

Más allá del servicio público de carrera: los paradigmas nacientes en los Estados Unidos

**Donald E. Klingner
Dahlia B. Lynn**

Introducción

La respuesta del gobierno de los EE.UU. a los acontecimientos terroristas del 11 de septiembre de 2001 implicó varios cambios claves en la administración federal de los recursos humanos (RRHH): cambios legales aumentando la flexibilidad gerencial en el Departamento de la Defensa y el nuevamente-creado Departamento de la Seguridad de la Patria, la federalización – de nuevo – de la seguridad aeroportuaria bajo la Administración de la Seguridad del Transporte, y el uso aumentado de contratistas en agencias nacionales de seguridad e inteligencia.

Primero, la necesidad de dirigir los RRHH de ayudar eficientemente y flexiblemente la agencia a alcanzar su objetivo era la llave a una gama de revisiones propuestas o verdaderas de las políticas dentro de estos Departamentos. Estas propuestas, que dibujaron la oposición de abogados de derechos de empleado y del descuido legislativo, incluyeron aliviando las restricciones en el empleo, el despido y las promociones al cuerpo de funcionarios públicos, permitiendo el Pentágono para reorganizar los puestos civiles del alto rango, y cambiando las leyes que fuerzan a tropas para jubilarse en caso que ellos no sean promovidos (Towell 2003).

Segundo, la creación de la Administración de la Seguridad del Transporte en 2002 hecha efectivamente la seguridad aeroportuaria un mandato federal de la política, llevó a cabo por una agencia federal, representó un cambio mayor de la práctica previa de utilizar las empresas privadas de la seguridad del aeropuerto. Aunque más barato e ideológico más aliviar porque tuvo como resultado alguna medida de la seguridad del transporte sin utilizar ni los fondos ni los empleados públicos, el sistema tenía algunas deficiencias—a menudo pareció operar principalmente como un mecanismo de reducir los impuestos que los contratistas solían ganar los créditos del impuesto nacional por “reintegrando” a los ex-presidarios en la fuerza de trabajo. Una vez que la seguridad llegó a ser un objetivo más importante que los ahorros del costo o la conveniencia, el Congreso y el Presidente se inclinaron a la presión pública para hacer la seguridad aeroportuaria una responsabilidad federal, dirigido por una agencia federal y proveído por empleados calificado y entrenado públicos.

Un tercer cambio clave fue el uso aumentado de mercenarios como empleados de contrato por las agencias del ejército e de la inteligencia estadounidense (Wayne 2002; Waller 2003). Es impulsado por las mismas consideraciones ideológicas y financieras como la privatización en otros campos – un deseo para mantener la capacidad militar y al mismo tiempo mostrar una reducción en el tamaño de las Fuerzas Armadas. Para cualquier razón, el número de contratistas empleados por el Pentágono y la Agencia Central de Inteligencia (CIA) aumenta de tal manera como el número de puestos militares se redució (Waller 2003). El Director del CIA George Tenet empezó construyendo el Grupo Especial de Operaciones (SOG) hace cinco años como una fuerza clandestina y por derecho de prioridad de la huelga contra gobiernos con la capacidad nuclear u otras armas de la destrucción masiva. Todos sus miembros son veteranos militares, a menudo con instrucción especializada en unidades elites como los “Green Berets,” Navy Seals,” y Comandos de la Fuerza Aérea.

Además de debates tradicionales sobre la eficacia en función de los costos de contratistas paramilitares, los críticos se preocupan por su seguridad y el compromiso, acerca de incidentes en que los que soldados privados no cumplieron con los códigos de conducta militares o hicieron errores en que los civiles se mataron, y acerca de que la responsabilidad y el descuido levantados por los ejércitos privados fuera del control directo, ni Ejecutivo ni Legislativo. Un asunto semejante del descuido surgió en la devolución de costos por los aliados de los EE.UU. en el financiamiento de la primera Guerra de Golfo Pérsico. Las devoluciones de dichos aliados directamente al Departamento de la Defensa quitarían efectivamente el descuido legislativo con respecto a flujo de dinero al Pentágono y quizás sugerirían que el Departamento de la Defensa y sus contratistas había llegado a ser una fuerza de mercenarios, permitido a “la carga” clientes para operaciones militares emprendidas en su beneficio (Moore 1995).

De una perspectiva histórica, estos acontecimientos significan un cambio en la política fundamental en la administración de los recursos humanos públicos. El propósito de este ensayo deberá:

- Presentar una perspectiva histórica en las funciones, los procesos, los sistemas, y los valores en la administración de los RRHH públicos tradicionales;
- Examinar los valores y las estrategias de los paradigmas contra-gubernamentales emergentes;
- Evaluar el impacto de los paradigmas emergentes en los valores tradicionales; y
- Explorar la estructura y la función de la administración de los RRHH públicos según los sistemas alternativos de personal.

Una Perspectiva Histórica

La administración de personal en el sector público puede ser vista desde por lo menos cuatro puntos de vista. Primero, es las funciones que se necesitan para administrar los recursos humanos en las agencias públicas (Klingner y Nalbandian 2003). Segundo, es los procesos a través de los cuales se asignan los trabajos públicos como recursos escasos. Tercera, es la interacción de los valores sociales fundamentales entre sí. Estos valores se encuentran muchas veces en conflicto al determinar quienes consiguen puestos públicos y en qué forma se asignan dichos puestos. Estos valores son la respuesta política, la eficiencia, los derechos de empleados, y la equidad social. La respuesta política (la necesidad de dar cuentas políticas) significa un proceso presupuestario que asigna las posiciones y por lo tanto las prioridades conjunto con un proceso de nombramiento que considera la lealtad política o personal como los indicadores mejores del mérito. La eficiencia significa que las decisiones de empleo se basan en la habilidad y el desempeño, en vez de la lealtad política. Los derechos del empleado se basan la selección y la promoción en el mérito, definido por medidas objetivas de la habilidad y del desempeño, según de que los empleados son libres de aplicar sus conocimientos, habilidades y experiencias sin interferencia política partidista. Y la equidad social significa que los trabajos públicos se destinan proporcionadamente, basado en el género, en la diversidad étnica, y en otros criterios relacionados a lo que se llama “la acción afirmativa.” Cuarto, la administración pública de los RRHH se refiere a los sistemas de personal—las leyes, las reglas, las organizaciones y los procedimientos que se utilizan para expresar estos valores abstractos al cumplir las funciones de la administración de personal.

Históricamente en los EE.UU., los sistemas públicos de RRHH se desarrollaron en por lo menos cinco etapas evolutivas (vea la Tabla 1). Al principio, en la era de aristócrata (1789-1828), al grupo pequeño de clase alta que había dirigido la Guerra de Independencia y que había establecido un gobierno

nacional, se repararon los puestos públicos. La fallece de esta generación—marcado por las muertes del John Adams y Thomas Jefferson en el 4 de julio de 1826, el quincuagésimo aniversario de la Declaración de la Independencia—que coincidió con el desarrollo de los partidos políticos—desovó una era del patrocinio (1829-1882) y del sistema de botín político, el cual recompensaba a los miembros del partido y los trabajadores de la campaña política con cargos públicos al elegir sus candidatos. El creciente tamaño y la complejidad de las actividades públicas llevaron a una era del profesionalismo (1883-1932), la cual acentuó la eficiencia (la modernización) de la dirección de los RRHH, definida como una función administrativa neutral, y de los derechos individuales de los servidores públicos (la democratización), por lo menos en el nivel federal, según el sistema de mérito (Hecklo 1977). Las demandas inauditas de la Depresión y la Segunda Guerra Mundial llevaron a la salida de un modelo híbrido del desempeño (1933 a 1963), lo cual combinó el liderazgo político del sistema de patrocinio y los principios de mérito del sistema profesional de carrera de los funcionarios públicos, porque aún los sistemas puros de mérito deben ser sensibles al liderazgo político si el gobierno deberá ser efectivo (Fischer 1945; Sayre 1948). Luego, los trastornos sociales (1964-1979) presagiaron los inicios de la era de personas, en la que la negociación colectiva con los sindicatos surgió para representar los derechos colectivos de empleado (el tratamiento equitativo de miembros por la administración por reglas negociadas sobre sueldos, beneficios, y las condiciones del trabajo); y la acción afirmativa surgió para representar la equidad social (por prácticas voluntarias o mandatorias de contratación y selección para ayudar a mejorar la representación de minorías y mujeres en la fuerza de trabajo). A partir de los ochenta, la administración de los RRHH públicos EE.UU. se podría describir como un equilibrio dinámico entre los cuatro valores que competieron, cada uno defendido por cierto sistema, para asignar los trabajos públicos escasos (Nalbandian 1981; Ban y Riccucci 1991; Freedman 1994).

La Privatización y la Asociación: Los dos Paradigmas Emergentes

El paradigma de la privatización surgió a partir de los setenta cuando los políticos electos comenzaron a hacer la campaña en contra al gobierno. Jimmy Carter ganó la campaña presidencial de 1976 por manera de luchar en contra al gobierno nacional como él fuera un “extranjero” de Washington. Tras la elección, él propuso el Acto de la Reforma del Cuerpo de Servidores Públicos (The Civil Service Reform Act) en 1978 con motivo de estimular al desempeño del servicio público y de disminuir la dificultad en el control y la rigidez de la burocracia pública. A partir de 1981, el Presidente Ronald Reagan, aunque empezó con objetivos fundamentalmente diferentes en cuanto a los valores y las políticas, continuó castigar al gobierno como si fuera parte del problema, y continuó sus esfuerzos en contra a la infraestructura de las agencias públicas y a los administradores públicos.

Los valores y las suposiciones antigubernamentales subyacentes de este cambio paradigmático reflejaron la dominancia de los valores y mecanismos del mercado. Antes de dicha época, la implementación del programa se hicieron por las agencias y empleados del gobierno, como los instrumentos más eficaces de la política pública. A partir de los ochenta, aunque la administración pública todavía retuviera su papel como el balanceador entre los valores conflictivos, el énfasis en la perspectiva económica y en el valor de la eficiencia administrativa se reflejó claramente las presiones intensas en el sector público para “haga más con menos.” La primera presión—haga más—impulsó a los gobiernos a llegar a ser más responsables (por la confección de las técnicas tales como el presupuesto por programa, la administración por objetivos, la evaluación del programa, y los sistemas de informática). La segunda presión—“hágalo con menos”—impulsó a los gobiernos a bajar sus gastos por las medidas tales como imponer techos de impuesto y gasto, por la reducción del déficit, por los gastos diferidos, por la recaudación fiscal acelerada, por las compensaciones por servicios, y por las

cargas de usuario y por una gama de esfuerzos legislativos y judiciales para desvolver las responsabilidades y los costos del programa lejos de cada gobierno afectado.

Porque del 50 al 75 por ciento de los gastos públicos se destinan hacia los salarios y beneficios, los esfuerzos de aumentar la responsabilidad y reducir los gastos públicos se enfocaron—inevitablemente—en las funciones directamente relacionadas a la administración de los RRHH públicos. En conjunto con la tendencia de las técnicas y filosofías en eras previas (tales como las décadas de los 1930 y los 1960) para aumentar la “accountability,” el programa de eficaz acentuó la relacionalidad entre las entradas y los productos del programa (por ejemplo, el proceso presupuestario de programas, la planeación del recurso humano, la evaluación del trabajo, la administración por objetivos, la evaluación objetiva del desempeño, el análisis de los costos y beneficios, y las negociaciones sindicales con base de productividad). Además, la revolución de sistemas de informática ha ensanchado el acceso a la información anteriormente utilizado por la administración para la coordinación y el control, y este cambio se ha sido reflejado en la reestructuración de la organización y la disminución de la cantidad de las posiciones gerenciales de rango mediano.

La década de los 1990 trajo continuó los esfuerzos de reducir el gobierno, o aumentar su respuesta y su eficacia, o a “se encoge la bestia” y puso más recursos en las manos de los individuos y los negocios. En 1993, el Vicepresidente Gore publicó el Informe Nacional de la Revisión del Desempeño (National Performance Review) que apuntó a crear un gobierno que “funciona mejor y cuesta menos.” Los cambios iniciados por este informe se requieren los cambios fundamentales: (1) en la estructura y la responsabilidad de la organización, personificado por la frase “reinventando al gobierno” o el término La Nueva Gerencia Pública (Osborne y Gaebler 1992); (2) desconcentración de la mayoría de los RRHH públicos a las agencias operadoras y una reducción correspondiente en las funciones y la autoridad de la Dirección EEUU de RRHH; y (3) una reducción en el empleo gubernamental federal, especialmente en cuanto a las posiciones de personal (el personal, el presupuesto, auditar, la adquisición, y la gerencia media) sin la relación directa a aumentos de productividad.

El Partido Republicano tomó el control del Congreso en 1994, y otra vez en 2002, como resultado de un cambio hacia los tres valores contra-gubernamentales emergentes: la responsabilidad personal, el gobierno limitado y desconcentrado, y la responsabilidad comunitaria para los servicios sociales. Primero, los defensores de la responsabilidad personal esperaban que las personas hagan las elecciones individuales en maneras consistentes con sus propias metas, y que las acepten la responsabilidad para las consecuencias de dichas elecciones, en vez de pasar la culpa al resto de la sociedad. En segundo, los defensores del gobierno limitado y desconcentrado creyeron, fundamentalmente, que el gobierno debe ser temido para su poder de negar, caprichosamente o arbitrariamente, a los derechos individuales. Ellos creyeron también que la política pública, la entrega del servicio, y la generación de renta se pudieron ser controlado mas eficientemente en una unidad pequeña del gobierno en una manera que no fue posible en una entidad más grande. Y para algunos, una reducción en el tamaño y en el alcance del gobierno se justificó por la ineficacia percibida del gobierno; por un valor alto concedió a la libertad y a la responsabilidad individual, y finalmente, por un deseo para dedicar una acción más pequeña de rentas y impuestos privadas. Tercero, los valores del gobierno limitado y desconcentrado y de la responsabilidad personal se suplieron con el valor de responsabilidad comunitaria para los servicios sociales. La consecuencia más significativa del surgimiento de este valor, por lo menos en tanto a la administración pública del recurso humano sea concernida, ha sido la creación de esta alternativa a la noción tradicional que el gobierno tenga que financiar y tenga que entregar los servicios sociales. La tendencia hacia la reducción y desconcentración del gobierno sería incompleta sin las esfuerzos de las miles de organizaciones no para ganancia, las cuales se proporcionan rutinariamente los servicios sociales financiados por impuestos, por los honorarios de

usuario, y por contribuciones caritativas.

Agregando la complejidad a la cuestión de la provisión de los servicios sociales del al pueblo ha sido la atención elevada dirigida hacia la contratación de servicios con proveedores religiosos—es decir, “las organizaciones basadas en la fe (OBF).” Con el apoyo del componente de “la elección caritativa” como parte del Acto de la Responsabilidad Personal de 1996 y del Acto de Conciliación de Oportunidad de Trabajo, la elección caritativa ha ensanchado para incluir una gama de programas federales, tales como la Ayuda Temporal a Necesidades Familiares (1996); las Becas de Fórmula del Bienestar para Trabajar (1997); las Becas del Bloque de Servicios de Comunidad (1998); y los Programas del Tratamiento del Abuso de Drogas (2000). El establecimiento de la Oficina de la Casa Blanca de las OBF y las Iniciativas de Comunidades, y cinco oficinas semejantes en los Departamentos de la Educación, la Justicia, la Salud y los Servicios Sociales, del Trabajo y del Desarrollo Comunitario para contratar con las OBF por todo el país. Según un estudio conducido por el Instituto Rockefeller del Gobierno (Rockefeller Institute of Government), esto ya ocurrió en el nivel del estado. Al 2003, 32 estados han contratado con las OBF para proporcionar algún nivel de servicios sociales, y 8 estados ha apoyado la legislación que requiere la inclusión de dichos proveedores (las OBF) en las convocatorias de contratación. Más recientemente, cada uno de los departamentos estatales de trabajo ha recibido directivas del Departamento de Trabajo nacional EE.UU. que se requieren el desarrollo de planes estratégicos que se apuntan específicamente a aumentar la cantidad de las OBF por manera de proporcionando la instrucción y ayuda técnica a estas organizaciones a fin de que ellos compitan con más eficaz para los contratos de provisión de servicios sociales.

La base para esta modelo nuevo es el paradigma naciente de la asociación. Basado en los mismos valores de la responsabilidad personal, del gobierno limitado y desconcentrado, y de la responsabilidad comunitaria para los servicios sociales que caracterizaron el paradigma de la privatización, con un énfasis estratégico agregado en la entrega cooperativa del servicio entre el gobierno, el negocio y las OBF. El elemento estratégico del paradigma de la asociación se fortaleza por la creencia que los resultados de la entrega de bienes y servicios públicos puedan ser logrado sólo logrado por el despliegue eficaz de los recursos humanos, no importa de que manera sean entregados. Adicionalmente, los abogados de este paradigma nuevo mantienen que el despliegue hábil de servicios públicos se alcanza mejor fuera del modelo tradicional de servicio profesional de carrera. Esta política para entregar los servicios públicos “más allá del cuerpo de funcionarios públicos” (un aspecto del sentimiento en contra al gobierno y a los sindicatos) ha resonado entre muchas asambleas legislativas estatales. Como resultado, muchos estados vuelven a repensar y reinventar la naturaleza de sus sistemas de RRHH públicos: de los esfuerzos grandes en Georgia y en la Florida, a los esfuerzos más sutiles para aumentar las opciones de la entrega de los servicios.

Estos dos paradigmas contra-gubernamentales (la privatización y la asociación) se fían de las mismas estrategias básicas de la administración de los RRHH: (1) la utilización de las organizaciones alternativas para la entrega de los servicios públicos, y (2) el aumento de la flexibilidad en las relaciones de empleo para esos empleados públicos que se quedan. Los métodos o alternativas principales son: los acuerdos con otras organizaciones públicas o privadas para “comprar servicios”; la privatización; los acuerdos de concesión; los arreglos de subvención; los vales (o comprobantes); los voluntarios; el esfuerzo personal; e incentivos impositivos y reglamentarios (International City Management Association 1989). La manera principal de aumentar la flexibilidad de relaciones con los empleados públicos es por aumentar el uso de empleados contingentes y de posiciones exentas fuera del cuerpo de funcionarios públicos, llenados por contratos de empleo. La existencia de estas estrategias alternativas de HRM no es nueva. Pero una revisión de ejemplos recientes indica cuán común ellos han llegado a ser, y cuánto ellos han suplantado la entrega tradicional del servicio por el cuerpo de funcionarios públicos de la la planilla (contratados por la financiación apropiada de las

agencias públicas).

Las Organizaciones y los Mecanismos Alternativos

Los acuerdos para “comprar servicios” de otras agencias gubernamentales o de “organizaciones no gubernamentales” (las ONG) han llegado a ser común (Mahtesian, 1994). Ellos permiten a las ciudades y a los condados que ofrecen los servicios dentro de un área geográfica determinada con utilizar economías de escala. Este arreglo significa que los municipios pueden reducir sus gastos de inversión y de personal, y también limitar los riesgos de responsabilidad legal. También, el acuerdo permite que los municipios puedan evitar los gastos políticos y económicos relacionados con la negociación colectiva, sobre todo en el caso de sindicatos fuertes como el del sindicato de bomberos. También, el uso de consultores exteriores (individuos o negocios contratados bajo arreglos de honorario), según los servicios que se necesiten, aumenta la pericia disponible y la flexibilidad gerencial, reduciendo la gama de empleados calificados, técnicos y profesionales que la agencia de otro modo debería haber emplear.

La privatización, como el término se utiliza generalmente en los EE.UU., significa que mientras una agencia pública proporciona un servicio determinado, el servicio se produce y se entrega por un contratista privado. La privatización puede contar con como resultado la abolición de la agencia (a veces como una meta ideológica). La privatización ofrece todas las ventajas de los acuerdos de la compra de servicio, sin más bien la disminución del costo de trabajo y construcción en una escala más grande. La privatización ha llegado a ser común en áreas tales como la basura, donde hay “puntos de referencia” disponibles (la comparación uniforme del costo y del servicio con el sector privado), y donde los costos públicos de agencia tienden a ser más altos a causa de las escalas del pago y beneficios más generosas (Siegel 1999; O’Looney 1998; Martin 1999).

Los acuerdos de la concesión permiten a los negocios privados monopolizar una función previamente pública dentro de un área geográfica, cargar las tasas competitivas, y entonces pagar el gobierno un honorario apropiado para el privilegio. Los ejemplos son el servicio televisor de cable y los colectivos como una opción de tránsito público. Los municipios a menudo estimulan el procedimiento porque reduce sus propios costos, proporciona alguna renta en el regreso, y tiene como resultado una continuación de un servicio público deseable.

Los arreglos de subvención hacen posible que las empresas privadas ofrezcan servicios públicos y reciban ingresos a través de los honorarios de los usuarios, o mediante el reembolso (por las agencias públicas) de sus gastos. Los ejemplos son ciertas clases de atención médica (por ejemplo, los servicios médicos de emergencia que ofrecen los hospitales privados cuyos gastos se reembolsa el sistema de salud pública); y algunos programas universitarios. En este último caso, un estado puede tomar la decisión de subvencionar una universidad privada y pagar los gastos de operación para un programa especial, en lugar de designar la responsabilidad y los recursos a una institución pública.

Los vales o comprobantes permiten a los recipientes individuales de bienes o servicios públicos a comprarlos de los proveedores competitivos en el mercado abierto. Según este método, los padres de niños escolares recibirían un comprobante que se podría utilizar para incluir parte de los gastos de la educación de los niños en varias instituciones competidoras—las escuelas públicas, las privadas y otras. Otra alternativa es el comprobante para viviendas, el cual se podría utilizar para sustituir las viviendas públicas. Estos comprobantes permitirían que los recipientes de viviendas públicas pudiesen competir con intenciones equitativas y comprar la mejor vivienda disponible de propietarios privados de bienes inmuebles.

Los voluntarios se utilizan a menudo por una variedad de agencias públicas para ofrecer servicios que en general los realizan empleados salarios. Estos servicios incluyen los programas de vigilancia comunitaria contra el crimen (los cuales trabajan en cooperación con los departamentos locales de policía), los ayudantes de maestros que proporcionan dando ayuda individual y clases privadas en muchas escuelas públicas, y en residentes de comunidad que se ofrecen servicios como individuos, o por los OBF u otras agencias comunitarias. Con frecuencia, estas contribuciones voluntarias se necesitan para obtener una subvención federal o estatal. Aunque el público considere que las prisiones son lugares de vacaciones, por regla general los prisioneros tienen la obligación de mantener los servicios de lavandería, el servicio de alimentos y el cuidado general de la prisión.

Los estímulos reglamentarios y los de impuestos se utilizan típicamente para alentar el sector privado a que ofrezca servicios que en general se proporcionan mediante agencias públicas con el uso de fondos gubernamentales. Estos incluyen los permisos de reglamentaciones municipales urbanísticas que se otorgan a las asociaciones de condominios. Muchas veces, en la construcción se necesitan permisos para las carreteras, los estacionamientos y los servicios de sanidad. La asociación de condominio accede a proporcionar los servicios que en general realiza el gobierno local y recibe los permisos que necesita, con el propósito de intercambio.

Las Relaciones Flexibles del Empleo

Todos los mecanismos descritos anteriores proporcionan los servicios públicos sin utilizar a los empleados públicos, y en muchos casos ni por las fuentes de financiamiento apropiadas. En la actualidad, han ocurrido extensos cambios en los procedimientos de empleo, aun en los sectores en los que los empleados públicos, que trabajan en agencias gubernamentales, siguen proporcionando los servicios públicos. Los dos cambios principales han sido: el aumento en la cantidad de empleados temporales, temporeros y de tiempo parcial; y el aumento de contratos de empleo para empleados exentos. Los empleados exentos no forman parte del servicio profesional de carrera. Estas dos tendencias y el aumento en la cantidad de contratistas independientes han causado un cambio grande en el aspecto de la fuerza laboral pública. Cada vez más, los empleadores públicos reducen los costos y aumentan la flexibilidad por manera de satisfacer los requisitos mínimos los requisitos de personal por el cuerpo de funcionarios públicos, empleando a otros empleados “a la discrecionalidad” en trabajos temporarios o de tiempo parcial (US Merit Systems Protection Board 1994). Estos “temporeros” generalmente reciben generalmente salarios y beneficios más bajos que sus contrapartes de la carrera, y están ciertamente no protegidos por los derechos (sobre la acción disciplinaria o el despido) garantizados por las leyes del servicio público o los acuerdos de negociación colectiva. Opuestamente, donde un compromiso y un comportamiento alto se requieren en una base temporaria, los empleadores pueden salvar dinero o mantener la flexibilidad por manera de utilizar a los empleados contratados (arrendados) a posiciones exentas de la protección que pertenece al cuerpo de funcionarios públicos. Mientras los contratos se pueden renovar rutinariamente con la aprobación del empleado y el empleador, los empleados pueden ser descargados también a la voluntad en caso de un conflicto de la personalidad, un cambio en los objetivos gerenciales, o una insuficiencia presupuestaria. Según estos tipos de contratos, los empleados gerenciales y técnicos generalmente reciben salarios y beneficios más altos que podrían haber ofrecido a sus contrapartes dentro del servicio público de carrera, y ellos aumentan la flexibilidad gerencial para recortar los costos del personal rápidamente, en caso que sea necesario, sin tener que recurrir al caos burocrático precipitado por el ejercicio del derecho de permanencia (“los derechos de golpear”) durante una situación del despido involuntario.

El impacto de estos dos dispositivos—los mecanismos del mercado y las relaciones flexibles del empleo—se acelera por "las compras de jubilación," que ofrecen a los empleados que se acercan a la edad de jubilación un estímulo para jubilarse temprano dentro de un período limitado de la elegibilidad ("la ventana"). Si el plan se diseña estratégicamente—para que suficientes empleados se jubilen para ahorros substanciales, pero suficientes empleados se permanecen para asegurar la continuidad y habilidades de la organización, benefician tanto el empleador como el empleado. El empleado obtiene una opción para jubilarse temprano a un jubilo aumentado; y el empleador se aprovecha a la oportunidad para llenar la vacante con un empleado básico con un salario más bajo.

Pensando Estratégicamente: El Impacto de los Paradigmas Nacientes en los Valores y Objetivos Tradicionales

La entrega de un valor imaginado ha sido de la importancia suprema, y ambas las visiones y el flujo de los recursos consigo (si sean fiscales, humanos y o materiales) son vistos como incompletos a menos que los resultados sean mensurables. Cómo se despliegan estos activos para lograr estos resultados y la arquitectura orgánica de la administración de los RRHH (el equilibrio dentro del ámbito de los RRHH de las funciones, los sistemas y el comportamiento de los empleados) está el corazón de la discusión. Por lo tanto, la eficacia de estas dos estrategias públicas emergentes de la administración de RRHH—la utilización de las organizaciones o los mecanismos alternativos para proporcionar los servicios públicos, y para aumentar la flexibilidad de relaciones de empleo para los empleados públicos de quedan—tiene las implicaciones no sólo para la entrega de servicios de gobierno, sino más bien para los valores que subyacen tradicionalmente la administración de los RRHH públicos.

Las estrategias nuevas disminuyen los derechos de empleado, sin duda. Es más probable que empleados "a la voluntad" en posiciones temporarias y a tiempo parcial recibirán sueldos y beneficios más bajos, y estarán menos protegidos por regulaciones del cuerpo de servidores públicos o acuerdos de negociación colectiva (Hsu 2000). Sí o no este ambiente de inseguridad amenaza la neutralidad política de los empleados públicos es desconocido actualmente, pero parece lógico asumir que como los criterios para el éxito llegan a ser más arbitrarios o caprichosos, los funcionarios públicos—especialmente éstos en posiciones de gerencia media—comenzará a comportarse más como las personas nombradas políticas, cuyos trabajos dependen en la lealtad política o personal a los funcionarios electos (Brewer y Maranto 2000).

Las estrategias nuevas amenazan también la equidad social. Las comparaciones de la equidad del pago durante los últimos veinte años han concluido uniformemente que las minorías y las mujeres en agencias públicas están reciben una cifra del pago (por un trabajo equitativo) más igual que con sus contrapartes en el sector privado. Los consultores gerenciales son inmensamente blancos y masculinos. Muchas posiciones a tiempo parcial y temporarias son exentas de las leyes que prohíben la discriminación contra personas discapacitados o responsabilidades médicas familiares.

Antes que construyendo una base interna del conocimiento de trabajadores públicos, los servicios se financian cada vez más por mecanismos alternativos de empleo tales como el empleo de nuevo de empleados jubilados como contratistas (así eliminando muchos de los costos asociado con el empleo tradicional) y contratando con otras organizaciones del sector público (tales como las instituciones de la educación superior) para la instrucción y la ayuda técnica. La decisión de comprar la pericia—en vez de desarrollar la capacidad interna para asegurar la capacidad de la organización—deja las agencias pública rehenes a sus socios externos.

Cada vez más, los servicios nuevos se financian por el esfuerzo voluntario. Los voluntarios, a menudo el soporte clave de las organizaciones comunitarias y los proveedores de servicio no para ganancia suplen al personal pagado y a menudo trabajan lado al lado con los empleados de planilla, sin la compensación o la supervisión y el control adecuado.

Así, la evidencia sostiene la conclusión que el impacto de las estrategias nuevas en la eficiencia ha sido mezclado. Por lo bueno, el cambio en la cultura de las agencias públicas de identificar a los clientes y a aquellos proporcionar los servicios ha estimulado la entrega de servicios. Y la amenaza de la privatización o de la disminución involuntaria ha forzado que los sindicatos se acuerdan en los recortes del pago y beneficios, o cambios hacia la descongelación en reglas de trabajo (Cohen y Eimicke 1994). Pero las técnicas del personal que han llegado a ser más comunes bajo estos sistemas emergentes de la administración de los RRHH públicos pueden aumentar verdaderamente algunos costos del personal, especialmente esos conectados con el empleo de contratistas independientes, de jubilados empleados de nuevo, y de empleados temporarios (Peters y Savoie 1994). La reducción de la plantilla (downsizing) puede llevar eventualmente a costos de contratación, orientación y capacitación más altos; y la pérdida de la memoria de la organización y “pericia de centro” necesario para manejar efectivamente los contratos o las iniciativas de privatización (Milward 1996). Proveer de mínimo tiene generalmente como resultado el pago aumentado de tiempo extraordinario, y de los mayores índices de accidentes y heridas de empleado. Como la fuerza de trabajo del cuerpo de funcionarios públicos encoge, se envejece también. Esto significa los aumentos en pagos de jubilación, de las jubilaciones de la incapacidad, los reclamos de la compensación de trabajadores y costos de la ayuda de salud.

Surgiendo entonces, es un sistema paradójico de la administración de los RRHH que abraza ambas las metas del control y de la colaboración, exponiendo las tensiones fundamentales inherentes en los valores de control (la conformidad) y autorización (los resultados). Las tensiones son evidenciadas por los debates sobre el deseo para mantener mecanismos de control asociados con sistemas tradicionales de servicio profesional de carrera (la permanencia) y la atracción estratégica de la respuesta gerencial (la flexibilidad). Todavía, cada vez más, los resultados de las investigaciones en los RRHH demuestran comprensiones que mueven más allá del pensamiento estructurado (cualquier/o) (Drummond 1998; Kisfalvi 2000). Los niveles crecientes de la ambigüedad y turbulencia, tanta en el ámbito nacional como en los niveles estatales y municipales del gobierno demandan un enfoque más paradójico a la administración del recurso humano—un que abraza la necesidad simultánea para el control y la colaboración.

Los elementos opuestos y entretreídos son evidentes a través del gobierno como los ciudadanos y los funcionarios públicos luchan con la coexistencia de la autoridad y la democracia, la eficiencia y la creatividad, la libertad y el control (Lewis 2000). El paradigma nuevo de la administración de los RRHH puede ser cada vez más acerca de la administración tanto del control como la colaboración, y más críticamente, acerca del desarrollo de las comprensiones y prácticas que aceptan, acomodan y aún abrazan estas tensiones. Como un ejemplo, cada vez más agencias del gobierno estatal utilizan un modelo de la provisión del servicio y un enfoque social cooperativa a dirigir los problemas sociales. Estos a menudo implica las asociaciones que se superponen con varias organizaciones del sector público, un reconocimiento que la complejidad de asuntos sociales está en la parte debido a su residencia dentro de un escalafón ínter organizacional y que estos problemas no pueden ser agarrados por cualquiera organización que actúa solo (Trist 1983). La inevitabilidad de estas relaciones nuevas y a menudo confusas de la organización sugiere que los directores de los RRHH no sólo necesitarán ser capaces de dirigir al control y a la colaboración simultáneamente, sino más bien llegar a ser mucho más sofisticado en las competencias necesitadas de trabajar a través de las fronteras de la organización.

Sin embargo, el compromiso a una política deliberativa de la colaboración trae sus propios conjuntos de problemas. El aumento de la práctica de la contratación para servicios hace el contrato el mecanismo primario del control sobre la calidad del servicio, antes que las prácticas de supervisión tradicionales. Esto crea una posibilidad verdadera del fraude y el abuso (Moe 1987). En este respecto, la experiencia de los gobiernos estatales y municipales con la contratación y la privatización sugiere que los resultados sean muy probables de tener éxito cuándo los gobiernos:

- Escogen un servicio con objetivos claros que se pueden medir y controlar.
- Utilizan la competencia interna o externa, y evita la contratación de la única fuente.
- Desarrollan sistemas adecuados de contabilidad de costo por manera de comparar las alternativas del servicio y de averiguar y evaluar el desempeño del contratista.
- Consideran los resultados negativos no esperados (tales como los impactos en la fuerza de trabajo existente, en la economía local, en otros gobiernos o las funciones, en las políticas gubernamentales, o en ciertos grupos sociales (Siegel 1999).

Aún más fundamentalmente, los funcionarios electos y los gerentes públicos necesitan conocer las implicaciones estratégicas de los asuntos de la responsabilidad y el desempeño levantados por las asociaciones públicas-privadas (Klingner, Nalbandian y Romzek 2002). El impacto de estas estrategias contemporáneas de la administración de los RRHH en la respuesta política es problemático. Los valores y los sistemas emergentes colocan mucho menos importancia en el papel del gobierno nacional, porque el primer valor (la responsabilidad individual) reduce el papel del gobierno en la sociedad. Si los problemas públicos se visten como los resultados de las elecciones personales, entonces la responsabilidad para tratar con las consecuencias de estos problemas para los individuos antes que la sociedad. Los recortes y la descentralización reducen la importancia relativa del gobierno en la sociedad, y reenfozan la actividad gubernamental del ámbito nacional y estatal al nivel local. Los recortes continuos del presupuesto y la presión constante a “haga más con menos” tienen como resultado que las agencias gubernamentales son manejadas por el presupuesto antes que la misión. Y las agencias manejadas por su presupuesto que dirigen los problemas públicos con soluciones a corto plazo diseñadas para encontrar los objetivos legislativos a corto plazo no son probables de ser efectivo. La planeación de largo alcance, o verdaderamente cualquier planificación más allá del ciclo actual del presupuesto, es probable de llegar a ser menos importante. Las agencias no serán capaces de preparar los presupuestos efectivos ni de mantener adecuadamente los activos principales (ni el recurso humano ni la infraestructura de la organización).

Pero está en su enfoque diferente a la respuesta política que el paradigma emergente ha tenido el impacto más grande en la administración pública en general y en la administración de personal pública en el detalle. El paradigma tradicional asumió que el gobierno, especialmente el gobierno nacional—centralizado y poderoso—era la entidad social mayor concernida con la identificación de los objetivos nuevos nacionales y con la asignación de los recursos de pagar por la implementación del programa. El paradigma emergente coloca mucho menos importancia en el papel del gobierno nacional (especialmente con respecto a asuntos domésticos, los no conectados con la defensa ni las relaciones internacionales), porque el valor primero del paradigma nuevo (la responsabilidad personal) reduce generalmente el papel del gobierno en la sociedad. Si los problemas del personal se visten como los resultados de sus propias elecciones, entonces la responsabilidad para las consecuencias es personal antes que social. El valor segundo del paradigma nuevo (la descentralización) reemplaza el foco primario de la actividad nacional del gobierno con un foco en el ámbito estatal y local. Y por llamar para una red de la seguridad compuso de algunas agencias estatales y municipales y otras organizaciones no para ganancia, el tercer valor del paradigma nuevo de-enfatiza el papel del gobierno

nacional a hacer las políticas sociales y redistribuir los ingresos, un papel central al concepto del gobierno nacional estadounidense desde que 1933.

Aunque pueda ser injusto esperar que los valores detrás de un paradigma embrionario ser explícito o inmediatamente validados por la realidad, los críticos ven el paradigma emergente como una abdicación de la responsabilidad política antes que como un cambio en valores fundamentales. Estos críticos dicen que el cambio actual del paradigma representa menos la redefinición de la respuesta política que el ejercicio del oportunismo, político y económico. La retórica aparte, reduciendo el poder del gobierno nacional limita la redistribución de los ingresos de los ricos y limita la averiguación pública sobre las acciones de funcionarios públicos.

Así que la transición de un paradigma a otro salga los asuntos fundamentales no resueltos, por lo menos para ahora. ¿Qué es el papel apropiado del gobierno? ¿Hasta qué punto son personas responsables por sus elecciones y por las consecuencias de estas elecciones? ¿Quién posee la infraestructura pública vasta—ahora que el proceso de privatización siga de alta velocidad? ¿Los contribuyentes actuales o los del futuro? ¿Hasta qué punto son responsables los políticos electos y los funcionarios públicos sobre la desmantelación de la infraestructura social y pública por la ganancia política a corto plazo que abdica su responsabilidad al bienestar público? ¿Son los gobiernos estatales y locales, juntos con las OBF y las otras organizaciones comunitarias no para ganancia, capaces de mantener una red de seguridad social una vez que el gobierno nacional abandone su papel de hegemonía en la política social del bienestar? ¿O abandonamos esencialmente nuestro ideal político y social del gobierno como un proveedor de bienes y servicios públicos a favor del ideal económico del gobierno como el protector de la riqueza y del privilegio privado? ¿Refleja verdaderamente el paradigma emergente los valores alternativos, o refleja simplemente la racionalización de interés privado por las elites políticos y económicos? ¿Representa realmente la emergencia de estos valores nuevos un paradigma coherente, o debemos entender los fundamentalmente como dichos políticos retóricos, diseñados para la apelación emocional y simbólica antes que la clarificación y el arreglo racional entre los valores conflictos?

El cambio del paradigma puede ser también difícil de definir y discutir porque refleja un cambio fundamental en la naturaleza de discurso político así como su sustancia (Clymer 1995). Así que profunda es la corriente desconfía del gobierno, que cualquier discusión de su papel se queda enlodó en el manejo a corto plazo para la posición que sucede rutinariamente entre los candidatos que pretenden posicionarse favorablemente en sus campañas electorales.

La Estructura y el Papel Cambiantes de la Administración de Personal Público

Tres grupos principales comparten la responsabilidad para la administración de los RRHH públicos. Los líderes son responsables de autorizar los sistemas de personal, y para establecer sus objetivos y niveles de financiación. Los directores y especialistas de diseñan y aplican los sistemas de personal, o dirigen y ayudan ellos que lo hacen. En sistemas de personal públicos, ellos trabajan generalmente dentro de un departamento de personal que funciona como un servicio de apoyo de personal para directores y supervisores. Su responsabilidad principal logra las metas de la agencia dentro de un presupuesto prescrito y una cantidad limitada de posiciones. A los directores y especialistas de los RRHH, más los gerentes de la línea se responsabilizan la utilización eficaz de los recursos humanos; y fuerzan sus acciones del personal dentro de los límites impuestos por los líderes, las leyes y las regulaciones. Los directores y los supervisores son responsables de aplicar las reglas, las políticas y los procedimientos que constituyen los sistemas de personal, como ellos trabajan cotidianamente con sus empleados.

Mientras las funciones básicas de la administración de los RRHH se quedan las mismas, el énfasis relativo entre las funciones y cómo ellas son realizadas difiere dependiendo del sistema. Bajo un sistema del patrocinio, la administración de RRHH acentúa pesadamente la contratación y selección de solicitantes basados en la lealtad personal o política. Una vez nombrados, los empleados son susceptibles a los caprichos y las políticas del funcionario electo. Pocas reglas gobiernan su sueldo, sus derechos y deberes del trabajo. Son despedidos generalmente a la voluntad. Ni es su desarrollo una prioridad.

En un sistema de servicio civil, o del servicio profesional de carrera, la administración de RRHH (o la Dirección General de Servicio Civil—DGSC) es un departamento o la oficina que funciona como un servicio administrativo de apoyo al director de la ciudad, al gerente de una escuela, al director de una hospital u otro administrador de agencia. Porque el servicio profesional de carrera es un sistema completo, la DGSC tiene un énfasis equilibrado en cada una de las cuatro funciones mayores del personal—la planeación, la adquisición, el desarrollo y la sanción. La DGSC es responsable de mantener el sistema de la clasificación de las posiciones que se han clasificado según una escalafón de variedades de trabajo y niveles de responsabilidad. El sistema de pago es atado generalmente al sistema de clasificación, con los trabajos que implica los grados semejantes de dificultad para se compensar igualmente. La DGSC es también responsable de desarrollar y actualizar la jubilación y programas de beneficios de la agencia. Maneja también la elegibilidad y procesando de pedidos de acción de personal (las jubilaciones y otros cambios relacionados en la posición del trabajo). La DGSC es responsable de anunciar las posiciones vacías o nuevas, revisar las solicitudes de empleo, administrar las pruebas escritas, proporcionar un registro de solicitantes elegibles a directores en las unidades donde vacíos existen verdaderamente. Después que el director conduce entrevistas y escoge a un solicitante, la DGSC entonces procesa el papeleo requirió a emplear y pagar a la persona. La DGSC es responsable de orientar a empleados nuevos a la organización, sus reglas del trabajo y los beneficios que lo proporciona. Puede conducir programas de capacitación, o los contratan. La DGSC aplica los procedimientos de queja y de apelaciones de empleado y procedimiento de apelaciones; aconseja a supervisores a través de la organización de códigos apropiados de conducto para empleados, establecen los pasos necesarios para disciplinar a un empleado para infracciones de estas reglas, y los procedimientos para seguir en el caso el empleado apela esta acción disciplinaria o archiva una queja. Si empleados son cubiertos por un acuerdo de negociación colectiva, el departamento de personal es generalmente responsable de negociar el acuerdo (o emplear un negociador exterior que realiza esta función), trayendo el pago y los beneficios en el acuerdo con las provisiones de contrato, de orientar a supervisores en cómo conformarse con el contrato, y representar la agencia en la resolución interna de la queja o procedimientos exteriores de arbitraje.

La DGSC es responsable principalmente para aplicar al recurso humano las reglas de la decisión de la adquisición que acentúan la equidad social para clases protegidas (las minorías, las mujeres, y las personas con incapacidades). Así, afecta pesadamente por la mayoría las políticas y procedimientos de contratación, selección y promoción. El director de la acción afirmativa comparte responsabilidad con el director del personal en esta área. Una vez que miembros de clases protegidas sean empleados, otros sistemas del personal (tales como el sistema profesional de carrera o la negociación colectiva) influyen la manera en las funciones de planeación, desarrollo y sanción ocurren.

En general, la dependencia en organizaciones no gubernamentales de reducir el número absoluto de empleados públicos, reduce en proporción equitativa el papel del DGSC relacionado a la adquisición, el desarrollo y la sanción de empleados públicos. Sin embargo, aumenta la importancia de la planeación y el descuido, que es necesario para estimar el tipo y el número de empleados de contrato necesarios de

proporcionar un nivel deseado del servicio; desarrolla los pedidos para propuestas a contratistas exteriores; evalúa las respuestas a propuestas comparando los costos y los servicios, y dirige la administración del contrato. Los directores y los funcionarios de RRH, el personal trabajan cada vez más con los voluntarios de ciudadano, de tal manera que los directores de las organizaciones comunitarias no para ganancia (tales como los programas de la recreación de la comunidad, los hospitales, y las escuelas) han utilizado tradicionalmente a voluntarios para suplir el personal de la planilla. En estos casos, los gerentes de RRHH públicos necesitan llegar a ser más hábil en la contratación, selección, capacitación y motivación de los trabajadores voluntarios (Pynes 1997).

La flexibilidad en relaciones de empleo se logra principalmente por el uso aumentado del empleo temporáneo, a tiempo parcial y estacional; y por el uso aumentado de empleados exentos (ellos cuyos puestos estén fuera del sistema de servicio profesional clasificado) por contratos de empleo. El desarrollo del empleado es en gran parte no pertinente: los trabajadores contingentes son empleados con las habilidades necesarias para realizar el trabajo inmediatamente. Ni es la evaluación del desempeño necesaria. Si ellos hacen sus trabajos adecuadamente, ellos cobran; si no, ellos son simplemente liberados al fin de su contrato y no reemplazados cuando la carga de trabajo aumenta una vez más. Ni es difícil, de la perspectiva de empleador, para mantener los términos de la relación del empleo. Como los nombramientos políticos, pero en contraste a sus contrapartes de carrera, los funcionarios públicos a la voluntad no tiene derecho de permanencia en sus trabajos. Ellos pueden ser descargados para cualquiera razón, o ninguna razón, sin la necesidad gerencial para que dar una razón o para sostenerlo.

La evolución de la administración de personal pública en los EE.UU. agrega sistemas emergentes sin reemplazar sus antecesores. En vez de eso, los sistemas nuevos y emergentes actúan recíprocamente y se oponen en maneras que refleja la interacción dinámica de las leyes, las condiciones y las políticas. Pero a pesar del sistema o la combinación particulares de sistemas que controlan la política o la práctica de la administración de RRHH dentro de cierta agencia, la estructura y las relaciones de la organización dentro de que las funciones públicas de los RRHH se llevan a cabo son establecidas y reguladas por la ley. Generalmente, la administración de RRHH públicos sigue una pauta que es atada de cerca a la evolución de los sistemas de RRHH sí mismos. En los Estados Unidos nacionalmente, este proceso fue representado por el pasaje de la Ley Pendleton (1883) y la creación de la DGSC de los EE.UU. Este a veces seguido y en otros casos alentó el establecimiento de agencias semejantes estatales y locales. Cuando la DGSC trató de unificar los papeles opuestos de la protección del cuerpo de funcionarios públicos y la eficacia administrativa, la ubicación y la misión de la organización de la agencia central del personal llegaron a ser cada vez más significativas. A veces se quedó una comisión independiente. En otros, partió en dos agencias tales como la US Merit Systems Protection Board y la DGSC, una responsable de proteger a empleados contra la interferencia política bajo reglas de servicio profesional de carrera, y la otra responsable de administrar e imponer las políticas y las prácticas de la administración de RRHH en otras agencias de la Rama Ejecutiva. Cuando negociación colectiva y discriminación positiva surgieron como sistemas separados de personal, separan las agencias a menudo se crearon a cada nivel del gobierno para enfocar en estas responsabilidades. Otras agencias como un Departamento del Trabajo (federal, estatal o local) pueden tener responsabilidades adicionales de personal para vigilar el pago, los beneficios y las condiciones de trabajo de los empleados públicos. A menudo, estas agencias tienen papeles que se oponen o que se superponen en funciones particulares de la administración de RRHH.

Otra variable que afecta la estructura de sistemas públicos de RRHH es el dilema que surge sobre las ventajas relativas de centralización y descentralización. Inevitablemente, las agencias—como maduran como entidades rectoras del cuerpo de funcionarios públicos—pueden tender a llegar a ser más grandes

y más especializadas. Esto en cambio puede llevar a ineficacias o demoras a proporcionar los servicios a otras agencias cuando las agencias encuentren a sí mismo en un ambiente dinámico del cambio donde reglas universales llegan a ser más estorbos que una ayuda a la entrega de servicios. Y porque estas agencias han desarrollado sus propios departamentos de personal internos que ayudan a los gerentes de agencia y con la conexión con la agencia rectora del personal en todas las funciones requeridas, estas agencias tienden con el tiempo para ejercer la presión hacia más autonomía. El argumento va, ahora esos principios de cuerpo de funcionarios públicos se establezcan firmemente dentro de la cultura política y administrativa, sea más eficiente y eficaz descentralizar el control operacional a estas agencias. Y en períodos de emplear limitado cuando las economías de la escala no aplican, ni los mercados apretados de contratación donde acción rápida en candidatos disponibles e interesados es esencial, las presiones para descentralización se aumentan. Bajo tales condiciones, al igual que con el gobierno de EEUU, el papel de la agencia central del personal tiende a transformarse de la responsabilidad directa para funciones de personal a la responsabilidad y el descuido indirectos de agencias' la plantación, la administración y la evaluación de los RRHH. El tamaño de la organización también hace una diferencia. En unidades grandes, la función del personal puede ser proveída por centenares de empleados o dividida en divisiones. En una administración municipal pequeña, las funciones pueden llevarse a cabo como parte de las responsabilidades del gerente municipal principal o un ayudante. Y hay muchas variantes posibles dentro de esta gama.

La estructura de innovaciones públicas en los RRHH se paralela la del sector privado, porque son sensibles a los mismos cambios en la tecnología disponible, características de fuerza de trabajo y otras variables contextuales (Sampson 1998). Las agencias públicas pueden escoger manejar las funciones individuales por compañías privadas especializadas. Esto es especialmente verdad en cuanto a actividades tales como la capacitación, la administración del pago y beneficios, o la contratación y la selección por los "headhunters—los cazadores de cabezas" o los servicios del empleo. Y como los servicios públicos llegan a ser cada vez más privatizados, la responsabilidad para las actividades de RRHH conectadas a dichos servicios pasa del empleador público al contratista privado (Siegel, 2000).

Con el tiempo, el papel de los RRHH en agencias públicas ha evolucionado con cambios en el contexto político y administrativo. Los papeles primarios han sido los de perros guardianes contra los sistemas de botín, la colaboración con restricciones legislativas, la cooperación con la administración, y con la conformidad con mandatos legislativos. Durante la *Era del Profesionalismo* (1883-1932), los profesionales de RRHH defendieron los principios del sistema de mérito porque la administración de personal público vieron generalmente como un conflicto entre dos sistemas, un mal y el otro bueno. Los directores públicos de los RRHH fueron considerados responsables de proteger a empleados, los solicitantes y el público del sistema de botín. Este conocimiento requerido de políticas de cuerpo de funcionarios públicos y procedimientos, y el valor para aplicarlos en presencia de presión política.

Durante la *Era del Desempeño* (1933-1963), los RRHH intentó mantener la eficiencia y la respuesta política, y los legisladores y jefe del gobierno procuraron mantener la conformidad burocrática por controles administrativos (presupuestarios y de posiciones). Por tales dispositivos como techos de personal y promedia las restricciones gradúa-planos, llegó a ser el papel de la dirección de personal pública controlar la conducta de directores públicos y para ayudar a asegurar la conformidad con la autoridad legislativa. De hecho, era la responsabilidad de RRHH de sintetizar dos valores claros (la conformidad burocrática como la definición operacional de la eficiencia de la organización, y de la protección de cuerpo de funcionarios públicos como la personación de los derechos de empleado). Había la tensión entre ellos porque ellos eran ambos simbióticos y opuestos. Y juntos con el valor de la neutralidad burocrática, ellos sostuvieron el concepto de la receptividad política.

Durante la *Era de Personas* (1964—1979) el foco de RRHH públicos cambió a la consulta como directores de RRHH demandaron que la flexibilidad y la asignación equitativa de la recompensa por tales modificaciones a sistemas de clasificación y paga sitúan como en sistemas de personal de persona, en rayas anchas de pago, y en la evaluación del desempeño y en sistemas de recompensa en equipos. Esta tendencia coincida con empleado necesita para la utilización, el desarrollo y el reconocimiento.

En la *Era de la Privatización* (1980—ahora), los gerentes de RRHH públicos trabajan todavía consultivamente con gerentes y empleados de la agencia, y con agencias de cumplimiento. Pero su papel y los objetivos son más contradictorios. Primero, a los gerentes de RRHH se requieren, más que nunca, para manejar a empleados y programas públicos de acuerdo con mandatos legislativos y públicos para el control del costo. Dada la presunción común del pueblo y de la Asamblea Legislativa que la burocracia pública sea un enemigo para ser controlado antes que un instrumento para ser utilizado para alcanzar los objetivos de la política pública, su autoridad puede ser disminuida por micro-gerencia legislativa, o por el valor del control del costo puede ser tan dominante para impedir como concierne los derechos de empleado, la eficiencia de la organización o la equidad social.

Segundo, los gerentes de RRHH pueden trabajar cada vez más con voluntarios y comunidad-basó las organizaciones no para ganancia que constituyen cada vez más la red social de la seguridad por que el valor de responsabilidad de comunidad es llevado a cabo. El cuerpo de funcionarios públicos y negociación colectiva continúan ser importante, para muchos empleados públicos (especialmente maestros de escuela y administradores, la policía y los bomberos) son cubiertos todavía por contratos de unión y acuerdos de negociación colectiva. Pero la administración del riesgo, el control del costo y la administración de otros tipos de contratos de empleo llegarán a ser más importantes que nunca. En este sentido, substituyendo una perspectiva que calcula para una vista optimista de las posibilidades conjuntas para la productividad de la organización y el crecimiento individual representa un estrechar de la perspectiva pública de los RRHH.

Tercero, y algo paradójicamente, aún como esta vista minimalista de la dirección de personal surge, hay las presiones compensatorias desarrollar una relación del empleo caracterizada por el compromiso, el trabajo en equipo y la innovación. Productividad se aprecia; arriesgue tomando es desposado, y sistemas variables de paga que recompensan el desempeño de individuo y grupo se recomiendan. Quizás la llave a la paradoja es la distinción naciente entre empleados de "centro" (esas ventajas como esenciales consideradas) y trabajadores contingentes (esos costos como reemplazables considerados). El éxito público de los RRHH en el milenio venidero significará la habilidad de desarrollar dos sistemas divergentes del personal, uno para cada tipo de trabajador dentro de un trabajo doble sistema de mercadotecnia, y para mantener al mismo tiempo a pesar de sus objetivos y suposiciones opuestos.

Con el nacimiento de la *Era de la Asociación* (2002—ahora), los gerentes de RRHH públicos se esperarán cada vez más operar dentro de una armazón de estructuras, el proceso y las personas que son en gran parte fuera de control inmediato mas forman parte de la empresa colectiva. La habilidad de manejar las tensiones serán la característica que definen a formar y manejan órdenes del día cooperativos que se harán aún más difícil frecuentan como los cambios en la política y en las organizaciones implicadas en la asociación impresionará los papeles de y de los cambios del trabajo para empleados públicos de sector. Reconocer los efectos de estructuras y procesos nacientes tienen en sistemas de empleo, movilizandoy edificio de capacidad será las referencias de éxito cooperativo. El impacto de valores y sistemas cambiantes se puede ver en la Tabla 2 (vea anexo).

Conclusión

La administración de personal público se puede ver de varias perspectivas. Primero, es las funciones (la planeación, la adquisición, el desarrollo, y la sanción) que se necesitan para dirigir los recursos humanos en agencias públicas. Segundo, es el proceso por que un recurso escaso (los trabajos públicos) se asignan. Tercero, refleja la influencia simbiótica de siete valores que compiten (la receptividad política, la eficiencia, los derechos individuales, y la equidad social bajo el modelo tradicional pro-gubernamental; y la responsabilidad individual, la descentralización, y la responsabilidad comunitaria bajo los modelos emergentes contra-gubernamentales) sobre trabajos cuán públicos debe ser asignado. Cuarto, es las leyes, las reglas, y las regulaciones utilizaron para expresar éstos extractan los valores—los sistemas de personal (el nombramiento político, el sistema de servicio profesional de carrera, la negociación colectiva, y la discriminación positiva bajo los modelos tradicionales; y los mecanismos alternativos para proporcionar los servicios públicos, y las relaciones flexibles del empleo bajo los dos paradigmas emergentes de privatización y de asociación. La administración de personal público comprende las funciones necesarias para manejar los recursos humanos en agencias públicas. Estas funciones se comparten entre líderes, directores de línea y supervisores, y la DGSC. Conceptualmente, la administración de los RRHH públicos en los EE.UU. se puede entender como que un proceso histórico por lo cual los sistemas nuevos surgieron para defender los valores emergentes, se integraron con la combinación, y estuvieron en cambio suplementados—ni suplantados ni reemplazados—por sus propios sucesores. De una perspectiva práctica, esto significa que el campo de la administración de personal público está cargado con las contradicciones en la política y la práctica que resultan de estas combinaciones, a menudo poco manejables e inestables de valores y sistemas, y cargado con las dificultades inherentes de utilizar sistemas competitivos y cooperativos para lograr las metas diversas. El sistema de servicio público de carrera es el sistema público predominante de los RRHH precisamente porque ha articulado las reglas y los procedimientos para realizar la gama entera de funciones de la materia. Otros sistemas, aunque incompletos, son sin embargo legítimas y efectivas sobre uno o más funciones de la administración de los RRHH. Mientras las funciones de RRHH se quedan el mismo a través de sistemas diferentes, su ubicación y el método de la organización del desempeño difieren dependiendo del sistema y en los valores que subyacen.

Referencias

- Ban, C., y Riccucci, N. (reds.) (1991). *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges*. New York: Longman.
- Brewer, G., y Maranto, R. (2000). Comparing the roles of political appointees and career executives in the US Federal executive branch. *American Review of Public Administration*, 30(1): 69-86.
- Clymer, A. (22 de octubre, 1995). No deal: Politics and the dead art of compromise. *New York Times*, Sec. 4, pp. 1, 3.
- Cohen, S., y Eimicke, W. (1994). The overregulated civil service. *Review of Public Personnel Administration*, 15(2), 11–27.
- Drummond, H. (1998). Is escalation always irrational? *Organization Studies*, 19: 911-929.
- Executive Order 13280. Responsibilities of the Department of Agriculture and the Agency for International Development With Respect to Faith-Based and Community Initiatives. *Federal Register* 67, 77145 (12/16/02).
- Executive Order 13279. Equal Protection of the Laws for Faith-Based and Community Organizations. *Federal Register* 67, 77141 (12/16/02)
- Executive Order 13199. Establishment of White House Office of Faith-Based and Community

- Initiatives. Federal Register 66, 8499 (1/31/01).
- Executive Order 13198. Agency Responsibilities With Respect to Faith-Based and Community Initiatives. Federal Register 66, 8497 (1/31/01).
- Fischer, J. (octubre, 1945). Let's go back to the spoils system. *Harper's*, pp. 362–368.
- Freedman, A. (1994). Commentary on patronage. *Public Administration Review*, 54(3): 313.
- Heclo, H. (1977). *A Government of Strangers*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Hsu, S. (4 de septiembre, 2000). Death of “big government” alters region: Less-skilled D.C. workers lose out as area prospers. *Washington Post*, p. A1+.
- International City Management Association (1989). *Service Delivery in the '90s: Alternative Approaches for Local Governments*. Washington, D.C.: International City Management Association.
- Kisafalvi, V. (2000). The threat of failure, the perils of success and CEO character: Sources of strategic persistence. *Organization Studies*, 21: 611-639.
- Klingner, D. E., y Nalbandian, J. (2003). *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*. (5^a Ed.) Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- Lan, Z., Rosenbloom, D. (1992). Public administration in transition? *Public Administration Review*, 52(6): 535–538.
- Lewis, M. (2000). Exploring paradox: Toward a more comprehensive guide. *Academy of Management Review*, 25: 760-776.
- Mahtesian, C. (abril 1994). Taking Chicago private. *Governing*, pp. 26–31.
- Martin, L. (1999). *Contracting for Service Delivery: Local Government Choices*. Washington, D.C.: International City/County Management Association.
- Milward, H. B. (1996). Introduction: Symposium on the hollow state: Capacity, control, and performance in interorganizational settings. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(4): 193-7.
- Moe, R. (1987). Exploring the limits of privatization. *Public Administration Review*, 47(6): 453–460.
- Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Nalbandian, J. (1981). From compliance to consultation: The changing role of the public personnel administrator. *Review of Public Personnel Administration*, 1 (2): 37–51.
- National Performance Review (1993). *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less. Executive Summary*. Washington, D.C.: US Government Printing Office.
- National Performance Review (1993). *Reinventing Human Resource Management: Accompanying Report of the National Performance Review*. Washington, D.C.: US Government Printing Office.
- O'Looney, J. (1998). *Outsourcing State and Local Government Services: Decision Making Strategies and Management Methods*. Westport, CT: Greenwood;
- Osborne, D., y Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison Wesley Longman.
- Peters, B. G., y Savoie, D. J. (1994). Civil service reform: Misdiagnosing the patient. *Public Administration Review*, 54(6): 418–425.
- Pynes, J. (1997). *Personnel Administration in Non-Profit Agencies*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Sampson, C. (1998). New manifestations of open systems: Can they survive in the public sector? *Public Personnel Management*, 27 (3): 361-383.
- Sayre, W. (1948). The triumph of technique over purpose. *Public Administration Review*, 8(2): 134–137.
- Siegel, G. (marzo 1999). Where are we on local government service contracting? *Public Productivity and Management Review*, 22(3): 365-388.
- _____. (2000). Outsourcing personnel functions. *Public Personnel Management*, 29 (2): 225-236.

- Sterngold, J. (30 de julio, 1995). The budget knife boomerangs home. *New York Times*, p. E3.
- Towell, P. (1 de febrero, 2003). Pentagon's proposed changes strike some as difficult, dangerous and destabilizing. *CQ Weekly*, pp. 264-265.
- Trist, E. (1983). Referent organizations and the development of inter-organizational domains. *Human Relations*, 36: 269-284.
- The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996, H.R. 3734, 104th Congress, 2d Session.
- The Welfare-to-Work program, apoyo en 1997 como un endamiento a The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996 (PRWORA).
- The Community Services Block Grant Program (Reauthorization Act of 1998) (P.L. 105-285).
- The Community Services Block Grant Program for Mental Health and Drug Treatment (The Children's Health Act, 2000). Substance Abuse and Mental Health Services Administration, Washington, D.C.
- _____ (2003). *The Public Benefit of Private Faith: Religious Organizations and the Delivery of Social Services*: Rockefeller Institute of Government. Albany, NY.
- US Merit Systems Protection Board (1994). *Temporary Federal Employment: In Search of Flexibility and Fairness*. Washington, D.C.: US Merit Systems Protection Board.
- Waller, D. (February 3, 2003). The CIA's secret army. *Time*, pp. 22-31.
- Walters, J. (diciembre 1992). Reinventing government: Managing the politics of change. *Governing*, pp. 28-40.
- Wayne, L. (13 de octubre, 2002). America's for-profit secret army. *The New York Times*, Section 3, p. 1.

Reseña Biográfica y Datos de Contacto

Donald Klingner es Catedrático, Escuela Graduada de Asuntos Públicos, Universidad del Estado de Colorado. Co-autor, *Public Personnel Management* (5^a edición 2003), publicado también en español y en china. Asesor en la gerencia pública (ONU, BID, BM); Profesor Visitante (UNAM, México); becario Fulbright en América Central; Director, Sección de Recursos Humanos y Sección Internacional y Comparada (2001 – 2003) de la Sociedad Americana de Administración Pública; Redactor Principal, Comparative Technology Transfer and Society. Catedrático, Universidad del Estado de Indiana (1974-1980), Universidad Internacional de Florida (1980-2000). PhD en administración pública de la Universidad del Sur de California (1974); Dirección General de Servicio Civil estadounidense (1968- 1973).

Casa:

Dirección: 50 Buckthorn Drive, Littleton, CO 80127-4311
Teléfono: (303) 948-2982
Celular: (303) 596-2405
E-mail: DEKlingner@aol.com

Trabajo:

Dir. Correos: Graduate School of Public Affairs
University of Colorado at Colorado Springs
1420 Austin Bluffs Parkway
P.O. Box 7150
Colorado Springs, CO 80933-7150

Dir. Oficina: 1031 Columbine Hall
Teléfono: (719) 262-4012
Fac.: (719) 262-4183
E-mail: dklingner@uccs.edu

Tabla 1: *La Evolución de la Administración de los RRHH Públicos en los EE.UU.*

| <i>Etapa Evolucionaría</i> | <i>Valores Dominantes</i> | <i>Sistemas Dominantes</i> | <i>Presiones Hacia Cambio</i> |
|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Aristocracia (1789—1828)</i> | Respuesta Política | Gobierno por Elites | Partidos políticos + Patrocinio |
| <i>Patrocinio (1829—1882)</i> | Respuesta Política | Patrocinio | Modernización + Democratización |
| <i>Profesionalismo (1883—1932)</i> | Eficiencia + Derechos Individuales | Servicio de Carrera | Respuesta Política + Eficiencia |
| <i>Desempeño (1933—1963)</i> | Respuesta Política + Eficiencia + Derechos Individuales | Patrocinio + Servicio de Carrera | Derechos Individuales + Equidad social |
| <i>Personas (1964—1979)</i> | Respuesta Política + Eficiencia + Derechos Individuales + Equidad Social | Patrocinio + Servicio de Carrera + Negociaciones con Sindicatos + Discriminación Positiva | Equilibrio dinámico entre cuatro sistemas y valores pro-gubernamentales |
| <i>Privatización (1980—ahora)</i> | Respuesta Política + Eficiencia + Responsabilidad Individual + Gobierno limitado y desconcentrado + Responsabilidad Comunitaria | Patrocinio + Servicio de Carrera + Negociaciones con Sindicatos + Discriminación Positiva + Mecanismos Alternativos + Relaciones de Empleo Más Flexibles | Equilibrio dinámico entre cuatro sistemas y valores progubernamentales y tres valores y mecanismos contra-gubernamentales |
| <i>Asociaciones (2002—ahora)</i> | Respuesta Política + Eficiencia + Responsabilidad Individual + Gobierno limitado y desconcentrado + Responsabilidad Comunitaria + Colaboración | Patrocinio + Servicio de Carrera + Relaciones con los Sindicatos + Discriminación Positiva + Mecanismos Alternativos + Relaciones de Empleo Más Flexibles | Equilibrio dinámico entre cuatro sistemas y valores progubernamentales y tres valores y mecanismos contra-gubernamentales |

Tabla 2: *El Papel Evolucionario de los Gerentes de RRHH Públicos en los EE.UU.*

| <i>Etapa Evolucionaria</i> | <i>Valores Dominantes</i> | <i>Sistemas Dominantes</i> | <i>Papel Gerencial de RRHH Públicos</i> |
|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Aristocracia (1789–1828)</i> | Respuesta Política | Gobierno por Elites | Nada |
| <i>Patrocinio (1829-1882)</i> | Respuesta Política | Patrocinio | Contratación y apoyo del nombramiento político |
| <i>Profesionalismo (1883-1932)</i> | Eficiencia + Derechos Individuales | Servicio Público de Carrera | “Perro guardián” en defensa del sistema de mérito en contra al botón político |
| <i>Desempeño (1933-1963)</i> | Respuesta Política + Eficiencia + Derechos Indiv. | Patrocinio + Servicio Público de Carrera | Cumplimiento y cooperación con los límites legislativos |
| <i>Personas (1964-1979)</i> | Respuesta Política + Eficiencia + Derechos Individuales + Equidad Social | Patrocinio + Servicio de Carrera + Relaciones con los Sindicatos + Discriminación Positiva | Cumplimiento y cooperación con los límites legislativos + Implementación y consultación de la política |
| <i>Privatización (1980—ahora)</i> | Respuesta Política + Eficiencia + Responsabilidad Individual + Gobierno Limitado y Desconcentrado + Responsabilidad Comunitaria | Patrocinio + Servicio de Carrera + Negociaciones con Sindicatos + Discriminación Positiva+ Mecanismos Alternativos + Relaciones de Empleo Más Flexibles | Cumplimiento y cooperación con los límites legislativos + Implementación y consultación de la política + Pensamiento estratégico sobre los RRHH |
| <i>Asociaciones (2002-ahora)</i> | Respuesta Política + Eficiencia + Responsabilidad Individual + Gobierno limitado y desconcentrado + Responsabilidad Comunitaria + Colaboración | Patrocinio + Servicio de Carrera + Negociaciones con Sindicatos + Discriminación Positiva + Mecanismos Alternativos + Relaciones de Empleo Más Flexibles | Cumplimiento y cooperación con los límites legislativos + Implementación y consultación de la política + Pensamiento estratégico sobre los RRHH + Cooperación entre sectores |