

LA GERENCIA DE RECURSOS HUMANOS EN EL GOBIERNO FEDERAL DE EE.UU.

UNA VISION RETROSPECTIVA.

Frank P. Cipolla(*)

Un proceso de cambio de proporciones increíbles continúa dominando el mundo de la gerencia de recursos humanos, tanto en el campo estatal como en el sector privado. Reestructuración, modernización, redimensionamiento se han convertido en las fuerzas impulsoras de la generalidad de los gerentes a cargo de la fuerza de trabajo. La función de recursos humanos se ha tomado especialmente turbulenta una vez que las instituciones y organizaciones de todo tipo descubren que los estilos antiguos no funcionan en el mundo de hoy, de gerentes sectoriales responsables y con autoridad, y organizaciones orientadas a los resultados.

Pero, qué ha ocurrido realmente en el sistema de conducción de recursos humanos a lo largo del último cuarto de siglo como para traer el tipo de cambio al que estamos asistiendo? El sistema federal de personal ha cambiado, sea respondiendo a un propósito consciente o accidentalmente, bien a saltos o gradualmente. Esto ha respondido directamente a la fijación de objetivos políticos y sociales o se ha producido por inercia.

Existen dos maneras de enfocar la evolución de la dirección de Recursos Humanos en el gobierno federal; por lo que efectivamente ocurrió, o por lo que no se concretó. La simple comparación de los temas de discusión, programas, sistemas y estructuras vigentes en los primeros 70' con las ahora existentes no es suficiente. De todas maneras, es posible extraer algunas conclusiones si visualizamos el período completo. Antes de resumir la etapa, podría ser útil proporcionar alguna perspectiva para revisar los hechos y las circunstancias en que ocurrieron.

ANTES DEL ACTA DE REFORMA DEL SERVICIO CIVIL

El período anterior al Acta de Reforma del Servicio Civil de 1978 (CSRA) puede ser caracterizado porque en él aparece una fuerte orientación hacia el logro de objetivos sociales a través de la dirección centralizada del proceso de reclutamiento de personal. Se pretendía ser un empleador modelo respecto a la movilidad social ascendente y la acción afirmativa. Exámenes centrales realizados para la Comisión de Servicio Civil (CSC) tuvieron plena vigencia con la Examen de Ingreso Central para el Servicio Civil (FSEE) y otros exámenes. La comisión operó el reclutamiento y las oficinas de relaciones e información laboral, los centros de toma de exámenes en las CSC regionales y las áreas administrativas.

Las agencias estatales(1) establecieron objetivos de reclutamiento orientados a incrementar la representación de mujeres y minorías a través de programas con distintos niveles de entrada, incluyendo prácticas de dirección programas de práctica de carrera y entrenamiento, asignación de becas juveniles, programas cooperativos (COOPs), prácticas de verano y ayudas variadas. Al mismo tiempo, en la era post-Vietnam, fueron establecidos programas de asistencia de empleo a veteranos, y a través de las autoridades con competencia en Readaptación de Veteranos, las agencias estatales fueron combinando las necesidades de toma de personal con los objetivos de esa política nacional. Aunque existieron importantes desarrollos en otros programas federales de personal, el primer segmento de la década del 70 quedó bajo la fuerte influencia de la dotación de personal y actividades a ella relacionadas. En una visión retrospectiva, los resultados fueron significativos y sustanciales y proporcionaron un buen punto de partida para el progreso.

DESPUÉS DEL CSRA

En su mayor parte, el liderazgo de la dirección del personal federal de los últimos veinticinco años ha estado bajo responsabilidad de administraciones Republicanas. La administración Carter es significativa por la puesta en práctica de la más amplia legislación de reforma desde el comienzo del servicio civil. Buena parte del "paquete"² de medidas de reforma pasó a las administraciones de

Reagan para su implementación. No resulta claro si los resultados hubieran sido diferentes, y de serlo en que medida, si la implementación hubiese sido llevada a cabo en una continuación de la administración Demócrata.

La sabiduría convencional indicaba que los cambios fueron del tipo de los que los Republicanos suelen apoyar, por ejemplo la vinculación del mejor pago a los resultados obtenidos, la obtención del despido de los agentes que tienen un pobre desempeño (lo que está todavía en la agenda), un fuerte servicio de ejecutivos de alto nivel y, más en general, un alejamiento de todo lo que implique designaciones y ascensos automáticos en el servicio civil. Después de dos períodos Republicanos, la Comisión Volcker trató de volver a llamar la atención hacia los valores más altos del servicio civil y a la importancia del liderazgo, así como a señalar las dificultades para atraer y retener a los «mejores y más brillantes».

La Comisión y sus actividades tuvieron evidentemente un impacto claro en el desarrollo y puesta en práctica del Acta de Equiparación y Pago de Empleos Federales (FEPCA) durante la administración Bush, la que, hasta la fecha, no ha sido implementada como se planeó. La administración Clinton introdujo el Sistema Nacional de Revisión de Desempeño (NPR) que incluyó propuestas de reformas en la dirección de recursos humanos que pretendían reflejar los cambios acaecidos fuera de la administración, los que han sucedido en un período de preocupación central por el redimensionamiento (3) del gobierno. La transformación de las políticas y prácticas de recursos humanos ha estado mayormente conducidas por la reducción de la mano de obra y las plantas de recursos humanos.

De todos modos, se han comenzado a percibir algunos de los desarrollos imaginados hace mucho tiempo, en los 60', para modernizar las operaciones de personal, incluyendo oficinas < < sin papeles», el procesamiento de los trámites y los centros de atención al usuario. La abolición del Manual del Personal Federal en 1994 fue una significativa iniciativa de descentralización del Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño, pero es aun muy pronto para evaluar su impacto permanente sobre agencias estatales que tienen que determinar como van a usar sus facultades discrecionales.

Esto no planea ser una historia detallada, sino una recopilación suficiente para establecer un marco de referencia. Podríamos discutir un buen número de sucesos que constituyeron puntos de inflexión, como la supresión del examen PACE el uso de la designación no competitiva (Cédula B) para los niveles iniciales en los cargos de carrera y todas las ramificaciones de esos desarrollos. Por cierto los efectos de la huelga de controladores aéreos pudo ser, y lo es aun, discutida largamente en términos de los efectos de largo plazo de las relaciones de conducción de personal en el ámbito del gobierno. De todos modos, en la esperanza de que hay recuerdo suficiente de como han ocurrido los hechos, pasaremos ya a algunas conclusiones.

Aunque hoy nadie discutiría que el sistema federal de personal es diferente al que existía en los primeros 70', existen significativos vestigios culturales para dar cuenta y responder de las dificultades del proceso de cambio. La mayoría de los aspectos del sistema han sido cambiados o modernizados, incluso dolorosamente, incluyendo los programas de dotación de personal que se han vuelto esencialmente descentralizados. Existen sin embargo, algunas excepciones significativas. La principal es el sistema de clasificación de puestos, y la continuación de una gerencia basada en los puestos en el trabajo gubernamental. La combinación de un sistema de clasificación que ya tiene cincuenta años y los controles del FTE continúan sofocando u obstruyendo una reestructuración importante, y retardando una alternativa en el diseño organizacional.

CLASIFICACIÓN: LA MANZANA PODRIDA

El sistema de clasificación de puestos posee vida propia. Carreras enteras van y vienen y el sistema subsiste. Intentos de recomponer el sistema por la vía legislativa, a mediados de los 80' fracasó por la preocupación suscitada por la reforma del sistema de pagos. Se necesita, como muchas organizaciones han concluido, pasar a una filosofía de dirección del trabajo en su conjunto más que de dirección de puestos individuales. Nadie cree aun verdaderamente que la estrecha descripción de obligaciones puede encajar con las cambiantes situaciones laborales. Para hacerlo se debería tomar el punto de vista de que las organizaciones son estáticas, y que las mejoras en el desempeño y los procesos de trabajo no están ocurriendo. Los gerentes responsables necesitan poder adaptarse con facilidad al cambio.

La clasificación ha sido siempre vista como un programa o sistema -de personal- y así continuará siendo, salvo que los gerentes sean colocados en el control de la distribución del trabajo y las tareas, sin hallarse restringidos por controles de puestos artificiales o distinciones de grados y niveles. Hoy hay suficiente experiencia como para encontrar la solución. Dos estudios de NAPA, que datan de 1991 y 1995, han encontrado evidencia considerable para sustentar una reforma del sistema de clasificación. Debe ser posibilitado un enfoque global, con criterios de aplicación general, que resulte neutral en los costos, y son los gerentes deben poner en funcionamiento el sistema.

Un cambio de como ese afectaría significativamente el enfoque de otros programas de recursos humanos. La dirección del desempeño sería mas amplia, más enfocada a la contribución del empleado al trabajo del equipo, en lugar de a su posición individual, también la capacitación sería ubicada en un contexto más amplio, con la mirada puesta mas allá de los deberes cotidianos, apuntando al desarrollo de las aptitudes que cubran los requerimientos de organizaciones y objetivos cambiantes; las decisiones de dotación de personal se basarían en las competencias relacionadas con el flujo de trabajo más que en los requerimientos rígidos de cualificación individual; las decisiones de reestructuración y dimensionamiento pasarían a basarse en los cambios proyectados en el trabajo y en los costos y no en objetivos arbitrarios, a prorrata, de reducción de puestos.

Debería ser a esta altura obvio que el autor cree que el cambio mas importante de los últimos 25 años es aquel que todavía no ocurrió. Y también podemos arribar a otras conclusiones importantes:

La desregulación del sistema es posible, pese a que su simplificación puede resultar más elusiva.

- La dirección del desempeño sigue siendo un desafío, lo mismo que los esfuerzos para establecer un sistema unitario en todo el campo gubernamental a partir del CSRA, a la que se le puede dar enfoques descentralizados.
- El pago por desempeño es aun un concepto no comprobado, pese a la introducción del programa de pago por mérito del CSRA.
- El SES es un concepto incumplido y los esfuerzos hechos desde esa concepción han estado mayormente concentrados sobre la compensación y conducción del desempeño con poco de planificación del reemplazo y desarrollo sistemático.
- La equiparación de los pagos es irrealista en términos políticos, a pesar de la puesta en práctica del -paquete- de FEPCA efectivamente desarrollado.
- El proceso de reclutamiento de empleados resultó aun mas estratificado con la implementación del CSRA y actualmente necesita una readaptación urgente.
- Los sólidos fundamentos establecidos en las décadas del 70' y el 80' para lograr una fuerza de trabajo representativa está amenazada por los continuos redimensionamientos.

AVANCES Y ALGO DE CONSUELO

La lista podría continuar a lo largo de páginas enteras. De hecho, cada cuestión puede ser estudiada en sí misma. En el conjunto, los cambios que han ocurrido representan avances y algo de consuelo para lo que se convirtió en un sistema excesivamente regulado. La descentralización que se halla en curso debería proveer oportunidades para el desarrollo de un sistema de dirección de RRHH con mayor orientación estratégica, mejor vinculado a las misiones de las agencias estatales. Entretanto el debate acerca del papel de una oficina central de personal continúa. La Oficina de Dirección de Personal (OPM) fue establecida por el CSRA para asegurar una mayor responsabilidad del presidente por el liderazgo del sistema de personal del gobierno federal. Al paso de los años, desde que fue reconstituida a partir de la Comisión de Servicio Civil, el papel de la OPM ha disminuido hasta el bajo nivel actual.

Algunas personas podrían argumentar que existiendo una gran devolución de funciones de las agencias estatales, un papel reducido de la oficina central es apropiado. Otros toman el punto de vista de que la descentralización trajo una gran necesidad de supervisión para lograr que la responsabilidad sea ejercida apropiadamente. Aunque este argumento es viejo, ha cobrado mayor fuerza debido a la tendencia a abandonar un sistema de personal de "una medida en la que todo encaja."

Si los próximos 25 años son tan turbulentos como los que pasaron, los aspectos más fundamentales del sistema del servicio civil estarán involucrados. El desafío será asegurar que haya una razonable consistencia con el principio de reconocimiento al mérito mientras se produce el cambio hacia un sistema de personal mas orientado a los resultados. Más fácil de decir que de hacer!.

(*)FRANK CIPOLLA ES EL PRESIDENTE DEL CENTER for HUMAN RESOURCE MANAGEMENT, NATIONAL ACADEMII Of PUBLIC ADMINISTRATION DE LOS ESTADOS UNIDOS.

(1) Traducimos como "agencias estatales" el término agency, equivalente a nuestra expresión "organismos públicos" aunque más precisa.

(2) Pese a ser una palabra de La jerga administrativa cotidiana y no un término técnico, utilizamos "paquete" por reflejar directamente el sentido del original package. (N. del T.)

(3) Downsizing en el original (N. del T.)