similares, corresponde igual remuneración; pero es más amplio porque señala, además, que esa remuneración debe ser establecida en función del esfuerzo que el cargo implica para su ocupante.

d) *Cada posición de trabajo debe responder a una especificación clara y precisa.* Tal vez el documento más significativo sobre el convenio

tácito o expreso existente entre el trabajador y el patrono en relación con los deberes y responsabilidades que para aquél implica la relación de trabajo, es la especificación del cargo correspondiente. Tal especificación debe ser clara y precisa en relación con la naturaleza del trabajo, las tareas típicas que él involucra y los requisitos que una persona debe satisfacer para poder aspirar al desempeño del mismo.

e) *El trabajador debe disfrutar de estabilidad en el trabajo.* La estabilidad del trabajador, más que una necesidad del propio trabajador, es una necesidad social. Es evidente que la sociedad será tanto más estable cuanto más estables sean sus integrantes. Todo miembro de la sociedad cualquiera que sea el ámbito dentro del cual rinda su esfuerzo, deberá disfrutar de estabilidad, en el sentido de que no deberá privársele de su posición de trabajo y de sus ingresos mientras su conducta se ajuste a las normas que legítimamente las circunstancias le impongan. En este sentido, ningún trabajador debe ser despedido si no media una causa justa.

f) *Todo hombre en el trabajo debe tener posibilidades de progreso.* El progreso de la colectividad no es otra cosa que una sumatoria del progreso de cada uno de sus integrantes. El hombre en el trabajo tiene el deber social de incrementar día a día su capacidad y su eficiencia, como consecuencia de un correspondiente incremento en sus conocimientos, habilidades y destrezas, bien por propia iniciativa o con el auspicio de la organización a la cual sirve. Este deber debe corresponderse con el derecho de incrementar su *status* económico y social por la vía del ascenso por méritos dentro de la organización.

g) *El hombre en el trabajo debe ser tratado en forma justa y equitativa, libre de discriminaciones de cualquier naturaleza.* Este principio de Administración de Personal implica la supresión de toda clase de actitudes o decisiones que dentro de una organización tiendan a crear privilegios especiales para unos trabajadores o trato discriminatorios para otros desde el punto de vista político, religioso, económico, social o de otra índole.

h) *El rendimiento es más consecuencia de la satisfacción del hombre en su trabajo que de otros factores.* Hoy día está evidentemente demostrado que un hombre económica, social y humanamente bien tratado en el trabajo, estará dispuesto y en condiciones de rendir un esfuerzo más productivo para beneficio de la organización y de la sociedad, que uno que preste sus servicios en circunstancias diferentes.

i) *Todo trabajador tiene derecho a protección social.* Es hoy día un

principio indiscutible el que señala que todo trabajador debe tener adecuada protección contra todos aquellos riesgos que en un momento dado puedan privarle de su capacidad de trabajo y de ingresos. Tal protección involucra servicios médico-quirúrgicos, hospitalarios y farmacéuticos y pensiones y jubilaciones por invalidez, vejez, muerte y, en algunos casos paro forzoso.

j) *Mediante registros adecuados, toda organización debe poder conocer en un momento dado la cuantía, composición y características personales y de familia del personal en servicio.* Tal vez podría afirmarse que, si la configuración de esos principios son consecuencia de la evolución social, administrativa y tecnológica, la administración del personal público en la mayoría de los países de América Latina, ha permanecido al margen de esa evolución.

5. Política y administración. El ámbito de la carrera administrativa

Dentro de la estructura republicana, la rama ejecutiva del poder público opera bajo la directa responsabilidad del gobierno, debiendo éste encaminar a los órganos de que dispone, hacia la satisfacción de las necesidades colectivas. En consecuencia, todo ente que forme parte de la rama ejecutiva, cumplirá una misión de servicio público. Tratándose no ya de entidades, sino de individuos, cada uno de ellos deberá satisfacer el principio de que los intereses particulares deberán estar permanentemente supeditados al interés general de la comunidad.

La finalidad última del gobierno, como hace más de un siglo afirmara el Libertador Simón Bolívar, consiste en "procurar la mayor suma de felicidad posible para el mayor número de ciudadanos". El conjunto de entidades contribuirá a este fin, aun cuando cada una lo haga en formas y por vías diferentes. Es ésta, por ejemplo, la finalidad última de la misión de las fuerzas armadas cuando deben garantizar la soberanía de la patria y la estabilidad de los poderes legítimamente constituidos. El servicio que deriva de esta institución se denomina Servicio Militar y a él aplica la generalidad de las normas y principios de la administración racional de personal, constituyendo claramente una institución de carrera.

Por otro lado, cuando se dice que una organización política recibió en libres comicios el mandato popular de constituir gobierno, se está afirmando que obtuvo de la soberanía ciudadana la expresa facultad de asumir las más altas posiciones de dirección en el poder ejecutivo para la aplicación de un programa doctrinario que encamine a la administración pública hacia la satisfacción de las necesidades colectivas.

vas. El gobierno así concebido, es también un ente de servicio público, pero de carácter variable y vida transitoria, no sujeto al deber de la obediencia formal, sino al principio de lealtad a un cuerpo de doctrina, y de acción supeditada al ordenamiento jurídico existentes; el gobierno, pues, no constituye institución de carrera. El funcionamiento del gobierno, no obstante su elevado poder discrecional, admite la aplicación de ciertos principios de administración científica de personal, puesto que su acción debe estar también signada por la eficiencia, pero no es susceptible de someterse a un régimen de personal. Son funcionarios de Gobierno el Presidente de la República, los Ministros, los Presidentes de Institutos Autónomos, los Directores Generales y demás altos ejecutivos que participen directamente en la formulación y dirección de la alta política del Estado.

Asignemos al cuerpo restante del Poder Ejecutivo la denominación genérica de Administración Pública. Si concebimos el Poder Ejecutivo como una pirámide en cuya cúspide está ubicado el gobierno, toda la base o parte restante de la pirámide constituirá la Administración Pública.

La Administración Pública así delimitada, es un complejo administrativo de carácter permanente destinado a cumplir, bajo la rectoría del gobierno, una misión de servicios de interés colectivo. En tal sentido, el signo principal de la Administración Pública es la eficiencia, debiendo adoptar las normas y principios de la administración racional de personal y constituirse en institución de carrera. La Administración Pública es el ámbito de la Carrera Administrativa, expresión a la cual va asociada toda la gama de principios que constituyen la Administración de Personal. Cuando hablamos de Régimen de Servicio Civil, estamos aludiendo al sistema racional para la administración o el manejo de personal en el servicio público, indistintamente de que el mismo esté sometido a preceptos legales o a instrumentos de tipo reglamentario.

Algunas entidades o servicios ubicados dentro del marco de la Administración Pública, por las características y circunstancias en que se desenvuelven, se han venido desarrollando con relativa independencia en lo que respecta a la administración de personal. Tales son los casos del servicio exterior y del servicio docente; no obstante que ambos son partes del Servicio Civil, susceptibles de adoptar todas las normas y principios de la administración racional de personal y de constituir instituciones de carrera, se les suele excluir del régimen jurídico del Servicio Civil, porque generalmente han sido ya sometidos a legislación especial. El servicio exterior como institución de carrera, ha llegado, incluso, a adquirir nombre propio en casi todos

los países del mundo: Carrera Consular y Diplomática. La Carrera Administrativa, es así, un régimen jurídico-administrativo para el personal del Servicio Civil.

De conformidad con lo que antecede, podría afirmarse que en el ámbito de la Administración Pública suele haber, según las peculiaridades de cada país, cuatro regímenes de Carrera: Carrera Militar, Carrera Consular y Diplomática, Carrera Magisterial o Docente y Carrera Administrativa. En muchos países el magisterio forma parte del servicio civil a los fines de la Carrera Administrativa.

6. *El sistema de botín y sus efectos sobre la Administración Pública*

La eficiencia es, en parte, función directa de la estabilidad. La estabilidad es menor mientras mayor es el índice de rotación de personal (ingresos y egresos de empleados). Para considerar los efectos nocivos del "Sistema de Botín" en la Administración Pública, baste decir que con él la estabilidad es escasa en virtud de que cada organización política, cuando asciende al poder, se dedica a efectuar reemplazos, renovando parte del personal en servicio en todos los niveles; pero no con fines de renovación en sí, sino con el propósito de ubicar a quienes son copartidarios, familiares o amigos. Así, entre cambio y cambio de gobierno, la Administración Pública se devana en permanente improvisación; mediante este sistema el conjunto de los cargos públicos constituye un botín al cual se aspira sólo por adhesión a una doctrina, ideología o simple grupo político; es la práctica administrativa tradicional, según la cual cada posición en la Administración Pública, por insignificante que sea, debe estar en manos de personas "de confianza"; es la confusión o falta de razonable grado de acuerdo, entre el ámbito de la política y la naturaleza, significación y alcance de la Administración Pública como Institución permanente de servicio; es, en síntesis, el mayor de los obstáculos que suelen presentarse a la implantación de la Carrera Administrativa.

7. *Posición de los partidos políticos*

En la generalidad de los partidos políticos organizados de hoy, se contempla de alguna forma la idea de la Carrera Administrativa como una necesidad del Estado. Resulta entonces aparentemente contradictorio el hecho de que el sistema encuentre tantas dificultades para su implantación. Y es que cada partido querría reservarse para

sí "las glorias" de su establecimiento, y no por "las glorias" propiamente hablando, sino por razones que derivan de los mismos intrincados mecanismos de la política. Cuando un partido político está en la oposición, existiendo el "sistema de botín" para la provisión de cargos públicos, por muy honrado que sea el mencionado partido al sostener los postulados de la Carrera Administrativa, tendrá reservas para darle su aprobación, por una de estas dos razones: 1) Porque considere que los empleados públicos actuales son sus adversarios políticos y por muy riguroso que sea el sistema para la concesión del "status de carrera", existe la posibilidad de que la estabilidad sea adquirida predominantemente por miembros de la organización política de turno en el gobierno. En el mismo sentido, podría existir también desconfianza hacia la integridad e imparcialidad de los organismos que hayan de administrar el sistema y temor a que puedan llegar a tener vigencia, durante el período de ese gobierno, los filtros del favoritismo político; 2) No queriendo ser menos que los demás, podría pretender la implantación de la Carrera Administrativa después de que, utilizando por última vez el "sistema de botín", hubiere reemplazado a los anteriores servidores y colocado a sus copartidarios y amigos para proporcionarles antes que a nadie la oportunidad de estabilizarse en el servicio público. A esta posición conduce el criterio de que los cargos públicos constituyen fuente de poder político.

Si el partido político que mantenga posición contraria al establecimiento de la Carrera Administrativa no tiene suficiente fuerza como para impedir una decisión legislativa, la aprobación de la Ley será perfectamente factible, siendo suficiente conque la organización política de turno en el poder tenga sinceros deseos de implantarla. De todos modos, estamos persuadidos de que los promotores del sistema deberán rodearse de sólido prestigio y ponerse al margen de suspicacias y dudas en el concepto de los principales dirigentes políticos del país.

La Historia de Venezuela comprende un caso de esos que reflejan hasta qué punto en los vericuetos de la política se puede echar mano de argumentos hasta risibles para justificar ciertos casos. En el año 1849 el nuevo gobierno derogó una Ley de Jubilaciones para los empleados públicos, porque conllevaba en cierta forma la estabilidad de los mismos. Según el texto de la derogatoria, "en un gobierno popular y alternativo no pueden los empleados ser diurnos sin que se mine por una parte la base del sistema y por otra se cierren las puertas al mérito y derechos de los demás ciudadanos con grave perjuicio de la igualdad, de la justicia y de la moral política y social; por consiguiente, al permitirse una larga duración en los empleos, se sustenta el contra-

principio que refluye en deshonor del republicanismo venezolano". Sobra decir que hubo abundancia de reemplazos con posterioridad a la derogación.

8. La opinión pública y el régimen de Servicio Civil

En reciente publicación del Departamento Administrativo del Servicio Civil de la República de Colombia, se consigna el párrafo siguiente: "Todos los tratadistas sobre Servicio Civil dedican en sus obras interesantes capítulos respecto a la función que corresponde a la publicidad, a las relaciones públicas y a las relaciones humanas en la implantación de un régimen de administración científica de personal en el servicio público. Es obvio que así sea. Porque una materia por sí nueva, un sistema que produce tan hondas transformaciones en la Administración Gubernamental y una fórmula de servicio basada en el mérito personal y no en la intención política o individual, tiene que presentar en su aplicación una escala de dificultades y resistencias en la medida de los obstáculos que remueve y de los intereses creados que afecta. Es aconsejable, pues, actuar en todos los frentes donde sea necesario una acción publicitaria o una actividad de relaciones públicas". Y a esto sólo tendríamos que agregar que no es suficiente actuar en todos los frentes para lograr la implantación. Es imprescindible continuar actuando en el mismo sentido hasta lograr que, una vez implantado, el sistema consolide su prestigio ante la opinión pública, para lo cual será indispensable, por supuesto, que se respalde la propaganda con realizaciones concretas. En la labor divulgativa de esta fase, la mejor definición de relaciones públicas para el Servicio Civil es: "buenos hechos seguidos de buenas palabras".

9. El mérito como base del sistema

Aun cuando la Ley de Carrera Administrativa no es una fórmula milagrosa con la cual puede aspirarse a resolver todos los problemas seculares en la Administración Pública de nuestros países, su aplicación debe constituir un paso firme hacia la reorganización de la Administración Pública, y el país que así lo haga estará dando demostración de madurez. Obtener "máxima eficiencia" es decir obtener la mayor cantidad de bienes y servicios con el empleo de la menor cantidad posible de recursos materiales y humanos. Así como la productividad de la tierra depende de su localización, conformación topográfica y compo-

sición química, la productividad del factor trabajo depende también, básicamente, de las capacidades innatas y adquiridas de los individuos para realizar, de la mejor manera y en el menor tiempo posible, la función que se les haya encomendado.

Merecer, en lo que respecta a la selección de personal para el servicio público, es satisfacer los requisitos señalados cuando hay un mecanismo capaz de garantizar que a cada función pública sólo ingresará quien demuestre tener las mejores aptitudes, conocimientos y habilidades especiales para su desempeño. Ese mecanismo girará en torno al denominado "*principio del mérito*" y propenderá a garantizar la mayor eficiencia del servicio público y, por ende, la máxima productividad social. Pero no solamente para el ingreso al servicio público es el mérito el eje fundamental. También lo es para la estabilidad y el progreso dentro del servicio. Si la capacidad potencial debe ser la guía para la selección, la permanencia y el ascenso dentro de la función pública deben orientarse por la capacidad real traducida en servicios. La consideración del mérito como pivote sobre la cual descansa la Carrera Administrativa, es incompatible con la práctica, muy común en nuestros países, de crear cargos para personas, premiar con puestos gubernamentales la filiación política, fomentar círculos de amistades agradecidas con base al obsequio de cargos públicos, ayudar al pariente o al amigo y otras por el estilo.

Hoy en día es indudable la influencia que todos los casos que derivan del sector público tienen sobre los casos de la economía privada. Y si alguna acción positiva podría tener el establecimiento del sistema de méritos en la Administración Pública, sobre la empresa privada, sería precisamente la de inducir a ésta, siguiendo la norma de predicar con propio ejemplo, a la reorganización de sus estructuras y funcionamiento, hacia la adopción de un sistema racional de administración de personal. En el caso de Venezuela, por ejemplo, para apreciar la posibilidad de esta repercusión, basta decir que la tercera parte del producto territorial bruto deriva del sector público de la economía. El sistema de mérito, cuando se establece con éxito en la Administración Pública, se convierte en algo contagioso y de saludables efectos para el sector privado.

No se olvide que en nuestros países sólo contadas empresas utilizan integralmente la administración científica de personal.

10. *El Servicio Civil y el estatuto legal del funcionario público*

El doctor Enrique Tejera París ha dicho que "es preferible una burocracia inestable a una mediocracia inatacable y arrogante heredera.

de poderes de la época colonial y protegida con leyes ventajosas y de supuesto valor científico que no son sino malas copias". Se refiere, por supuesto, a algunos estatutos de personal vigentes en ciertos países latinoamericanos, así como también a algunas leyes destinadas a regular determinados aspectos del personal público y que, lejos de conseguirlo, perpetúan procedimientos y estructuras anacrónicas por el simple camino de la copia o de la imitación. Tales son los casos de leyes aisladas sobre jubilaciones, vacaciones, jornadas de trabajo, inamovilidad, selección, salarios, etc. En Venezuela, por ejemplo, existen diversas regulaciones en materia de jubilaciones, lo cual no sólo presenta el aspecto de un mecanismo anarquizado, y lleno de contradicciones, sino que, además, dificulta la implantación de un sistema uniforme de seguridad social, porque ha venido originando en cada dependencia una tradición de intereses creados con características y modalidades diferentes. Si echamos una ojeada a algunos estatutos vigentes en el Servicio Civil de algunos países latinoamericanos, desentrañaremos documentos que tienen carácter laboral, que cumplen básicamente la misión de garantizar inamovilidad no del todo condicionada; distinguir entre funcionarios "*de confianza*" y funcionarios "*de base*"; amparar los conflictos huelgarios en el servicio público; estimular la creación de sindicatos de trabajadores del Estado; o dejar casi al arbitrio de los sindicatos el funcionamiento de los mecanismos de reclutamiento, selección y ascensos. Además, no contienen normas relativas a clasificación y evaluación del trabajo ni contempla la creación de organismos administrativos y, mucho menos, judiciales de Servicio Civil.

Estados Unidos hubiera querido, quizás, comenzar en el régimen de Servicio Civil como algunos países latinoamericanos han comenzado y como todos los demás tienen oportunidades de comenzar: con un sistema que, a la vez que sea régimen administrativo integral de personal, será régimen jurídico, y que a la vez que satisfaga los derechos y hasta los deseos de los trabajadores, satisfaga también los requerimientos de la Administración Pública como instrumento de desarrollo económico.

Una Ley de Carrera Administrativa va muchísimo más allá de una legislación corriente, porque además de convertir a la Administración Pública en una institución de carrera y en instrumento útil para el desarrollo y bienestar de los pueblos, constituye una declaración sustantiva de política sana de personal para el buen desenvolvimiento del sistema democrático de gobierno.

Podríamos enumerar así las ventajas fundamentales que deben derivar de la promulgación de una Ley de Carrera Administrativa:

- a) Debe ser un conjunto de normas y principios objetivos, uniformes y sistemáticos, tendientes a evitar trato injusto, privilegios y discriminaciones de cualquier naturaleza para los servidores del Estado;
- b) Selección para ingresos al servicio y ascensos a posiciones de mayor jerarquía, responsabilidad y prestigio, exclusivamente sobre la base de méritos;
- c) Garantizar la estabilidad en el cargo mientras el empleado cumpla con eficiencia, honradez y lealtad los deberes del mismo;
- d) Contemplar beneficios de seguridad social mediante los cuales se proteja a los empleados públicos y a sus familiares contra los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez o muerte;
- e) Evaluación científica del trabajo con miras al establecimiento de una remuneración justa y adecuada a los deberes y responsabilidades del cargo y garantía de incrementos periódicos del sueldo como incentivo a la eficiencia;
- f) Mecanismos que impulsen el aumento en el rendimiento de los empleados, mediante facilidades de capacitación y adiestramiento y adecuada consideración a las motivaciones del trabajador;
- g) Régimen disciplinario definido y procedimiento justo para la solución de las reclamaciones de los trabajadores;
- h) Creación de la organización encargada de administrar el sistema;
- i) Elevación de la moral del empleado, haciendo del servicio público una carrera digna y honorable, en la cual el empleado es, más que un simple burócrata que sólo vegeta a expensas del presupuesto, un orgulloso servidor de la comunidad.

II. Providencias que deberían ser tomadas en cada país donde no existe la Carrera Administrativa

Un análisis del tratamiento que se ha dado al problema en algunos países, especialmente, Estados Unidos, Canadá, Puerto Rico, Costa Rica, Panamá, Colombia, Venezuela y Ecuador, permite afirmar que la tarea más importante consiste en utilizar los recursos y medios disponibles para *crear en la ciudadanía un estado de conciencia favorable*, hacia la reforma del Servicio Civil, independientemente de la forma y funcionamiento que la misma haya de adoptar y del tiempo que requiera su implantación, para lo cual las siguientes ideas podrían resultar de provecho:

- a) La reforma del Servicio Civil *debrá ir íntimamente asociada a la Reforma Administrativa General*, como única forma de lograr la

- eficiencia y agilidad que la Administración Pública requiere como instrumento básico para el desarrollo integral de los pueblos;
- b) El sistema *deberá ser capaz de atraer y mantener a los más aptos* en servicio, asegurándoles la posibilidad de desarrollo y de progreso en la función pública y garantizándoles, más que una protección paternalista, el disfrute de la generalidad de los derechos que la democracia industrial proporciona a los trabajadores de hoy;
- c) Solamente el *principio del mérito* debe dar sentido y expresión al régimen, desechando por pernicioso y nefasta la terminología administrativa tradicional de "*nepotismo*", "*compadrazgo*", "*tráfico de influencias*", "*campureo*", "*botín político*", "*prebendas de poder*" y tantas otras que durante muchos años han signado la administración del personal público a todo lo largo y ancho del continente;
- d) Tanto la estructura como el funcionamiento del sistema que se proponga, deberán tener vigoroso amparo de la Ley, la cual debería tener su origen en un mandato constitucional. El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas ha admitido como un principio de universal aceptación, que la capacidad y competencia del personal es condición "*sine qua non*" de un servicio público eficaz y que las mismas no se logran sino mediante el establecimiento de un sistema científico de administración de personal, firmemente apoyado en la ley;
- e) El diagnóstico inicialmente elaborado *deberá señalar la medida en que concurren las condiciones políticas, culturales y económicas* que la reforma exige, e indicar las providencias que es necesario tomar para mejorar sus condiciones. Partimos del principio de que la falta de cierto grado de desarrollo en el aspecto económico y en el orden social; la carencia de suficiente evolución cultural; y la falta de consolidación del sistema democrático de gobierno, no son obstáculos invencibles o impedimentos absolutos. La estructura y el funcionamiento de la Administración Pública debe ser tal que permita la alternabilidad de los partidos políticos en el poder. Y creemos que la Carrera Administrativa no requiere tanto de la democracia y del sistema institucional, como el desarrollo de éstos necesita la presencia de la Carrera Administrativa; aunque es obvio que deben darse ciertas condiciones mínimas;
- f) En Venezuela decimos que "quien mucho abarca, poco aprieta", y en el caso del Régimen del Servicio Civil es aplicable el contenido del refrán popular. Algunos organismos latinoamericanos de Servicio Civil, han tratado con resultados negativos de extender desde sus comienzos su acción tecnificadora de personal a organismos distintos del Poder Ejecutivo, incluyendo entidades municipales, gobiernos regionales y empresas del Estado. Esta innecesaria dispersión de esfuerzos

puede comprometer seriamente el éxito de la reforma del Servicio Civil. Somos partícipes de la idea de que *en un principio el régimen de Servicio Civil y la Carrera Administrativa deben circunscribirse al ámbito de la Administración Pública*, aun cuando su acción por la vía del asesoramiento, la orientación o la simple consulta, pueda alcanzar a otras entidades en la medida en que las mismas lo requieran;

g) La permanencia de incapaces en el servicio público no es culpa de los mismos, sino del servicio; por ello cualquier medida prevista para su desincorporación no debe aplicarse en forma despiadada. *Los mecanismos de la capacitación y la reubicación* son recursos válidos en este sentido;

h) El régimen de Servicio Civil es hoy una institución del Estado con peso específico, independientemente de la estructura que adopten los poderes públicos. *Su organización, dirección y control deben ser competencia de la primera magistratura nacional*, para investirle de la autoridad y del rango que necesita;

i) Así como la atención rigurosa al principio del mérito constituye el mejor antídoto de la improvisación en el servicio público, el principio de la estabilidad constituye el mejor incentivo de atracción en una institución de carrera. Pero teniendo buen cuidado de no confundir "estabilidad" con "inamovilidad", aquella deberá otorgarse en forma perfectamente condicionada, en el entendido de que conceder la estabilidad en la función pública es otorgar el *status* de Carrera Administrativa. *Si la estabilidad se concede a los ineptos*, se está auspiciando la ineficacia de la Administración Pública y consolidando las rémoras del progreso;

j) En la actualidad no se concibe el funcionamiento de un sistema integral de Administración de Personal, sin que el mismo comprenda las normas, principios y actividades tendientes a brindar adecuada protección a los trabajadores contra todas aquellas eventualidades que puedan privarle de su capacidad de trabajo o garanticen la continuidad del sustento de los familiares en ciertas situaciones imprevistas. En el Servicio Civil de hoy, la Seguridad Social es factor importante y estamos persuadidos de que *la misma Ley de Servicio Civil podría proveer, en caso de que no lo haya, al menos el ordenamiento jurídico inherente al Régimen de Seguridad Social* del empleado público;

k) El trabajo preparatorio deberá ser realizado por personal idóneo. Aun cuando la Carrera Administrativa es ya institución centenaria en algunos países, especialmente en Francia, Inglaterra y Estados Unidos, en la generalidad de nuestros países constituye una innovación en cuya materia suele existir muy poco personal capacitado. Por ello, *puede ser recomendable la contratación de expertos extranjeros*, pero deberá

tenerse buen cuidado de que tales expertos no sean totalmente ajenos al medio y a la idiosincracia del país y de que su participación en el trabajo preparatorio de la reforma del Servicio Civil, se condicione a la capacitación intensiva de los funcionarios del país que con ellos cooperen en la realización de los trabajos;

l) La creación de cooperación consciente y la suma de esfuerzos y voluntades, requieren algo más que la simple difusión de ideas en los sectores interesados y la simple mecánica de persuasión como auxilio de los recursos de la ley. En los comienzos, *la participación de todos los funcionarios que tengan responsabilidades en el manejo de personal a nivel ministerial*, estará asegurada si los mismos están debidamente orientados, pero no por la vía de la simple información, sino por la del adiestramiento o el suministro de los conocimientos técnicos en forma más o menos detallada. A tal fin, es necesario auspiciar la realización de cursos técnicos y seminarios sobre Administración de Personal, en el cual participe la generalidad de los empleados directamente implicados en esta materia en el ámbito de la Administración Pública. Y charlas y conferencias en diferentes sectores de la opinión nacional.

La implantación del sistema deberá estar orientada por la idea de la centralización total desde el punto de vista normativo, y parcial desde el punto de vista operativo.

12. Estructura recomendable

De conformidad con lo que ha venido ocurriendo en la generalidad de los países latinoamericanos donde el régimen de Servicio Civil ha sido implantado o está en proceso de implantación, la estructura básica recomendable podría orientarse por los principios siguientes:

a) *La organización y dirección general del sistema deben ser competencia del Presidente de la República*. Por ello, es deseable la creación de un organismo central de personal, adscrito a la primera magistratura del país, y que funcione como dependencia interministerial. Esta unidad básica deberá ser dotada de los recursos materiales y humanos que le permitan por lo menos:

1. realizar con adecuada planificación un amplio estudio de remuneraciones que comprenda al sector privado y que, sobre la base de la realidad nacional, permita la estructuración de un sistema técnico de remuneraciones para los trabajadores del servicio público;

2. realizar la evaluación y clasificación de todos los puestos o cargos públicos amparables por la Carrera Administrativa, con miras a permitir el cumplimiento del principio de justicia social que señala que "a trabajo igual desempeñado en circunstancias y condiciones similares, debe corresponder igual remuneración";
3. crear las pruebas y demás mecanismos que posibiliten la implantación de un sistema técnico de reclutamiento y selección, capaz de medir las aptitudes, conocimientos y habilidades que cada uno de los cargos públicos requiere y, en consecuencia, permitir la selección de los ciudadanos más aptos para el servicio;
4. formular, implantar y mantener mecanismos de promoción que constituyan alicientes de progreso para los servidores de la Administración Pública; es necesario tener presente que la estabilidad en el servicio y las oportunidades de progreso son los principios que dan cabal sentido a la expresión *Carrera Administrativa*;
5. crear los procedimientos administrativos que sean requeridos para el funcionamiento del sistema en términos de registros, archivos, formularios, instructivos y manuales de procedimientos. Este conjunto, que bien podría denominarse "*mantenimiento administrativo*", debe actuar a manera de lubricante a través de toda la maquinaria de la Administración Pública, para que el sistema funcione con uniformidad, agilidad y eficacia;
6. cumplir con la responsabilidad que atañe al Estado en el sentido de capacitar a los empleados públicos para que le presten sus servicios con la mayor eficiencia, posibilitar la implantación de los diversos sistemas y procedimientos de trabajo y facilitar la superación y progreso de los mismos empleados dentro del servicio; por supuesto que esta labor no deberá restringirse a la Oficina Central de Personal, sino desarrollada también por escuelas o institutos especialmente creados al efecto.

b) La Ley misma debe crear, para que funcione con independencia del Poder Ejecutivo y con características de organismo judicial o cuasijudicial, una Junta o Tribunal de Apelación, mediante el cual se garantice adecuada y oportuna decisión de las apelaciones de los empleados contra medidas disciplinarias que no hayan podido ser resueltas por los procedimientos normales en las dependencias gubernamentales

- respectivas y, en general, apelaciones sobre negación de derechos de los empleados o aspirantes a la Carrera Administrativa;
- c) La creación de una Junta, Oficina o Departamento de Seguridad Social, con la responsabilidad de administrar el fondo de seguridad social del empleado público, salvo que éste se unifique con el sistema existente para los trabajadores del sector privado;
 - d) En los casos en que la magnitud y características de la Administración Pública lo permitan, podría ser de gran utilidad la creación de una *Junta Asesora de Personal* que represente los intereses del público en la aplicación de la Ley y, de sus Reglamentos. Una Junta semejante tendrá la responsabilidad de asistir al Presidente de la República y asesorar al director del Servicio Civil;
 - e) En virtud de que sería inoperante tratar de centralizar todas las labores operativas de la Administración de Personal, en cada Ministerio o Instituto Autónomo, comprendido en el ámbito del Servicio Civil, es recomendable la creación de una oficina de personal, destinada a servir de enlace entre la dependencia gubernamental respectiva y la Oficina Central de Personal; y que aun cuando jerárquicamente dependa de la máxima autoridad del respectivo Despacho, sujete sus funciones a las normas y procedimientos que en materia de personal establezca la Oficina Central de Personal.