



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION

Instituto de Administración Pública

Selección de Temas sobre Administración Pública

TOMO XII

PROMOCION DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

ROBERTO MÉXIGOS VITALE

MONTEVIDEO

1961

INDICE

	Págs.
Prefacio	7
I. — INTRODUCCION	
1. — La escala de incentivos del trabajador y la promoción	9
2. — Promoción y Administración de Personal	11
3. — Precisión del concepto. Sus limitaciones	13
II. — CONCEPTO DE PROMOCION	
1. — La Promoción o el ascenso. Definiciones	17
2. — El incremento automático	19
3. — El ascenso de tres posiciones	20
III. — VALUACION DE LA PROMOCION	
1. — Generalidades. Factores determinantes	23
2. — Medidas de Potencialidades	
A. — La Antigüedad	
1. — Características, ventajas e inconvenientes	24
2. — Precisión y Alcance de la antigüedad ..	26
3. — Medición como factor de ascensos	27
4. — Conclusiones	29
B. — Las Pruebas de Inteligencia	30
C. — La Calificación	32
D. — Los exámenes y Pruebas de oposición	34
E. — Antecedentes y méritos	37
F. — Adiestramiento, instrucción y Prueba en el cargo	38
G. — Antigüedad Calificada	39
Cuadro de potencialidad de los distintos factores examinados	40

	Págs.
IV. — LA PROMOCION EN LA DINAMICA DE LA CARRERA	
1. — Generalidades. Concepto de Carrera	41
2. — Los aspectos dinámicos	43
A. — La Especialización	43
B. — La existencia de oportunidades adecuadas de Progreso	44
I. — <i>Factores externos.</i>	
1º) Conformación Piramidal de la carrera	45
2º) Democratización de las vías de acceso	46
a) Los Cargos políticos y de Particular confianza	47
b) Intervención de Candidatos ajenos a la carrera	48
II. — <i>Factores Endógenos.</i>	
1º) Nivel de crecimiento de la carrera	49
2º) La Distribución de oportunidades en los distintos niveles	49
3º) Transferencia de funcionarios	49
C. — La formación y capacitación del Personal	50
D. — La política de remuneraciones	
1º) Necesidad de aumentos graduales	52
2º) El problema de las paridades	52
3º) La comparación con el Sector Privado	53
E. — La formación de un Programa flexible de Promociones	54
V. — LA PROMOCION EN ALGUNOS PAISES	
1. — INGLATERRA.	
A) Perspectiva histórica. El Servicio Civil	59
B) El Ascenso. Su organización	61
C) Conclusiones	62
2. — EE. UU. DE AMÉRICA.	
A) La organización del Servicio Civil	62
B) Regímenes de Ascenso; Funcionamiento	63

	Págs.
3. — FRANCIA.	
A) Generalidades	65
B) El régimen de Ascensos	66
1º) El incremento automático	66
2º) El Ascenso Jerárquico	67
4. — ESTADOS UNIDOS DEL BRASIL.	
A) Generalidades	68
B) Régimen de Ascensos	68
5. — URUGUAY.	
A) Antecedentes jurídicos. El Incremento de Haberes	70
B) El régimen de Promociones	72
1º) Alcance del Concepto	72
2º) Medición del Ascenso	73
3º) Contencioso	75
4º) Conclusiones	75
Bibliografía	77

P R E F A C I O

Se ha dicho que es un problema de filosofía política contestar a la trillada interrogante de: ¿quiénes deben gobernar? Pero la respuesta está encajonada a un aspecto tan trascendente como el propio enunciado: ¿Cómo se forman los gobernantes? ¿Qué nivel magisterial deben alcanzar? Toda la plataforma de la democracia se basa en el principio del mérito y del talento. Con ellos nos introducimos en la formación profesional, fuente inagotable y generosa, a la cual incumbe el rectorado de la sociedad.

Incluso en la República de Platón existe una clase más capacitada que las demás, por origen y por educación, que debe orientar el destino común. Pero esta clase no es un privilegio social ingénito, sino que sus aspirantes deben ganarse el derecho a integrarla. Admitimos que está aún lejano el momento de reconocer la existencia de un cuerpo de administradores profesionales; sin embargo, debemos intentar un nuevo esfuerzo que posibilite su creación.

Como expresaba Pfiffner el desarrollo de una clase de técnicos administrativos será beneficioso para la supervivencia de la democracia y de la libertad. Pero esta clase debe tener ante sí una constante expectativa:

la carrera administrativa que constituye la planificación de la coordinación que debe existir entre el cuerpo de administradores, el servicio y la comunidad, la que exige y reclama un grupo de servidores capacitados que permitan alcanzar lo que Dwight Waldo llamó el evangelio de la eficiencia. Para ello necesita, en primer lugar, atraer hacia el servicio público a personas que tengan vocación por la administración. En segundo lugar, ha menester retener al personal calificado. La primera fase, el reclutamiento, supone un principio democrático: "Si la burocracia ha de ser la "péndola" de la sociedad, sus cuadros deben llenarse con individuos procedentes de todos los estratos de la Sociedad". (1)

(1) E. P. Herring: *Public Administration and the Public Interest*. (N. York, 1936).

La segunda (retener al personal calificado), determina la presencia de un nuevo factor cuyo fin es elevar la moral del grupo: los incentivos, en sus múltiples formas. El objetivo principal del presente estudio es el análisis de uno de ellos: La Promoción.

El aspirante que ingresa a la administración es movido por estímulos de diversa índole, pero todos deben condensarse en un sólo concepto: la carrera, que constituye así la representación dinámica de todos los incentivos que dirigen la conducta del trabajador en el Servicio Público. A su vez —como contrapartida— la Administración exige capacitación, dedicación, eficacia.

Por ello hemos introducido esta doble situación en las cinco partes en que se divide el trabajo. En la Iª, se trata de ubicar la Promoción en la Administración de Personal, precisando sus vinculaciones, sus ventajas, sus inconvenientes.

La IIª Parte enfoca los distintos sentidos que se han dado a la Promoción o al Ascenso.

La IIIª Parte se refiere a la medición de la potencialidad de ascenso. En el capítulo IV se analiza la correlación entre Promoción y Carrera, conceptos que, en la dinámica administrativa, se compenetran mutuamente, tentado la formación de un Programa flexible de Promociones.

Finalmente, el capítulo V, es una visión sintética del estado actual de los regímenes de Promoción en algunos países de Europa. (Francia e Inglaterra) y de América (EE. UU., Brasil y Uruguay).

I. — INTRODUCCION

1. — *La escala de incentivos del trabajador y la Promoción.*

El enfoque de los problemas laborales dentro del marco de las relaciones humanas ha posibilitado el estudio y la consideración de la triple esfera de valores de superación del individuo (éticos, estéticos y religiosos) y sus derivados genéticos (hedonísticos y sociales), cuyo conjunto forma parte del análisis de los incentivos, recompensas o motivaciones del trabajador. Estos resultan la concentración de las fuerzas psíquicas que orientan la conducta del individuo y constituyen sus determinantes básicas.

Supongamos a una persona, en cierto lugar, que carente de empleo luego de la consiguiente búsqueda encuentra colocación. Dado que es un desocupado, su conducta está orientada a obtener medios para subvenir las necesidades elementales del grupo familiar a su cargo y las suyas. Ni siquiera inquiere información sobre estabilidad, apenas si se informa sobre el salario que va a ganar. Con el fin de fortalecer la seguridad del empleo, trabaja a un alto nivel de producción, hasta que obtiene la confirmación en su cargo. Más tranquilo comienza a analizar su tarea, a adaptarse a la misma, a admitirla como parte de su vida social. Paralelamente, examina si recibe un salario adecuado a la tarea que realiza, cuestiona su justicia, empieza a observar el medio ambiente, sus compañeros, el trato que recibe, el horario que efectúa, en fin, van cambiando las determinantes de su conducta con el crecimiento emocional, intelectual y ocupacional. Es evidente que las reacciones de las personas son diferentes y que es menester admitir las más variables combinaciones e incluso, que los fines buscados por dos trabajadores pueden ser idénticos, pero muy variables y diferentes los medios y procedimientos utilizados. Este simple ejemplo se presta para demostrar que existe un margen de elasticidad muy grande en la conducta humana la cual, como expresamos, no está regida siempre por la máxima hedonista o utilitarista, sino por múltiples estimulantes. Diríamos que la motivación es una función muy compleja, compuesta por diversas variables que significan otros tantos objetivos, metas o deseos cuyo cumplimiento engendra satisfacción para el trabajador y eliminación de frustraciones y descontentos.

El campo de los incentivos ha sido fértil en experimentaciones. ⁽¹⁾ Al respecto, Ghiselli y C. Brown, ⁽²⁾ han clasificado las motivaciones de los trabajadores en cuatro categorías:

- 1) Objetivos y deseos manifestados por el trabajador;
- 2) Quejas, agravios y temores del trabajador;
- 3) Problemas en los cuales el trabajador manifiesta interés;
- 4) Razones dadas para abandonar los empleos.

En el primer aspecto se ha trabajado en la formulación de una escala prepotencial de deseos, en base al concepto utilitarista del máximo de satisfacción con el mínimo de esfuerzo. Así, Chester Barnard, ⁽³⁾ ha enunciado cinco estimulantes, clasificados como sigue: de tipo material, personales no materiales (oportunidad de progreso), las más deseables condiciones físicas y los beneficios ideales, los incentivos institucionales o administrativos y las gratificaciones financieras. ⁽⁴⁾ E. Strong ⁽⁵⁾ ha confeccionado una lista de 17 factores, en grado prevalente, constituida por: empleo estable, requisitos del empleo, condiciones del trabajo, salario adecuado, horas de trabajo, liberación de fatigas, tratamiento del trabajador, satisfacción en el trabajo, participación, ajuste de quejas, oportunidad de ascender, dirigentes, compañeros, recreos, ahorros, seguros de vida, bienestar familiar.

Otros autores han constituido tablas semejantes; cada industria, cada repartición pública, puede dar lugar a la suya. En todas veremos factores más o menos coincidentes. El análisis, sin embargo, nos lleva a una constatación de índole muy especial, que trasciende en todas las posiciones del cuádruple enfoque realizado por Ghiselli y Brown, con mayor o menor intensidad o influencia, ya sea como objetivo, como queja, como interés del trabajador o como razón dada para abandonar el empleo. Nos referimos, por su orden, a la oportunidad para ascender, a las pocas probabilidades de ascenso, al ascenso propiamente dicho y al disgusto o frustración provocado por un mal sistema de ascensos. Es evidente que las perspectivas y oportunidades de progreso, en su íntima relación con la posibilidad de obtener prestigio, distinciones o derecho al respeto, no son solamente incentivos financieros, sino algo más amplio, claramente expresado por Daniel

(1) Pueden mencionarse los estudios de Chester Barnard, Daniel Katz, Ordway Tead, E. K. Strong, C. Wedell y K. Smith, P. Hall y H. W. Locke, R. B. Hersey, A. Kornhauser, M. Haire y S. Gottsdanker, A. Eckerman, Marshall Dimock, etc.

(2) *Industrial Psychology*, pág. 425.

(3) *The Functions of the Executive*.

(4) Barnard considera que el incentivo a la recompensa financiera no es de entidad, sobre todo cuando el nivel de subsistencia ha quedado satisfecho, en el sentido amplio que dicho autor da a la expresión "subsistencia", tal como lo aclara Marshall Dimock. (*Adm. Pca.*, pág. 329).

(5) *Psychological Aspect of Business*.

Katz: (1) "Si cabe establecer una situación por medio de la cual el individuo pueda en gran parte establecer su propia motivación donde el estímulo viene de la percepción de una amplia y más clara tarea, los objetivos son claros para él y, aceptados por él, entonces habrá un alto nivel de rendimiento y un alto nivel de moral". En otros términos el incentivo no puede ser solamente un objetivo del trabajador, sino del grupo: debe estimular el desarrollo y constituir un antecedente del aumento de la producción.

En este sentido, la promoción ocupa uno de los cuatro factores que científicamente (2) acrecientan la moral del trabajador y aumentan, en su medida, la producción: deleite o satisfacción intrínseca por el trabajo, orgullo del grupo de trabajo, satisfacción por salarios y oportunidades de ascenso y la identificación con el servicio.

Reconocemos que la Promoción no es el factor más influyente en el incremento de la productividad, pero es necesario destacar la coincidencia absoluta en que ella constituye un objetivo del trabajador, una determinante del complejo que compone la motivación, una válvula para el destierro del descontento y la insatisfacción y una vía para la elevación de la moral y el prestigio del funcionario.

2. — *Promoción y Administración de Personal.*

La Administración, al margen de cualquier orientación positivista o utilitarista, debe contar con servidores en permanente interés por el servicio, regulados por medio de estímulos constantes a su actividad y a su eficiencia.

Pero el Estado no cuenta en su programa con medios flexibles e intensos de estímulos materiales; se enfrenta en la mayor parte de los países a la imposibilidad práctica de ofrecer remuneraciones semejantes a las Empresas privadas, por lo que debe explotar al máximo las posibilidades a su alcance, conducentes a la elevación del prestigio del Servicio Público y la moral de los funcionarios. Indiscutiblemente esta actividad del Estado puede canalizarse, en la actualidad, por los siguientes caminos:

- a) Adiestramiento y desenvolvimiento de las capacidades de los funcionarios;
- b) Organización y estímulo al reclutamiento y a la formación de funcionarios especializados;
- c) Ofrecimiento de oportunidades para que los funcionarios tengan la posibilidad de ejercitar sus capacidades y pueda la Administración exteriorizar con incentivos el reconocimiento a la eficiencia.

(1) *Morale and Motivation in Industry*, (Ver M. Dimock, pág. 337, *Adm. Pca.*).

(2) Marshall Dimock cita las investigaciones efectuadas por la *Prudential Life Insurance* de los EE. UU. (ob. cit., pág. 337).

Adiestrar, organizar e incentivar el mérito, son tres herramientas a las que debe recurrir el Estado para atraer, retener y consolidar la eficiencia del servicio y elevar la moral de los Servidores.

Estos tres factores integrantes de la carrera administrativa no son sino parte constitutiva del concepto de ascenso, como veremos oportunamente.

El fin de la carrera es garantizar la permanencia en el servicio de los funcionarios eficientes, ofreciendo a los mismos adecuadas vías de acceso a las mayores responsabilidades, de allí que "Promoción y carrera administrativa sean cosas inseparables y cualquier tentativa para implantar un sistema de carrera debe establecer líneas normales de acceso, a través de cargos de diferentes niveles de dificultad y responsabilidad". (1)

El problema inicial de la carrera administrativa es el reclutamiento. En última instancia es una combinación armónica de individuos y tareas por la cual se trata de decidir, de una lista de candidatos, cual es el más adecuado para llenar un puesto.

Hay un doble proceso de diferenciación, en cuanto a requisitos de la tarea y de graduación, en cuanto a los méritos. El ascenso es también un caso de selección y en ese doble sentido, pues igualmente se trata de analizar si un candidato reúne el mínimo de requisitos para efectuar una tarea y, si hay muchos candidatos, elegir al más eficiente.

Como indican Ghiselli y Brown: "Los problemas de promoción y ascensos son primariamente los mismos que se plantean en la selección para trabajos de ingresos. Las tareas se organizan a menudo en forma jerárquica y las que ocupan los lugares inferiores en la escala se consideran como peldaños necesarios para subir a los puestos más altos de la escala. Cuando en la promoción hay una o más vacantes en un nivel más alto, los candidatos se limitan a las personas que a la sazón desempeñan puestos en un nivel más bajo, dentro de la misma repartición... En los ascensos por lo general el caso es semejante al que se plantea en la selección cuando hay vacantes y el problema consiste en comprobar si el individuo reúne el mínimo de requisitos". (2)

En su dinámica la promoción está íntimamente correlacionada a los conceptos de clasificación y evaluación de tareas.

Hemos insistido en que estos son, fundamentalmente, problemas de relaciones (3) que viven y se transforman constantemente y cuyo funcionamiento permite la adecuación de funcionarios a puestos desde los que puedan hacer una mayor contribución a la eficiencia del servicio.

(1) Asterio Dardeau Viera, Como clasificar los cargos; R. de Janeiro, pág. 29.

(2) Ob. cit., pág. 140.

(3) Herramientas básicas de la Administración de Personal en el Servicio Público. Instituto de Administración Pca. Montevideo.

El equilibrio funcional sólo se obtiene mediante una justa ponderación de puestos y una adecuada posición de los mismos dentro del sistema. Promover es, etimológicamente, elevar en dignidad y jerarquía, y estos dos elementos sólo son perceptibles en una adecuada administración de personal que cuente con planes de clasificación y evaluación de puestos. Identificado el cargo mediante un proceso técnico de análisis y descripción consistente en la determinación relativa del valor de sus elementos integrantes en términos de dificultad, responsabilidad y atributos propios (evaluación), la etapa siguiente se refiere a la agrupación lógica de la homogeneidad (clasificación), para permitir, posteriormente, el movimiento vertical de funcionarios condicionado al cumplimiento o gravitación de determinados factores (Promoción). ⁽¹⁾

Por lo tanto la Promoción constituye un elemento vital de la carrera administrativa, vinculado a su etapa inicial (selección) y una determinante básica de su proceso dinámico y de su técnica operativa.

3. — *Precisión del Concepto. Sus limitaciones.*

Hemos reiterado la importancia que el ascenso tiene dentro de la Administración de Personal y de la carrera administrativa conformando un verdadero aval para la misma, y un incentivo tendiente a considerarla como tal, es decir un escalonamiento jerárquico cuyos peldaños deben recorrerse desde abajo con la visión fijada en un objetivo constante de progreso y con la esperanza de alcanzar la cumbre.

De hecho debe admitirse que la Promoción es un factor de incumbencia en el proceso administrativo, identificando, a la vez:

- 1º) La adecuada organización de la carrera y sus escalafones rectorados en el principio del mérito;
- 2º) Los incentivos para elevar la moral de los trabajadores eficientes y su capacidad e, inversamente, constituyendo una sanción al amiguismo y a la recompensa partidarista, pues quienes han ingresado a la carrera

⁽¹⁾ En este sentido P. Muñoz Amato en el Tomo II de su obra sobre Adm. Pca., (pág. 120) indicaba que "las oportunidades de continuidad y progreso deben estar cuidadosamente ordenadas en el sistema de clasificaciones y sueldos. Las clases, los pasos y grados tienen que relacionarse con previsión de los números de empleados en los distintos niveles, las resultantes probabilidades de ascenso, el tiempo promedio para las sucesivas etapas, la conexión de los puestos en carreras desde el punto de vista de los requisitos de capacidad y otras consideraciones".

Coincidentes, Mosher, Kingsley y G. Sthal, (Adm. de Personal en el Servicio Público, pág. 157):

"Para empezar debe reconocerse claramente que el ascenso, como parte de un programa de "situación", depende de una buena clasificación de deberes como de la colocación primitiva. Sólo cuando puestos de la organización se han agrupado entre sí en una relación lógica, y cuando las líneas de ascensos han sido claramente trazadas sobre la base de los deberes concernientes a los varios puestos, puede dirigirse inteligentemente un sistema de ascensos".

por esa vía se verán obligados a permanecer indefinidamente en los pel-
daños iniciales, salvo que demuestren superación y competencia para
nuevas responsabilidades;

- 3º) El incremento y canalización de la productividad administrativa que ló-
gicamente debe acompañar a la selección y adecuación del mejor hom-
bre para cada puesto.
- 4º) Los objetivos de una Administración de Personal al obligar a recurrir a
la clasificación y evaluación de puestos, cuya correlación es evidente.
- 5º) El nacimiento de una política de relaciones humanas posibilitando la
formación de un espíritu de cuerpo entre los servidores y la Adminis-
tración.

Sin embargo todas estas ventajas se diluyen o propenden a atenuarse
considerablemente si no se cumplen, en forma paralela, una serie de
condiciones que tienden a precisar y limitar el concepto de Promoción.

Al respecto, las limitaciones pueden revestir dos modalidades: in-
trínsecas o de fondo y extrínsecas o de forma. Las primeras se refieren
al concepto mismo de promoción; las segundas a su organización, o sea
al funcionamiento óptimo de la estructura básica creada.

Coincidente, V. Gallo ⁽¹⁾ señala que “el ascenso envuelve un
concepto simpático que provoca adhesiones entusiastas y frecuentemente
irreflexiva de espíritus sensibles a las impresiones de todo lo que, de
primer aspecto se ofrece como justo y de equidad. Pero como criterio
permanente de gobierno y como fórmula de organización de la fun-
ción pública no es conveniente ni admisible, sino sobre base de regla-
mentaciones, excepciones y reservas considerables. No es jurídico ni
moral, consagrar en absoluto el principio del ascenso por grande que
pueda ser el estímulo que determine”.

Entre las limitaciones de fondo, pueden mencionarse:

- 1º) Reglamentación precisa de la carrera administrativa, con la flexibili-
dad suficiente y las garantías necesarias para hacer frente a la arbitrarie-
dad jerárquica, al amiguismo y a la filiación partidarista, lo cual implica
el reconocimiento de la neutralidad del Servicio Público.

Esto determina, en consecuencia:

- a) Fijación de vías de acceso en todas las escalas;
- b) Consagración absoluta del principio de igualdad de oportunidades
para todos los miembros del servicio, en cuanto las mismas no
afecten su funcionamiento eficiente. Este principio debe enten-
derse no sólo en la fase del reclutamiento, sino en el proceso de
la carrera, es decir en la existencia de posibilidades de progreso

(1) El Ascenso en la Función Pca. (en la Revista Argentina de Ciencias Políticas).

para todos los funcionarios con condiciones, méritos y competencia para ascender a una función.

- 2º) Adopción de los criterios, bases o factores, reconocidos como más efectivos y con mayor carácter técnico-científico, para medir la mejor aptitud para la función.

En lo que se relaciona con las condiciones estrictamente formales, que son el resultado de la experiencia de los diversos regímenes administrativos, si bien su fin mediano es consolidar la justicia del ascenso, su fin próximo se vincula estrechamente con la función y la amplitud de la escala jerárquica. A título enunciativo, puede señalarse la necesidad de:

- a) Categorías amplias a efectos de no restringir la competición únicamente a aspirantes de la repartición donde el puesto esté localizado.

“En principio puede reconocerse que cuanto más amplio es el ámbito de selección, más aguda será la competencia y mejor será el resultado final”. (1) Las posiciones opuestas, en este sentido, están representadas por los sistemas inglés (categorías amplias) y americano (categorías definidas).

- b) Publicidad de las propuestas de ascenso ya sea por medio de cuadros o listas de candidatos, historiales, etc.
- c) Comisiones paritarias que controlen la aplicación de las reglas y estatutos existentes y las eventuales violaciones en que pueda incurrir la autoridad nominadora, con el fin de brindar, en el momento oportuno, justa protección al funcionario.
- d) Otros aspectos que es conveniente considerar en la técnica del ascenso se refieren al establecimiento de límites adecuados de edad, tiempo de servicio en cada categoría para habilitar la candidatura, período de prueba en el cargo, etc.

Concretando, el ascenso es una garantía de la carrera administrativa, un aspecto básico de la administración del personal, pero a efectos de que proyecte toda su influencia benéfica en la moral del funcionario y en la eficiencia del servicio, es menester dotarlo de una organización eficaz, de una estructura justa, de una técnica precisa.

Para ello, con carácter previo, es imperioso fijar las características del concepto, tentando buscar una definición ajustada a lo precedentemente expuesto. Posteriormente analizaremos su valoración y su dinámica.

(1) Informe de la Civil Service Assembly del Canadá y EE. UU. (Mosher, Kingoley y G. Sthal, ob. cit., pág. 159).

II. — CONCEPTO DE PROMOCION

1. — *La Promoción o el Ascenso. Definiciones.*

Analizada desde el ángulo etimológico y semántico, la expresión Promoción tiene un sentido netamente definido. Sinónima de ascenso (del latín *ascensu*), quiere significar la elevación, el progreso o el adelanto de un cargo a otro de mayor dignidad y jerarquía. Otras expresiones se han empleado en forma usual en distintos países trayendo confusión, por lo que toca definir y aclarar los respectivos conceptos. En este sentido tenemos, Promoción, ascenso, ascenso jerárquico, ascenso en escalas, ascenso de tres posiciones.

Todos estos aspectos se manifiestan, acompañan e identifican el recorrido que hace el funcionario por la carrera administrativa. Debemos analizar el alcance de su correlación con los servidores y la función. Pero la presencia de cualquiera de esas formas es más que necesaria en una buena administración del personal. Hagamos una visión esquemática.

Promoción, ascenso o ascenso jerárquico es un hecho administrativo que consiste en elevar de clase a un funcionario en un movimiento vertical o ascendente dentro del cuadro de la Clasificación. De esta definición surge:

- a) Es un hecho administrativo puesto que por su intermedio se crea un derecho y una obligación, en su doble naturaleza jurídica y económica.

Un derecho a la nueva remuneración y concomitantemente la obligación de asumir una nueva función. Simultáneamente, para la Administración, un nuevo desembolso.

- b) Dentro de la estructura funcional de cargos tenemos la reunión de los mismos en clases, es decir la agrupación de cargos de la misma naturaleza y el mismo nivel de dificultad y responsabilidad. ⁽¹⁾

La promoción es justamente la elevación de una clase a otra, por lo

(1) Herramientas básicas de Adm. de Personal Inst. de Adm. Públic., ob. cit., pág. 32.

que implica para el funcionario ascendido, en un movimiento hacia arriba, nuevas responsabilidades avaladas por una competencia superior.

c) Algunas legislaciones también incluyen como Promoción el adelanto de grados, unidad integrante de una categoría, jerárquicamente fundada.

En el espíritu del concepto expresado debe aceptarse dicha asimilación siempre que llene las condiciones básicas de hecho administrativo, movimiento vertical e ingreso a la mayor responsabilidad.

En este orden, podemos enumerar algunas definiciones confirmatorias.

Temistocles Cavalcanti ⁽¹⁾ indica que el “el acto (en sentido técnico, el hecho) por el cual el funcionario público civil, tiene acceso, con carácter efectivo a la clase inmediatamente superior a la que ocupa en la carrera profesional a que pertenece”.

Edgar de Carvalho ⁽²⁾ expresa que “una Promoción es un estímulo a un servidor y una recompensa de la administración a su esfuerzo. El funcionario que procura mejorar dentro de la función modelando su cultura y revelando dedicación al servicio, puntualidad y asiduidad en el trabajo justifica su promoción por merecimiento”.

Coincidimos con este autor en que cualquier mejora no puede llevar el calificativo de Promoción, aunque lleve consigo el indispensable aumento de remuneración, pero admitimos, en discrepancia, que en tenor amplio, la Promoción de grado en sentido vertical, se puede conceptuar como tal siempre que el desplazamiento que se produce en el escalafón atribuya al funcionario una nueva competencia y simultáneamente mayor jerarquía y responsabilidad. Todo se centraliza en el sistema vigente de clasificación de cargos que, en su estructuración, posibilite el ascenso, bien al agrupar jerárquicamente las funciones o delineando los cargos, las clases y los grados en niveles de dificultad y responsabilidad, en modo tal de constituir una carrera continua.

El Profesor Dale Yoder ⁽³⁾ define la Promoción como el movimiento contrario a la Democión. Mientras la 1ª es un aumento en el “ranking”, la segunda, es un descenso en el mismo. “Presumiblemente la Promoción coloca a los funcionarios en posiciones que importan mayor prestigio, como lo constituye el aumento consiguiente de responsabilidades, pero la realidad de la Promoción es quizá, mejor percibida en relación a las actitudes del funcionario, que hacia el cambio en sí”.

En total acuerdo William Waite dice que el término “promoción” ha sido diversamente definido, aunque generalmente consagra la asignación a un trabajo para el cual se exige mayor pericia y/o responsabilidad. ⁽⁴⁾

(1) O Funcionario Público e o seu Estatuto, R. de Janeiro, 1940.

(2) Estatuto de los Funcionarios del P. D. Federal, R. de Janeiro.

(3) Personnel Management and Industrial Relations, pág. 813.

(4) Personnel Administration, pág. 488.

Tal como expresa la Comisión de Plano de Clasificación de Cargos ⁽¹⁾ la "Promoción vertical eleva al funcionario a una clase inmediatamente superior dentro de una serie de clases. (Ejemplo: el Oficial Administrativo A tiene acceso a la clase de Oficial Administrativo B). Puede igualmente ser elevado a otra clase que no pertenezca a la misma serie de clases (Ejemplo: el escribiente B, ingresa por acceso a la clase de Oficial Administrativo A). La Promoción vertical es así una modalidad de clase superior". Sea el siguiente ejemplo:

En el Uruguay tenemos como integrando el escalafón civil, al Personal Administrativo. Los cargos integrantes del grupo ocupacional Administrativo se subdividen en categorías y grados. La categoría IV corresponde a los cargos de auxiliar, enumerados en grados del 1º al 5º.

En sentido estricto el auxiliar 5º, que ocupa el grado 1, pasa por "Promoción" a ocupar al cargo de auxiliar 4º en el grado 2º.

Empleando el lenguaje administrativo del gobierno federal brasileño, diríamos que el auxiliar 5º, de la clase 5ª, pasa a ocupar el cargo de auxiliar 4º de la clase 4ª, dentro de la serie de clases "Auxiliares".

Ese mismo auxiliar puede, teóricamente, recorrer todos los grados de la carrera, hasta llegar al cargo de Director General de la repartición.

2.— *El incremento automático.*

En forma paralela tenemos el concepto de Promoción horizontal, incremento automático de Haberes y ascenso en escalón.

Es el aumento periódico que se registra en los haberes del funcionario por el transcurso del tiempo y el cumplimiento de ciertas condiciones. Por lo tanto, implica:

- a) Un movimiento horizontal en el Plano de la Clasificación, es decir el aumento de remuneración dentro de la misma clase o del mismo grado, sin entrañar cambio alguno en la función.
- b) Periodicidad, siempre que el funcionario llene determinados requisitos los cuales varían de acuerdo a la legislación de que se trate. Su finalidad estriba en que el funcionario que no cristaliza su adelanto por medio del ascenso (vertical) conserve el interés por la función de allí que el aumento periódico actúe como un incentivo financiero. El período varía de uno a dos años. Esta es la modalidad más simple, pero existen otros factores cuya concurrencia es necesaria para estar en condiciones de recibir el incremento de haberes:

(1) A Classificação de Cargos e a revisão dos níveis de vencimento do funcionalismo civil de União, R. de Janeiro, Abril de 1951.

- a) tiempo medio de permanencia en cada escalafón, es decir la fijación de un mínimo de antigüedad en un escalafón, dentro del grado o de la clase, para ascender a otro.

Se relaciona dicho lapso con el momento en que se percibirá el incremento automático de Haberes y ascenso en escalón.

La actividad y el rendimiento del funcionario lo hará acreedor a cualquiera de las tres situaciones cronológicas, o en otros términos, la eficiencia del funcionario aplicada al servicio, le permitirá que su incremento automático llegue antes o después que la situación normal (uno o dos años).

- b) Esto se traduce mediante la apreciación de la actividad funcional la cual se constata con las notas o Boletines de calificación, como veremos más adelante.

Por medio del incremento de haberes y sus condiciones se trata de no fosilizar al funcionario otorgándole el aliciente financiero que implica el aumento de su remuneración, previa presentación de un certificado cuyas garantías van desde la simple constancia de su valor profesional hasta la constatación de un rendimiento efectivo que habilite al servidor para percibir, en un plazo menor, el incentivo mencionado.

El ascenso constituye una ecuación; su solución no la pueden alcanzar todos y, como expresaba Owens ⁽¹⁾ "todos quieren ser promovidos en cuanto ello suponga un aumento de la retribución, mayor prestigio social o mejores condiciones laborales. Muchos trabajadores no desean un aumento de la responsabilidad o una mayor autoridad para tomar decisiones.

Las razones que invocan son que la responsabilidad significa preocupaciones y quizás dificultades y que toda Promoción de este tipo involucra la posibilidad de fracasar".

3. — *El Ascenso de tres Posiciones.*

Las dificultades naturales de limitación y selección del ascenso o promoción, se ponen de manifiesto en lo que se conoce como Cartilla de Ascenso, Ascenso de tres posiciones o escalera del éxito. ⁽²⁾

Lo consideramos como una modalidad distinta y especial de ascenso, que significa para el trabajador un panorama completo de su situación, una brújula, una orientación, y una posibilidad de eliminar los clásicos callejones sin salida. El ascenso de tres posiciones es un instrumento al que

(1) R. Owens, Manual de organización de Empresas Industriales, 1957 (pág. 544).

(2) Sugerido por F. B. Gilbreth y L. M. Gilbreth en: The three Position Plan of Promotion, en *Annals of the American Academy of Political and social science* (vol. LXV, N° 154, págs. 289-292).

deben recurrir las administraciones al implantar un Plan de Clasificación de Cargos. ⁽¹⁾

Al respecto, esta modalidad —siguiendo a los autores— “considera cada empleado como ocupando tres posiciones en un momento dado: una por encima de él, para la cual se está preparando por el estudio, otra la que está ocupando, y otra por debajo de él, en la que está adiestrando a su sucesor”. Instrucción, educación y coordinación son los pilares del sistema.

El triple aspecto humano funcional mencionado permite orientar, visualizar y anticipar el programa completo de Ascensos, constituyendo un incentivo anticipado para el funcionario el cual siempre va a tener frente a sí la expectativa de un diagrama de todas las posiciones de la repartición, con sus líneas factibles de acceso por lo que la incógnita de su “ascenso” es una cuestión de tiempo.

El ascenso de tres posiciones es un problema de organización y coordinación.

Resulta deseable se encare su implantación como elemento integrante de un Plan de Administración de Personal en la faz antecedente (plan de clasificación de cargos) y concomitante (la carrera administrativa). Ciertamente expresaba Leonard White: ⁽²⁾ “Un régimen de promociones erróneamente coordinado perjudica a una organización, en el sentido que impulsa hacia adelante a funcionarios no calificados o carentes de conocimiento así como porque anula la moral del conjunto... En toda organización en gran escala no puede dejarse librado el azar o a la atención casual de las personas más interesadas la posibilidad de que competentes empleados lleguen a encontrarse sin posibilidad de ascenso”. Y, en efecto, el planeamiento improvisado e inadecuado de un sistema de Promociones conduce a lo que los tratadistas denominan callejones sin salida. El ascenso de tres posiciones permite regular, educar y dirigir las oportunidades disponibles, considerando los cargos, clases y número de empleados y las necesidades del servicio; de hecho las probabilidades de ascensos se ordenan en base al tiempo promedio exigible en los diferentes pasos de la carrera y a la aptitud para desempeñar el cargo más elevado. El mérito y la pericia magisterial mostrada en la tarea inferior se sumarán a los factores que se consideran necesarios para medir las aptitudes, los conocimientos y la capacidad potencial para que el funcionario se haga acreedor a la Promoción.

⁽¹⁾ En el gobierno federal brasileño el esquema del Plano de Clasificación, coloca junto a cada cargo la posibilidad de acceso a otro, aunque ésta es en forma muy limitada.

⁽²⁾ Introduction to the Study of Public Administration, pág. 368.

III. — VALUACION DE LA PROMOCION

1. — *Generalidades. -- Factores determinantes.*

Hemos expresado que la Promoción consiste en elevar un funcionario a un cargo más elevado en la jerarquía del servicio. Así como el incremento de haberes tiene un carácter automático, el ascenso es un problema diferido, por su doble carácter económico y técnico. En el ángulo económico puesto que, como tal, consiste en enfrentar medios u oportunidades disponibles limitadas a fines u objetivos múltiples, de allí que, como consecuencia, deba intervenir el factor selección a efectos de adecuar las oportunidades a los aspirantes potenciales. Técnicamente, es una verdadera ecuación. En términos de administración de Personal diríamos que siendo el número de cargos abiertos al ascenso inferior al número de cargos que le dan acceso, (estructura piramidal) es menester la búsqueda del equilibrio funcional, para lo cual se recurre a los factores determinantes, bases o medidas del Ascenso. Aquí, la variedad constituye la norma.

Ningún factor lleva, en sí mismo, un margen de perfección tal que permita su recomendación absoluta.

La validez o perfección de un factor es una función de diversas variables, en forma principal de la aptitud que tenga el aspirante para desempeñar con eficiencia el cargo superior.

Como expresan Ghiselli y Brown: ⁽¹⁾ "Con excepción de aquellos casos en que se ha determinado que el objeto de la Promoción es aumentar el estímulo y otorgar premios, la promoción debe basarse sólo en las posibilidades de desempeñar el empleo más elevado.

Esas posibilidades pueden indicarse más bien por medio de la suma o experiencia ganada en el empleo anterior, así como por medio de pruebas, entrevistas o cualquier otro recurso.

⁽¹⁾ Ob. cit., pág. 141.

Pero sea cual fuere el procedimiento que se utilice, éste puede estar justificado sólo si las valoraciones de las posibilidades que proporciona demuestran que guardan relación con el desempeño del empleo más elevado”.

Resulta, como consecuencia, que no existe un procedimiento de medición único, sino una combinación factible, adecuada al Plan de Clasificación y al valor jerárquico del cargo considerado.

La selección para el ascenso consiste en pronosticar el grado de éxito que tendrá un funcionario, integrante de una lista de candidatos, antes que empiece a desempeñar la tarea superior; se trata, con ello de estimar su rendimiento futuro.

Es necesario eliminar la improvisación; la determinación y actualización de las condiciones funcionales es, por lo menos, lo que incumbe e interesa directamente al servicio. Debemos eliminar los factores espurios.

Puede concluirse que el grado de validez de un factor de medición está condicionado a:

- 1º) Estimación del grado de éxito que tendrá el funcionario en la nueva tarea de conformidad con el rendimiento medio exigible para el ejercicio de la misma;
- 2º) Objetividad y ausencia del prejuicio personal en la tarea de valoración;
- 3º) Si de la evaluación técnica de todos los candidatos existentes en un momento determinado se suministra al servicio la menor proporción de funcionarios seleccionados como satisfactorios. Es decir si en una repartición existe un cargo vacante y diez candidatos y el único factor admisible para la selección es la antigüedad, ésta sólo tendrá validez si aporta un orden preferencial, o sea si un candidato cualquiera cuenta con más “antigüedad” que los otros. El valor técnico de la antigüedad lo determinaremos de inmediato.
- 4º) Finalmente, el factor será más fidedigno en cuanto tenga un coeficiente de correlación mayor con la jerarquía del cargo, según resulte de la evaluación de tareas respectiva.

Analizaremos los principales factores de medición.

A. — LA ANTIGÜEDAD.

1) *Características, ventajas e inconvenientes.*

Desempeñó durante mucho tiempo el único medio admitido para la evaluación de los ascensos, pero el tiempo y el perfeccionamiento técnico-científico de la administración de personal en el Servicio Público han contribuido al destierro del monopolio que, en ese sentido, detentaba.

Argumentaba P. García Pascual que: ⁽¹⁾ “El funcionario debe ser reflejo de la propia administración, y si ésta en contraposición con el simbolismo de la justicia que lleva los ojos vendados, se ha considerado que debe llevarlos bien abiertos, simbolizando así su vigilancia y actividad, el funcionario de igual modo, deberá vigilarse a si mismo y a todo lo que es materia de su competencia, para conseguir el máximo de perfeccionamiento y eficacia”. La interrogante es lógica: ¿antigüedad y/o competencia?

Es indudable que la antigüedad, por sí sola no es sinónima de competencia, aunque tampoco de vetustez o ancianidad.

Como criterio de medición consiste en establecer un orden de preferencia de los trabajadores en mérito a los años o tiempo de servicio efectivo en la repartición. El procedimiento fué muy utilizado en la industria de E.E. UU., a tal punto que en el análisis de los contratos y convenios colectivos de trabajo vemos muy repetida a la expresión, tal vez por la insistente presión de los Sindicatos. Como expresamos ha disfrutado de un monopolio, siendo los argumentos favorables a su computación como factor determinante de los ascensos, los siguientes:

- a) Es un elemento objetivo de medición en el cual no influye ni la arbitrariedad ni el favoritismo;
- b) Es una recompensa al funcionario de experiencia, un premio a los servicios pasados y un estímulo para que los trabajadores prosigan en sus esfuerzos;
- c) En una presunción de capacidad, puesto que, a medida que se acumulan los años de servicio, se adquiere mayor experiencia y un conocimiento más amplio de todos los resortes de la administración. Como indican Mosher, Kingsley y G. Stahl: ⁽²⁾ “Los partidarios de los ascensos por antigüedad, presumen que un servicio continuado y eficiente es la mejor garantía de aptitud para desempeñar el cargo superior”.

Sin embargo, la crítica ha esgrimido una serie de objeciones a la antigüedad como elemento decisorio de la Promoción. Pueden resumirse como sigue:

- a) Se favorece a la mediocridad; el funcionario no se prepara para una competencia, sino para pasar el tiempo en el servicio pues la recompensa le llegará en forma automática, posea o no la eficiencia requerida para el desempeño del nuevo empleo;
- b) Se perjudica a los nuevos funcionarios pues éstos siempre arrastrarán un déficit con relación a los más antiguos, por lo que se estimula el

⁽¹⁾ El Ascenso de los funcionarios. Documentación Administrativa, N° 2, Madrid, febrero de 1958, pág. 6.

⁽²⁾ Ob. cit., pág. 170.

- desinterés de los mismos por el servicio público, facilitando el patronazgo y el favoritismo en el reclutamiento.
- c) El servicio continuado no es, como afirman los partidarios de la antigüedad, un certificado de aptitud pues las condiciones positivas de un funcionario, no tardan en desarrollarse y, como expresa Mosher, (citando el informe de la Comisión Macdonnel): ⁽¹⁾ "Si algún candidato aparece dotado de condiciones superiores que le capacitan para desempeñar labores directivas esa aptitud debe ponerse a prueba tan pronto como sea posible, en los comienzos de su carrera".

2) *Precisión y alcance de la Antigüedad.*

Hemos definido la antigüedad como el lapso transcurrido desde el momento en que el funcionario aparece por primera vez en las planillas de pago del Personal. En este sentido amplio no es otra cosa que el número de días, meses o años transcurridos desde su ingreso al servicio.

Este concepto simplista puede muy bien aplicarse al campo privado, pero en el servicio público, las características propias del reclutamiento determinan una apreciación especial de la antigüedad.

Así puede expresarse que la antigüedad es el lapso de servicio de un funcionario en un cargo o en una clase determinada, con carácter efectivo, determinando un derecho de preferencia, cuya extensión está sujeta a las reglamentaciones y precisiones decretadas de antemano por la Administración.

- a) Es evidente que, en el sentido expresado, la antigüedad es una medida no solamente de la Promoción, sino de múltiples aspectos de la administración de Personal. Yoder ⁽²⁾ indica que las disposiciones sobre antigüedad tienen atinencia con un área mucho más amplia de las relaciones laborales. Al respecto la aplicación de dichas disposiciones se efectúa en casi todos los grados de las relaciones entre la administración y los servidores, tales como: Suspensiones, reingresos, promociones, egresos, transferencias, seguros, licencias, sanciones.
- b) La antigüedad debe computarse desde que el funcionario ha sido confirmado en el Cargo. Es una base que engendra derechos para servidores efectivos y no en carácter de prueba. Un problema claramente vinculado se refiere a la situación de los adiestrados y aprendices, de allí que deba definirse el período de adiestramiento o aprendizaje a partir del cual toda permanencia en dicha categoría no puede ser computada para el crédito de la antigüedad.

(1) Ob. cit., pág. 170.

(2) Ob. cit., pág. 520.

Precisando el concepto, puede expresarse que la antigüedad debe medirse desde el momento que el funcionario adquiere vocación por el servicio y engendra, para la administración y la comunidad, el comienzo de una acción productiva. La antigüedad otorga derechos de preferencia pero no puede significar envejecimiento y descomposición de energías. Debe llevar implícita en sí misma, el concepto de competencia, es decir, el concurso entre los miembros de la misma clase o cargo.

3) *Medición.*

Los problemas que al respecto se plantean (además de la fecha exacta del comienzo de los derechos), pueden clasificarse como sigue:

A) El tiempo de servicio continuado y necesario para adquirir los derechos. La antigüedad se halla influida por los siguientes elementos:

- a) Asiduidad.
- b) Puntualidad horaria.
- c) Disciplina y celo funcional.
- d) Excepciones al principio general.
- e) Las paralizaciones de Trabajo.

B) La extensión del derecho de antigüedad.

A) Siendo la antigüedad un concepto temporal está, de hecho, influida por todos los factores que interfieran con el tiempo de servicio justo, y que obligan al funcionario a una dedicación más absoluta al cargo y a la función correspondiente. Es el concepto productivo de antigüedad.

a) La asiduidad es el factor opuesto a ausentismo y éste puede ser definido como las horas en las cuales un empleado está fuera del servicio debiendo estar normalmente en el mismo.

La asiduidad debe incentivarse, pero igualmente hay que rodear la función de los atributos indispensables para mantener el interés en ella y, tal como indica Alford, ⁽¹⁾ entre éstos influyen “aumento de las precauciones de seguridad y más atención a mantener condiciones de trabajo correctas para evitar las enfermedades, mejores sistemas de salubridad, asistencia médica gratuita... y el adiestramiento de trabajadores para estimular su afición al trabajo que realizan, la valuación de las tareas para corregir los salarios injustos, la calificación por el mérito, para reconocer y ascender a los trabajadores que lo merezcan, el incentivo de la paga por la puntualidad y regularidad en la asistencia”. La asiduidad puede definirse como la dedicación plena del esfuerzo a las tareas propias del cargo dentro del

(1) *Manual de Producción*, 1733.

horario de trabajo y el reconocimiento y la exteriorización de la obligación del mismo funcionario a asistir al servicio en los días señalados, salvo ausencias resultantes de licencias autorizadas, enfermedades debidamente justificadas, e incluso suspensiones dentro de un límite razonable (diez días en total, por ejemplo).

b) La puntualidad horaria es un factor complementario del anterior y consiste en la regularidad de cumplimiento de las disposiciones sobre horarios de trabajo. No debe tratarse solamente del interés del servicio en incentivar la asistencia y la puntualidad, sino que el propio funcionario debe tener plena conciencia de la influencia de estos factores en la determinación de la antigüedad, por lo que, en el Servicio Público, no estimamos prudente los sistemas de bonificaciones practicadas en la industria, aunque debe admitirse flexibilidad y humanización en la administración y tolerancias razonables.

c) Disciplina y celo funcional. Aunque este criterio pueda formar parte de un plan de calificación creemos más lógico su relación con la medición de la antigüedad pues el mismo consiste en la obediencia, la diligencia, el celo, la energía, puestos al servicio de la función, lo que redundará en una mayor eficiencia y productividad.

d) La antigüedad es un factor general, es decir que en su funcionamiento no tolera excepciones. Determinadas legislaciones, imponen, sin embargo, criterios diferenciales, admitiendo lo que Yoder ⁽¹⁾ llama super antigüedad y antigüedad sintética, que no son sino preferencias hacia determinados individuos o grupos. Así se mencionan privilegios de antigüedad para los miembros del comité de quejas, de Promociones, de Suspensiones, veteranos de las guerras y fundamentalmente para el reintegro de empleados, en los puestos anteriores al retiro de sus funciones.

Estos cuatro apartados influyen en la determinación “neta” de la antigüedad, constituyendo un cargo o un abono a la misma, a efectos de constituir un concepto productivo en consonancia con la justicia y la moral del servicio.

B) *Extensión del Concepto.*

Tanto en el ángulo de la promoción, como asimismo de los demás casos en cuya medición es factible su intervención, es imprescindible definir de antemano la extensión de la antigüedad, o en otros términos, determinar la base de la medición, según ella sea de índole particular, departamental o general a toda la Administración. En tal sentido es preciso analizar la dimensión de la repartición y la diversidad de sus operaciones. La extensión de la antigüedad está, en primera instancia, en razón inversa de la magnitud del

(1) Ob. cit., pág. 521.

servicio y de su especialización. Así para una repartición grande, con muchos Departamentos especializados, resulta poco lógico la extensión del derecho de antigüedad para todos los funcionarios, sin distinción de Departamentos. Prácticamente es imposible que un funcionario conozca todas las operaciones administrativas, pero en el evento positivo, cuando el empleado haya demostrado pericia para determinado cargo, es factible su intervención en la competencia por la preferencia. En tal caso, no es la antigüedad lo prevalente, sino la aptitud para el nuevo cargo.

Yoder, ⁽¹⁾ que ha analizado eficazmente estos problemas, indica otro riesgo:

“Donde se practica la antigüedad con relación a todo el establecimiento, ocurre frecuentemente el proceso conocido por “bumping” (tropezón): cuando un empleado con derechos de antigüedad, encontrando que su propio puesto no tiene perspectivas, exige el puesto de otro empleado con menos derechos de antigüedad. Si lo obtiene, el empleado relegado repite el proceso con otro empleado con menos derechos que él...”.

Es decir que desaparece la antigüedad como un factor de seguridad para el funcionario, dejando paso, al desorden, el descontento y la arbitrariedad.

Por lo tanto, pueden inferirse una serie de consecuencias:

1º) El derecho de antigüedad por departamento, por servicio o por repartición no comporta grados absolutos y excluyentes.

2º) La antigüedad por Departamento es factible en los casos de cargos no especializados, o bien que presenten similitud entre los mismos o estén relacionados entre sí.

3º) Como criterio general de relaciones humanas no es deseable la extensión del concepto pues siendo un criterio objetivo, engendra resistencias no sólo entre los funcionarios postergados, sino incluso en la primera línea de supervisión que, por lo común, salvo que ella lo solicite, es contraria a las incorporaciones y ascensos de funcionarios ajenos a su Departamento. Acertadamente, Mosher, Kingsley y G. Stahl ⁽¹⁾ dicen “que toda interferencia o restricción que, en materia de ascensos, se ejerza sobre el funcionario nominador, destruirá la responsabilidad administrativa, y, por ende, la buena administración”.

4) Conclusiones.

De lo expuesto se deduce que la antigüedad tiene su importancia como patrón de medición de aspirantes, pero su valor no es excluyente.

(1) Ob. cit., pág. 522.

(2) Ob. cit., pág. 172.

No puede, sino en casos muy excepcionales, ser una base única, aún depurada y precisada en su exacta medida de los elementos temporales que en ella influyen. ⁽¹⁾

Si observamos las definiciones de Promoción vemos que todas se relacionan con un cargo más elevado en jerarquía, con un aumento de responsabilidad, con una función superior y, en cualquiera de los niveles de la carrera, son exigibles conocimientos, aptitudes y atributos diferentes. Ninguno de estos elementos van implícitos en la antigüedad, a la cual puede asignarse, eso sí, el valor de un estimable antecedente de medición.

B) LAS PRUEBAS DE INTELIGENCIA.

Constituye uno de los elementos más usados en la selección para el ingreso y la base principal de los programas de servicio Civil, de muchos países sobre todo EE. UU. Están destinadas a proporcionar un cuadro muy general y amplio de las aptitudes de la persona. Expresan Ghiselli y Brown ⁽²⁾ que las pruebas de inteligencia son un índice:

- 1) De la capacidad potencial para aprender una tarea;
- 2) Indicador de productividad;
- 3) Indicador de la aptitud para continuar en la tarea;
- 4) De medición de la potencialidad para el ascenso.

En efecto, es en este último aspecto que merecen ser destacadas las pruebas de inteligencia.

Sin embargo el concepto ha variado en los últimos años. No se trata de usar en forma indiscriminada una serie de preguntas, analogías, razonamientos, sentido común, en fin, efectuar una investigación general del individuo.

Es menester medir aptitudes específicas para determinados puestos, pues, reiteramos, la aptitud para el cargo superior es una condición primordial en el ascenso. La administración debe poseer una medida de la habilidad potencial cognoscitiva del funcionario, independientemente de su capacidad actual, y para tener conciencia de ello, toda prueba de inteligencia

(1) W. H. Knowles en Principios de Dirección Industrial (pág. 292), evaluando los criterios de antigüedad, concluía que "en cualquier caso los resultados no satisfacen nunca a todo el mundo, porque cada grupo de empleados trata de obtener el mejor beneficio posible de los distintos tipos de antigüedad. Uno de los problemas principales en materia de antigüedad es el "repartirse el trabajo" frente a los jóvenes. Muchas Compañías (puede extenderse a la Administración Pública) tratan de adoptar la postura de no preocuparse por el tipo de antigüedad que prevalece, pero no obstante insisten en la necesidad de tener siempre a su disposición empleados competentes. De este modo intentan evitar los problemas que surgen entre los "jóvenes" que pretenden participar en el trabajo en las épocas de crisis y los "viejos" que abogan porque se les despidan".

(2) Ob. cit., pág. 240.

debe relacionarse al puesto. Tal como indica Flanagan ⁽¹⁾ "Se hace necesario un cuidadoso análisis del cargo antes de preparar el examen. Tal análisis debe ser adaptado a las características personales esenciales para asegurar un buen desempeño de cada puesto, tales como entrenamiento, habilidades, aptitudes, etc. En lugar de formular los requisitos en términos generales, tales como "habilidad intelectual buena" o "conocimientos amplios en la materia", deben ser incluidos temas específicos, tales como "habilidad para escribir un claro y preciso informe" o la "habilidad para comprender materiales técnicos en un campo específico".

Esta nueva concepción de las pruebas de inteligencia se presta en forma muy aceptable a solucionar el problema del ascenso pues contribuye a seleccionar candidatos aptos para posiciones de más jerarquía, determinando las condiciones necesarias para el desempeño eficaz de las mismas.

En concreto, las características más salientes pueden resumirse:

1º) Las pruebas de inteligencia deben ser una medida de la aptitud potencial para el desempeño de una función superior;

2º) Se deben disponer estándares de pruebas para cada tipo de cargos, de acuerdo a la clasificación correspondiente;

3º) Son muy recomendables estas pruebas de inteligencia para medir aptitudes específicas de candidatos aptos para los puestos iniciales de la carrera, siendo, en este sentido, muy alentadores los resultados obtenidos, no pudiendo extender estas conclusiones a los puestos medios y más altos de la misma, que requieren otras exigencias.

Es interesante mencionar los estudios de correlación efectuados por Pond y Bills ⁽²⁾, entre las pruebas de inteligencia a que fueron sometidos

(1) Public Administration Review, pág. 25 (Use And Abuse of Intelligence Tests (Volumen 22, enero de 1961).

(2) Intelligence and clerical Jobs. (Ver Gishelli y Brown, ob. cit., pág. 244). El cuadro confeccionado al respecto fue el siguiente:

Resultados de la Prueba de Inteligencia	Tarea Inferior	Tarea Media	Tarea Superior	Total
	%	%	%	%
180 y más	4	42	54	100
160 a 179	9	71	20	100
140 a 159	33	59	8	100
139 y menos	87	13	0	100

Puede apreciarse que ni un solo funcionario evaluado con calificación baja pudo ascender a tareas superiores, permaneciendo en su 87 % en las mismas posiciones iniciales.

una serie de empleados en la época de su contratación y el nivel de trabajo que alcanzaron cierto tiempo después. Se constató que los empleados que obtuvieron puntaje bajo, permanecieron en los puestos iniciales e inferiores y viceversa. Lógicamente estas conclusiones no son absolutas pero nos sirven para aconsejar el uso del nuevo concepto de las pruebas de inteligencia como medida de la potencialidad de un funcionario para escalar con éxito un empleo superior. ⁽¹⁾

C) LA CALIFICACIÓN.

Constituye una herramienta fundamental de Relaciones humanas y un índice de suma importancia para medir la potencialidad de un candidato para cargos superiores: "La calificación es un patrón de medición de la pericia de los funcionarios aplicados a sus tareas con el fin de, basados en el enfoque de su personalidad, otorgar un estímulo material y moral, orientar su proceso de selección y obtener su reconocimiento, en el marco de las relaciones humanas". ⁽²⁾

El problema de la calificación se vincula directamente con la actuación funcional del aspirante, pero su campo de acción es, a la vez, más limitado y más efectivo. No somos partidarios de emplear en todos los casos la calificación como base del ascenso. La recomendamos sinceramente como uno de los factores de cómputo para los niveles medios de la carrera, hasta la primera línea de Supervisión.

En efecto, es en estos escanios donde se deben extremar las exigencias para la provisión de los puestos, dado que constituyen la columna vertebral del sistema personal. "Cuando el objetivo de la calificación es la selección para ascenso a un puesto superior, la valoración de la tarea realizada no es suficiente; es necesario ponderar las cualidades personales que requiere el nuevo puesto". ⁽³⁾ La calificación como factor óptimo de medición de potencialidades ha sido utilizado en los regímenes que emplean los sueldos progresivos o incrementos periódicos de haberes.

⁽¹⁾ Es por lo tanto muy lógico el juicio que, sobre los Tests de Inteligencia, era efectuado para EE. UU.: "Si el viejo mundo escolar conoce la plaga de los exámenes el mundo de la escuela de masa conoce la plaga de las pruebas de inteligencia o "intelligence test" que antaño servían para orientar al educador sobre la dirección de los estudios a la que debían encaminar a los niños. Durante las 24 horas de un día 55.000 muchachos norteamericanos deberán dar su examen de inteligencia. Casi 80 millones de norteamericanos obtuvieron cierto puntaje una vez por lo menos, después de semejante prueba". (Arnold Hano, Pageant, Chicago, 1960). Es evidente pues que hoy es indiscutible la necesidad de orientar la selección en base a los tests, pero sin caer en el abuso y la arbitrariedad.

⁽²⁾ Herramientas en la Administración del Personal en el Serv. Pco. Instituto de Adm. Pca. Mdeo.

⁽³⁾ William H. Newman, "Administrative Action", Resumen publicado en Documentación Administrativa, N° 37, pág. 74.

Indica R. Gregorie, ⁽¹⁾ que el funcionario merece aumentos de sueldos sucesivos, en compensación a su antigüedad en la categoría y en contrapartida a la prestación satisfactoria de sus servicios. Ahora bien, la calificación se identifica, o al menos se confunde, con el rendimiento en el puesto de trabajo, si se aplica con esta sola finalidad de aumento de sueldo: "Si su validez se extiende además al ascenso vertical o jerárquico será preciso apreciar también las aptitudes para el ascenso a un puesto superior, en el que las funciones serán más complejas y supondrán una mayor responsabilidad en quien ha de asumirlas".

Estas palabras definen exactamente el alcance de la calificación como factor exclusivo de medición, lo cual sólo es viable para el caso del incremento automático de haberes, pero no para el ascenso propiamente dicho, tal como ocurre en el régimen francés y, en cierto modo, en el brasileño. Inglaterra en cambio concede a la calificación una gran trascendencia. En efecto, es mediante la calificación y el informe sobre aptitud para desempeñar el cargo que se efectúan las promociones. (En Inglaterra el funcionario es definido como excepcionalmente calificado, altamente calificado, calificado y no calificado, lo cual redundará en una mayor potencialidad para ocupar el nuevo cargo). Estimamos que no es la solución más correcta.

Muy contundentes fueron las razones esgrimidas en Bélgica para emprender la reforma administrativa. Al respecto el Sr. Albert Lilar, Ministro de Hacienda ⁽²⁾ indicaba que era primordial modificar el sistema de ascensos: "Actualmente el ascenso por méritos, que es un excelente sistema, se ha falseado, al hacerlo depender de una calificación anual, cuyo fracaso es evidente... En los ascensos de la primera categoría se tratará de desterrar el favoritismo político, y en la segunda y tercera categoría se dará gran importancia a la antigüedad".

Sin llegar al extremo de eliminar la calificación, debemos rodearla de atributos imprescindibles y darle su justa gravitación. Puede, por lo tanto, establecerse:

- 1º) La calificación es el instrumento más adecuado para el incremento automático de haberes, siempre que constituya la determinación de la pericia de un funcionario en la ejecución de sus tareas:

(1) Guía para establecer un estatuto de Personal en las Administraciones Civiles del Estado. Bruselas, 1951. Acorde, puede citarse a Gregorio Laso, Documentación Administrativa, N° 23. El sistema de calificación de los funcionarios Públicos, pág. 6, Madrid, 1959.

(2) Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Bruselas, N° 1, 1959. Discurso del Sr. A. Lilar del 6 de marzo de 1959 ante el senado, explicando la reforma administrativa.

- 2º) Debe ser mirada con muchas reservas, en cambio, como instrumento decisivo del ascenso;
- 3º) En los escanos medios de la carrera es aconsejable su intervención como antecedente de importancia, pero no puede tener carácter decisivo. En esta etapa cuanto más factores concurren para medir la potencialidad, más exacta será la selección y como resultado surgirá un grupo de servidores más capaces y aptos para ocupar las posiciones superiores del escalafón.

El mérito no está constituido únicamente por la calificación, sino básicamente por el concurso, por la oposición, por los exámenes para el ascenso, por los cursos medios en Escuelas de Administración.

- 4º) No debe perderse de vista el hecho de que si el ascenso es una garantía para la carrera del funcionario, la Administración ha menester canalizar su esfuerzo en la búsqueda de lo que Waldo llamó "el evangelio de la eficiencia" y para ello debe agotar todos los medios a su alcance, sin falsos exclusivismos. (1)

D) LOS EXÁMENES Y PRUEBAS DE OPOSICIÓN.

Conceptúan Mosher, Kinsley y Glenn Stahl (2) que "el examen mediante oposición libre es la piedra angular del Servicio Público". Esta frase medular es bien representativa de la importancia que los exámenes tienen en el Sistema de Mérito, no solamente en la fase del reclutamiento, sino en el ascenso, que en última instancia, es una etapa del proceso de Selección del Personal.

Hemos enfocado los lineamientos generales de las Pruebas de Inteligencia y su gravitación en la medición de la potencialidad de candidatos para el ascenso. Constituyen una forma especial de medir la aptitud para el cargo. La oposición agrega un nuevo elemento favorable: "La oposición es "competitiva", lo que significa que el nivel de éxito o de admisión viene influido en cada caso —convocatoria— por la relación entre el número de aspirantes y el número de plazas a cubrir. En la práctica puede añadirse que, generalmente, es muy competitiva, ya que el número de aspirantes

(1) Es interesante señalar la conclusión N° 37 del Primer Seminario sobre Administración del Personal Público, N. Unidas, N. York, 1951: "Siempre que se efectúen los ascensos sobre la base del mérito deberían usarse las calificaciones del mérito, los exámenes para ascensos, juntas extraordinarias y/o cualesquiera otros métodos de selección que contribuyan a la selección del candidato más apto".

(2) Estos autores dedican un extenso capítulo de su obra al análisis de los Métodos de Examen cuya lectura recomendamos. Es un estudio exhaustivo, enfocando los aspectos teóricos y prácticos, la clasificación, la preparación, sus principios básicos, la valoración de los resultados. (Págs. 49 - 107, ob. cit.).

acostumbra a ser un múltiplo elevado del de plazas, lo que plantea problemas de otro orden". (1)

Los autores citados coinciden en que los exámenes mentales pueden clasificarse según el objetivo que persigan en pruebas de capacidad o aptitud (especial o general) y pruebas de destreza. (2) Tanto uno como otro tipo son procedimientos necesarios y complementarios. Su organización debe merecer la máxima atención por los Departamentos de Servicio Público o Comisiones de Servicio Civil de todos los países. La competencia abierta es la vía más democrática y a ella se recurre para medir la pericia de los candidatos siendo el camino más directo y recomendable para la selección de los puestos medios de la carrera. La valoración de los resultados obtenidos por este procedimiento es la mejor recomendación.

La eficiencia de las pruebas de examen se mide fundamentalmente por la correlación existente entre el puntaje que los concursantes han obtenido en las pruebas de ascensos y el rendimiento posterior de los mismos en los puestos asignados, e incluso, en los que han logrado escalar.

Para ello el resultado del examen debe medir en forma concreta la pericia del candidato en una tarea avaluada por un índice medio de éxito. Ghiselli y Brown (3) indican que es menester considerar la influencia de factores como el porcentaje de solicitantes que realizan bien la tarea, cuando no se emplea un programa de prueba; lo heterogéneo de los trabajadores en lo que se refiere a la pericia en la tarea; las reservas de trabajadores disponibles entre los cuales haya de escogerse a los nuevos y el grado de correlación entre el resultado de las pruebas y el éxito subsecuente en la tarea. (4)

Esta correlación es pues la que tiene primordial importancia, no sólo como comprobación, sino como una expectativa cierta, con el fin de planificar las pruebas y su presunta efectividad.

Las características más importantes de los exámenes como medida del ascenso, pueden reseñarse así:

1º) Es un elemento de predicción de éxito que tendrá un funcionario en una tarea determinada, por lo cual presenta, a priori, un alto grado de validez;

(1) Miguel Siguan Soler, Doc. Administrativa, N° 26, La Selección para el ingreso en la Adm. Psa. (pág. 9).

(2) Mosher, Kingsley y G. Stahl, ob. citada, pág. 74.

(3) Ob. cit., pág. 204.

(4) La evaluación de todos estos elementos tiende a eliminar el peligro que mencionaba Miguel Siguan: "La preparación de una oposición se convierte muchas veces en aprender de memoria un texto literal (repertorio de legislación, contestaciones al programa, etc.). Esta orientación escolar y memorística parece ridícula en oposiciones de muy bajo nivel donde los conocimientos teóricos necesarios son numerosos, pero lo realmente sorprendente es que se encuentre también en oposiciones del más alto nivel" (ob. cit., pág. 11).

2º). Es un factor objetivo, y propende a reducir el prejuicio personal que afecta a otros índices;

3º) Es de naturaleza compleja, ya que el grado de éxito está formado por una serie de variables que van desde la determinación exacta de los propósitos de las pruebas (lo que influirá en el tipo de prueba a escoger), hasta la consideración de las diferentes conductas cuya medición se intenta, pasando por la forma que las mismas pruebas deben adoptar y la selección fundamental de la igualdad de oportunidades;

4º) El examen supone competencia (ya sea por oposición o sin oposición) por lo cual se impone el adiestramiento y la instrucción de los interesados, que es lo que interesa al Servicio Público. De resultados debemos asignarle gran importancia como factor de Promoción para los candidatos de los niveles medios de la carrera, en cuyo reclutamiento la Administración debe ser super exigente pues los mismos van a constituir el nervio motor de todo el servicio tanto desde el ángulo ejecutivo (primera línea de supervisión) como directivo (nivel superior).

5º) No debe olvidarse que muchas deficiencias, debilidades y dificultades de los empleados aparecen una vez que están en el cargo, resultando harto difícil su pronóstico. Se trata de rodear y complementar el proceso de selección de una buena reserva para estas imponderables. Indica muy bien R. Owens ⁽¹⁾ que "la mayor parte del fracaso de los empleados se originan en debilidades tales como el problema de la bebida, los disturbios emocionales, las enfermedades mentales, la proclividad a los accidentes, las violaciones de las normas y las reglas de la Cía., el ausentismo excesivo, el vandalismo, los roces entre personas y otras dificultades emocionales". Es decir que por más completo que pueda ser el factor de medición, siempre va a existir un margen para la investigación personal. No hay que contentarse con descubrir si el candidato tiene las aptitudes o los conocimientos necesarios, sino al mismo tiempo, escudriñar la vocación y las cualidades para el cargo superior que el servicio estime como indispensables. La búsqueda del candidato adecuado debe ser obra de un examen también adecuado. En el campo de la Promoción cuanto más grande sea la validez del recurso selectivo menor será la proporción de personas seleccionadas como satisfactorias. Se ha comentado con mucha veracidad —metafóricamente— que todos los soldados de Napoleón llevaban en sus bolsas el bastón de mariscal, pero que fueron muy pocos lo que llegaron a dicho grado...

⁽¹⁾ Empresas Industriales, B. Illinois, USA, 1957 (transcripción del Business Week, 5.11.955, págs. 90-100).

E) ANTECEDENTES Y MÉRITOS.

Bajo tal epígrafe deben entenderse los testimonios que avalan la ejecutoria y el rendimiento funcional no sólo en la repartición a que pertenece el aspirante sino en toda su actuación como servidor público. Constituye el informe y una radiografía personal de los antecedentes, la educación y preparación académica, todo lo cual se concreta en los méritos del postulante.

La amplitud del factor determina un análisis previo a su aplicación: ¿quiénes pueden presentar antecedentes y/o méritos? ¿En qué etapa de la carrera pueden o deben tener influencia? La respuesta a estas interrogantes es muy clara: Sólo en los niveles elevados de la carrera administrativa deben pesar los antecedentes y los méritos como factores decisivos para la selección de candidatos para el ascenso.

Expresan acordes Mosher, Kingsley y G. Stahl ⁽¹⁾ que "los elementos de apreciación subjetiva son más numerosos en los casos de candidaturas para ascensos y las cualidades que exigen los cargos superiores no suelen poder determinarse correctamente a través de exámenes formales".

En efecto los candidatos adecuados para los niveles altos de la carrera se escogen del nivel medio en cuyo reclutamiento se han tomado las garantías indispensables de aptitud a través de exámenes y pruebas de diversas índole. La reiteración del factor no resulta por lo tanto de mayor efectividad, siendo beneficioso, en cambio, la introducción de otros medios que permitan pronosticar un rendimiento productivo en el nuevo cargo en base a condiciones mínimas exigibles para su desempeño.

Lo mismo que con los factores anteriormente analizados, vamos a compendiar la actividad de este factor de medición de los ascensos, como sigue:

1º) Como todos los criterios no tiene carácter de uso exclusivo. Es preponderante, de acuerdo a nuestra opinión, en la selección de candidatos aptos para los niveles superiores de la carrera.

2º) Dado que el factor es muy amplio, ⁽²⁾ es menester precisar claramente sus elementos integrantes, con el fin de elegir y graduar los más adecuados al cargo cuya provisión se intenta;

3º) Al igual que el examen es un medio democrático, (con cierta dosis de subjetividad) pues permite que cada funcionario en su carrera pueda escalar posiciones más elevadas en mérito a su crédito personal, a sus condiciones funcionales reiteradas en el tiempo y a su vocación por el Servicio Público.

(1) Ob. cit., pág. 166.

(2) A vía de ejemplo puede indicarse que este factor comprende la hoja de servicios, expedientes personales, trabajos anteriores, experiencia, actuación docente, títulos, concursos, etc. Mosher recomienda la confección de ficheros de candidatos con el fin de permitir la localización de los llamados aptos para una vacante concreta.

OTROS FACTORES.

Pretender encuadrar todos los criterios de medición de los ascensos en cinco categorías rígidas es algo harto utópico. Existen otros factores cuya concurrencia en un buen sistema de ascensos es impostergradable. Al respecto podemos enumerarlos, siguiendo el orden anterior:

F) *Adiestramiento, Instrucción y prueba en el cargo.* (1)

Este primer aspecto se refiere a la enseñanza acerca de la pericia, los deberes y las responsabilidades concretas de determinado cargo y su posterior período de práctica como paso previo a la adjudicación definitiva a determinados candidatos. Ghiselli y Brown (2) expresan que "la cuestión del adiestramiento para el ascenso se resuelve por medio de una instrucción concebida con el fin de preparar a determinado trabajador para el nuevo puesto que habrá de desempeñar.

Acerca de esta clase de adiestramiento, una tarea importante de la Administración es preparar un plan de ascensos escalonados dentro de la estructura de la organización. Por lo tanto debe informarse a los empleados acerca de la clase de experiencias y conocimientos que se supone que debe obtener un trabajador, al prepararse para cualquier ascenso". Magisterio y educación son los elementos clásicos del Ascenso de tres posiciones. De allí que este factor ha adquirido en los últimos años gran notoriedad sobre todo con la creación de escuelas de Administración Pública cuya finalidad es completar la formación de aspirantes a ejecutivos y desarrollar cursos de especialización y perfeccionamiento (sean obligatorios o facultativos), para todos los servidores públicos. (8)

Esta instrucción complementa el período de adiestramiento en la ejecución del trabajo, cuyo aprendizaje interesa directamente al funcionario y al servicio.

Coincidimos con Mosher, Kingsley y G. Stahl (4) en el análisis de que las coyunturas de utilizar este medio son aun escasas, sin embargo, en muchas administraciones ofrece saludables perspectivas, especialmente para cargos elevados.

(1) Se trata de tres elementos diferentes unidos por un objetivo común. En el Prefacio hemos anotado que estos aspectos acompañaban la dinámica de la carrera. Su influencia se percibe no solamente como factor de medición, sino como principio y fin de la gestión administrativa. "Dar formación, impartir enseñanzas, comunicar los propios conocimientos y las propias técnicas es, sin duda, la ayuda más generosa porque supone la entrega de un caudal de saberes y de experiencia sin ningún genero de contrapartidas; es un capital que no devenga intereses ni admite desinversión ni riesgos de repatriación" (Discurso del Profesor López Rodó, en la ONU; Documentación Administrativa, N° 37, enero de 1961).

(2) Ob. cit., pág. 380.

(8) Ver más adelante pág. 50.

(4) Ob. cit., pág. 173.

Igualmente debemos expresar que se trata de un factor muy delicado puesto que implica al final del período de prueba fijar una posición que puede ser negativa para el trabajador y producir una depresión en su moral y en su espíritu. Por ello debe ser siempre acompañada por el enfoque de las relaciones humanas que preparará al funcionario para recibir la decisión sin afectaciones de ninguna índole.

3º) Finalmente en cuanto a la validez del adiestramiento como factor de Promoción, los resultados no muestran índices muy altos. Yoder ⁽¹⁾ ha calculado una correlación muy relativa.

Sin embargo, es probable que en los próximos años, con buenos programas de adiestramientos y pruebas, aumente el cociente de selección en base a la eficacia y pericia demostrada por los postulantes en los cargos superiores, aun en el caso de candidatos ajenos al servicio.

G) ANTIGÜEDAD CALIFICADA.

Es una combinación vaga de factores que pretende constituir un criterio flexible, el cual, salvo se definan claramente sus bases, no constituye un índice de medición de la potencialidad para el ascenso.

Estimológicamente la expresión ⁽²⁾ no tiene la interpretación que los textos legales extienden a la misma. En efecto por antigüedad calificada debe entenderse el criterio efectivo de antigüedad, analizada desde el ángulo de la competencia, y no antigüedad más concursos de méritos o de oposición. Siendo este último un concepto tan amplio, se presta a la arbitrariedad y discrecionalidad de las autoridades nominadoras, pues son ellas las que van a "calificar" a la antigüedad.

Por lo tanto, somos partidarios de establecer en forma inequívoca la gravitación de cada factor en los distintos niveles de la carrera.

No se trata de recurrir a la antigüedad sólo en los casos de méritos iguales. Ella constituye, al igual que los antecedentes, un crédito personal que se genera con la lealtad al servicio. Complementariamente no debemos olvidar que la potencialidad de promoción debe estar regida por la aptitud y la posibilidad para desempeñar el empleo más elevado y esto debe medirse por la competencia, la cual se avalúa y determina con criterios flexibles en bien del servicio general.

A continuación exponemos un cuadro de lo que conceptuamos debe constituir la importancia de los distintos factores en la Promoción.

(1) Ob. cit. Comparó las series resultantes de tomar los años de instrucción (Y), el N° de empleados promovidos (f_1) y no Promovidos (f_2), en un total de 400 experiencias, obteniendo un coeficiente de correlación de 0.3955.

(2) El Decreto Ley N° 10388, creador, del Estatuto del Funcionario para la Administración Central del Uruguay, febrero de 1943, dispone en su artículo 7º, que los ascensos se efectuarán por antigüedad calificada, agregando en el artículo siguiente, que la calificación se hará por concursos de méritos o de oposición. Oportunamente insistiremos sobre este aspecto.

POTENCIALIDAD DE LOS DIFERENTES FACTORES PARA MEDIR EL ASCENSO

CLASIFICACION DEL CARGO	A) Antigüedad	B) Pruebas de Inteligencia	C) Calificación de Eficiencia	D) Exámenes y Concursos	E) Antecedentes y Méritos	G) Adiestramientos (Instrucción y Pruebas en el cargo)	E) Antigüedad Calificada	TOTALES DE PUNTOS
NIVEL INFERIOR	—	50	50	—	—	—	—	100
NIVEL MEDIO	—	—	20	50	15	15	—	100
NIVEL SUPERIOR	25	—	—	—	45	30	—	100

NOTAS: Las cifras son globales y significan puntos en un total de 100.
 La clasificación de Cargos es la que adjudica por niveles los distintos cargos. Así, el nivel Inferior comprende desde el reclutamiento hasta la primera línea de Supervisión exclusive; el nivel medio, la primera línea de Supervisión (Jefes de Sección, encargados) y Dirección media (hasta Jefes de Dto.) y nivel Superior (La Dirección Suprema, Jefes de Dto., etc.). Otra clasificación puede ser: Nivel inferior: funcionarios auxiliares; nivel medio: funcionarios ejecutivos y nivel superior: funcionarios directivos. Reiteramos, la distinción es convencional y depende de la estructura piramidal de la población administrativa de cada país.

IV. — LA PROMOCION EN LA DINAMICA DE LA CARRERA

1. — *Generalidades. Concepto de Carrera.*

El sistema de carrera ha adoptado en los diferentes países una organización lineal especial, es decir basada en la separación de las actividades ejercitadas por la Administración de acuerdo a la especialidad de las mismas y su posterior agrupación en unidades jerárquicas continuas, escalonadas en clases, en orden creciente, orgánicamente relacionadas y coordinadas.

Al igual que en la organización lineal, la carrera supone personas, cargos, clases, jerarquías y relaciones. Las personas suponen la selección o el ingreso al servicio; los cargos y las clases importan un sistema de clasificación y evaluación de puestos y el sistema de relaciones supone la creación de adecuadas vías de acceso.

Selección eficiente, cargos continuos, ocupación y acceso, se vinculan con el objetivo principal de la carrera y de su filosofía, es decir atraer y retener en el servicio a los servidores más competentes y capaces ofreciendo un estímulo continuo a su moral. Es el escalonamiento de los cargos en clases que permite al funcionario tener una constante expectativa de progreso y avance, tal como recalcan, White, Simon, Mosher y otros autores especializados en Administración Pública. ⁽¹⁾

Existen principios rectores cuya observancia es fundamental para la organización de la carrera administrativa.

Al respecto pueden mencionarse:

1º) *En la Selección:*

- a) Establecer el principio general de que todos los cargos que jerárquicamente integran una clase deben recorrerse desde abajo, como consta en la apreciación de la Comisión of Inquiry of Public Service Person-

(1) Leonard White, *Government Career Service*, pág. 7, Simon, Smithburg y Thompson, *Administrative Pca.*, pág. 323, Mosher, Kingsley y G. Stahl, *ob. cit.* págs. 304 y stes.).

nel ⁽¹⁾ al definir la carrera "como una ocupación honorable que se comienza normalmente en la juventud con la esperanza de progresar en ella...".

- b) Una política de formación, instrucción y adiestramiento destinada a suministrar la competencia básica para el funcionario y la eficiencia para el Servicio. Al mismo tiempo relacionar los Programas de entrenamiento con las respectivas carreras profesionales de tal modo que el servidor no tenga su eficacia limitada a sus actuales funciones, sino que pueda irradiarla a las superiores para las cuales se está adiestrando, con el fin de facilitar los futuros reclutamientos dentro del propio servicio.
- c) Publicidad, proyectada hacia la comunidad para que ella conozca los resortes de la Administración del personal de los servicios Públicos y tenga conciencia de la política y las oportunidades existentes.

2º) *En los cargos:*

- a) Un adecuado Plan de Clasificación y evaluación basado en la realidad, en la técnica, en el análisis de las tareas, en las jerarquías funcionales.
- b) Existencia de cargos suficientes en los distintos niveles que contemplen la esperanza y la expectativa del avance y el progreso; la oportunidad de avanzar es fundamental puesto que, como expresaba J. R. Watson, ⁽²⁾ "la posibilidad de ascenso juntamente con el estudio y la planificación de la dirección del Personal, pueden contribuir grandemente al logro de una función pública eficaz y adecuada a las necesidades de la Administración actual. A medida que el sistema se vaya desenvolviendo cada grado de responsabilidad estará a cargo de individuos de mayor competencia, de espíritu más dinámico y más sana moralidad en lo que respecta a los incentivos de la función pública".
- c) Paralelamente debe fijarse el tiempo mínimo y máximo que es menester transitar por cada cargo, lo que se vincula con la edad del funcionario y el tiempo de Promoción.
- d) Como la Carrera adopta la estructura de una Pirámide, las clases Superiores están siempre constituidas por un número menor de cargos que las inferiores: deben establecerse precisas reglas para la promoción a medida que se avanza hacia los niveles más altos.

3º) *Estructura y Relaciones:*

Como paso inicial es necesario planificar la estructura de las distintas carreras que pueden existir en una Administración. Se distingue el sistema de carrera lineal —militar, en el cual cada escalafón homogéneo no tiene más contacto con el resto de la Administración, que la escala superior de mando;

⁽¹⁾ Better Government Personnel, pág. 25.

⁽²⁾ Documentación Administrativa, N° 26, pág. 43.

el sistema lineal-Departamental, de escalafones heterógeneos, no permutables entre sí y los sistemas de escalafones especializados.

Acota Simon ⁽¹⁾ que en el sistema lineal “los nuevos empleados comienzan en el nivel más bajo y las posiciones altas se van llenando mediante Promociones. Esta norma estructural que prevalecía en forma muy generalizada en el pasado, va siendo reemplazada cada vez más por normas que establecen grupos relativamente distintos de carreras a los cuales ingresan empleados que tienen distintas calificaciones de educación y adiestramiento”.

2. — Aspectos Dinámicos.

El problema de la estructura y relaciones de una carrera es de carácter estrictamente dinámico. Los pilares en los cuales se asienta su proceso o desarrollo, pueden ser comprendidos en las siguientes fases:

- A) Especialización de la carrera;
- B) Creación de oportunidades en todos los niveles de la organización;
- C) Formación y capacitación exigible para cada nivel profesional;
- D) Política de remuneración;
- E) Formación de un Programa flexible de Promociones.

Veremos, cada uno de ellos por separado:

A) LA NECESIDAD DE ESPECIALIZACIÓN.

Teóricamente la especialización es un principio de organización científica, subsidiario de la diferenciación funcional, es decir que, dentro de la carrera, el trabajo de una unidad individual debe limitarse al cumplimiento de una sola función principal. Es el principio, proceso y efecto de todo escalafón, pues permite reducir al mínimo la labor de coordinación y de relación, permitiendo que cada servidor se dedique directamente al objetivo especificado en los deberes y responsabilidades de su cargo. Como consecuencia, se hace más fácil reclutar Personal Directivo. Es indudable que no es posible hacer un escalafón para todo tipo de conocimiento, pero es necesaria la subdivisión por especializaciones en el sentido de una delimitación precisa de competencias y responsabilidades. Sin embargo es de anotar que estos atributos están implícitos en la organización profesional de la cual el funcionario es parte integrante.

Por ello es evidente que antes de intentar la especialización de las carreras debe procederse a la formación y capacitación del personal. La Administración de E.E. UU. que ha llevado al máximo el problema de la especialización y la división del trabajo ha debido sortear enormes dificultades, analizadas exhaustivamente por Simon, Smithburg y Thompson. ⁽²⁾

(1) Ob. cit., pág. 385.

(2) Ob. cit., pág. 329.

Resulta de interés su versión. Mencionan estos autores, como desventaja de la especialización excesiva:

- 1º) Existencia de desigualdades en el número de especialistas disponibles, es decir que el número de cargos disponibles no resulta suficiente para todas las personas especializadas o viceversa, por lo que se produce, como consecuencia, un desajuste funcional;
- 2º) Desigualdades de Promoción, al permitir que, en un determinado grupo, sus miembros puedan ascender a edades mucho menores, mientras que, en otros, se produce inevitablemente el callejón sin salida;
- 3º) Finalmente, se expresa que son muy dudosos los resultados de una especialización amplia en muchos campos y hasta puede ocurrir que un punto en que "la simple acumulación de experiencia especializada disminuye en vez de aumentar la eficiencia del empleado".

Puede por lo tanto concluirse que si es admisible la existencia de la especialización como principio indiscutible de organización científica del trabajo al fomentar la mayor ejecutividad, debe planificarse previamente, en base al grado de formación y capacitación exigible para cada escalafón, que tipos de carreras serán especializados y hasta que punto ese grado de especialización va a redundar en la eficiencia del servicio.

B) LA EXISTENCIA DE ADECUADAS OPORTUNIDADES DE PROGRESO.

Es el elemento fundamental dentro de la organización de la carrera. "Nada hay que altere la moral del personal tan pronta y efectivamente como la sospecha o certeza de que la selección para responsabilidades de mayor alcance no se hace cuidadosa e imparcialmente. Y aquellos que no reciben la oportunidad de sus esperanzas, generalmente expresan su desaliento asignando razones para explicar tal hecho, que siempre excluyen la obra de que había otro candidato más idóneo". (1)

Puede definirse las oportunidades de ascenso como la relación existente entre los empleados ingresados a la administración y aquellos que logran escalar las capas superiores antes de llegar a la edad de retiro. Esto supone:

- a) Clasificación de la población administrativa de los diferentes escalafones por ríveles y categorías;
- b) Determinación del término medio de servicio en cada nivel a partir de las fechas de ingreso a los mismos;
- c) Programación de las vías de accesos a todos los niveles.

(1) L. Lurwick, Elementos de Administración, pág. 99.

En principio los elementos básicos que deben analizarse en el examen de las oportunidades de Promoción, pueden clasificarse en factores externos y factores endógenos.

I) *Factores externos.*

Conceptuamos como tales todos los elementos vinculados con la creación de oportunidades, que constituyen la plataforma del proceso dinámico de la carrera:

- 1º) Conformación estructural.
- 2º) Consagración del principio democrático de que todos los puestos de la carrera en todos los niveles son accesibles por Promoción, salvo las excepciones limitadas al interés general del servicio, en su doble aspecto:
 - a) Cargos políticos o de particular confianza.
 - b) Intervención en la competencia de candidatos ajenos a la carrera.

II) *Factores endógenos.*

Han sido definidos como todos aquellos atributos que internamente facilitan el ascenso y la dinámica de la carrera.

Pueden citarse:

- 1º) Índice de crecimiento de la carrera.
- 2º) Distribución de oportunidades en los niveles superiores de la Pirámide que permitan el ascenso del mayor número de funcionarios antes de llegar a su jubilación.
- 3º) Reclasificación y Transferencia de funcionarios con tiempos medios de permanencia en su categoría superiores al estandar de clasificación. Edad adecuada de retiro.

Analizaremos estos factores por separado. Comenzaremos por los que hemos denominado externos:

1º) *Conformación de la Carrera.*

La carrera ha adoptado en todos los países y en todas las organizaciones la forma de una Pirámide por la razón lógica de la existencia de menos eslabones jerárquicos que burocráticos. De hecho constituye una perspectiva organizada de todas las posiciones existentes en el tiempo y en el espacio en una administración de personal. Es una herramienta de distribución de los cuadros de personal en actividad, desde sus peldaños iniciales (base inferior) hasta sus escalones superiores. En tal enfoque no es lícito pretender que exista una misma pirámide para todas las carreras, pero la conforma-

ción triangular es un índice de medición, una perspectiva visual que dirá, a simple vista, si existe un equilibrio armónico en todos los niveles de la carrera. En este sentido si la base de la Pirámide es muy amplia, con relación a los niveles medios y superiores, se puede deducir la existencia de una creciente burocracia y una fuente potencial de material humano para los escalones superiores. Esta misma situación engendra el problema de la distribución de oportunidades, que caracteriza el movimiento vertical de la Pirámide.

Es necesario, recapitulando, tener en cuenta los siguientes aspectos en la consideración de la Pirámide de la Carrera:

a) Es un indicador visual de la distribución del personal, de su posición relativa y de las necesidades de reclutamiento en los diferentes niveles.

b) Como se expresó oportunamente, los programas de carrera varían entre sí, de acuerdo a los diferentes campos de especialización.

c) El ingreso de nuevos funcionarios debe efectuarse sólo en la cantidad necesaria para cubrir los vacíos en los niveles iniciales; todo exceso es motivo de desajustes en la relación de ascensos y en la pirámide de distribución.

d) Una conformación óptima de la pirámide implica la existencia de un número suficiente de cargos en todos los niveles que permitan al mayor número de funcionarios, considerados ciertos supuestos, escalar todas las posiciones antes llegar a su pasividad.

e) Como corolario, el abanico de salarios debe estar en íntima relación con la amplitud de la Pirámide.

2º) *Democratización de las vías de acceso.*

El segundo de los factores externos está representado por la consagración de este principio, cuya trascendencia estriba en que:

a) Todas las posibilidades de la Carrera, desde los cargos inferiores hasta los supremos están abiertos en forma absoluta al ascenso.

b) Debe reducirse al mínimo la intervención de candidatos ajenos al servicio.

c) La Carrera debe ser dividida en tres categorías amplias de funcionarios: a) Nivel inferior o auxiliar; b) nivel medio o Ejecutivo o primera línea de Supervisión; c) nivel superior o funcionarios Directivos. A su vez esta última categoría admite, en algunos países, una subdivisión entre funcionarios de carrera y funcionarios políticos o de particular confianza.

a) Se ha dicho ⁽¹⁾ que “la historia de la función pública en todos los países está llena de polémicas acerca del nivel de la jerarquía administrativa hasta el cual deben tener acceso los funcionarios de carrera”. En otros términos, se trata de decidir la inclusión de los llamados cargos de particular confianza dentro de la carrera administrativa. Todas las posiciones se han adoptado con relación a este problema. Es evidente que la actitud negativa o de exclusión es una forma de limitación al principio de la existencia de oportunidades, pues cercena la cúspide de la Pirámide. Igualmente, resultan, a primera vista, inadmisibles las diferentes exigencias y criterios para la provisión de los cargos llamados de carrera y los de particular confianza.

Por último, se infiere que cuanto más avanzado es el sistema administrativo de un país, más oportunidades de progreso debe brindar a sus servidores. En tal caso los altos cargos de Dirección deben ser reclutados dentro de la propia carrera. Este proceso de unidad de la carrera puede observarse en EE. UU. y en cierto modo en Inglaterra.

b) Nuestra opinión es que debe imputarse cierta dosis de flexibilidad a los órganos de gobierno, dentro de los lineamientos de la ley, y asignar a los mismos la posibilidad de que tengan un portavoz efectivo dentro de cada repartición Pública que les permita emprender, desde la cúspide, las tareas de reorganización y de reformas administrativas que estimen indispensables. Se ha objetado de que esto favorece la recompensa partidaria y el amiguismo. Admitimos este riesgo, pero inversamente, no es justo que se exija resultados positivos a un nuevo partido que ingresa al poder si no posee elementos solidarios con su programa en puestos que deben definirse como de carácter político. He aquí la clave de la polémica: los cargos de particular confianza o políticos, precisados y enunciados claramente por una norma superior, es admisible que permanezcan al margen de la carrera y de las garantías que la misma dispensa. Expresaba acertadamente el Sr. Watson, ⁽²⁾ que alguien ha hecho notar que los funcionarios de designación política sólo permanecen en sus cargos el tiempo suficiente para aprender a no cometer errores...

Desgraciadamente, los legisladores de los distintos países han ido muy lejos y han asimilado cargos técnicos con políticos o de particular confianza. ⁽³⁾ La separación es necesaria; no es posible encontrar la com-

(1) Principios básicos de la Dirección de Personal, James R. Watson, Documentación Administrativa, ob. cit., N° 26, pág. 41.

(2) Ob. cit., pág. 42.

(3) Este proceso ha ocurrido en el Uruguay. El artículo 145 de la ley de Sueldos del 30.11.60, enumeró, como de designación directa, una serie de cargos, algunos de ellos de carácter esencialmente técnico como Director de la Dirección General Impositiva, que deben integrar por dicho carácter la carrera y que no pueden ser conceptuados como botín político.

petencia, la adhesión al programa, y la lealtad en todos los candidatos. Si ello ocurriera la solución sería perfecta y, en tal caso, la política no tendría razón de ser...

c) El problema de la intervención de candidatos ajenos al servicio, como un factor de limitación de la existencia de oportunidades, tiene una serie de ramificaciones según el tipo de carrera y de acuerdo al nivel o categoría de los cargos cuya provisión se busca.

En los niveles iniciales o auxiliares resulta inadecuada la intervención, incluso si los postulantes provienen de otra carrera distinta a la que corresponde a la vacante, pues en tal situación es evidente que la postergación de expectativas de progreso en los niveles iniciales de la carrera es absolutamente contraproducente.

Además el reclutamiento dentro del campo privado para estos mismos cargos no ha dado resultados positivos.

En cuanto a los niveles medios, hemos insistido que constituyen la base de toda la administración de personal; corresponde ser extremadamente exigente en la medición de la potencialidad para el ascenso. Como corolario, el servicio en los niveles ejecutivos resultará altamente eficiente y es razonable admitir la competencia con candidatos ajenos a la carrera siempre que las necesidades del servicio así lo impongan, sobre la base de adecuados coeficientes de selección. El escalafón técnico debe permitir, incluso, la competición abierta.

Finalmente, al nivel superior de la carrera, sólo deben tener acceso, los que han hecho la carrera, con las excepciones, tan restringidas como sea posible, de los cargos políticos o de particular confianza. Francia emplea al respecto un procedimiento aceptable puesto que admite que los cargos de Sub-Directores sean llenados por funcionarios de carrera, y, aun en los cargos diplomáticos, los ministros plenipotenciarios son seleccionados entre los consejeros de Embajada.

Concretando: sólo en los niveles medios, puede ser factible la competición de candidatos ajenos a la carrera en la cual se encuentra radicada la vacante si lo impone el interés de servicio.

En los niveles superiores la intervención debe reducirse al mínimo compatible con el carácter político del cargo.

Toda otra excepción redundaría directamente en contra de las oportunidades de progreso, propias de la carrera administrativa.

II) FACTORES ENDOGENOS.

Como hemos expresado, los factores endógenos contribuyen a acelerar el proceso dinámico, al extender las líneas de acceso y aumentar el número

de oportunidades de promoción. Tienen su origen en la estructuración Piramidal de la organización.

1º) Nivel de crecimiento de la carrera. Se entiende por crecimiento el incremento que se produce en la población de la pirámide. Considerada como relación, es la proporción existente entre el número de ingresos en un período y el total de funcionarios que componen la carrera. Se deduce que un menor índice con relación al nivel normal, en los casos de Pirámides cerradas (o sea en las que no se permite el ingreso lateral), aumentará las posibilidades de ascenso para empleados de los niveles iniciales y viceversa. En el primer caso se determina, como consecuencia, una organización joven. En el segundo, hay síntomas de ancianidad.

Sin embargo debe tenerse presente que un índice alto puede constituir un arma peligrosa, desvirtuada, por la presión que pueden ejercer en los ascensos determinados sectores que no tienen la necesaria madurez en la categoría y preparación para el nuevo cargo. Hay que buscar un índice de crecimiento en concordancia con la creación de nuevas oportunidades de promoción y nuevos servicios. El índice óptimo es muy difícil de obtener; se impone, con el fin de evitar desajustes en la distribución de la población, el cálculo previo de la correlación entre la edad de promoción y el número de oportunidades existentes en cada nivel de la carrera.

2º) *Distribución de oportunidades en los diferentes niveles.*

Los factores que determinan la facilidad para el ascenso relacionados con la Pirámide han sido ampliamente examinados por Simon, Smithburg y Thompson. (1) Estos autores han deducido una serie de conclusiones partiendo de tres pirámides de cuatro categorías cada una, con un total de 1000 cargos. Las referidas conclusiones pueden sintetizarse como sigue:

- a) Cuanto más avanzada es la edad de promoción mayor es la cantidad de empleados que logran escalar las posiciones superiores de la Pirámide.
- b) La edad de Promoción es una variable dependiente de la nómina de funcionarios existentes en el respectivo nivel y en los superiores;
- c) En todos los casos, las categorías con mayor número de empleos tienen menos porcentaje de promoción sobre el total de empleados de cada Pirámide.

3º) *Reclasificación y Transferencia de funcionarios.*

La Administración necesita flexibilidad y agilidad en sus movimientos.

En tal sentido resulta lógica la eliminación o reducción de todos aquellos factores que puedan configurar obstáculos a la extensión de las oportu-

(1) Ob. cit., pág. 336.

tunidades de promoción y a la actividad de sus determinantes. A la Administración interesa el ascenso de los Servidores a una edad productiva. Si el funcionario permanece mucho tiempo en determinado cargo o más del normalmente admitido para un funcionario medio, es evidente que constituye un obstáculo a la oportunidad de ascenso para los que se encuentran en niveles inferiores.

En tal evento es muy útil la ubicación, de oficio, de esos funcionarios en otras carreras, cargos o servicios que importen las mismas responsabilidades, habilidades y niveles sociales pero con mayores oportunidades de Promoción. Tal el concepto y objetivo de la Transferencia.

Además de este instituto ⁽¹⁾ existe otro medio para aumentar las oportunidades de Promoción en las categorías iniciales y medias, y es decretando el aumento de la edad de Promoción de las clases superiores, tal como anotan Simon, Smithburg y Thompson: ⁽²⁾

“La organización puede encontrar ventajoso descubrir donde existe un equilibrio entre la restricción de promociones de empleados y suscitar facilidades de promoción para más empleados, pero aumentando el término medio de la edad en que se asciende”.

El conjunto de los factores externos y endógenos tiende a facilitar el proceso de la promoción. Su reglamentación debe ser precisa en toda Administración con el fin de que se cumplan los objetivos vitales de una política de personal que permita la provisión de todos los cargos de la carrera con los funcionarios más capaces y más productivos para el servicio.

C) FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DEL PERSONAL.

La carrera no solamente es la expresión de una protección para el funcionario. Es necesario para que esta protección se consolide que existan determinadas obligaciones por parte de la entidad amparada consistentes en obtener la capacitación que el ejercicio de la función pública requiere. Estimamos que es un deber del funcionario la capacitación y evitar lo que se ha dado en llamar el ocaso de la Administración Pública. Este fenómeno se tipifica por el poco interés, la desertión y la escasa valía de los funcionarios estatales de acuerdo al consenso popular. No es una novedad que sólo se aspiran los cargos del Estado, por una parte, debido a la seguridad y estabilidad que emanan de la carrera administrativa, y por otra, a la jornada reducida, característica de la mayor parte de los países. Tanto una como otra protección se compensan, valga el mismo juicio popular, por la menor remuneración que perciben los servidores.

(1) Debe distinguirse la transferencia y la remoción como dos conceptos diferentes. La Transferencia es el cambio de cargo o carrera; la Remoción es el cambio de repartición o de servicio.

(2) Ob. cit., pág. 337.

En todo este proceso hemos insistido en la necesidad de garantizar los derechos de los funcionarios; a su vez, éstos deben contribuir al logro del otro objetivo básico, la eficiencia del servicio. La formación y la preparación de un cuerpo de funcionarios capacitados es una exigencia de la Administración, como es un derecho funcional el usufructo pleno de los beneficios que otorga la carrera.

No vamos a efectuar un análisis sobre formas y variedades de cursos sobre capacitación y formación de personal, planes de estudio, material docente, pues estos aspectos caen fuera de los fines primarios de este trabajo. Simplemente queremos destacar la trascendencia del adiestramiento y la necesidad de que forme parte de la carrera administrativa.

Destaquemos que el método empleado debe dirigirse principalmente al enfoque pragmático-formativo, a la preparación e integración de funcionarios ejecutivos, a la complementación de los conocimientos que debe reunir todo aspirante a un puesto superior, en fin, a la consolidación de los criterios de selección para el ascenso.

Consecuentemente determinados planes de enseñanza deben ser obligatorios, ya adopten la forma de reuniones, de conferencias o de cursos de administración pública. Los cursos o niveles de formación hay que relacionarlos con la categoría funcional; se aceptan tres tipos de formaciones, en proporción a cada uno de los niveles de la Pirámide:

- a) Un curso de formación administrativa y de futuros ejecutivos para los niveles iniciales de la carrera. Deben representar auténticos períodos de aprendizaje escolar, con el fin de que los funcionarios adquieran la experiencia que directamente en la función no pueden obtener;
- b) El curso medio, reservado para la rama ejecutiva, con la finalidad de inculcar los conocimientos básicos sobre supervisión y capacitación. Su asistencia debe ser obligatoria, y constituye un antecedente importante en el momento determinar la potencialidad para el ascenso a los niveles superiores de la carrera.
- c) El tercer tipo de cursos, es el mencionado como cursillo por el Profesor Dimock, ⁽¹⁾ para los funcionarios que se encuentran en la cúspide de la carrera, lejanos aun a la edad del retiro. Se trata de inculcarles los conocimientos técnicos y políticos que los habiliten para ocupar cargos de particular confianza con criterio administrativo.

Es evidente que el énfasis debe ser puesto en los cursos medios de ejecutivos, en la preparación de los mismos para cargos de Dirección, en el suministro de todos los elementos educativos que no nacen con la persona, que no se adquieren con el ejercicio del cargo.

(1) *Public Administration Review*, volumen XVIII, N° 2.

La labor magisterial puede encararse ya sea por la propia Administración o por organismos especializados, como Escuelas de Administración Pública. ⁽¹⁾ Tanto en uno, como en otro caso, el objetivo es el mismo, siempre que constituya una garantía para la formación y capacitación de servidores eficientes en el marco de las Relaciones humanas.

D) LA POLÍTICA DE REMUNERACIONES.

En esta materia existen una serie de preceptos unánimemente aceptados por las Administraciones modernas, cuyo enfoque puede efectuarse de la siguiente manera:

1º) Necesidad de aumentos graduales en la Remuneración.

Este aspecto ha sido debatido al analizar los distintos conceptos de Promoción. Hoy, todos los países reconocen al funcionario el derecho a percibir una remuneración en aumento con el transcurso del tiempo, si se adopta la forma de sueldos progresivos, o bien a recibir el incremento automático de haberes, si se considera en la valuación del mérito no sólo el factor antigüedad, sino, también, la pericia y el rendimiento en el cargo. En ambos casos, la finalidad es asegurar a los servidores una retribución acorde al nivel social en que vive, sobre la base de un mínimo vital asentado en factores económicos, sociales y monetarios.

2º) El problema de las paridades.

Sin embargo, no solamente son exigibles salarios en aumento, sino que esos aumentos se refieran a cargos evaluados y clasificados bajo la forma de las jerarquías funcionales.

Todos los empleos con los mismos requisitos de dificultad y responsabilidad determinan que se les dispense el mismo tratamiento. De allí que el incremento automático de haberes tiene una fase muy peligrosa, puesto que si el sistema sobre el cual se aplica no está cimentado sobre una estructura técnica, conduce, en forma irremediable, al cierre del abanico de salarios. Por tal expresión entendemos la diferencia existente entre las remuneraciones extremas de la Pirámide, es decir entre los cargos más altos y los iniciales. La validez del principio "a igual trabajo, igual salario", no reside en el carácter estrictamente dinámico, sino en su fase de planeamiento, puesto

(1) En Italia, se ha estructurado un plan de adiestramiento por la Escuela Superior de Administración Pública (art. 150 y 151 del Estatuto de empleados Civiles) que debe merecer elogios. El prof. Reno Onofris (Produttività, N° 3, marzo de 1959), lo clasifica, atendiendo a su contenido, como sigue: a) Cursos de adiestramiento para la Dirección; b) Cursos de formación para el desarrollo del trabajo que debe presentarse; c) Cursos de adiestramiento técnico; d) Cursos de perfeccionamiento.

que constituye, complementado con el Plan de Evaluación de Tareas, uno de los elementos indiscutiblemente imprescindibles para la formación de la Pirámide de la Carrera.

El peligro a que aludíamos es mayor cuando los gobiernos dedican sus esfuerzos, tal vez por presión de grupos, al aumento de las categorías iniciales y medias, en perjuicio de las superiores, cerrándose, con tal medida el abanico. Esta situación se ha presentado en Francia en los últimos tiempos, de acuerdo a lo expresado por George Vedel: ⁽¹⁾ "En Francia como en otros países se ha producido el aplastamiento de la jerarquía; el establecimiento de indemnizaciones degresivas, el aumento de los sueldos en cuantías uniformes para todos los grados y el impuesto progresivo, han dado lugar a que la cúspide de la pirámide jerárquica en lo que a retribución se refiere, se haya acercado sensiblemente a la base".

3º) Comparación con el Sector Privado.

Preguntemos a un empleado público, si está conforme con el salario que recibe, y es seguro que nos contestará: ¡En una empresa privada ganaría mucho más!

- a) Entendemos que este problema que ha dado lugar a tantos escritos y polémicas debe ser progresivamente resuelto por la propia jerarquía que pretendemos imputar a la función. Es de recalcar que aquí ha ocurrido un doble proceso: mientras en las categorías inferiores o más numerosas se ha ido paulatinamente a la equiparación, en las clases superiores, fundamentalmente en la directiva, la identidad de remuneraciones está aun lejana;
- b) La nivelación y el ajuste de sueldos permitirá cumplir con el principio integrador de la carrera administrativa: atraer y retener en el Servicio Público a un cuerpo de servidores eficientes. De hecho, tomará acentuado prestigio la función pública;
- c) Decretado y reconocido el principio general de la equiparación, consideramos que el mismo no puede ser llevado a la práctica si el funcionario, como contrapartida, no dedica todo su esfuerzo, sus medios y su capacidad de trabajo, en beneficio de la carrera administrativa. En otros términos, debe dedicarse a la función pública con la misma generosidad con que se aplica el funcionario privado a su función.

La dedicación total no es un sacrificio. Es simplemente la consagración del principio de igualdad: igual salario para igual trabajo, igual esfuerzo, igual jerarquía.

(1) Ver Documentación Administrativa, N° 2, febrero de 1958, pág. 63.

En casi todos los países muchos funcionarios públicos, posibilitados por las menores jornadas, ⁽¹⁾ han recurrido al sector privado para compensar, los menores ingresos. Como consecuencia:

- 1º) La función no dispone de servidores dedicados enteramente a la actividad pública, en consecuencia su productividad está resentida;
- 2º) Se plantea el espinoso problema de las incompatibilidades;
- 3º) Se perjudica la oferta monetaria de trabajo del sector privado, puesto que al ocupar empleos por jornadas reducidas (medio horario), están facilitando a los empresarios el pago de menores retribuciones;
- 4º) Se aumenta la desocupación friccional, en virtud de que la acumulación de empleos resta posibilidades de trabajo a muchos sectores necesitados de la población activa.

Todos estos problemas pueden ser resueltos por un plan justo de equiparación, que considere todos los factores que pesan en una y otra actividad (estabilidad, beneficios adicionales, etc.), que conserve una apertura adecuada del abanico de remuneraciones; en fin, que incluya en el mismo la dedicación total que la jerarquía de la función pública exige.

E) FORMACIÓN DE UN PROGRAMA FLEXIBLE DE PROMOCIONES.

Considerando todos los aspectos examinados en el transcurso de este trabajo, es factible la confección de un plan de Promociones que represente un factor de complementación indiscutible en la dinámica de la carrera.

I) Para esbozar un programa ágil de Promociones es necesario disponer previamente de una serie de elementos o antecedentes, sin cuya existencia no es posible exigir a la estructura creada posibilidades de supervivencia.

Entre los factores aludidos, debe mencionarse:

1º) Creación de un organismo rector encargado de la vigilancia y control de la gestión del personal, con el objeto de trabajar en estrecha colaboración con las unidades ejecutivas, conservando la unidad de dirección y centralización, principios elementales de la administración: Un cuerpo con varias cabezas es un monstruo, tanto en el mundo de la organización como en el mundo animal, y tropieza con las mismas dificultades para sobrevivir. ⁽²⁾

⁽¹⁾ En el Uruguay está vigente el decreto al 14 de mayo de 1943 que faculta al Poder Ejecutivo a extender la jornada de trabajo al máximo legal de 48 horas. En la actualidad se cumple entre cinco y seis horas en horario continuo (los sábados no se trabaja), lo que dificulta en grado sumo la atención regular del servicio en muchas reparticiones. Puede estimarse que un alto porcentaje desempeña, simultáneamente, actividades privadas.

⁽²⁾ H. Fayol: Administración Industrial y General.

La necesidad de un organismo superior es indiscutible, se llame Comisión de Servicio Civil, Dirección General de Personal, Consejo Superior de la Función Pública, Departamento de Servicio Público, etc.

El nombre no interesa, es la función que dicho organismo va a desempeñar dentro de la administración de personal.

2º) Estructuración de un plan de clasificación de Cargos que basado en una evaluación precisa de las atribuciones, deberes y responsabilidades de los distintos puestos, posibilite la organización de:

- a) La carrera administrativa para todos los funcionarios de acuerdo a lo reseñado en el Capítulo IV de este trabajo.
- b) Un régimen objetivo de calificación y evaluación de eficiencia (recomendamos elección forzosa con apreciación de eficiencia). ⁽¹⁾
- c) Una jerarquía de remuneraciones acorde a una jerarquía de funciones (Abanico de Salarios).

II) Los factores señalados obran como antecedentes obligados en la estructuración de un Plan de Promociones. Los aspectos fundamentales que, a vía de recapitulación, éste debe contener son:

A) DE LOS INCENTIVOS FINANCIEROS

CAPITULO I

Del incremento automático.

1º) Se define como tal a los aumentos que en sus retribuciones perciben los funcionarios civiles en forma automática, sin implicar cambio de categoría, ni jerarquía.

2º) Los incrementos automáticos tienen carácter general para todas las categorías y escalafones, siendo fijados por la División competente de la Dirección General del Servicio Civil, cada dos años.

3º) A los efectos anteriores, podrán reducir el plazo de percepción del incremento de haberes, los funcionarios que:

- a) Obtengan notas de calificación superiores al standard medio de acuerdo al Plan de Apreciación por Elección forzosa.
- b) Se encuentren entre el primer tercio de integrantes de la lista de antigüedad dentro de la clase correspondiente.

⁽¹⁾ Herramientas básicas de la Administración de Personal en el Servicio Público. Ob. citada.

La antigüedad se evaluará con los siguientes elementos:

- 1) período de efectivo ejercicio en el cargo, computado en días.
- 2) Afectación de los índices de ausentismo, disciplina y asiduidad en la forma que lo considere la reglamentación.

4º) No podrán reducir el plazo de que habla el artículo 3º los funcionarios que obtengan Promociones en el período de dos años de acuerdo a lo que se expresa más adelante, ni los que se encuentren en cargos eventuales o con provisión interina, si ésta forma parte de los factores de medición para Ascensos.

5º) En los casos de empate en la lista tendrá preferencia el funcionario con mayor antigüedad en el servicio, clase o cargo.

6º) El funcionario transferido de carrera conservará la antigüedad que tenía en el cargo anterior a los efectos de la determinación del incremento automático.

B) DE LA PROMOCION Y SUS FORMAS

CAPITULO II

7º) Es un hecho administrativo que consiste en elevar de clase a un funcionario en un movimiento vertical, dentro de la Pirámide de clasificación.

La Transferencia es el acto en virtud del cual se permuta en el interés general de la Administración, a un funcionario de cargo o de carrera.

La remoción es el acto por el cual el funcionario cambia de repartición o de servicio.

8º) La promoción es la única vía que implica modificación en la jerarquía de las funciones desempeñadas por el titular de un cargo.

9º) Anualmente, los Directores de las reparticiones presentarán a sus jerarcas las listas de cargos vacantes, las cuales deben contener la enumeración precisa de escalafón, categoría y grado y la forma en que van a ser llenadas las respectivas vacantes. El plazo para la presentación de la Relación de vacantes vence el 30 de setiembre de cada año. Antes del 30 de octubre siguiente estas listas deben pasar a la Dirección General de Servicio Civil la cual procederá a efectuar por el término de 15 días los llamados correspondientes de acuerdo a los lineamientos que se expresan a continuación.

10) El criterio de medición de una Promoción deberá ser decretado previamente por la Dirección General de Servicio Civil.

11) Las promociones, en todas las clases de la carrera, obedecerá a diferentes criterios de medición de acuerdo al nivel del cargo objeto de Promoción, como se indica en los artículos siguientes.

12) Rama Administrativa, Cargos de todos los escalafones hasta la primera línea de Supervisión ejecutiva:

- a) 50 % por Calificación, de acuerdo al Plan de Elección Forzosa en vigor en la Administración Pública;
- b) 50 % en base a Pruebas de Inteligencia que se establezcan acordes al Plan vigente en la Escuela de Administración Pública como adecuadas al cargo a proveer.

13) Para la Rama Ejecutiva, Cargos a partir de la 1ª línea de Supervisión hasta los Cargos Directivos exclusive:

- 1º) Calificación de Eficiencia 20 %;
- 2º) Exámen de oposición o Concurso 50 %;
- 3º) Antecedentes y Méritos 15 %;
- 4º) Certificado de aptitud en la Escuela de Adm. Pca. (Curso medio) 15 %.

14) Para los niveles superiores o Directivos de Carrera, los factores de medición serán los siguientes:

- a) Antigüedad en el Servicio determinada de acuerdo al artículo 3º, inciso b, de esta reglamentación 25 %;
- b) Antecedentes y méritos 45 %;
- c) Escolaridad (nivel Superior) 15 %;
- d) Provisión interina 15 %;

15) Los factores señalados tienen carácter complementario debiendo concurrir todos, en la parte adjudicada a c/u., en la determinación total de la potencialidad del candidato.

16) Cumplido los requisitos de los artículos anteriores la Dirección de Servicio Civil confeccionará antes del 31 de diciembre el cuadro de Promociones el cual, previo informe de la repartición en la cual está localizada la vacante, pasará al Poder Ejecutivo para la aprobación.

17) La Dirección de Servicio Civil confeccionará con los aspirantes que no hayan obtenido la promoción pero que se encuentren entre los primeros 2/3 de la lista de Promociones, un Índice de candidatos aptos, los cuales tendrán prioridad a efectos de las transferencias y remociones, para el caso que lo solicitaran, previo sometimiento al Plan de entrevistas de acuerdo a las reglamentaciones en vigencia.

18) Efectuado el concurso y elegido el candidato, el resultado será publicado por espacio de diez días, durante los cuales los concursantes que se consideren afectados podrán presentar los recursos de oposición que deben referirse sólo a incumplimiento y/o violación de esta reglamentación. La Dirección del Servicio Civil, tomará nota de las mismas y resolverá con audiencia de las partes y jurados paritarios en un plazo de diez días, vencidos los cuales, pasará su dictamen para la aprobación del Poder Ejecutivo.

19) En ningún caso el plazo desde el momento de la información de la existencia de las vacantes hasta la designación del candidato, podrá exceder el período de cuatro meses, dentro de los cuales la Comisión de Servicio Civil deberá ajustar sus procedimientos de acuerdo a esta reglamentación.

20) El funcionario promovido debe ocupar antes del 1º de marzo su nuevo cargo.

V. — LA PROMOCION EN ALGUNOS PAISES.

1 — INGLATERRA.

A) Perspectiva Histórica. El Servicio Civil.

No es una novedad que el Servicio Civil inglés posee una gran reputación en todo el mundo. Pero su seriedad y bondad son el resultado de una fructífera evolución. Pueden establecerse en el análisis de los antecedentes una serie de períodos:

a) El período Aristocrático. Va desde los orígenes hasta, prácticamente, la primera mitad del siglo pasado. Ha sido representado por una administración lamentable, llena de desaciertos y con la existencia de una burocracia alarmante. La aristocracia inglesa disponía a su paladar de los empleos del Reino. Esta situación acarreó la reacción de las demás clases sociales y apresuró el advenimiento de un nuevo período.

b) El período de las reformas. En efecto, en los primeros veinte años del siglo XIX asistimos a un eficaz desarrollo de la clase media, ansiosa y capaz de organizar el Estado.

Su acción se vislumbraba no solamente en Inglaterra, sino en toda Europa. Esa misma clase aumenta sus aspiraciones y sus demandas al mismo tiempo que se incrementa su presión y su influencia. Y surgen, como reacción, las reformas.

La primera de ellas fue intentada por Macauley hacia 1850, a la que siguió, casi de inmediato, el informe Trevelyan - Northcote, ⁽¹⁾ ambos a solicitud del propio Parlamento. Merece destaque especial el segundo de los nombrados, pues constituye, considerada la época, un análisis encomiable del Servicio Civil.

Refiere Molitor que ⁽²⁾ “los universitarios lo aprobaron decididamente y contribuyeron con una crítica sabia y constructiva; los altos funcio-

(1) G. A. Campbell, *The Civil Service in Britain*, págs. 38 y stes.

(2) André Molitor, *Théorie Générale de l'administration publique*.

narios considerándolo injusto lo recibieron con frialdad, y los políticos lo rechazaron y ridiculizaron". Pero la simiente estaba echada.

Poco tiempo después se creó la Comisión del Servicio Civil, en 1867. Con la ley de votos se democratizó el Parlamento. En 1870 se implantó el concurso, como forma de acceso al Servicio Civil, aunque debe admitirse que su campo de acción era muy limitado.

A fines de siglo el balance de las reformas en aplicación sucesiva, puede resumirse como sigue:

1º) Eliminación del patronazgo y el favoritismo e implantación del sistema de Mérito y Concurso.

2º) Clasificación de funciones en cinco categorías amplias:

- a) Administrative Class;
- b) Executive Class;
- c) Clerical Class;
- d) Writing assistant Class;
- e) Technical and Professional Class.

3º) Reconocimiento de la Promoción como vía de acceso de una clase a otra. El intercambio fue, en sus comienzos, muy rígido, y la posibilidad de pasaje, muy escasa, hasta casi nuestros días.

4º) Organización de la Selección y el reclutamiento en el principio de las clases sociales.

Tal como puede apreciarse, ya a fines del siglo anterior, era bastante avanzada la organización del Servicio Civil inglés, aunque adolecía de algunos defectos, propios, lógicamente de la época de transformaciones sociales en la cual se vivía.

c) El período de post guerra.

Esta etapa de evaluación contiene justamente la resolución de los vicios pendientes de la estructura anterior, labor que continúa aún en el presente su curso de ejecución. Puede sintetizarse la situación actual como sigue:

1º) Clasificación de funciones en categorías amplias, compuestas por cuatro clases principales y varias complementarias. Las principales, existentes desde 1870, son la clase Administrativa (Administrative class), la clase Ejecutiva (Executive class), la clase auxiliar (Clerical class and clerical Assistant Class) y la clase Técnica (Technical Class). Las complementarias (Foreign Service, Scientific class, Medical class, etc.), son prácticamente de igual conformación aunque de menor trascendencia.

Estas clases se subdividen en grados y escalones.

2º) Selección para el ingreso, en base al concurso (exámenes escritos, entrevistas y tests ⁽¹⁾ en general) para la Clase Administrativa, con las Universidades de Oxford y Cambridge como principal fuente de material humano. En las demás clases, el reclutamiento está basado también en la entrevista (Rama A del Servicio Exterior), méritos, (diplomas, Títulos, etc.).• El proceso de selección está dirigido por la Civil Service Selection Board, correspondiendo la decisión definitiva a la Final Service Selection Board (Junta de Selección final). ⁽²⁾

3º) Existencia de límites precisos de edad para el ingreso de cada clase y normas sobre formación y perfeccionamiento del funcionario, así como reglamentación precisa del ascenso y sus formas. Esto es lo que veremos a continuación.

B) El Ascenso. — Su organización.

La organización de la carrera administrativa ha permitido el planeamiento del ascenso, en sus distintas formas, sobre bases altamente eficientes, constituyendo un aliciente continuo a la moral de los servidores.

I). El ascenso propiamente dicho.

1º) Se opera por la elevación de un grado a otro, dentro de la misma clase, o de una clase a otra (éste último movimiento limitado a la “clerical and assistant class” y a la “executive class”).

2º) La potencialidad para el ascenso se mide fundamentalmente por la Calificación y el informe sobre aptitud para desempeñar el cargo postulado, confeccionados ambos por el jefe inmediato superior.

3º) Los antecedentes especificados en el apartado 2º se entregan a la “Promotion Board”. Esta Comisión de integración seleccionada ⁽³⁾ realiza un análisis pormenorizado de los aspirantes y los cargos existentes, adjudicando la vacante al candidato mejor calificado de acuerdo a los elementos considerados.

4º) La resolución anterior es factible de apelación por los funcionarios afectados mediante un procedimiento muy propio de la legislación ingles-

⁽¹⁾ Introducido en 1944, poco antes de terminar la 2ª guerra mundial. Combinado con la entrevista pasó a llamarse Método N° II, (El N° I son exámenes escritos y entrevistas).

⁽²⁾ The Recruitment of the Administrative class, por Sir Percival Waterfield, en Public Administration Review, 1958.

⁽³⁾ Al respecto, figuran en la misma el jefe de Personal, el Director de la Repartición y una representación de los funcionarios.

sa, constituyendo más que un juicio, una reunión de ratificación de la buena fe empleada por los funcionarios actuantes.

II) El incremento de Haberes. Es automático y se ajusta a los lineamientos técnicos explicados en el capítulo correspondiente de este trabajo. Se efectúa normalmente cada año, previa demostración de la posesión por parte del funcionario, del certificado de buen servicio o competencia.

C) CONCLUSIONES.

El sistema actual en materia de ascensos se adapta a la mentalidad propia del pueblo inglés y constituye el fruto de una encomiable evolución. A principios de siglo la Institución estaba desacreditada, pues constituía el imperio de la aristocracia, el favoritismo y el amiguismo. La democratización de las clases, la admisión de formaciones profesionales diversas, han contribuido en forma favorable en dicho proceso.

Particularmente somos partidarios de que el ascenso sea considerado en su potencialidad, en forma diferente, de acuerdo al nivel de educación de los cargos, en un sistema integral, dando participación a todos los factores de medición en forma flexible, y no reconocer validez sólo a determinados (calificación, aptitud). Admitimos que el régimen se adapta en forma muy positiva y práctica a las exigencias de la Administración inglesa.

2 — EE. UU.

A) La organización del Servicio Civil:

A efectos de dar una idea de la importancia del Servicio Civil en EE. UU., es interesante mencionar las palabras de un importante hombre de empresa norteamericano transcritas por el "Chicago Sunday Tribune" (1): "Uno de cada siete hombres o mujeres de los EE. UU. trabajan para el gobierno. Según la estadística son más de siete millones de personas las que trabajan en las Oficinas de las Administraciones Públicas, ya sean federales, estatales o locales. Si estos siete millones de personas cumplen su misión con entusiasmo nos pueden dirigir hacia un futuro brillante, pero si sucumben a la rutina y a la pereza, serán nuestros enterradores".

No es posible hablar de la Administración de Personal en EE. UU. sin mencionar los Planes de Promoción, los estándares de Clasificación y

(1) Documentación Administrativa, Madrid, N° 23. (pág. 66).

la política de formación y perfeccionamiento de los funcionarios. Particularmente, en esta parte, nos interesa señalar la actividad relacionada con el régimen de Promoción vigente. La Comisión de Servicio Civil posee en forma completa la responsabilidad del referido programa. En el ángulo práctico podemos expresar que la Comisión ha delegado su autoridad efectiva en las distintas reparticiones las cuales están facultadas ⁽¹⁾ para “buscar, atraer, seleccionar, perfeccionar y retener de acuerdo con el sistema de competición, los mejores individuos disponibles...”, lo que implica una administración absoluta del programa de Promociones. Los lineamientos siguientes son propios del sistema americano de Promociones:

B) Regímenes de Ascenso. Su funcionamiento.

1º) Se admite la existencia dentro de los movimientos de personal de la promoción, la transferencia y la reclasificación.

Igualmente existen otras vías que implican cambios en la posición del personal, tales como variaciones en las clasificaciones estandards de puestos, ajuste de errores de clasificación y promociones hechas bajo el plan de entrenamiento. En general reiteramos es a la Comisión de Servicio Civil (Civil Service Commission), a la cual compete todo lo relativo al Servicio activo del personal. Debemos advertir que en el ámbito federal el Servicio Civil americano está constituido por todos los funcionarios del Estado con excepción de los militares, los de origen político y los de carácter especial o legislativo. No es nuestra intención reseñar las múltiples actividades de Dirección y gestión de personal encomendadas a la Comisión de Servicio Civil desde la fase del reclutamiento hasta la asignación de todos los casos que configuren excepciones. A estos efectos se confeccionan listas que se someten a la Comisión para su aprobación y trámite ulterior.

2º) En los últimos dos años, la introducción del nuevo Programa Federal de Ascensos por Méritos (Federal Merit Promotion Program) ha dado solidez y regularidad al régimen, aportando un plan uniforme de exámenes y pruebas de suficiencia.

3º) El sistema actual es de gran flexibilidad, muy necesaria dada la variada estructura de los servicios federales y la rígida escala de sueldos.

4º) Al respecto la Comisión solicitó a las distintas reparticiones que desarrollaran planes concretos de ascensos y analizaran factores a computar para medir su potencialidad.

(1) Federal Personnel Manual, order 9830 (Capítulo A-4).

Los fundamentos en los cuales se basan los planes pueden ser resumidos así:

- a) Confección de estándares de capacidad, sobre la base mínima exigida para el reclutamiento;
- b) Métodos de valuación flexibles en estricta concordancia con las características de los puestos;
- c) Formación de índices de candidatos aptos entre aquellos seleccionados según las bases a) y b) como más capacitados, a los cuales se somete, en el momento oportuno, a entrevistas por parte del jerarca en cuya repartición exista la vacante;
- d) Creación de oportunidades en número necesario dentro de cada una de las reparticiones;
- e) Nombramiento inmediato del candidato elegido;
- f) Creación de un sistema de recepción y estudio de reclamaciones en lo relacionado con el uso y aplicación de los Planes de Promoción;
- g) Intervención de las Asociaciones y Sindicatos de empleados no sólo en la justa aplicación de los Planes, sino en su creación y revisión.

5º) La Comisión de Servicio Civil en su labor rectora verifica e inspecciona el cumplimiento y la efectividad de los Planes en uso en las diferentes reparticiones aplicando los correctivos correspondientes.

Existe mucho optimismo en las esferas allegadas a la Civil Service Commission sobre los resultados de este nuevo régimen. Resulta prematuro abrir, a menos dos años de efectividad (parte de 1959 y 1960) un juicio sobre los resultados definitivos. Puede adelantarse, sin embargo, que aun reconociendo la flexibilidad del nuevo programa, quedan por cumplir algunas etapas necesarias para su consolidación definitiva. Entre las mismas pueden citarse:

- 1º) Aumento de los programas de perfeccionamiento de funcionarios acordes a la magnitud del Servicio Civil;
- 2º) Estimular y fomentar el pasaje de un Departamento a otro;
- 3º) Coordinar los servicios federales con los estatales y locales;
- 4º) Modificar y ajustar a la realidad de la actividad la situación de los funcionarios pasivos estableciendo adecuados sistemas de retiro con el fin de evitar permanencias en el servicio cuando ni psíquica, ni moral, ni materialmente se puede esperar, ni pretender nada nuevo del funcionario.

Estos y otros aspectos de la Administración de Personal se hallan a estudio de la Service Reform Association, por lo que se espera, a corto plazo, completar un panorama que reúna perfección, flexibilidad y practicidad.

3. — FRANCIA.

A) Generalidades:

1º) Francia asiste en los últimos años a la expansión indiscriminada de los servicios públicos, y al consiguiente incremento del número de funcionarios. Estos factores han desequilibrado la proporción razonable existente entre los gastos públicos y la renta nacional, hasta llegar a la particularidad de que, por cada cinco trabajadores del sector privado, hay dos personas que obtienen sus haberes de los ingresos públicos. ⁽¹⁾

Esta situación, unida a la complejidad de la administración pública francesa, ha aparejado una estructura que los propios tratadistas reconocen como no ajustada a las necesidades y exigencias actuales del Servicio Público.

2º) La política administrativa en el campo personal ha sido confiada a la Dirección de la Función Pública cuyos principales cometidos son los siguientes: ⁽²⁾

- a) Verificación del cumplimiento del Estatuto de funcionarios Públicos;
- b) Planes de Selección e Ingreso;
- c) Retribución de funcionarios;
- d) Dirección de Cursos de Perfeccionamiento y adiestramiento de funcionarios, aunque en el ángulo de la formación humana la actividad está encomendada a la Escuela Nacional de Administración Pública (E. N. A.).

3º) El sistema francés de clasificación de Cargos es muy recomendable y se contrapone al sistema americano, de carácter objetivo. Esta interesante clasificación, ⁽³⁾ enfoca, a la vez, la agrupación por niveles y la formación profesional. Existen cuatro categorías, denominadas A, B, C, D, correspondiendo la clase A, a los funcionarios superiores, la B, a los cua-

⁽¹⁾ El censo de 1956, proporciona los siguientes datos:

1:103.400 funcionarios civiles del Estado;
1:275.000 funcionarios de organismos autónomos;
490.000 militares de carrera;
380.000 personal de entidades locales;
2:296.000 clases pasivas;

Datos de "La Reforme Administrative" por Edouard Bonnefous; Resumen Publicado por Documentación Administrativa, N° 10, Octubre de 1958, pág. 97).

⁽²⁾ Artículo 15 de la ordenanza del 9 de octubre de 1945 y artículo 17 de la ley del 12 de octubre de 1946.

El nuevo Estatuto francés (6.2.59) y el proyecto de Reforma administrativa en estudio complementan las atribuciones de la Dirección de la Función Pública, estableciendo, a la vez de cierto rigorismo, algunas vaguedades en materia de ascensos y retribuciones. En general el estatuto es aplicable a todos los funcionarios, salvo a la carrera judicial, Militar y entes comerciales e industriales del Estado.

⁽³⁾ Herramientas de la Adm. de Personal en el Servicio Público, ob. cit. pág. 38.

dros medios y las dos últimas a la clase ejecutiva o burocracia propiamente dicha. En cuanto a la formación, los empleos elevados en jerarquía sólo pueden ser ocupados con una capacitación universitaria, mientras que las funciones ejecutivas se confían a la pericia y la práctica de adiestramientos en el cargo. La clasificación francesa de cargos comprende, en fin, niveles horizontales (Divisiones Jerárquicas) y niveles verticales (especializados). Ambos aspectos se definen como categorías y grados.

4º) Un problema de actualidad al que se enfrenta la administración es el relativo a adecuada remuneración de los diferentes cuadros, sobre todo, en la categoría A, cuyos integrantes han visto en los últimos años decrecer proporcionalmente sus retribuciones al disminuir la apertura del abanico de retribuciones; la cúspide se ha acercado a la base por la aplicación insensible de aumentos automáticos y generales a todas categorías. Esto ha repercutido en detrimento de la complejidad y la preparación técnica.

B) El régimen de Ascensos.

Constituye uno de las columnas fundamentales de la organización y protección de la carrera. Al respecto, es dable distinguir:

1º) El incremento automático de Haberes (mal llamado ascenso en escalón).

2º) El ascenso jerárquico (ascenso de grado).

1º) Consiste en el aumento de asignación de los funcionarios por el sólo transcurso del tiempo con un fin de estímulo financiero, es decir, contribuir a mantener vivo su interés por el servicio público. Sus características son:

- a) Aumentos de retribución con vigencia cada dos años.
- b) Se fundan en la antigüedad y en el valor profesional, el cual es determinado por medio de las notas de calificación. Una nota elevada por sobre la media posibilita al funcionario la obtención del aumento de haberes en plazo inferior al normal. Sin embargo los reglamentos establecen que el mínimo de tiempo necesario para obtener un "ascenso en escalón" no puede ser inferior a la mitad del tiempo normal.
- c) La calificación en su doble arista, provisional y definitiva, es diferente (en sus características), según se refiera a la clase Ejecutiva, Media o Directiva.
- d) El incremento de haberes ha permitido satisfacer las necesidades de la burocracia, pero el cierre del abanico de salarios ha afectado las remuneraciones de los niveles superiores que en tal situación han visto disminuída sus diferencias de remuneración con las categorías medias e inferiores pese a las sensibles diferencias de responsabilidad, jerarquía y formación.

2) EL ASCENSO.

Protección esencial que brinda la carrera al funcionario cuenta en Francia con una práctica organización, facilitando el acceso de los funcionarios a posiciones avanzadas del cuadro. El aumento alarmante de las capas burocráticas no ha sido un obstáculo insalvable para la estructuración teórica de una política que ofrezca a esa misma burocracia, perspectivas definidas de hacer una carrera. El Plan de Clasificación, basamento poderoso del Ascenso, posibilita al funcionario, en cualquier momento, en forma clara y precisa, la razón de su ubicación en un determinado nivel de la organización y las causas por las cuales no ha escalado posiciones superiores.

1º) De acuerdo al artículo 53 de la ley del 19 de octubre de 1946 ya mencionada, se confeccionan relaciones de ascensos antes del 15 de diciembre de cada año con vigencia para el año siguiente, constituyendo una tabla de potencialidades (*table d'avancement*). Esta labor es efectuada por las Comisiones Administrativas paritarias ⁽¹⁾ constituídas con la colaboración de los funcionarios, al estilo de los "Whitley Councils" ingleses, lo que asegura objetividad y garantía para todos los interesados.

2º) Los factores utilizados para determinar la potencialidad de los aspirantes son muy variados, pudiendo citarse a la calificación, el examen profesional, los tests, la antigüedad y el adiestramiento. ⁽²⁾

3º) El artículo 4º del estatuto antes citado estipula la prohibición "de todo nombramiento o ascenso que no tenga el fin exclusivo de proveer de modo regular una vacante" lo cual encuadra dentro del concepto clásico de ascenso o Promoción. Las relaciones de funcionarios no pueden contener un número superior al 50 % de las vacantes existentes.

4º) Los recursos por las decisiones o nombramientos que afecten los derechos funcionales pueden interponerse ante las Comisiones Paritarias y el Consejo Superior de la Función pública.

5º) El sistema de ascensos francés está basado en una eficiente clasificación de Cargos. En los últimos tiempos las posibilidades de ascensos se han visto afectadas por la desconexión entre el número de empleos y los postulantes. Sin embargo ha posibilitado el acceso normal de muchos funcionarios a los empleos superiores en base a factores de una gran elasticidad. Concretando, puede estimarse que el doble aspecto, servicio (eficiencia), y funcionario (protección), han sido cuidadosamente previstos.

(1) Se excluyen los altos funcionarios cuya situación es regulada directamente por el Ejecutivo.

(2) Merecen mención los sistemas de "Stages", que constituyen vías de perfeccionamiento y formación de candidatos aptos para la administración pública.

4. — BRASIL.

Desde hace más de 20 años el gobierno federal brasileño viene efectuando muchos esfuerzos por mejorar el nivel y la especialización técnico-profesional de sus servidores públicos. ⁽¹⁾ A partir de 1939, el Consejo Federal del Servicio Público fue sustituido por el Departamento Administrativo de Servicio Público (D. A. S. P.), el cual, en los años siguientes, tomó por su cuerpo de servidores especializados la iniciativa en una serie de medidas administrativas fundamentalmente encaminadas a la confección de un plan de Clasificación de Cargos y a la adopción de un sistema de Promociones.

Ambos aspectos fueron enfocados en el terreno jurídico por el Proyecto del 6/9/54 y el Decreto 24.146 del 10/3/48, sobre Promociones, conservado, en lo sustancial, por el Decreto 32.015 del 29/12/52.

El Plano de Clasificación de Cargos adopta la estructura clásica de la Pirámide configurada por la reunión de los Cargos en clases, éstas en series de clases, las que, a su vez, conforman los grupos ocupacionales y los servicios. ⁽²⁾

En cuanto a la Promoción, para los niveles iniciales y medios de la carrera, prácticamente el sistema en vigor desde 1948 contempla las dos formas de protección de la carrera administrativa, que se observan en Inglaterra y Francia. Al respecto, lo que el Plano de Clasificación denomina "Promoción horizontal" no es otra cosa que el incremento automático de Haberes, por el sólo transcurso del tiempo. "La Promoción Vertical" es la elevación del funcionario a una clase superior dentro de una serie de clases igual o distintas a la que pertenece. Veremos sus características principales.

1º) El sistema creado por la ley de 1948 ha previsto la Promoción en base a dos criterios selectivos: el mérito y la antigüedad. Se dispone que las promociones deben distribuirse por mitades en base a los dos factores mencionados, salvo para las clases finales de cada carrera, las que admiten la preponderancia del mérito en 2/3 de los cargos vacantes:

- a) El mérito resulta de la evaluación de las condiciones llamadas fundamentales y esenciales. Las primeras están constituidas por la asiduidad, la puntualidad horaria y la disciplina y celo funcional. Las segundas, surgen del Boletín de calificación en el cual se ponderan las respuestas a veinticinco interrogantes que implican otras tantas características deseables del funcionario.
- b) La antigüedad se mide por la conjunción de varios elementos: 1) estar el funcionario entre los primeros 2/3 de la lista de antigüedades de

(1) El sistema de carrera fue adoptado en Brasil por la ley N° 284, del 28.10.36.

(2) A classificação de Cargos, Publicación de la Comisión do Plano de Classificação de Cargos, Río de Janeiro, 1954.

clase; 2) un mínimo de 365 días de ejercicio efectivo en la misma y 3) ser incluido en la Relación especial de Promociones, constituida conjuntamente con los cinco mejor calificados del Boletín de Méritos, aplicándose distintos criterios de selección para los casos de empates.

2º) La elección final la efectúa el Presidente de la República, en general por antigüedad dentro de la lista "Quintuple," confeccionada por el proceso precedentemente señalado.

3º) Los funcionarios para cargos directivos y superiores son seleccionados directamente por el Ejecutivo, (Presidente y Ministros). Es evidente que el sistema de Promociones imperante en Brasil adolece de ciertos defectos. Puede afirmarse que el mismo no está de acuerdo con el alto grado de especialización alcanzado por los técnicos de ese país.

En efecto:

1º) No existe un sistema flexible de factores para evaluar el Boletín de Méritos. Resulta ilógico el exclusivismo de la calificación especial y la antigüedad. Además, todas las carreras se han homogeneizado en cuanto a la selección y el reclutamiento de su personal lo que no se ajusta a su diferente nivel de formación, complejidad y responsabilidad.

2º) La elección final la efectúa el Presidente por antigüedad (puesto que se basa en la quintuple); en el balance este factor es decisivo, por lo que no importa un principio de mérito.

3º) Expresa Beatriz M. de Souza Wahrlich, (1) citando al Diario "Correio da manha":

"En teoría tenemos el sistema de mérito. Pero los cargos de mayor responsabilidad que requieren competencia y experiencia, son provistos por otro sistema, que no es el mérito, sino de confianza.

Todo el mundo sabe eso y en consecuencia todo el mundo revela tan poca confianza en la administración pública brasileña".

El acceso a los puestos altos de la carrera no está de acuerdo con el ordenamiento técnico dado a la misma, puesto que prevalece, sin excepciones, el criterio político.

De acuerdo a los tratadistas locales es necesario encarar que el sistema de carrera, posibilitado por la existencia de un plan muy interesante de clasificación de Cargos, constituya una protección efectiva para el funcionario y un medio que permita a la Administración contar con servidores especializados orientados por expectativas permanentes de nuevas responsabilidades.

(1) O sistema do merito na Administração federal brasileira (Revista do Serviço Público, Nº 76, agosto 1957), pág. 247.

5. — URUGUAY.

Antecedentes Jurídicos.

El principio de la carrera administrativa ha sido consagrado y reiterado por las últimas Constituciones Uruguayas. ⁽¹⁾

Su organización abarca a todos los funcionarios de la Administración Central sin más excepciones que los funcionarios de carácter político y los de particular confianza.

Como corolario de la carrera administrativa surge la doble protección que se dispensa al funcionario: la inamovilidad y el derecho al ascenso. El decreto ley N° 10388 del 13 de febrero de 1943 que estructuró el Estatuto de los funcionarios dependientes de la Administración Central dedicó el capítulo III al régimen de Ascensos. Posteriormente se dictaron una serie de leyes con referencias indirectas al ascenso, entre las cuales deben citarse la ley 11.490 del 18 de setiembre de 1950 (art. 75), ley 11.923 del 27 de marzo de 1953 (arts. 18, 19, 20, 24) y, finalmente, la ley N° 12.801 del 30/11/60 que establece una nueva estructura del Presupuesto de Sueldos de la Administración Central.

A efectos de mayor simplicidad, vamos a coordinar los aspectos legales antes mencionados.

A) El incremento de Haberes.

En el sentido técnico del término no existe en el Uruguay. Sin embargo, debe mencionarse que el texto legal del 30/11/60 estableció una serie de normas sobre sueldos Progresivos por Escalafón, que pueden conceptuarse como una modalidad del incremento automático, limitado en el tiempo y sujeto a una serie de restricciones.

Las características más salientes de este sueldo progresivo son las siguientes:

- 1º) No modifica la jerarquía del funcionario, la cual queda determinada en cada caso por la categoría y grado del cargo en el respectivo escalafón;
 - 2º) Los aumentos progresivos se liquidan cada dos años, con excepciones:
- a) Suspensión cada vez por un año, "si en el bienio anterior el funcionario hubiera sido objeto de sanciones por causas graves que, a juicio

(1) El artículo 57 de la Constitución de 1934, recogido por la de 1942, asignaba al Estatuto del funcionario la determinación de las reglas del ascenso.

Los artículos 60 y 61 de la Constitución de 1952, establecen la carrera administrativa y el reconocimiento del derecho al ascenso. La falta de reglamentación del derecho al ascenso no impide la aplicación del mismo en virtud del artículo 332 de la Constitución de la República.

de la junta de calificación respectiva, designada por el Poder Ejecutivo o por autoridad competente, dieran mérito para adoptar esa medida" (art. 38).

b) Si el funcionario pasa a ocupar un cargo superior al actual, o en otros términos, si obtiene una Promoción, recomenzando el cómputo a partir de la nueva categoría, a contar del 2º año civil de su ingreso a la categoría.

3º) Si el funcionario no recibe incremento de haberes en cuatro años por haber agotado su cuota de progresivos o no haber tenido Promociones, se le liquida una cuota extraordinaria, igual a un Progresivo, según su escalafón y categoría.

4º) La extensión en el tiempo del progresivo está limitada a la categoría y al grado. Para el escalafón administrativo, en la categoría inferior (grado 1), se llega hasta cinco progresivos bienales, con un mínimo, para la categoría superior (grado 18), de un Progresivo. El escalafón técnico-profesional, tiene un máximo de tres Progresivos y el Escalafón de Personal Secundario o de Servicio tiene un máximo de seis progresivos para la categoría II (grado 7), no contando con progresivos los dos grados más altos de la categoría máxima.

5º) El escalafón militar consta de un Progresivo especial en base a la antigüedad (o sea los años de servicio efectivo prestados en forma continua o alternada en una misma rama de actividad), con un máximo de 24 acumulaciones a partir de lo cual el sueldo progresivo se mantendrá constante.

6º) El servicio exterior percibe un incremento bienal de cien pesos con un máximo de cinco progresivos. ⁽¹⁾

Puede observarse que se trata de un incremento de haberes muy especial que sólo toma en cuenta la antigüedad funcional, es decir que se acredita al servidor por el sólo transcurso del tiempo. Como su fin es el ajuste del sueldo a la categoría del funcionario, está limitado, en algunos casos a apenas dos años de vigencia.

Hubiese sido más lógica la implantación de un sistema similar al francés, incluso contando con la limitación de expectativas, pues, en tal caso, se estimula la moral de los funcionarios mejor calificados, los cuales pueden acortar el plazo para recibir su progresivo. Es de anotar, sin embargo, que el artículo 176 de la actual ley de sueldos, expresa que el Poder

(1) Este detalle ratifica que el sentido del progresivo es más que una expectativa constante de progreso y adecuación de salarios al costo de vida, un ajuste de categoría y escalafones.

Ejecutivo deberá elevar al Parlamento en fecha fija ⁽¹⁾ un proyecto de compensación por antigüedad para todos los funcionarios públicos comprendidos en la ley de sueldos y a partir de la fecha de ingreso a la Administración Pública.

No se contempló la posibilidad de considerar junto a la antigüedad, la calificación funcional, lo que hubiese representado un paso más efectivo en la consolidación de la carrera administrativa.

B) *El régimen de Promociones.*

En el Uruguay existen todas las autorizaciones constitucionales y legales para estructurar una eficiente carrera administrativa, provista de las formas y fases de protección que la misma dispensa al funcionario. El texto constitucional, con su preeminencia normativa, ha facultado un ordenamiento jurídico que, por ausencia de reglamentaciones, aun no se ha hecho efectivo. El propio estatuto del Funcionario, anterior a la actual Constitución, dispone una serie de principios y normas sobre los derechos fundamentales de los funcionarios. Sin embargo, esas normas no han encontrado su vía de funcionamiento, por la misma razón: carencia de reglamentación. Esta situación no ha obviado al funcionario la canalización y presentación de recursos contra las violaciones de la Administración.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, último órgano decisorio en materia de recursos, ha fallado declarando nulos determinados artículos del actual estatuto (7 y 12) que se consideraban contrarios al principio de la carrera administrativa. La Constitución y las leyes no han encontrado eco en la Administración. Debe encararse la formación y estructuración de un programa flexible de Promociones. En el capítulo anterior hemos tentado la organización de un Plan que, en cierto modo, recoge la experiencia de algunos países. Puede constituir una base, un punto de partida. Veamos ahora la actual concepción del Ascenso.

1º) *Alcance del concepto.*

1º) La ley de sueldos del 30/11/60 (art. 32) expresa que el ingreso a un categoría superior, cualquiera sea el sueldo progresivo alcanzado, sólo podrá hacerse por la vía de la promoción, siguiendo la escala jerárquica.

La ley estipula que el ascenso implica cambio de funciones, mayor dignidad y jerarquía en el escalafón, de allí que, en todas las promociones debe mencionarse la denominación, escalafón, categoría, grado y característica presupuestal del nuevo cargo. El derecho al ascenso está

(1) Esta fecha está fijada por la ley para cuando se presente el Balance de Ejecución Presupuestal, dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, que coincide con el año civil (art. 215 de la Constitución de la República).

previsto en todos los escalafones, entendiéndose por tales la agrupación de las diversas reparticiones y servicios en base al criterio de la similitud de funciones, constituyendo las diversas jerarquías administrativas.

2º) Pero no todos los funcionarios están amparados por el principio de la carrera: ésta consagra la inamovilidad del funcionario, pero la Constitución por su artículo 60 faculta a la ley la adjudicación de dos clases de excepciones: la primera es el régimen de amovilidad; la segunda se refiere a los funcionarios excluidos de los distintos escalafones. Se ha exigido un quorum especial en las Cámaras para la calificación de dichos cargos, pues en tal caso la discrecionalidad es incompatible con la propia noción de Administración.

La enumeración de tales cargos, llamados políticos o de particular confianza, es obra taxativa de la ley. Esta ha establecido últimamente ⁽¹⁾ el régimen de designación y cese directo de los mismos, en cualquier momento, por la sola voluntad del Poder administrador.

3º) Igualmente el derecho al ascenso está limitado, en general, a la misma categoría de funciones, no pudiendo pasarse de los cargos de vigilancia y de servicio a los administrativos y viceversa, si no es por concurso de oposición, ⁽²⁾ medida razonable, que, sólo puede ser resuelta en forma previa por la autoridad competente.

4º) Las vacantes existentes en los diversos grados y categorías del escalafón civil, deben ser provistas después de los 240 días y antes de los 300 de producidas. Los cargos administrativos correspondientes al último grado del escalafón son suprimidos al producirse su vacancia, ya sea por ascenso o por cualquier causa. ⁽³⁾

2º) *Medición del Ascenso.*

El sistema vigente en el Uruguay no posee el carácter flexible que es de reclamar en todo régimen dinámico de promociones.

Se utilizan muy pocos factores, con aplicación general, sin distinguir ni diferenciar la variedad de cargos, ni de escalafones, salvo para el escalafón técnico.

Los factores giran alrededor del concepto de antigüedad calificada. ⁽⁴⁾ Esta expresión, propia de la administración uruguaya, computa la combinación entre antigüedad simple y concurso, sea de méritos o de oposición.

⁽¹⁾ Artículo 145, ley de sueldos del 30.11.60.

⁽²⁾ Art. 11, ley 10.388.

⁽³⁾ Art. 70, ley del 2.7.49, artículo 75 de la ley del 18 de setiembre de 1950, art. 19 de la ley del 27 de marzo de 1953 y 136 y 137 de la ley del 30.11.60 (12802).

⁽⁴⁾ Artículos 7º y 8º ley 10.388 (13.2.943); 75, in fine, de la ley 11.490 (18.9.950); 20, de la ley 11.923 del 27.3.53; 11 de la ley 12.276 del 17.2.56 y 143 de la ley 12.802.

Originalmente, el artículo 7º del estatuto del funcionario, estipulaba que el Poder Ejecutivo estaba facultado para hacer la clasificación de los cargos pasibles de ascensos y de los exceptuados.

Esta disposición contrariaba absolutamente la letra y el espíritu del artículo 61 de la Constitución de la República, hasta que últimamente quedó ratificado que sólo los cargos de particular confianza enumerados taxativamente por la ley, están fuera de la carrera administrativa de los funcionarios de la Administración Central.

Por lo tanto, la provisión de los cargos en base a la antigüedad calificada abarca a todos los escalafones del servicio civil.

Las principales características del Sistema de Medición son las siguientes:

a) Existen cuatro medios o factores de ascenso: oposición, méritos, designación directa y antigüedad.

1) La oposición se emplea para el ingreso a la Administración pública (salvo personal Secundario y de Servicio), y en todos los casos de ascenso previstos por el art. 11 de la ley del 17/2/56, es decir cuando las autoridades consideren viable su aplicación en virtud de equilibrio de antigüedades calificadas.

2) En el mismo sentido, el concurso de méritos ⁽¹⁾ se emplea para la adjudicación de todos los cargos pero fundamentalmente del escalafón técnico, salvo disposiciones de leyes especiales o preferencia de la autoridad nominadora por el concurso de oposición.

3) La designación directa sólo puede reservarse para los cargos de particular confianza e inspectivos (art. 145, ley de sueldos del 30/11/60), con carácter amovible y los empleos de vigilancia o de servicio (ley 10.388, artículo 20, inciso E). Sin embargo, existe otra forma de designación directa, que no implica ascenso, y es la provisión interina que debe recaer en los funcionarios que posean la idoneidad y condiciones legales necesarias para ocupar el cargo superior, pero que sólo da lugar —a partir de los 210 días de acefalía— a la liquidación de la diferencia de haberes. ⁽²⁾

4) Finalmente, la antigüedad simple es, prácticamente, el factor decisorio ante la ausencia de normas reglamentarias. En su aplicación sólo se ajusta con determinados índices como ser la asiduidad y la conducta

(1) El artículo 4º del Estatuto del Funcionario (13.2.43) define al mérito, a título enunciativo, como todo trabajo de carácter científico publicado u obra científica realizada, que se relacione con la actividad a cumplir, o función técnica, o actividad desarrollada en cualquier dependencia del Estado debidamente calificada por la autoridad correspondiente.

(2) Artículos 59 y 60, ley de sueldos del 30.11.60 (Nº 12.801).

funcional, complementados por la aptitud para el cargo, en cuyo caso se recurre a la foja de servicios del funcionario.

Concretando, en la práctica, la norma reiterada de que los cargos vacantes que dan lugar a ascensos serán provistos por antigüedad calificada y en caso de igualdad de derechos, por concurso de oposición, ⁽¹⁾ se ha visto relegada por ausencia de reglamentación de las disposiciones legales que consagran la misma.

b) De acuerdo al Estatuto del funcionario ⁽²⁾ los ascensos deben efectuarse dos veces al año, en las oportunidades que fije el Poder Ejecutivo. Esta disposición, de gran importancia en la expectativa del funcionario, no se cumple por factores políticos, a tal punto que muchas veces debe reclamarse por los propios interesados el cumplimiento de la misma. Los jerarcas ⁽³⁾ de las distintas reparticiones confeccionan las listas de Promociones para ser sometidas a la aprobación del Poder Ejecutivo.

3º) *El Contencioso del Ascenso.*

a) El decreto original había previsto que el Directorio del Estatuto del funcionario (D. E. F.) era el encargado de velar por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que el mismo debía proyectar.

Esta situación no ha podido ser cumplida hasta la fecha por un incomprensible desinterés del Poder Administrativo.

b) Resulta entonces que contra las resoluciones administrativas que afecten los derechos de los funcionarios se pueden entablar los recursos administrativos de reconsideración, ante la propia autoridad de la decisión, y de apelación, ante la autoridad jerárquica superior. Ambos recursos deben interponerse conjuntamente y en forma subsidiaria. En último caso resta la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo la cual no podrá ejercitarse si antes no se ha agotado la vía administrativa, mediante los recursos correspondientes. ⁽⁴⁾

4. — *Conclusiones:*

La administración uruguaya debe proceder al cumplimiento de la exigencia constitucional de la formación integral de la carrera. La ejecución de las medidas tendientes a su establecimiento implica dar efectividad

(1) Artículo 11, ley del 17.2.56 y 143 ley de sueldos del 30.11.60.

(2) Artículo 13, ley 13.2.43.

(3) El artículo 181, inciso 5 de la Constitución, indica que compete a los Ministros "proponer el nombramiento o destitución de los empleados de sus reparticiones".

(4) Artículos 317, 318 y 319 de la Constitución de la República y 24 del Decreto-ley 10.388 del 13.2.43.

al crédito amplio que a favor del funcionario y de su expectativa ha abierto la Constitución de la República.

A grandes rasgos se imponen dos géneros de tareas:

A) Creación de la Dirección General de Servicio Civil con el fin de organizar una política coherente de la función pública, velar por el desarrollo de la carrera y el perfeccionamiento de los Servidores.

B) Consagración integral del principio del mérito.

Los aspectos básicos del Programa serían:

- a) Clasificación y evaluación de cargos, de carácter técnico-realista;
- b) Ingreso basado en la eficiencia;
- c) Incrementos automáticos y graduales remuneración en base a la antigüedad y a la calificación;
- d) Creación de un programa flexible de promociones:
 - 1) Oportunidades adecuadas de Promoción en todos los niveles;
 - 2) Aplicación amplia de factores de medición para cada nivel con el fin de evaluar las mejores aptitudes y potencialidades para los puestos superiores.
 - 3) Programas de formación, entrenamiento y capacitación de los funcionarios similares a los aplicados por la escuela Nacional de Administración Pública francesa, por los EE. UU., Inglaterra, Italia, etc.
 - 4) Coordinación de los regímenes de ascenso de la administración Central, con los Entes Autónomos, Servicios descentralizados y Gobiernos departamentales;
 - 5) Extensión del derecho a la competición a todos los funcionarios públicos, sean o no de la repartición de la vacante, siempre que lo reclame la eficiencia y el interés general del servicio;
 - 6) Creación de un sistema ágil para la recepción, análisis y evacuación de las reclamaciones, de carácter Paritario, con representación de las agremiaciones de funcionarios, aspecto humano de las relaciones entre la administración y sus servidores.

Los dos apartados son complementarios. ⁽¹⁾ De nada vale la creación de una estructura jurídica eficiente si no se dispone de posibilidades para hacer cumplir las normas, tanto en el orden antecedente, como en el concomitante y subsiguiente, con el marco de coercibilidad propia que es imputable a todo organismo rector de carácter superior.

(1) El problema de la carrera y el régimen de Promociones ha sido enfocado en el transcurso de este trabajo. El servicio Civil será objeto de un estudio, por el Instituto de Administración Pública de la Facultad de C. E. y de Administración de Montevideo.

BIBLIOGRAFIA

- Alford L. P. y Bangs J. R.: Manual de Producción.
Barnard Chester: The Functions of the executive.
Carvalho Edgar de: Estatuto de los funcionarios de la P. D. Federal.
Campbell G. A.: The Civil Service in Britain.
Cavalcanti T.: O funcionario publico e o seu estatuto.
Comissão do Plano de Classificação de Cargos: A Classificação de Cargos e a revisão dos níveis de vencimento do funcionalismo Civil da União.
Dardeau Viera A.: Como clasificar cargos.
Fayol H.: Administración Industrial y General.
Federal Personnel Manual: Executive order 9830, EE. UU.
Flanagan J.: Use and abuse of intelligence tests. Public Adm. Review. V. 22, enero 1961.
García Pascual P.: El Ascenso de los funcionarios. Documentación Administrativa, N° 2.
Gallo V.: El Ascenso en la Función Pública. Revista Argentina de Ciencias Políticas.
Ghiselli E. y Brown C.: Psicología Industrial.
Gilbreth F. B. y Gilbreth L. M.: The three position Plan of Promotion.
Gregoire R.: Guía para establecer un estatuto de Personal en las Administraciones civiles del Estado.
Herring E. P.: Public Administration and the Public interest.
Katz D.: Morale and motivation in industry.
Knowles W. H.: Principios de Dirección Industrial.
Lilar Albert: La Reforma administrativa belga. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, N° 1, 1959.
Laso Gregorio: El sistema de Calificación de los funcionarios Públicos. Documentación Administrativa, N° 23.
Mosher W. E., Kingsley D. y Stahl G. O.: Administración de Personal en el Servicio Público.
Muñoz Amato P.: Introducción a la Adm. Pca. Tomo II: Administración de Personal.
Molitor A.: Théorie générale de l'Administration Publique.
Newman W. H.: Administrative Action.
Owens R.: Manual de organización y administración de empresas industriales.
Pfiffner J.: Public Administration.
Pond y Bills: Intelligence and clerical Jobs.
Siguan Miguel: La selección para el ingreso en la Administración Pública - Documentación Administrativa N° 26.
Simon H., Smithburg D. y Thompson V.: Administración Pública.
Souza Wahrlich Beatriz M.: O Sistema do mérito na administração brasileira (Revista do Serviço Publico, N° 76).
Strong E.: Psychological aspects of business.
Vedel G.: La remuneración de los cuadros Superiores de la función pública. Documentación Administrativa, N° 2.
Waite William: Personnel Administration.
Waldo Dwight: Teoría política de la Administración Pública.
Watson J. R.: Principios básicos de la Dirección de Personal en la Administración Pública. Documentación Administrativa N° 26.
Waterfield P.: The recruitment of the Administrative Class. Public Administration Review.
White L.: Introduction to the Study of Public Administration; Government Career Service.
Yoder Dale: Personnel Management and industrial relations.