



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION

Instituto de Administración Pública

Selección de Temas sobre Administración Pública

TOMO XI

**Herramientas Básicas
en la Administración del Personal
del Servicio Público**

ROBERTO MEXIGOS VITALE

MONTEVIDEO

1961

INDICE GENERAL

Preámbulo	Pág. 7
-----------------	-----------

CAPITULO I

Proceso de la protección del funcionario y la organización de la Carrera Administrativa:

1.— Paralelismo y Diferenciación del proceso Evolutivo del trabajador privado y el funcionario público ...	9
2.— La afiliación partidista y el amiguismo	11
3.— El sistema del mérito y sus principios reguladores ..	12
4.— La carrera administrativa y los incentivos materiales, personales y administrativos	14
5.— La clasificación de Cargos y la Evaluación de Tareas. Correlación de Conceptos	16

CAPITULO II

La Clasificación de Cargos:

1.— Introducción y Necesidad	19
2.— Perspectiva histórica	21
3.— Definiciones:	
A) Planteamiento teórico	21
B) Definiciones propiamente dichas	23
C) Aspectos prácticos	25
4.— El objeto de la Clasificación:	
A) Concepto de Cargo	26
B) Dinámica del Cargo	27
C) La pirámide de la Clasificación	28
5.— Nivel Magisterial y Clasificación	29

6.— Métodos de Clasificación:	
A) Generalidades	30
B) Planes de Clasificación:	
1) Desarrollo	31
2) Ejemplos de planes:	
Estados Unidos	34
Inglaterra	36
Francia	38
Brasil	39
Uruguay:	
a) Antecedentes	40
b) Situación actual	42

CAPITULO III

La Evaluación de Tareas:

1.— Concepto	47
2.— Historia	48
3.— Limitaciones	49
4.— Métodos o Planes de Valuación:	
A) Generalidades	50
B) Planes concretos:	
1) Jerarquías u ordenamiento	51
2) Clasificaciones	52
3) Por Puntos:	
a) Concepto	52
b) Aplicación	54
4) Comparación por Factores	55
5.— Juicio Sumario	55

CAPITULO IV

Calificación de Eficiencia:

1.— Precisión	57
2.— Definición	58
3.— Los prejuicios de la Calificación:	
A) El enfoque de la Subjetividad	60
B) Los errores de la Calificación:	
1) Constantes	62
2) Reflejos	62

4.— Desarrollo y Aplicación del Plan de Calificación .	63
A) Consideraciones generales:	
1) Ubicación del plan en la Administración .	63
2) Instrucción y programas de Adiestramiento	64
3) Procedimiento de la Calificación	67
B) La elección del Método, Clasificación	70
—Evaluación Comparativa. Métodos de Graduación	71
—Evaluación de Eficiencia:	
1) Escala de Calificación	72
2) El método de Thurstone	74
3) Elección forzosa	75
4) Elección forzosa con Apreciación de Eficiencia	75
C) El Boletín de Calificación:	
1) Características mensurables	76
2) Puntuación y Ponderación	78
3) El modelo adecuado	79
D) El trámite de la Calificación:	
Aspectos antecedentes	86
Aspectos concomitantes	87
Aspectos finales	87
5.— La Calificación en algunos países:	
Estados Unidos	88
Brasil	89
Francia	90
Uruguay:	
I El orden legal básico	92
II Consideraciones Prácticas:	
1) Generalidades	94
2) Método	94
3) Boletín	94
4) Trámite	95
III Conclusiones	95
Bibliografía Consultada	97

P R E A M B U L O

Con mucho entusiasmo se ha recalcado en los últimos años que toda Administración es administración de Personal, pues los problemas administrativos se pueden, en sus factores integrantes (previsión, organización, coordinación, mando y control), reducir en última instancia a elementos humanos. No entramos a polemizar con este sentido amplio y generoso del concepto, pero reconocemos que el mismo nos permite comprender, captar y admitir la preponderancia de los problemas humanos en la Administración, sea privada o pública. Nuestra intención ha sido basarnos en las investigaciones científicas y en los aportes de los estudiosos del campo privado para tentar el traslado al campo público de algunas de esas inquietudes positivas con el mismo enfoque de dignidad humana y productividad.

En el terreno público la función administrativa básica es atraer, capacitar y retener en el servicio al personal más apto, con el fin de crear un cuerpo de servidores satisfechos, en cooperación leal y eficiente con el gobierno. Atracción, capacitación y retención, son los tres pilares fundamentales de la carrera administrativa. Pero, cualquiera de ellos, presupone un enfoque bilateral, no sólo en el marco del funcionario, sino simultáneamente del servicio.

La atracción presupone incentivos. Por un lado, el funcionario actúa de acuerdo a su escala prepotencial de necesidades en la cual se reconoce, unánimemente, que las gratificaciones financieras, sociales y morales ocupan una posición de relevancia. Por otro, el Estado le ofrece la protección que significa la estabilidad de una función, condicionada al rendimiento eficiente del mismo funcionario en la tarea que se le confía.

La retribución debe ser adecuada a las necesidades del funcionario, pero sujeta a la fórmula de la equidad administrativa la cual supone obligaciones bilaterales.

En su carácter dinámico, la Administración debe buscar siempre la eficiencia. Para lograr plena o medianamente este objetivo, debe adiestrar al personal, con el fin de que adquiera no sólo capacidades y conocimientos, sino confianza y respeto, mayor entusiasmo por la tarea y rendimiento crecientemente. Esta labor educativa habilita para el progreso material y social.

La actividad magisterial de la administración se ha concretado recientemente. Como decía Dale Carnegie, es necesario ganar amigos y leales colaboradores antes que vender friamente una idea. La actividad administrativa puede ser encarada como una gestión de venta, pero bajo el marco de las Relaciones Humanas. Sólo la oportunidad y el ofrecimiento de medios o posibilidades de superación al funcionario determinan, como contrapartida, el reconocimiento de éste y su satisfacción por la existencia de una comunidad de intereses con el Estado.

Es necesario a efectos de que la Administración pueda cumplir con éxito su programa de Personal, dotarla de todos los medios conducentes al cumplimiento adecuado del mismo, tanto desde el ángulo material, como en el formal. La organización, la planeación y el control, por el que se manifiestan los medios materiales, requieren fondos. El análisis formal requiere técnicas y procedimientos. Tanto uno como otro aspecto se originan aun antes del ingreso del funcionario a la Administración, aun antes de su reclutamiento, y lo siguen en su desarrollo productivo hasta su pasividad.

La aptitud para el Cargo, sólo se traduce y materializa por un buen sistema de clasificación y evaluación de tareas, con objetivos claramente delineados; la capacidad activa en el servicio, se mide por la eficiencia y la estabilidad, doble juego de intereses opuestos, que se procesan y analizan evaluando el rendimiento y abriendo las puertas de la responsabilidad y el progreso a los más capaces y a los más eficientes, igualadas para todas las oportunidades de capacitación y adiestramiento.

Estos tres aspectos, clasificación, evaluación y calificación de eficiencia, traducen la manifestación dinámica del Estado frente al problema administrativo, que, como tal, es de relaciones humanas; los trataremos en el transcurso de este trabajo, bajo el doble enfoque exigible: el funcionario y el servicio.

CAPITULO I

PROCESO DE LA PROTECCION DEL FUNCIONARIO Y LA ORGANIZACION DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

1) PARALELISMO Y DIFERENCIACION DEL PROCESO EVOLUTIVO DEL TRABAJADOR PRIVADO Y EL FUNCIONARIO PUBLICO

Si en el campo productivo empresístico el análisis del factor humano y su gravitación tiene muy poca antigüedad, más recientes aun son los mismos estudios aplicados a la Administración Pública. Sin embargo creemos que, tanto en uno, como en otro aspecto, pueden perfectamente distinguirse una serie de etapas o fases:

1a. ETAPA: El Taylorismo y la organización científica del trabajo. La primera década de nuestro siglo ha asistido a un proceso que trillado profundamente en sus agitados albores tiene en los momentos actuales muy débiles defensores. Se ha dicho, con razón, que si Taylor no hubiera existido habría sido preciso inventarlo, por la función histórica de su doctrina y porque aun colocando el elemento humano después del elemento técnico, debemos convenir con Ricciardi ⁽¹⁾ “que de su obra se obtuvieron, además de muchas consideraciones sobre su particular personalidad, dos juicios inventables: el primero, que había aplicado con seguridad y, por fin, con intolancia su idea y, segundo, que la había aplicado con una completa ausencia de comprensión de la naturaleza y de las razones humanas”.

El movimiento conocido con el nombre de “organización científica del Trabajo” cubre el período transcurrido desde el comienzo de 1900 hasta, prácticamente, 1927, en que se avecinaba la gran crisis de la época.

2a. ETAPA: Como aspecto intermedio y reacción al taylorismo surgió la revalorización del factor humano y la determinación precisa de su presencia en el proceso productivo, de allí que de inmediato se precipitó la

(1) La Dinámica de la Dirección, pág. 89. Edic. Rialp. Madrid, 1959.

3a. ETAPA: las relaciones humanas y el orden social. Se advierte la presencia de la investigación científica con sus determinantes básicas de progreso de la organización, por lo que el objetivo esencial es que la misma "no sólo sea eficaz desde el punto de vista técnico y económico, sino al mismo tiempo satisfactoria para los individuos y los grupos que la forman".

El campo de acción era tan virgen que una nueva profesión surgió en forma nítida, el experto en Relaciones Públicas, ya que, en la opinión de Wright "no eran estos un empleo para unos pocos profesionales: la Dirección administrativa traza la política, el estado mayor y los empleados la ejecutan. Cuando ambos elementos trabajan armoniosamente, las relaciones públicas tendrán fundamento" (1). Taylor, estaba ya en el pasado (2) sin embargo lograr esa armonía fué difícil, a tal punto que en el escenario público, aún en nuestros días, la concreción es muy relativa.

En el campo privado, desde el comienzo de la era industrial con el advenimiento de la maquinaria y las nuevas fuentes de energía, los problemas laborales se fueron cada vez más acentuando, pasando de las jornadas indefinidas, con la explotación de hombres, mujeres y niños, a la época actual, en que, prácticamente, estamos asistiendo a un giro de 180°, con el trabajador protegido por una legislación social y laboral ilimitada rodeado por toda serie de leyes, determinando un proceso cuyo fin no podemos estimar. (3)

Debe admitirse entonces que la situación ha variado completamente, contribuyendo cada factor en su medida, la presión por reacción colectiva de los obreros, la legislación estatal impulsada por diversidades ideológicas, políticas, morales y religiosas y los propios patrones, a veces impotentes, en su inercia, ineptitud y desamparo, llamando insistentemente en su ayuda al Poder Étatico.

En el campo público el proceso, si bien diferente, tuvo su similitud: situados en su origen los dos factores en posición desigual o desequilibrada, el Estado hizo prevalecer su superioridad frente al trabajador y éste, evidentemente, estaba exento de medios para ejercer su presión o su protesta, ni siquiera organizado en forma colectiva, pues por encima del propio Estado no había nadie que tutelara o amparase sus demandas y sus aspiraciones.

(1) J.H. Wright y B. H. Christian "Public Relation Management". N. York, 1949, pág. 3.

(2) Ver Gardner y Moore, Relaciones Humanas en la Empresa, pág. 17. Con respecto a Taylor decía Lindall Urwick: "que su idea era válida y que la sostuvo con profunda integridad, sea en lo que concernía al bienestar de la sociedad humana, a la cual él miraba antes que a su honradez científica particularmente excepcional". (Urwick L. y Brech E. The Making of Scientific Management).

(3) En el campo industrial este proceso inverso se conoce con el nombre de reacción por presión. A la fuerza o presión de la gran Empresa reacciona el trabajador determinando su unión la formación de Sindicatos.

Así fue perdiendo jerarquía el núcleo de funcionarios y, como consecuencia, el servicio en sus distintas manifestaciones se encontró cada vez más resentido y desajustado. Los problemas de la neutralidad y la distinción tradicional entre política y administración se hicieron cada vez más sensibles:

“El servidor civil no debe tomar decisiones sobre valores sociales y abstractos sino simplemente poner en práctica la voluntad del Estado, que ha sido ya formulada políticamente por los cuerpos legislativos”.

2) LA AFILIACION PARTIDISTA Y EL AMIGUISMO

Como corolario surgió la “afiliación partidista y la lealtad de programa”. Aunque hoy nos parezca una falacia y sean muy pocas las voces que se dejan oír pidiendo abiertamente que los cargos gubernamentales se den por lealtad al partido, tuvo esta teoría su vigencia y actualidad. ⁽¹⁾

La teoría Jacksoniana es el ejemplo histórico más conocido. Su aplicación se efectuó con el pretexto de defender la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, argumento empleado por Andrew Jackson en el mensaje anual de su primera presidencia: ⁽²⁾

“En un país en que los cargos públicos se han creado exclusivamente para el beneficio de todo el pueblo, ningún hombre tiene más derechos que otro a permanecer indefinidamente en un cargo público. Esos cargos no se han creado para mantener a un hombre determinado a expensas públicas”. ⁽³⁾ Silogístico y medular razonamiento, pero sólo en apariencia.

La teoría Jacksoniana no fue otra cosa que un derivado del sistema de las recompensas partidarias, puesto que en el fondo suponía que las simpatías e inclinaciones de una persona hacia un determinado programa gubernamental se pueden definir de acuerdo a la filiación partidista”.

Ni siquiera la innovación que significó la absurda combinación de que los cargos podían llenarse en base al injerto de la lealtad al partido y la competencia o el mérito puede ser admitida como un índice del mejoramiento de las condiciones laborales en el campo público, por lo que las perspectivas a fines del siglo pasado no eran nada alentadoras. No se podía pensar en otras satisfacciones fuera del salario, el que en muchos casos era inferior al mínimo vital.

Pero los servidores del Estado se enfrentaban también a un agudo problema: el de la seguridad del puesto. Tal como expresan Simon, Smithburg y Thompson ⁽⁴⁾: “Un problema que sería preciso encarar si se abandona

(1) Simon, Smithburg y Thompson. Adm. Pública, pág. 310 y stes. Esapac.

(2) Año 1828 — Fue el 7° Presidente de EE. UU., iniciador de la “spoils system”, o política de los despojos.

(3) Simon, Smithburg y Thompson, ob. cit. pág. 312.

(4) Ob. cit. pág. 309.

el principio de la neutralidad, será el de la seguridad de los empleados que se encuentran ya desempeñando cargos, cuando acontece un cambio de partido en el poder. Un argumento vital contra el sistema de la "aprobación partidista" ha sido el que las personas realmente competentes evitan entrar al servicio público, si la seguridad de su cargo va a depender de la suerte de un partido político. En cambio si la aprobación partidista se requiere solamente para llenar los puestos vacantes, ¿dónde queda la seguridad de que los empleados públicos que un partido "hereda" cuando llega al poder, van a tener simpatías, por el programa del partido?. Sin duda nos encontramos cogidos en los cuernos de un dilema...".

El desaliento fomentado por el sistema de la recompensa partidaria y el patronazgo político con mayor o menor intensidad según el país, fue completado por los bajos salarios con que se retribuía a los servidores del Estado, hecho general en todos, por lo que el corolario lógico fue, hacia las primeras décadas del siglo, la formación de una masa abúlica, sin aspiraciones sociales, carente en su casi totalidad de los más elementales conocimientos técnicos.

3) EL SISTEMA DEL MERITO Y SUS PRINCIPIOS REGULADORES

Por entonces, la aparición y rápido desarrollo de dos factores fue fundamental para iniciar una era de progreso en el campo personal de la Adm. Pca. El 1º de ellos, la implantación del principio del mérito; el segundo, la iniciación de los estudios sobre clasificación y básicamente evaluación de Tareas. La investigación científica daba sus frutos.

Hoy ambas constituyen peldaños fundamentales de la carrera administrativa:

"La insistencia tradicional en favor de los principios de "mérito y de carrera", dice Muñoz Amato ⁽¹⁾, como los más altos de la jerarquía de valores de la administración de personal, nos obliga a reafirmar aquí la supremacía del principio del servicio público. Debiera ser innecesaria la salvedad pues el gobierno existe para servir al pueblo y en tal sentido han de orientarse todas las expresiones de la Adm. Pca. Con la subordinación indicada el principio del mérito es indispensable en la administración de personal de cualquier país, pues impone la obligación de conseguir y desarrollar a las personas más capaces en los respectivos cargos".

El sistema del mérito, al pretender que para cada cargo público se designe al candidato más capaz para desempeñarlo, busca el triple objetivo, claramente expresado por Smithburg y Thompson: ⁽²⁾

- a) Competencia; b) neutralidad; c) igualdad de oportunidades.

(1) Muñoz Amato P. Int. a la Adm. Pública, Tomo II, pág. 88 (F. de C. Ec.)

(2) Ob. cit. pág. 306.

El primer objetivo permitirá el ingreso de los más aptos y los más capacitados para cada función, haciendo justicia a los individuos, fomentando la práctica democrática, aprovechando y estimulando el talento, el adiestramiento y la inteligencia, siendo estos factores los determinantes de la mayor eficiencia del servicio gubernamental.

El principio de la neutralidad, puesto en duda y discusión en innúmeras oportunidades, debe ser definido como un intento en contra de la selección partidista y la adhesión o lealtad al programa de gobierno, pero, como establece Muñoz Amato: ⁽¹⁾

“No es posible pretender que los funcionarios sean neutrales en el sentido de esterilizar su sensibilidad normativa”, sino que es menester una base común de cooperación del funcionario y orientación proteccionista del gobierno, garantizando la permanencia en beneficio del servicio y el bienestar general. Debe establecerse que es deseable o imperiosa la aceptación de este principio, pues aun con su reconocimiento no han desaparecido las posibilidades del favoritismo y la persecución a los que no tienen o profesan lealtad partidista y el juicio de Simon, para EE. UU., puede repetirse literalmente para todos los países. ⁽²⁾

“No puede haber duda de que aun en el servicio Federal el “amiguismo” (es decir el sistema o hábito de escoger al personal basándonos en las recomendaciones personales o en muestras de amistades), desempeña un papel muy importante en la elección de los funcionarios”.

Finalmente, la igualdad de oportunidades de los regímenes democráticos, abre las puertas del gobierno a todos los ciudadanos, haciendo accesibles los cargos públicos, sin otra distinción que la mayor o menor capacidad para servir a los intereses generales de la colectividad y el mejoramiento de las gestiones públicas. ⁽³⁾

“El Gobierno tiene para con el pueblo, el deber de atraer y retener las personas más capacitadas que puedan conseguirse, a base únicamente

⁽¹⁾ Ob. cit., pág. 89

⁽²⁾ Por ejemplo, Simón, Smithburg y Thompson, ob. cit., pág. 312, indicaban que “puesto que cerca del 10% de la población de los EE. UU., trabaja para el gobierno, la oportunidad de competir por un empleo público es un derecho importante”. En el Uruguay, puede establecerse un juicio similar ya que en porción global el % de funcionarios de todas las ramas sobre la población es del orden del 12 %.

⁽³⁾ W. Mosher, D. Kingaley y O. G. Stahl, en Administración del Personal en el Servicio Público, pág. 6, indicaban que “podemos afirmar categóricamente que el espíritu, por no decir la letra, del sistema de méritos, exige la libre oposición siempre que esto sea factible. Si los mejores hombres han de servir al Estado, estos por lo general podrán destacarse de entre un gran número de solicitantes, únicamente mediante esta clase de prueba”. Más adelante, pág. 8 agregaba que “teóricamente, bajo el sistema de méritos, todas aquellas personas dotadas de ciertas aptitudes fundamentales son candidatos potenciales para el servicio público. Pero, en la práctica, nunca ocurre así y siempre hay muchas personas aptas que quedan fuera del área potencial de selección.

Este número varía según las condiciones del mercado de servicios, las actitudes del público hacia el gobierno y su empleo del personal, y muchos otros factores”.

de mérito y sin prejuicios de razas, política y religión" (Preámbulo, Reglas de Personal del Estado de Puerto Rico). (1)

El otro factor que, según nuestra opinión, tuvo repercusión evidente en la formación de la carrera administrativa, de su filosofía y de sus principios básicos, lo constituye según lo hemos expresado, la evaluación de tareas, cuyos primeros estudios, hace aproximadamente unos 50 años, por iniciativa de la Chicago Civil Service Commission, dieron verdadero impulso al estudio de las remuneraciones, de la selección y reclutamiento de nuevos funcionarios, de su promoción, determinando su verdadera ubicación dentro del servicio y estableciendo diferencias de tareas en base a la destreza, la responsabilidad y los requisitos propios de cada cargo.

4) LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y LOS INCENTIVOS MATERIALES, PERSONALES Y ADMINISTRATIVOS

4) Estas conquistas fueron dejando sedimentos sociales de diversa índole, permitiendo la conformación de una escala de satisfacciones del trabajador público, la cual difería en la ubicación de los deseos, con la misma escala estructurada para el sector privado.

Este aspecto lo analizaremos en los próximos capítulos, pero lo que nos interesa ahora puntualizar es el cambio existente en las relaciones de trabajo, en la situación jurídica, en el reconocimiento de determinados derechos a los funcionarios, a lo que ha contribuido no solamente la evolución social, sino la investigación científica.

Marshall Dimock, confirmando nuestras palabras indicaba:

"La investigación científica más reciente ha agregado lo que es probablemente el más importante descubrimiento en relación con los incentivos, en los últimos veinticinco años, a saber: que los grupos de trabajo responden más que a otra cosa a la solicitud sincera de la dirección administrativa. Este factor, en el cual hicieron énfasis Tead y Bernard, fue subestimado en otros tiempos en los estudios relativos al gobierno, principalmente porque este, como empleador y especialmente en organismos tan vastos como el gobierno federal norteamericano, demostraba característicamente poca solicitud por sus empleados. La razón se debe parcialmente al hecho de que el liderazgo departamental en la administración pública es notoriamente débil". (2)

La carrera administrativa resulta así la concreción deseada de los incentivos o estimulantes que afanosamente buscó Chester Barnard (3) en sus formas materiales, personales e institucionales o administrativos y, más

(1) Muñoz Amato, ob. cit. 170.

(2) Marshall Dimock y G. O. Dimock: Administración Pública, Tomo 3, pág. 333, Esapac.

(3) Chester Barnard: The function of the executive, N. Y. 1938.

recientemente, Ordway Tead (1) en su trabajo titulado, "Human nature in action". En efecto, ¿qué se entiende por Carrera administrativa? La Comisión de investigación del Personal del Servicio Público de los EE. UU. la definió como "una ocupación honorable que se comienza normalmente en la juventud con la espera de progresar en ella y se prosigue hasta a la edad de retiro".

El citado Simon indicaba que "el objetivo principal del establecimiento de la carrera administrativa es atraer y retener, en el empleo del gobierno, hombres y mujeres de talento y ambición". (2)

Si estamos de acuerdo en que la organización de la carrera es la protección máxima a que puede aspirar el funcionario, excluyendo el "amiguismo", la arbitrariedad y el favoritismo, por un lado, y estimulando la seguridad en el puesto, la igualdad de oportunidades y el mejoramiento económico paulatino del mismo, por otro, debemos igualmente coincidir que, por lo menos en el aspecto teórico, debe abarcar los cinco incentivos de que nos habla Marshall Dimock y que regulan y orientan el esfuerzo de los funcionarios en beneficio de la administración. Dichos cinco incentivos son otros tantos aspectos que trataremos de desarrollar en el transcurso de este trabajo: seguridad, prestigio personal, orgullo en el trabajo, gratificaciones financieras y la filosofía del servicio público o altruismo administrativo. (3)

La seguridad es un derivado del principio de la neutralidad; el prestigio personal (4) y el orgullo en el trabajo, el derecho al éxito y al correspondiente elogio se concretan en los sistemas de calificación y evaluación de tareas; finalmente, las gratificaciones financieras y el progreso material, nos enfrentan al problema de la remuneración, o incremento de haberes y al de la oportunidad para el progreso material, es decir a la promoción y al ascenso.

(1) Ordway Tead: *The Art of Administration*, N. York, 1951, capítulo 4°.

Puede estimarse que este proceso evolutivo adquiere aun más aceleración a partir de la 2ª guerra mundial. Como consecuencia inmediata de la misma se producen múltiples transformaciones sociales que imprimen el tinte del Reformismo a la Administración Pública. De hecho Dinámica Social y Administración toman senderos idénticos, influyendo en forma decisiva el progreso tecnológico y científico, las masas, los valores éticos y religiosos, etc.

(2) Simon, Smithburg y Thompson, ob. cit., pág. 323. Coincidente también Muñoz Amato, ob. cit., pág. 88, indica que: "La carrera profesional es un medio extraordinario de atraer, mantener y desarrollar individuos idóneos; pero cuando no se orienta hacia los principios de mérito para el servicio público, sus oportunidades y garantías se tratan más como intereses particulares que como instrumentos de bienestar general. Hasta llegan a socavar la eficiencia de la administración pública".

(3) Marshall Dimock: *The potencial incentives of Public Employment*, apartado de *American Political Science Review*, XXVII de agosto de 1933.

(4) El profesor Melville J. Herskovits en su obra *Antropología Económica*, realiza un concienzudo estudio de los incentivos y recompensas por las que trabajan los hombres en las sociedades o grupos y en las nuestras. Destaca que en tanto en unas como en otras existe un elemento común, el prestigio, una de las recompensas más importan-

Pese a los aportes científicos no creemos que el incentivo de las gratificaciones financieras ocupe un lugar secundario en la lista de incentivos. (1) Asistidos a un proceso inflacionario ilimitado, la adecuación del nivel de remuneración es una exigencia básica en toda carrera administrativa, aunque no por ello debemos admitir que constituya un excitante poderoso en el rendimiento del funcionario y el mejoramiento del servicio público. (2)

Debemos hacer constar la importancia de este aspecto; constituye una tarea de racionalización del trabajo, que conjuntamente con la mecanización y la automatización son los tres pilares básicos en el análisis del aumento de la productividad administrativa. (3)

5) LA CLASIFICACION DE CARGOS Y LA EVALUACION DE TAREAS. CORRELACION DE CONCEPTOS

Existen dos expresiones que se han empleado profusamente en la literatura contemporánea, que son clasificación y evaluación de tareas. Ambos conceptos han sido utilizados en sentidos diferentes, ya como sinónimos o bien como conceptos interdependientes. Evidentemente, de acuerdo a nuestra opinión, tanto clasificación de cargos como evaluación de tareas se compenetran mutuamente, se relacionan estrechamente, ya que si en su equilibrio dinámico, la primera vive y se transforma constantemente y ese mismo equilibrio depende de la justa y adecuada posición que cada cargo ocupe en el proceso administrativo, a su vez, para colocar a un cargo en una posición justa, hay que ponderarlo, pesarlo, evaluarlo y analizarlo, a efectos de atribuirle el valor que, en el ámbito de las relaciones personales, debe tener.

La relación es un factor de relevancia en el estudio de este problema, pues cuando un funcionario reclama y expresa que no se le remunera en forma justa, o no se le paga lo suficiente, es porque entiende que su asignación no tiene la diferencia pecuniaria correcta que debe mediar con otros cargos sean o no de su misma repartición.

tes a que puede aspirar un hombre. "Nada es tan cardinal, nada es tan vivamente apreciado, cualquiera sea el nivel de vida, como el reconocimiento de la habilidad de una persona y el grado de respeto y de reforzamiento de la posición social que lo acompaña (ob. cit., pág. 117, Fondo de Cultura Económica, 1955).

(1) La escala prevalente o pre-potencial que más se acerca a la realidad de las satisfacciones del funcionario la podemos representar por salario justo, estabilidad en el cargo, trato digno, progreso, tarea acorde con la vocación y aptitudes, reconocimiento, buenas condiciones de trabajo, buen ambiente físico y bienestar (Colonias de Vacaciones, Servicios médicos integrales, préstamos, clubs, bibliotecas, etc.).

(2) Chester Barnard: *The functions of the Executive*; capítulo II, Cambridge 1938.

(3) Beatriz M. de Souza Wahrlich en un trabajo publicado por la Revista de Servicio Público correspondiente a setiembre de 1959, destinado a informar al Congreso Int. de C. Administrativas realizado en Wiesborder (Alemania) respecto a los incentivos financieros, realiza el análisis de los distintos sistemas de gratificaciones, concesión de premios e incentivos y los aumentos de eficiencia de la administración, aconsejando el abandono de "condenables modalidades de incentivos en favor de aquellas conducentes al cumplimiento de los postulados de la técnica del personal".

Raimundo Xavier de Menezes ⁽¹⁾ con relación al aspecto analizado, decía muy acertadamente que “la evaluación y la clasificación de cargos se relacionan íntimamente, de tal modo que hoy no pueden ser ambas radicalmente separadas”. ⁽²⁾

Durante mucho tiempo no se llegó siquiera a percibir distinciones y los títulos permanentemente se confundían. Aun hoy, en la lengua inglesa, se encuentra con frecuencia, “Job Evaluation” como una acepción de Clasificación de cargos, (Pfiffner, Public Administration, pág. 309) y, en otros casos, ella está implícita en el proceso del análisis de funciones.

En este último sentido, entre los diferentes planes o métodos de evaluación de tareas, se menciona al de las clasificaciones que algunos autores lo llaman de agrupamiento u ordenamiento en clases, el cual no es otra cosa que definir ciertos grados o clases y agrupar las tareas en torno a los mismos, ubicándolas en su lugar, de acuerdo a los elementos de responsabilidad y dificultades que contengan. ⁽³⁾

Por estas razones es conveniente y necesario estudiar los dos aspectos, los cuales, lógicamente se vinculan directamente con el problema de la remuneración. ⁽⁴⁾ Podemos establecer que la piedra angular de la actual administración de personal radica en una eficiente organización de la clasificación de cargos y de la evaluación de funciones, herramientas complementarias, ya se considere a la primera como la generalidad y a la segunda como el desarrollo o viceversa. Lo cierto, lo de vital importancia, es delimitar y poner en evidencia la íntima relación entre ambos conceptos. ⁽⁵⁾

Es pues incontrovertible la correlación de clasificación y valuación de tareas. Pero la complejidad aparente de uno u otro aspecto, no debe ser

(1) Elementos de técnica de evaluación de cargos. D. A. S. P., 1958, pág. 39.

(2) El Seminario de Administración Pública celebrado en Montevideo, Uruguay, en octubre de 1955, recomendaba que “el sistema de clasificación de cargos debe estar basado en un análisis objetivo y una evaluación de los deberes y responsabilidades, así como en la determinación de los requisitos de capacitación, experiencia y otros factores de mérito que clasifiquen al individuo para el mejor desempeño de las funciones correspondientes...”

(3) Ver página 52.

(4) El profesor Donald B. Hayman, Sub-Director del Instituto del Gobierno de la Universidad de Carolina del Norte, en un artículo del Boletín de la Gerencia Administrativa, editado por el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, correspondiente a Marzo de 1958, N° 72, indicaba:

“Una clasificación de puestos sin un plan de retribución moderno y competente es de valor limitado. Por otro lado, un plan de retribución que no refleje las diferencias en deberes y responsabilidades de las distintas clases de puestos según un plan moderno de clasificación de puestos, es de valor limitado. El objetivo de “igual paga por el mismo trabajo” depende del plan de clasificación de puestos y del plan de retribución”.

Por consiguiente un plan de clasificación de puestos y un plan de retribución deben ser parte inseparable del programa de personal de un Estado o Municipio”.

(5) Ennor Carneiro, en un artículo de la Revista de Servicio Público, de agosto de 1954, pág. 29, establecía que “tres procesos de trabajo, tienen igualmente lugar durante

obstáculo para intentar su estudio e implantación en las diferentes administraciones. Lógicamente, las dificultades serán seguramente insalvables si los problemas que surjan no son precedidos de un plan inicial en el cual estén previstas las soluciones probables y las consecuencias y efectos que las mismas tendrán en el funcionario, en el grupo a que pertenece y en el servicio.

Como muy bien expresaba el Dr. Felix A. Nigro, no debe eludirse el estudio de la clasificación de cargos, pues un plan de esa índole constituye la espina dorsal de la administración de personal y del Servicio Civil y "sin esa espina dorsal la administración de personal no camina, no marcha, cojea como un lisiado". (1)

Pero a su vez, reiteramos, existe una creciente necesidad del ordenamiento de las remuneraciones por medio de un proceso de análisis y descripción de puestos, agrupación de los mismos y determinación precisa de sus valores en forma comparativa, como integrantes de una escala en la cual figuren los diferentes puestos clasificados en términos de dificultad, responsabilidad y atribución, lo que, en otros términos, constituye una evaluación de tareas.

Pasaremos a referirnos en los próximos capítulos a estos dos aspectos tan íntimamente ligados.

Parece razonable que en un futuro muy próximo la insistencia creciente de tratar al funcionario en forma positiva, como se ha hecho con el trabajador en el campo privado, determinará que cada individuo sea asignado a una especie o clase de trabajo desde la que pueda contribuir con su progreso constructivo, al mejoramiento del servicio y al beneficio de la comunidad. (2)

la elaboración inicial de un plan de clasificación: 1º) El análisis del cargo, operación inicial de un plan de clasificación: 1º) El análisis del cargo, operación inicial, a través de la cual se identifican y agrupan las funciones existentes; 2º) la especificación de clases, donde se definen las características distintivas del cargo y los requisitos de calificación exigibles para su aprehensión; 3º) Evaluación del cargo, destinada a aquilatar el valor relativo de los cargos existentes a fin de permitir la construcción de un esquema general, bien para indicar una competente ubicación en el mismo, de los cargos nuevos".

Análisis del cargo, especificación de clases y evaluación de tareas componen según este autor el Plan de Clasificación de Cargos. Es muy difícil que una Administración implante con éxito un Plan de Clasificación si no está precedido de un Plan de Evaluación de Tareas. Igualmente, como veremos, un Plan de Clasificación está destinado al fracaso si no se le complementa con un Plan de remuneración y viceversa. El error de muchos países es el enfoque unilateral de estos procesos íntimamente correlacionados.

(1) Esupac; Seminario de Servicio Civil, Clasificación de Cargos, pág. 23 y etes.

(2) En la Reforma del Servicio Civil, documento N° III, preparado por la División de Administración Pública de la Administración de Asistencia Técnica (Instituto de Adm. Pca., Montevideo, selección de temas de Adm. Pca., Tomo VII) se expresa que "debe insistirse en la necesidad de una cuidadosa selección de los funcionarios para colocarlos en las funciones que sean capaces de desempeñar. En última instancia, el cargo debe determinar el grado del que lo ocupa y nadie debiera ser designado para un cargo para el cual le falte competencia, y en tanto sea necesario antigüedad y experiencia..." (Pub. citada, pág. 90).

CAPITULO II

LA CLASIFICACION DE CARGOS

1) INTRODUCCION Y NECESIDAD

Muchas personas, en nuestros días, hablan del ocaso de la función pública. Un alto porcentaje de ellas acusa a los funcionarios de su poca valía, su ineficiencia, su falta de interés por el servicio. Sin embargo son pocas las personas que se han preguntado si el funcionario ubicado en su puesto, sabe lo que tiene que hacer y como debe hacer su tarea. Se ha dicho que resulta muy fácil indicarle cuanto es su retribución, pero el problema se complica, cuando debe hacerse la especificación analítica, clara y descriptiva de su propia tarea y si ella es acorde al salario recibido.

Fácilmente se infiere la importancia de este aspecto cuando el mismo se vincula estrechamente con la remuneración del funcionario, pero esta gravitación se ve incrementada cuando, como en este caso, van a surgir de la elaboración de un sistema y una técnica adecuada principios rectores que regularán la estabilidad y orientarán la situación de ese funcionario en el cargo, le proporcionarán un incentivo para realizar su trabajo al máximo de capacidad, estimulando su mejoramiento progresivo en base a su capacidad, méritos e idoneidad, contribuyendo con ello, en forma poderosa, a elevar jerárquicamente el servicio público. Esta es la labor de la Clasificación de Cargos

Los tratadistas coinciden en que presenta un triple interés:

A) Con relación al régimen de Retribución.

En las sociedades modernas las jerarquías funcionales están en íntima conexión con las jerarquías de los valores retributivos. El complejo problema de la adecuación de la técnica del cargo y la asignación se relaciona estrechamente con la Pirámide de clasificación, es decir la distribución jerárquica de los distintos niveles que componen la organización de Personal de una Administración. Distribuidos los cargos en los tres niveles clásicos (superior, medio o ejecutivo y auxiliar) es evidente que debe existir una correspondencia con la retribución de los mismos.

Una clasificación errónea, determina también una asignación errónea, pero, fundamentalmente, una distancia inadecuada entre el vértice (cargos superiores) y la base (cargos auxiliares) conduce al “aplastamiento de la jerarquía”, de acuerdo a la expresión de Georges Vedel.

Esta distancia que se denomina “abanico de los salarios” es una función de la clasificación de Cargos. Sólo un Plan uniforme y correcto posibilita la afectación de un salario justo a todos los funcionarios situados en un mismo nivel, evitando el riesgo de la influencia política, el patronazgo, el desprestigio, la impopularidad, permitiendo que a igualdad de competencia, actividad y responsabilidad, exista la misma asignación. Los niveles superiores o de mayor responsabilidad no tendrán que temer el cierre del abanico, ni los sectores inferiores o más numerosos tendrán que recurrir a la presión política para obtener un incremento de sus remuneraciones. La identidad entre clasificación de Cargos y Retribución es evidente.

B) Con relación al reclutamiento. Si difícil es el problema del reclutamiento, más complicado se torna cuando un gobierno carece de un adecuado sistema de clasificación de cargos.

Los errores que normalmente se producen se reducen al mínimo cuando los empleos están agrupados en categorías, según el nivel y la naturaleza de las funciones a las cuales corresponden.

En una repartición pueden existir muchas vacantes, con características muy diferentes. Todo radica en destinar a las personas que han pasado con éxito la prueba inicial del reclutamiento o que han cumplido los requisitos mínimos, (pruebas, tests, etc.) a algunas de esas tareas. Así, por clasificación, cada candidato con determinada cualidad, vocación o aptitudes se ubica en determinado trabajo, con preferencia en aquel desde el cual pueda prestar mejores servicios a la Administración, a la colectividad y a si mismo.

C) Con la organización de las carreras.

Los factores dinámicos que condicionan la carrera administrativa son el índice de crecimiento, la existencia equitativa de oportunidades de progreso en todos los niveles y una política adecuada de formación y capacitación de personal. Solo una adecuada clasificación de cargos permite la consagración del derecho al ascenso.) Es un aspecto previo de enorme gravitación. Puede afirmarse que las normas sobre ascenso no tienen validez, sin la existencia de una carrera. A su vez esta tiene condicionada su existencia al Plan de clasificación que flexible y justo acompañe el progreso administrativo. El ascenso (jerárquico) y la Promoción Horizontal, son derivados de un Plan de clasificación, que ofrece en todos sus niveles perspectivas definidas de progresos, permitiendo por el proceso automático de los niveles corregir las deficiencias o trabas que impidan la conceptualización de los funcionarios hacia los puestos superiores.

2) PERSPECTIVA HISTORICA

El problema de la clasificación de cargos adquirió su verdadera importancia y gravitación a partir de la segunda guerra mundial. ⁽¹⁾

Con anterioridad, la importancia práctica estaba en un plano secundario pues la oferta en exceso de mano de obra y la desocupación existente facilitaban el rechazo poco menos que automático de aquellos trabajadores con menor eficacia y condiciones. La guerra, con su demanda de potencial humano, tanto en la industria privada como en la oficial, determinaron que ya no se podía rechazar al obrero; era menester escudriñar alguna capacidad y adecuar los trabajos disponibles a la misma; había que encontrar una tarea desde la que pudiera desarrollar una contribución positiva a la sociedad. No se trataba de un problema de reclutamiento o de selección de personal, sino de clasificar o colocar a cada individuo en una tarea desde la que menos contribuyera individualmente al desperdicio del potencial humano, situación esta que se presentó con los trabajadores marginales, o sea aquellos que no resulta posible, en primera instancia, su adecuación a alguna actividad útil. ⁽²⁾

Las necesidades que aludíamos obligaron al análisis del "puesto adecuado para el hombre adecuado" y a la formulación de orientaciones que permitieran la coincidencia de la estructura de la organización ideal con la real, tanto en los medios iniciales, como en los intermedios y directivos.

Daremos algunas definiciones a efectos de una más clara comprensión del problema, haciendo notar que no se trata de encontrar diferencias en los autores, sino que, cada uno de ellos al enfocar el problema, aporta un elemento complementario y coadyuvante en la importancia de la Clasificación.

3) DEFINICIONES

A) *Planteamiento Teórico.*

Etimológicamente clasificar es ordenar conceptos, es decir disponer los objetos según sus semejanzas y diferencias en cierto número de grupos metódicamente distribuidos conforme a ciertas relaciones existentes.

(1) Solo desde entonces ha adquirido gravitación como problema diferente al de la remuneración o sea al tratamiento pecuniario que se dispensa al personal con iguales responsabilidades y funciones. Se cita, en este sentido, que hacia 1818, ya el Congreso de EE. UU., participaba de la intención de atenuar los perjuicios derivados de estos problemas, tal como lo expresa Paul V. Beller en *The Personnel Classification Board*.

(2) En Estados Unidos, por ejemplo, este problema presentó extrema gravedad e importancia. Era menester hacia 1945 liquidar las reparticiones de guerra, tarea que se encomendó al "Combined Chiefs of Staff" como paso previo para retornar al Bureau of the Budget. Al mismo tiempo había que buscar ocupación a miles de veteranos que retornaban a sus antiguos trabajos, situación que tuvo que afrontar la Comisión de Servicio Civil. Este panorama duró hasta 1950, en que la guerra de Corea determinó un nuevo reajuste del sistema federal de personal.

Para definir se requiere un género superior al objeto en cuestión y la clasificación de los objetos suministra tales géneros. Pero es menester buscar la diferencia específica y es de anotar que si la clasificación recoge todos los caracteres del objeto, ha de contener también diferencias propias, a efectos de asegurar una definición completa.

De acuerdo al criterio o de las razones que impulsan a la agrupación de los objetos, se pueden distinguir las clasificaciones *artificiales* y las *naturales*. Las primeras consideran solamente uno o algunos de los caracteres de los objetos, olvidando los restantes, pudiendo adoptar el criterio descriptivo (en base a la observación), genético (inspirado en la evolución del individuo) o mixto (asociando los dos criterios). La clasificación *natural* atiende a todas las propiedades de los objetos.

En otros términos, esta última es la que, reposando sobre una base concreta, parte de los caracteres totales de los objetos, conociendo sus relaciones y dependencias y establece ordenamientos sucesivos, cada uno con cualidades genéricas y diferenciales específicas; la artificial, a su vez parte de convenciones establecidas y se orienta por caracteres aislados según el fin a que se les destina.

Cada Ciencia, cada ramo de conocimientos, utiliza diariamente clasificaciones artificiales. Si en una disciplina intentamos ser eficientes la primer tarea a emprender es disponer el trabajo con método y sistematización. La propia definición de ciencia como "conjunto de conocimientos metódicamente dispuestos y sistemáticamente fundados" (1) avala el criterio seguido. Se podrían dar cientos de especies de clasificaciones, pero la que realmente nos interesa, es la clasificación natural de cargos. La propia evolución del organismo público que aportó la complejidad creciente en la estructura interna de los grupos civilizados obliga por insistentes reclamos a resolver el problema. La industrialización y la búsqueda del salario justo hicieron que la idea de la clasificación de cargos se generalizara en modo tal de figurar como instrumento indispensable para la perfecta realización de todas las etapas constructivas del proceso de la técnica de la administración y de las Relaciones humanas.

Muñoz Amato, (2) recalca en su obra básica, la importancia y también las dificultades que encierra la clasificación.

"Dada la enorme variedad de las funciones gubernamentales es indispensable que se establezcan clasificaciones para el tratamiento ordenado y equitativo del personal. Este tiene que catalogarse en una serie de grupos, según las respectivas condiciones de trabajo.

La completa individualización es tan imposible como la absoluta uniformidad y lo más corriente son las clasificaciones ambiguas, contra-

(1) Erich Becher, *Ciencias del Espíritu y Ciencias de la Naturaleza*, Berlín 1921.

(2) Ob. citada, Tomo II, pág. 101.

dictorias, sin verdadera referencia a los principios de mérito para el Servicio Público, ni a la eficiencia administrativa”.

Es necesario pues un planteamiento exacto del problema con el fin de determinar no solamente la formación de un concepto adecuado, sino fundamentalmente denunciar los objetivos, su finalidad, su conciliación con el resto de los problemas de la Administración Pública, en especial el problema de la calificación y el ascenso que particularmente nos interesa.

B) *Definiciones propiamente dichas.*

La Comisión asesora de Administración Pública (C. A. S. A. P.) (1) en un trabajo efectuado para el Uruguay, indicaba:

“La clasificación de cargos considerada abstractamente, consiste en establecer una nomenclatura sistemática de los objetos a clasificar y agruparlos de inmediato en clases, de acuerdo con una o muchas características semejantes, y colocando en categorías diferentes en relación a las características elegidas”.

Más adelante, indicando las ventajas:

- a) ...“Una clasificación conducida científicamente consistirá en reconsiderar la jerarquía de los cargos teniendo en cuenta las atribuciones y responsabilidades reales de los cargos considerados...”
- b) “La clasificación de cargos introduce además un vocabulario común a todos los servicios públicos, en el sentido que se llama de una manera idéntica a las cosas idénticas...”
- c) “Gracias al conocimiento de las atribuciones y responsabilidades reales de cada cargo, podrá estudiarse un sistema de sueldos equitativos”.

Estos tres apartados, referentes a jerarquías funcionales, lenguaje administrativo y sistema de Retribución, están íntimamente conectados con las Relaciones humanas, organización y métodos y Administración de Personal.

Por otra parte, debe acotarse que una buena clasificación de cargos permite organizar equitativamente las carreras pues “se trata de asegurar a los funcionarios reclutados un mejoramiento progresivo de su situación administrativa en el curso de un cierto número de años.

Igualmente la clasificación de cargos es la base de toda reforma administrativa. “Las monografías de cargos y su clasificación permiten estudiar los reglamentos orgánicos del servicio, que determinan sus atribuciones y responsabilidades”. (2)

(1) La calificación de Funcionarios, C.A.S.A.P. Uruguay, 1958.

(2) Ob. cit., pág. 6 y stes.

John Hall ⁽²⁾, Asesor de Adm. Pca. del Instituto de Estudios Interamericanos, en otro trabajo efectuado para el Uruguay, haciendo la crítica del sistema imperante en ese país, establecía que “no es posible formular un sistema apropiado de concursos de selección y promoción sin haber efectuado antes un análisis sistemático del cometido y los requerimientos de cada tarea”.

Al respecto, se pueden sintetizar sus críticas como sigue:

- 1º) Los cargos aunque teniendo título no revelan las responsabilidades, deberes y condiciones exigidas. No existe análisis y descripción de las responsabilidades de cada cargo;
- 2º) No existe agrupación cargos similares;
- 3º) No existe un análisis y clasificación de las tareas del P. Ejecutivo.

Es indiscutible que el éxito de un Plan de Clasificación de Cargos no está en el trabajo intermedio, sino en la labor de recopilación inicial, en los análisis y en la síntesis de las tareas, en la determinación de la correlación precisa con la Evaluación de Trabajos.

El mismo especialista ⁽²⁾ expone ocho puntos básicos que constituyen otros tantos beneficios que emanan de la implantación de un Plan de Clasificación de Cargos. Los mismos ratifican nuestras apreciaciones con respecto al interés de la Clasificación de Cargos.

- 1º) Terminología uniforme, que elimina la necesidad de describir los cargos en muchos documentos oficiales simplificando todo tipo de trabajo relacionado con el personal;
- 2º) Retribución: Clasificados y agrupados los puestos en clases, se puede aplicar el principio de a igual trabajo igual remuneración; el ascenso de una clase a otra se producirá cuando haya un cambio fundamentalmente de obligaciones y responsabilidades;
- 3º) Presupuesto: dada la mayor responsabilidad de los jefes, la disposición de mayor cantidad de material objetivo y digno de confianza, permitirá el mejoramiento del Plan de Gobierno.
- 4º) Reclutamiento: Es innegable, al indicarse las condiciones de capacitación y experiencia, necesarias para la provisión, estableciendo las bases para exámenes y concursos, lo que importa gran utilidad para la selección funcional;
- 5º) Ascensos y Traslados: “La determinación de clases de puestos, apoyada en descripciones específicas de las mismas, identifica los puestos en lo referente a ascensos y traslados. Se hace fácil para el empleado determinar la jerarquía más alta a que pueda llegar y para la cual deberá prepararse. Las calificaciones necesarias para un

(1) J. O. Hall, Adm. Pca. en el Uruguay, Mont. 1956, pág. 63.

(2) Ob. cit., apéndice B, pág. 87.

- puesto más alto pueden identificarse o ser extraídas de las descripciones de clases. El camino al ascenso se ve más claro”;
- 6º) Evaluación del trabajo: La agrupación de puestos, establece un índice equitativo para la comparación de la labor individual;
 - 7º) Organización: Es la base de la planificación, simplificación y mejoramiento de equipos de trabajo;
 - 8º) Ambientes de trabajo: “Ofrece un medio para mejorar las relaciones entre el empleado y la administración pues indica que los funcionarios están recibiendo una retribución equivalente al trabajo que hacen y tienden a producir”.

C) Aspectos prácticos:

Resulta una muestra evidente de la relevancia de la Clasificación de Cargos en la Administración de Personal la concordancia absoluta de todos los tratadistas en el enfoque práctico de la Clasificación de Cargos.

“Clasificar cargos significa —para O. S. de Vasconcelos (1)—, en último análisis dividir un conjunto de tareas en unidades de trabajo individuales, y agruparlas en clases dentro de una estructura orgánica, que convencionalmente se coincide en llamar Plano de Clasificación de Cargos”. Al respecto, la clasificación es un fenómeno de la organización del Trabajo, mientras que Cargo es un “conjunto de atribuciones corrientes cuya ejecución requiere el tiempo integral o parcial de una persona”.

Se trata de atomizar elementos distintos y dispersos y agruparlos posteriormente en base a sus características comunes. Para ello es necesario partir del análisis funcional.

La Clasificación de Cargos resulta entonces la atomización de las tareas por medio de análisis del cargo y sus funciones y la posterior agrupación de los elementos integrantes del mismo cargo, en términos de dificultad y responsabilidad con el fin de lograr la racionalización y la organización administrativa del trabajo. (2)

Nazaré Dias, (3) en “Clasificación de Cargos” de la Escuela Brasileña de Adm. Pública se refería en estos términos, al aspecto práctico en estudio:

“La técnica de la clasificación consiste en congregar en clases homogéneas los cargos de atribuciones y responsabilidades análogas. Para ello un estudio de las funciones del cargo debe considerar dos factores fundamentales: la naturaleza del cargo y el nivel de las respectivas atribuciones y responsabilidades”. Más adelante agrega:

(1) D. Administrativo Do Serviço Pco., R. de J. 1950, pág. 8.

(2) Organizar es dividir con método y sistema el trabajo planeado, incluyendo la labor coordinada de definir funciones, deberes, crear puestos y asignar responsabilidades, tareas propias de la Clasificación de Cargos.

(3) R. do Serviço Publico, Rio de Janeiro.

“Conviene anotar que clasificación de cargos se refiere, principalmente, a las unidades de trabajo, a los cargos y no a las personas que eventualmente los desempeñan. Un mismo cargo puede ser ocupado, sucesivamente, por personas de treinta y cincuenta años de edad, que hayan cursado las Universidades de Oxford, Columbia o San Pablo sin que ello altere las funciones que los caracterizan”.

4) EL OBJETO DE LA CLASIFICACION

A) *Concepto de Cargo.*

Precisando las definiciones vistas surgen una serie de elementos básicos que nos permiten arribar conceptualmente al objeto, es decir al núcleo central de la Clasificación de Cargos, y este no puede ser otro que el cargo mismo, o sea, como dice Ennor Carneiro, una unidad de organización, un elemento que nada tiene que ver con ocupante en el tiempo y en el espacio.

(Se han confundido los términos cargo, tarea y ocupación.) Al respecto en la literatura administrativa se les ha utilizado como sinónimos, se les ha diferenciado completamente o se les ha combinado, pero realmente exige cada término una determinación precisa y separada. Así, el cargo o puesto, es un grupo de tareas físicas, intelectuales o mecánicas realizadas por una persona. En una oficina puede haber diez puestos de dactilógrafo, cada uno de los cuales ocupado por una persona diferente.

Pueden coincidir, de hecho, los cargos con el número de trabajadores. La Tarea, en cambio es un grupo de cargos similares.) Los diez cargos de dactilógrafo citados van a constituir la tarea dactilográfica dentro de la repartición. Finalmente (la ocupación no es otra cosa que cierto número de tareas relacionadas. La ocupación oficial administrativo puede comprender tareas de dactilógrafo, ficherista, operador, etc. El análisis de la ocupación permite la agrupación de las tareas afines o relacionadas entre sí bajo una característica común determinada ya sean los deberes inherentes o las responsabilidades. Por lo tanto el objeto de la Clasificación de Cargos es, en primera instancia, el Cargo, en segundo término la tarea y en última instancia la ocupación.)

Mosher, Kingsley y Glen Sthal ⁽¹⁾ aclaran con respecto al tema que:

“Los conceptos de puestos y clase son fundamentales para la clasificación de deberes. Un puesto que puede estar ocupado o vacante, debe entenderse como algo muy diferente al empleado que lo sirve. Se caracteriza por poseer un contenido con ciertos deberes y responsabilidades. Las características personales del individuo que en cada ocasión desempeña el cargo son inmateriales. El puesto implica deberes y responsabilidades”.

(1) Ob. cit., pág. 233; ver Simon, Lytle, Waite, Patton y Smith, etc.

Por estas consideraciones el plan de clasificación tiene vida propia e independiente del funcionario; constituye un medio de facilitar que los propios funcionarios logren una ordenación adecuada de su carrera administrativa, teniendo por objeto el análisis del cargo, básicamente, y complementariamente, de la tarea y la ocupación.

B) *Dinámica del Cargo.*

Con relación a la dinámica del Cargo, Xavier de Menezes ⁽¹⁾ comprendía su actividad operativa en tres partes, la identificación, el análisis y la asignación del cargo a la clase.

1º) Identificación de Cargos, o sea determinar el ámbito de acción, los límites y las atribuciones fijadas en el cargo “lo que constituye un elemento imprescindible en todo estudio de tal naturaleza”.

2º) Análisis de Cargos: “Exámen cuidadoso de cada cargo para determinar las características principales indicadoras de la clasificación merecida”. Es menester determinar aquí los aspectos semejantes o diferenciales y por lo tanto la posición en una u otra clase del sistema.

3º) Distribución de los Cargos por clases: “conocido el contenido verdadero de cada cargo y definido el tratamiento que estos exigen en términos de administración, sigue la etapa de la clasificación propiamente dicha, o sea, la reunión de los cargos en grupos, según sus semejanzas de naturaleza y características de las atribuciones”.

Esta distribución la efectúa el autor siguiendo un procedimiento muy usual, en dos sentidos, *horizontal* y *vertical*: “En el primer caso ejerce influencia predominante la naturaleza o especie del trabajo ejecutado; en el segundo, entra a actuar lo que se llama Evaluación de Cargos”.

Ennor Carneiro, ya citado, coincide con Xavier de Menezes distinguiendo:

a) análisis de cargo, operación inicial a través de la cual se identifican y agrupan las funciones existentes”;

b) especificación de clases, donde se definen las características distintivas del Cargo y los requisitos de calificación exigidos para su ubicación”;

c) la evaluación del Cargo, destinada a aquilatar el valor relativo de los cargos existentes, a fin de permitir la construcción de un esquema general, sea para indicar una competente colocación en el mismo de los nuevos Cargos”.

Igualmente son coincidentes con este análisis del cargo, White ⁽²⁾, Patton y Smith ⁽³⁾, Mosher, Kingsley y G. Sthal, ⁽⁴⁾ etc.

(1) Ob. cit., pág. 28.

(2) Introduction to the Study of Public Administration, pág. 371.

(3) Job. Evaluation, pág. 21 y stes.

(4) Ob. cit., pág. 233 y stes.

C) *La Pirámide de la clasificación.*

Por dicha expresión debe entenderse la distribución organizativa y jerárquica que partiendo del Cargo, conceptualmente determinado y de su actividad operativo-dinámica llega al servicio correspondiente.

La Pirámide de Cargos es una visión global de toda la Organización de Personal, fundamentalmente del Plan de Clasificación.

El Departamento Administrativo de Servicio Público se refería al Plano de Clasificación de cargos como sigue:

“Del cargo al servicio se podría constituir una pirámide de clasificación, así formada:

- a) Los cargos se agrupan para formar las clases;
- b) Las clases se jerarquizan para formar las series de clases;
- c) Las series de clases se congregan para formar los grupos ocupacionales;
- d) Los grupos ocupacionales se reúnen para formar los servicios;
- e) Finalmente, estos se aglutinan y componen el Plano de clasificación de cargos”. El cargo es definido como “un conjunto de deberes, atribuciones y responsabilidades asignadas a un funcionario” ⁽¹⁾

Esta distribución posibilita la estructuración piramidal de la carrera y su división en los niveles superiores o directivos, medios o ejecutivos e inferiores o auxiliares.

A vía de ejemplo y aplicación, digamos que si los cargos de oficial Administrativo de una repartición están reunidos en tres clases A, B y C, las cuales forman la serie de clases “oficial administrativo”, el conjunto de dos o más serie de clases integran un grupo ocupacional que llamaremos “Administrativo” que a su vez se incluiría en el Servicio “Administración”.

La pirámide de Clasificación es la síntesis del cargo, de la tarea, de la ocupación y del Servicio, pero también comprende la Carrera administrativa.

En efecto; del concepto de cargo y clase, (o sea agrupación de cargos de una misma profesión, o actividad con deberes análogos que facultan su clasificación en un mismo grupo) se pasa a la noción de Carrera, concebida técnicamente como una agrupación de clases de la misma profesión

(1) Relacionada con esta pirámide podemos, en Brasil, distinguir los Servicios (Administración escritorio y fisco, comunicación y transporte, policía, etc.) que facilitan el ordenamiento de actividades en el Servicio Civil. Los grupos ocupacionales comprenden las series de clases que se refieren a actividades profesionales correlativas. Por ejemplo, en el Servicio, Comunicaciones y Transportes, el grupo ocupacional Aero-viario comprende la serie de clases y clases de Inspector de Aeronáutica, Fiscal de aeropuerto, etc. La serie de clases es un conjunto de clases de la misma naturaleza de trabajo, dispuestas jerárquicamente de acuerdo a su grado de responsabilidad y dificultad; finalmente clase es un agrupamiento de cargos que envuelven trabajos de la misma naturaleza y del mismo nivel de dificultades y responsabilidades.

o actividad, con denominación propia como lo establece claramente la ley brasileña. (1)

Oportunamente al examinar el concepto de promoción veremos como el mismo se vincula estrechamente al de Carrera, no sólo en los cargos o puestos iniciales, sino en los medios y altos puestos o de Dirección.

Una adecuada organización de la carrera sólo es posible con un plan de Clasificación de cargos que impedirá "que los oficinistas puedan ganar más que los ingenieros, los dactilógrafos menos que los estenógrafos, los basureros más que los sanitaristas y un jefe menos que su propio subalterno". (2) La idea primordial de clasificación lleva implícitos lo que Simon denominó posición (grupo de deberes y responsabilidades) que constituye la base de la carrera administrativa, por lo que es dable concluir la absoluta coordinación existente.

5) NIVEL MAGISTERIAL Y CLASIFICACION

Por tal debe entenderse la presencia esquemática del factor humano-pedagógico en el proceso de Clasificación en el doble aspecto material o intrínseco y formal o de asignación.

La Comisión del Plano de Clasificación de Cargos del Gobierno Federal Brasileño, establece los siguientes apartados:

- a) Naturaleza del trabajo;
- b) Nivel educacional necesario para el desempeño del cargo, representado por la instrucción suministrada en cursos regulares, o por conocimientos equivalentes;
- c) Especialización profesional;
- d) Experiencia profesional;
- e) Responsabilidad de naturaleza especial (por bienes o valores o por la seguridad de personas);
- f) Supervisión (responsabilidad por el control o revisión del trabajo ajeno).
- g) Asesoramiento.

Estos factores tan variables permiten determinar la posición o el verdadero lugar de cada clase en los diferentes niveles, pues en última instancia, clasificación de cargos es justamente la técnica de determinar del examen de los cargos cuyo inventario o relevamiento se ha efectuado cuales son lo bastante equivalentes en cuanto a atributos, responsabilidades, deberes y requisitos mínimos que permitan su colocación en una misma categoría o clase. De allí que clasificación sea similar al concepto de distribución y colocación diferencial por asignación.

(1) Artículo 70 de la ley 1.711 del 28-10-52 (Estatuto de los Funcionarios Públicos Civiles de la Unión).

(2) Dr. Felix A. Nigro, Esapac, ob. cit., pág. 24.

6) METODOS DE CLASIFICACION

A) GENERALIDADES

Los procedimientos más usuales de clasificación pueden dividirse en dos grupos fundamentales. El 1º toma en cuenta el análisis de la tarea y la valuación del cargo; el 2º, es de carácter financiero- presupuestal. Cada uno de ellos a su vez, admite un determinado factor como fundamental, según que la posición se refiera al salario y/o jerarquía o al funcionamiento del cargo. En resumen:

- 1) En base a la valuación del cargo.
 - a) En base a la escala de sueldos y salarios.
 - b) En base a los conocimientos, entrenamiento y capacidad requerida para el desempeño;
 - c) En mérito a la especificación de deberes y responsabilidades inherentes al mismo ⁽¹⁾.
- 2) En base al carácter presupuestal o financiero.
 - a) Clasificación en base al rubro del Presupuesto que atiende el pago;
 - b) En base a la posición analítica del cargo en el servicio: primario, secundario, terciario;
 - c) Conforme a la ley a que está sujeto el funcionamiento jurídico del cargo: electivo, civil, militar, policial, etc. ⁽²⁾

En realidad pueden existir otros métodos de clasificación de Cargos, bastando para ello con ver las clasificaciones de los diferentes países, ⁽³⁾ pero lo cierto, lo importante es que su aplicación facilite los objetivos inherentes al mismo, que sea un instrumento que permita conocer la posición de cada cargo dentro de la organización, que sirva de apoyo al reclutamiento y a la selección y que garantice "una saludable política de ascenso y colocación y proporcione un cuadro sistemático de las oportunidades y las relaciones entre los diferentes puestos, punto esencial para lograr un sistema o procedimiento ordenado de ascenso y colocación".

Estimamos que todo plan de clasificación al caracterizar funcionalmente el contenido de deberes y responsabilidades de los cargos, estableciendo la coordinación necesaria que debe existir entre el salario y el servicio

(1) Se le llama clasificación funcional por casi todos los autores.

(2) En el año 1952 el Dr. Nilo R. Berchesi, actual Director del Instituto de Adm. Pública del Uruguay presentó un proyecto de organización de una Oficina de Presupuesto; en el artículo 10º del mismo se establecía que los funcionarios y obreros del Presup. General de Gastos serán clasificados en las siguientes categorías: electivos, civiles del S. Exterior, militares y policiales, admitiendo los civiles una sub-clasificación en varios grupos (Magistrados, Personal de Dirección, Técnico Profesional, especializado, administrativo, docente, secundario y de Servicio).

(3) En EE. UU., se considera al cargo como unidad aislada, individualizada, mientras que, en Europa se le computa como un todo orgánico o de conjunto, siendo ejemplos de esta concepción Francia y Bélgica.

prestado a la administración, facilita el advenimiento de la verdadera filosofía de la carrera, suministrando principios justos y democráticos sobre la promoción y el ascenso. Por estas razones lo consideramos un antecedente y determinante obligado de todo sistema de calificación y ascenso y de todo plan de entrenamiento o programa de preparación y adiestramiento del personal.

B) PLANES DE CLASIFICACION

1) *DESARROLLO*

Se coincide en agrupar los procesos o pasos de un plan de clasificación en tres apartados fundamentales. ⁽¹⁾

a) El análisis de los deberes, características principales y responsabilidad asignada a los cargos objetos de la clasificación;

b) Distribución de los cargos en clases y la determinación y descripción de las características de cada clase;

c) Implantación del Plan de clasificación.

Veremos rápidamente cada uno de estos aspectos:

a) Aquí es cuando más se pone en evidencia la íntima relación entre evaluación de tareas y clasificación de cargos. El problema de la asignación y correlación es diferente según se refiera a tareas independientes o individuales, tareas que se realizan sucesivamente, en orden, y tareas en serie o coordinadas. Es difícil que se presente un determinado funcionario absolutamente adiestrado para los tres tipos de tareas. Es necesario calcular como rinde cada funcionario en la tarea a la cual se la destina, ya que lógicamente existe una correlación muy acentuada entre la pericia o la aptitud del trabajador y el rendimiento en la tarea. Lógicamente estos problemas se ven mucho más complicados cuando se trata de empresas industriales, sean públicas o privadas.

En la administración civil o central la asignación de la capacidad de un individuo a una tarea determinada no se ve tan complicada pero igualmente se impone para una eficaz clasificación la evaluación separada para cada tipo de tarea: independiente, sucesiva o coordinada. La evaluación permite obtener la información básica para describir cada tarea. ⁽²⁾ El proceso de determinación y asignación lo analizaremos en el capítulo siguiente, pero digamos que el procedimiento combinado de la evaluación

⁽¹⁾ Mosher, Kingsley y G. Stahl ob. cit. pág. 233 aunque separa la distribución de los cargos en clases y la descripción de las características de las mismas.

En el mismo sentido White, ob. cit., pág. 371; Patton, Smith y Reynold ob. cit., pág. 217 y sgtes.

⁽²⁾ Mosher, Kingsley y G. Stahl, ob. cit., pág. 236 y sgtes., aconseja la utilización de cuestionarios detallados, donde aparecen renglones para ser subrayados o preguntas para contestar, en determinadas fases del análisis y cuestionarios de tipo general para el resto de los cargos. Este procedimiento los autores lo combinan con la revisión posterior de la información básica obtenida por analistas o técnicos de clasificación.

del trabajo; (el cuestionario y la entrevista es lo más aceptado como paso inicial en la determinación de las características distintivas en términos de experiencia, instrucción, destreza, responsabilidad y habilidad.)

b) Distribución de los cargos en clases. Determinando el cargo, asignados los deberes, características y responsabilidades, toca, como pasaje inmediato, la agrupación por homogeneidad en clases, es decir grupos de características análogas.) Este paso se aconseja realizarlo conjuntamente con el que hemos denominado determinación precisa de las características (1) cuya homogeneidad se desea compendiar. Sin lugar a dudas constituyen dentro del desarrollo de un Plan de Clasificación, la etapa más delicada; del buen sentido en la solución de los problemas que aquí surgen depende el éxito de todo el Plan.

La Comisión de seguridad de Empleo (2) ha enumerado seis elementos fundamentales de agrupación de cargos en clases, desde el punto de vista material, o de fondo:

1º) Naturaleza del trabajo; 2º) dificultad y complejidad de los deberes; 3º) responsabilidades que no se relacionan con la supervisión; 4º) responsabilidades administrativas y de supervisión; 5º) normas de calificación; 6º) naturaleza de condiciones extraordinarias del trabajo y otros factores críticos. Tal como establecen Mosher, Kingsley y G. Sthal (3) "los llamados factores de asignación o factores de clasificación, son en verdad la materia prima utilizada como técnica por el valorador de tareas; este debe tomar en cuenta factores como los conocimientos y destreza exigidos para llevar a cabo el trabajo, las decisiones que impone, la variedad y la extensión del mismo, su complejidad, el estado de trabajo cuando llega a manos del empleado, la amplitud en las determinaciones de tareas y prioridades, etc." (4).

Desde el ángulo formal, la distribución de cargos en clases se puede realizar en sentido horizontal y en sentido vertical. En el primer aspecto comprendemos los niveles jerárquicos; en el segundo las especialidades profesionales. Las clases superiores relativas a los niveles horizontales se re-

(1) Es de enorme importancia en esta fase del proceso, proceder a la precisión de las características de la tarea, con algunos ejemplos concretos, para la mejor aplicación de las futuras inclusiones, como el sistema utilizado por el Sistema Federal americano, el que además, agrega la descripción de aptitudes o nivel educacional necesario para el desempeño del cargo, tales como conocimientos, experiencia, entrenamiento, etc.

(2) Boletín G. Adm., ob. cit. N° 72, pág. 4.

(3) Ob. cit., pág. 243.

(4) La caracterización precisa de una clase impide la confusión de una con otra, constituyendo una verdadera frontera. En Brasil existen tres procedimientos para el encuadramiento de un cargo en una determinada clase del Plano: (1) Directo, 2) Específico y 3) Genérico), que les permiten resolver el problema de los nuevos cargos y fundamentalmente la transición del régimen anterior al que impera actualmente desde el 28-11-52.

fieren generalmente, en un análisis funcional, a actividades de planteamiento, dirección y ejecución.

En cuanto a las Divisiones verticales, las respectivas clases agrupan cargos profesionales y especializados, sean administrativos, técnicos o docentes, subdivididos en varios grados de acuerdo a la profundidad del análisis emprendido en divisiones horizontales (las funciones administrativas comprenderán a su vez aspectos de dirección, reglamentaciones, etc.) planteamiento (adquisiciones, licitaciones, etc.) y ejecución, (dactilografía, etc.).

Este tipo de clasificación en divisiones horizontales o verticales es fundamentalmente una clasificación funcional pues registra su basamento en la forma que las diferentes funciones pueden adoptar.

c) *Implantación.* — Un principio elemental de Relaciones humanas aconseja prevenir los cambios que afectan al personal, a efectos de, en términos comerciales, vender la idea sin oposición. La implantación de un Plan de Clasificación como de Evaluación de Tareas debe ser anticipada, explicada, estudiada y analizada con el personal al cual va a ser aplicado, con ausencia de todo misterio, con el fin de lograr no sólo la acogida entusiasta, sino el apoyo y la colaboración. Pero para hacer efectivo un Plan es menester la acción ejecutiva, la cual se logra por dos vías, legal y administrativa. La ley debe ser lo suficientemente flexible para evitar que el plan caiga, a corto plazo, en la obsolescencia y la administración que lo solicite debe estar plenamente consciente de las ventajas y beneficios que aportará la adopción del plan, pues de otro modo al poco tiempo, se producirá lamentablemente su deterioro. Por lo tanto, para asegurar el buen éxito es menester:

- 1) Necesidad previa y sincera de un Plan avalada por un estudio de Personal e incluso de Métodos;
- 2) Una ley flexible que aporte los lineamientos básicos del sistema y los fondos necesarios para la implantación;
- 3) Una Administración adiestrada para su aplicación, incluso contando con el apoyo incondicional del personal;
- 4) La designación por vía legal de una Oficina, Departamento o Comité, con la obligación antecedente, concomitante y subsiguiente de resolver la necesidad (punto 1º), intentar conjuntamente con la respectiva administración (apartado 3º) la implantación y resolver los problemas de apelación que se presenten al efectuar la transición de sistemas;
- 5) Confeccionar un preciso Manual o Monografía donde conste detalladamente todo el Plan y las normas reglamentarias necesarias para que siempre ofrezca un carácter dinámico que le permita acompañar el progreso de la Administración.

2) EJEMPLO DE PLANES

Veremos cual es la situación en la materia en algunos países de América y Europa:

ESTADOS UNIDOS

El movimiento clasificatorio ha seguido en primer lugar un ritmo paralelo al reconocimiento y aceptación del principio del mérito como la base fundamental de la carrera administrativa. En segundo término, debe expresarse que, en el tiempo, se ha visto certeramente influido por la presión que el campo industrial y el mejoramiento de sus condiciones y sistemas de trabajo han ejercitado sobre la actividad pública a la cual se reclamaba insistentemente un mayor economía y eficiencia. (1)

Iniciado en el campo estadual antes que en el federal (2), el desarrollo de los planes de clasificación fue muy lento hasta pasada la primera guerra mundial. Es a partir de 1918 que cobra verdadero impulso en un proceso de mejoramiento, que aún no ha finalizado (3). En el plano federal rige la ley de clasificación de 1949 que intentó resolver la clasificación de casi 900.000 puestos (con algunos agregados en los años siguientes): "Por primera vez se estableció una distinción clara entre normas de valoración del trabajo (tarea señalada a la Comisión de Servicio Público) y clasificación de puestos individuales (tarea atribuida a los Departamentos y Agencias, pero sujeta a ulterior revisión por la Comisión, y a posibles reclasificaciones, para evitar errores". (4)

A partir de 1950, la reorganización está constituida por la existencia de más de diez mil clases divididas en tres categorías o schedules y en una serie variable de grados que no son otra cosa que series de clases: 1º) una para artesanos en tareas de oficio, seguridad y custodia o Craft Protective and Custodial Schedule (10 grados); 2º) una general con la mayor parte de los cargos o General Schedule (18 grados) y 3º) una especial para

(1) Mosher, Kingsley y G. Stahl, expresan que "la propaganda en favor de clasificaciones se ajustaba admirablemente a los objetivos más amplios de eficiencia y economía. No era solamente un medio para mejor selección y manejo del personal, sino que contribuía directamente al logro de los más amplios objetivos de eficiencia y economía" (ob. cit., pág. 222).

(2) En la evolución de la administración de Personal de EE. UU. pueden distinguirse cinco etapas perfectamente delimitadas:

- 1) 1789—1819: Período de relativa eficiencia administrativa;
- 2) 1829—1845: Período de los despojos y recompensas partidarias;
- 3) 1865—1883: Período de agitación y reacción contra la política anterior.
- 4) 1883—1935: Período de reformas y evolución burocrática.
- 5) 1935 a nuestros días: Período de progreso positivo en la Adm. de Personal.

(3) En White L. D., ob. cit., Mosher, Kingsley y G. Stahl, y Telford, Manual de Clasificación (Washington 1937), aparecen cuadros cronológicos del proceso de Clasificación en los EE. UU.

(4) Mosher, Kingsley y G. Stahl, ob. cit., pág. 226. La evolución del personal no ha seguido el principio de Parkinson y actualmente supera largamente la cifra de 1949.

cargos de confianza, especiales y reservados, (1) abarcando más de mil puestos. "Pero la ley de 1949 fue algo más que una medida de clasificación y remuneración. De hecho resultó un estatuto de gran trascendencia para la gerencia administrativa del Servicio Federal; convirtiendo en realidad la tendencia a delegar la iniciativa y responsabilidad por los traslados del personal al departamento, relegando la oficina Central de personal al plano de mero agente que establece normas y revisa actuaciones. . . . (2)

Tiene importancia señalar el rol que la Comisión de Servicio Civil desempeña como Director de todos los asuntos de personal del Servicio Federal. La misma es responsable ante el Presidente de los EE.UU. de la correcta aplicación de los decretos y reglamentos del servicio civil (Service act and rules). Establecida por la ley de 1883 es la repartición Central del personal del Gobierno Federal.

Es conveniente aclarar que no es la Comisión la que decide cuantos empleados va a tener una oficina, o la que determine sus tareas, o las que los promueve o destituye cuando lo cree necesario. Son las oficinas correspondientes las que deciden en dichas materias, determinando los límites de cada tarea, asignándolas al lugar respectivo del escalafón, calificando al funcionario, estableciendo reglas prácticas de conducta. A la Comisión incumbe establecer reglas básicas verificando si las oficinas federales han actuado de acuerdo a las mismas. Por ello su responsabilidad se define en el Decreto 9930, Parte I, apartados a-g).

Al respecto el apartado c) expresa que "La Comisión debe desarrollar y promulgar estándares aplicables al servicio de la competencia e ideales para proteger y promover su eficiencia para el reintegro de ex-empleados federales, sus promociones, licencias, etc. . . ." (3). En este último aspecto la Comisión ha hecho muchos adelantos. Estos estándares son una especificación de clasificación actualizada que permiten la regulación al día de un millón de empleados de oficina sujetos al decreto de 1949. Desde los años 1950 a 1956 se estructuraron alrededor de 10 estándares de clasificación por año. Esta cifra se ha visto incrementada en los últimos años por la implantación de nuevos métodos, llegando a 21 estándares en el año fiscal 1957, a 50 en 1958 y a 55 en 1959. (4)

Merced a su aplicación puede afirmarse que en la actualidad existe en el gobierno federal americano un panorama muy exacto de las tareas de oficina. Por su parte el funcionario está sujeto a una serie de obligaciones emanadas del derecho común (common law), de la ley Hatch (neutralidad política, dentro y fuera del servicio) y prohibición absoluta de

(1) Esta clase fue un agregado de 1953, a partir de la administración republicana.

(2) Mosher, Kingsley y G. Sthal, ob. cit., pág. 226.

(3) Executive order 9830, Federal Personnel Manual (Amending the Civil Service Rules providing for Federal Personnel Administration).

(4) Public Personnel Review, abril 1960, The federal civil service to day por R. W. Jones, pág. 116.

huelga. Los derechos se originan en el estatuto del Servicio Civil que ha posibilitado conjuntamente con la Ramspeck Act de 1939 y la ley de 1949, la implantación definitiva del Principio del Mérito con las consiguientes garantías que el mismo aporta para la organización de la carrera (Career Service) por sus principios de competencia (competitive examination) e igualdad de oportunidades para el acceso y la Promoción.

INGLATERRA

De acuerdo a Cambell ⁽¹⁾ y a la Comisión de Servicio Civil el sistema de clasificación inglés posee categorías amplias y categorías especiales. Así tenemos:

- 1) Clase administrativa (administrative class) que reclutada básicamente entre graduados universitarios, comprende las funciones de Secretario permanente (or Permanent under Secretary); Secretario Delegado (or Deputy under Secretary); Secretario adjunto, Principal y asistente principal. Su función es asesorar al cuerpo ministerial sobre aspectos políticos (labor parlamentaria, informes, interpelaciones, etc).
- 2) Clase ejecutiva (executive class), que se refiere a la categoría intermedia de funciones especializadas (Departamento de financiación y Contabilidad) del Servicio Civil ⁽²⁾, exigiendo para su provisión (incluso en su reclutamiento) el diploma que acredite la especialización (controlling executive posts, Principal executive officer, chief executive officer, senior executive officer, Higher Executive officer, Executive Officer). Para integrar esta clase se debe poseer el "Certificado General de Ocupación", salvo provisión por ascenso de la Clerical Class.
- 3) La clase de oficinistas, (clerical and clerical assistant classes), cuyo conjunto, algo más de cuarto millón, constituye la burocracia inglesa (tareas ordinarias y trabajo auxiliar de oficina). Se divide en tres grupos: Higher Clerical Officer, Clerical Officer y Clerical Assistant;
- 4) El servicio exterior (Foreign Service) que comprende las funciones de Embajador (hasta el grado 3), Ministro (grados 4 y 5), Consejero (grado 6), Primer Secretario (grado 7), segundo Secretario (grado 8), tercer Secretario (grado 9);
- 5) Clase Científica (Scientific Class) que a su vez comprende: Controlling Posts, chief Scientific Officer, Deputy Chief Scientific

(1) G. A. Campbell, *The Civil Service in Britain*, publicado por P. Boocks (1955).

(2) El Servicio Civil comprende el conjunto de los administradores civiles y empleados retribuidos del Estado, excluyendo por tanto a los militares, magisterio y Municipios. Su actual estructura arranca de la reforma efectuada por imperativo del Parlamento y confiada a Lord Macaulay. Las normas sobre perfeccionamiento están vigentes desde 1943.

- Officer, Senior Principal Scientific Officer, Principal Scientific Officer, Senior Scientific Officer y Scientific Officer.
- 6) Clase Médica (Medical Class), Sub-dividida: Principal Medical Officer, Senior Medical Officer y Medical Officer. (Cuerpo de Sanidad).
 - 7) Psychologists class: Senior Principal Psychologist, Principal Psychologist, Senior Psychologist y Psychologist;
 - 8) Information Officer class. Está integrada por seis grupos, a saber: Chief Information officer A, Chief Information officer B, Principal Information officer, Senior Information officer, Information officer y Assistant Information Officer.
 - 9) Finalmente una clase Profesional de Arquitectos, Ingenieros, Agrimensores (Architects, Engineers, Surveyors, etc., que se clasifican en grados: Superintending grade, Senior grade, Major grade, Recruitment grade.

Como puede observarse dentro de la clasificación general mencionada podemos distinguir claramente las clases vinculadas al trabajo de oficina (Administrative, Executive, clerical and Clerical Assistant). La nomenclatura es más aparente que real y muchas veces no coincide la notación con el real significado de cada clase. En general las mismas tienen a su cargo la orientación y dirección oficinesca (clase administrativa), la especialización intermedia (clase ejecutiva) y la burocracia propiamente dicha (clerical and clerical assistant class). Colateralmente tenemos las clases de especialización superior como Servicio Exterior, Profesional (Médicos y Profesiones varias), Psicólogos y de Información.

Tiene mucha similitud con el sistema belga ⁽¹⁾ y tal como se reconoce unánimemente ⁽²⁾ se trata “de una admirable combinación de clases generales y especializadas...” “en las cuales el reclutamiento y las carreras no se regulan por definiciones detalladas de tareas o cargos sino por categorías muy catas de funciones, cada una de las cuales exige correspondientes cualidades personales”. El tradicional pragmatismo inglés se hace presente en este Plan, y pese a algunas críticas debe reconocerse “que se adapta fielmente a las condiciones culturales del país, incluso a las exigencias cambiantes de su evolución, y que su excelencia práctica se destaca entre todos los demás sistemas del mundo”. El proceso de la clasificación se complementa con muy eficientes normas sobre formación y adiestramiento, constituyendo recomendable experiencia. ⁽³⁾

(1) A partir de la reforma de 1937, Bélgica se inspiró en el régimen británico, por iniciativa de M. Louis Camu, adoptando una clasificación de cuatro categorías.

(2) P. Muñoz Amato, ob. cit., pág. 106.

(3) La nómina de las distintas clases, hacia 1959, es la siguiente: Clase Administrativa, 2445; Clase Ejecutiva, 68.000; Oficinistas y Auxiliares, 145.000. Las clases profesionales, científicas y técnicas, contaban con unos 115.000 funcionarios. En total 330.000 integrantes.

FRANCIA

El sistema francés difiere fundamentalmente del americano. Mientras en EE. UU. los cargos se agrupan para formar las clases en base a determinados factores de asignación que surgen del análisis de la tarea, de las características de dificultad de las mismas, del grado de responsabilidad para su ejecución, en Francia, los cargos también se agrupan, pero en base a la finalidad de los mismos, para constituir el "cuadro", que prácticamente, es un conjunto de puestos análogos. En ambos sistemas domina, sin embargo, la noción de carrera, la que en Francia es más amplia y se recorre por grados y escalones. Puede apreciarse que el cuadro reposa sobre una base personal. Esto se observa claramente en la distinción reiterada por la ley del 19 de octubre de 1946 entre grado (derecho a la función) y empleo (funciones que caracterizan un puesto permanente).

Así, cuando en el sistema americano empleamos la expresión clase Administrativa, en Francia el cuadro similar, se llamaría Administradores Civiles; la clase Técnica, correspondería a Servicios Técnicos, como Obras Públicas, Defensa Nacional, clasificados en tantas categorías como finalidades o problemas diferentes existan. El sistema francés forma parte del sistema europeo de Cargos polivalentes, es decir que cada cargo no tiene su individualidad propia, su personalidad intrínseca, como en el sistema americano, sino que está subordinado al conjunto diferenciado, compuesto por las finalidades de las funciones correspondientes. Prácticamente existen cuatro cuadros denominados A, B, C, y D en orden de jerarquía decreciente. Los funcionarios, salvo excepciones, son reclutados por oposición, con diferentes modalidades según la categoría.

Cada Cuadro se clasifica en un número adecuado de grados, con sus respectivos escalones. Los niveles se refieren a las funciones de planteamiento (política general del gobierno), Dirección (de carácter superior con ejercicio de facultades y Poderes), funciones de aplicación y funciones de ejecución ya sea calificadas o elementales (auxiliares).

Establecidas las funciones entra a regir el cuadro, es decir las especializaciones profesionales de acuerdo a lo expresado, pudiendo el análisis funcional llegar a desarrollos muy avanzados.

El sistema francés de Clasificación de Cargos, resumiendo, parte de un análisis finalista de funciones (Divisiones horizontales) y llega al análisis funcional especializado por profesiones (Divisiones verticales).

Constituye una expresión del concepto europeo de análisis del cargo que se opone a la teoría material de los EE. UU. Francia cuenta por último, en cuanto a la formación con la Escuela Nacional de Administración (E. N. A.), de gran influencia en el perfeccionamiento de los cuadros superiores.

BRASIL

Las referencias legales fundamentales están constituidas por las leyes Nº 1711, del 28-10-52 que creó el Estatuto de Funcionarios Públicos Civiles de la Unión y la ley Nº 2.973 del 26-11-56 que representa una tentativa muy interesante de confección de un "Plano de Clasificación de Cargos". (1) Tal como lo hemos expresado, (2) los principios básicos a los cuales se ajusta el referido Plano, son los siguientes:

1º) Agrupación de los cargos en clases; éstas a su vez, se unen para formar series de clases (Jerarquización de la clase de acuerdo al grado de responsabilidad inherente); agrupación de las clases en grupos ocupacionales;

2º) En el aspecto práctico, tenemos:

- a) grupo ocupacional técnico científico para cuyo ingreso es menester la posesión de un título universitario;
- b) Técnico Profesional, que comprende las series de clases de carácter técnico medio y superior (auxiliar jurídico, ayudante de Contador, de Ingeniero, Traductor, idoneo en Contabilidad, etc.).
- c) Grupo administrativo y de oficina, que es el conjunto de los cargos ejecutivos que forman la burocracia brasileña (Dactilógrafo, auxiliar administrativo, etc.).
- d) Grupo auxiliar, formado por las series de clases de naturaleza indirecta o de servicio general (telefonista, ascensorista, portero, etcétera).

3º) Las series de clases se clasifican en Juniors, Seniors y Jefes, de acuerdo al grado de experiencia en el ejercicio del cargo.

El Plan de Clasificación de Cargos ha permitido uniformar las modalidades de ascenso y promoción, hasta entonces muy inefectivas, en dos tipos: la Promoción y la Progresión o el Ascenso Horizontal. La primera representa la elevación del funcionario a una tarea jerárquicamente superior, en atribuciones, deberes y responsabilidades, con el consiguiente incremento de salarios. La progresión horizontal, en cambio, es el incremento periódico del salario, por el solo transcurso del tiempo, sin modificación de la clase, situación que se presenta en forma ordinaria, cada dos años.

Creemos que caben elogios al esfuerzo del gobierno federal brasileño y de sus técnicos en esta materia. No se ha llegado a la perfección, pero esa búsqueda técnica incesante y el trabajo permanente de los últimos veinte años con el consiguiente reflejo y sensibilidad que los textos legales han acusado es un hecho innegable que debe mover a la

(1) Debemos destacar que el Brasil es en América del Sur quien más ha contribuido en la información bibliográfica sobre el tema, sobre todo desde la Revista do Serviço Publico (D. A. S. P.).

(2) Ver pág. 26. Como antecedentes cabe mencionar la ley Nº 284 del 28-10-936 (ley de reajustamiento) y el decreto ley Nº 1713 del 28-10-39 (anterior estatuto federal, en sus artículos 3º al 9º).

unánime aprobación, apoyo e imitación en el resto de América. Lo fundamental en este proceso es que aun el cuerpo técnico no se encuentra satisfecho tal como lo hace notar B. de Souza Wahrlich en un concienzudo análisis publicado por la R. do S. Publico.

URUGUAY

a) ANTECEDENTES

Muy poco se ha hecho en materia de clasificación de Cargos. Algunos textos legales recogieron hace años cierta inquietud en ese sentido. Al respecto en 1929, por ley de mayo 8, se establecía que "las reparticiones dependientes del Consejo Nacional de Administración formarán el escalafón de su personal, estableciendo dentro de cada categoría de sueldo el orden de precedencia que corresponda a los empleados, teniendo en cuenta el período de sus servicios".

El método utilizado para incluir cada cargo en el escalafón era una especie de sistema de puntaje, en base a los meses de servicio en cada cargo. Así la suma de puntos de cada empleado determinaba el orden de colocación en el escalafón, precediendo en caso de igualdad, los mayores sueldos. Es interesante destacar que por los artículos 7º a 9º se dictaban normas de promoción y ascenso basadas en el escalafón así estructurado.

En el orden cronológico, la ley de ordenamiento financiero del 31 de diciembre de 1936 esbozó una clasificación, aunque en forma indirecta, de carácter funcional, al distinguir en sus artículos 47, 90 y 98 una serie de categorías.

El artículo 47 creó el "Registro General de Funcionarios de la Nación", en el cual se inscribirían todos los funcionarios públicos "sean militares o civiles, de carácter técnico, docente, administrativo, de servicios continuos o discontinuos del Estado".

El artículo 98, aclaró la significación y el contenido de cada categoría, aunque la enunciación fue incompleta, (1) debido al motivo especial del referido artículo (cargos que podían ser llenados en el transcurso del ejercicio). En este concepto, expresaba:

A) Directores de reparticiones Públicas y Jefes de Servicios Departamentales y Locales;

B) Cuadros activos del Ejército y la Marina;

C) Personal Docente de la Universidad y del Consejo de Enseñanza Primaria y Normal y D. General de E. Industrial, Consejo de Enseñanza Secundaria;

D) Personal Docente de otras Reparticiones del Estado;

(1) Igualmente resulta casual e incompleta, la clasificación a que alude el artículo 20 de la ley del 5 de enero de 1933, que determina "que el ingreso a la administración pública, exceptuados los cargos directivos, los de carácter técnico determinados por la ley, judiciales, militares y policiales, se hará por concurso".

E) Personal Técnico secundario especializado y de Servicio de la Salud Pública, Sanidad Militar, Consejo del Niño y D. de Institutos Penales;

F) Personal con funciones directas de recaudación o contralor;

G) Servicios de vigilancia policial, aduanera y carcelaria;

H) Médicos de Policía;

I) Personal de Servicio de trenes, vías, obras y contralor en Ferrocarriles;

J) Personal de las oficinas electorales.

Puede inferirse lo incompleto de esta enumeración ya que basta consignar que no se refiere al personal de oficina ni al cuerpo diplomático, pero es digna su mención por el carácter legal que la misma encierra.

Por último, el artículo 90, complementado por el 91, estableció una graduación de funciones y categorías, con el fin de ordenar los sueldos de los 25.000 cargos que formaban la plana de los Empleados Civiles de la Administración Central. Esta graduación dió como resultado siete categorías definidas, que se denominaron: Director, Secretario, Jefe, Encargado, Oficial, Ayudante y Auxiliar, con aplicación, aún en nuestros días, en la mayor parte de las reparticiones del gobierno.

El decreto-ley 10388 del 13 de Febrero de 1943 que estructuró el Estatuto del funcionario nada agregó ni estableció en forma clara y preceptiva respecto a una determinada clasificación de los cargos. Apenas si el artículo 10, alude al problema expresando que "las autoridades competentes formarán los escalafones administrativos agrupando las diversas reparticiones y servicios de su dependencia de acuerdo con la similitud de sus funciones". Las jerarquías funcionales se fijaban en base a los sueldos, o emolumentos inherentes al cargo, por lo que se insistía en limitar el problema o prácticamente desconocerlo. De hecho la administración ignoraba la Clasificación, lo que va dicho sin perjuicio de reservarse al Poder Ejecutivo "la clasificación de los cargos que se obtendrán por ascenso y los exceptuados".

Todo este proceso hasta la década de los cincuenta, incluso la rama extra-presupuestal, (1) que en el Uruguay presenta tanta importancia como la Administración Central, vincula directamente el problema del escalafón administrativo y la clasificación de cargos, a las leyes de sueldos, por lo que la clasificación pierde trascendencia como unidad propia para entrar a formar parte, en forma errónea, de un problema que se consideraba más general, es decir el de la Remuneración del Personal.

Escapa, sin embargo a estas consideraciones, un proyecto del año 1952, referente a la creación de una Oficina de Presupuesto, en el cual se ten-

(1) Las leyes orgánicas de sueldos, entre las cuales, en ese lapso; tenemos, la orgánica militar, la ley de sueldos progresivos de los maestros de 1942, y el escalafón de los profesores de enseñanza secundaria de 1949.

taba una clasificación “dentro de los distintos capítulos de la ley general de sueldos, de modo que a iguales cargos, responsabilidades y jornadas, correspondan idénticas remuneraciones.” (1)

Interesa, fundamentalmente, destacar la importancia del artículo 10º, el cual preceptuaba que los funcionarios y obreros del Presupuesto General de Sueldos serán clasificados en las siguientes categorías: civiles, electivos, civiles del servicio exterior, militares y policiales”.

En cuanto a los funcionarios civiles, se les clasificaba en los siguientes grupos: 1) Magistrados; 2) Personal de Dirección; 3) Personal Técnico profesional; 4) Personal especializado; 5) Personal Administrativo; 6) Personal docente; 7) Personal Secundario y de Servicio.

Destaquemos que este proyecto reservaba a la Oficina de Presupuesto el establecimiento de sub-clasificaciones dentro de cada grupo, asignando igual denominación, categoría, grado y remuneración “para todos los funcionarios civiles que desempeñan cometidos y posean jerarquía similar”.

Existe mucha similitud con el sistema de clases, grupos y series de clases que hemos analizado al referirnos al Brasil con sus virtudes remarcables de sencillez, claridad y fácil aplicación en las diferentes reparticiones de la Administración Pública.

Otro antecedente que debe estimarse importante está constituido por el Decreto-ley del 17 de Junio de 1957 que implantó el Estatuto del Personal Civil en la Rca. Argentina. Establecía seis clases básicas, clasificadas en grupos y categorías. Las clases son: A) Personal Superior; B) Personal Técnico Profesional; C) Personal Auxiliar; D) Personal Administrativo; E) Personal Obrero y Maestranza; F) Personal de Servicio. La estructura clasificatoria creada muy simple, tiene cierta similitud con el régimen actual del Uruguay.

b) *SITUACION ACTUAL*

Por ley del 30-11-1960 se estructura una nueva forma de los regímenes de retribución y escalafones.

Esta ley especifica la existencia de cuatro escalafones de sueldos: Civil, militar, policial y de Servicio Exterior, con lo que se sigue, casi literalmente, los lineamientos del proyecto de 1952 anteriormente analizado. Sin embargo es de anotar que se subordina prácticamente la existencia del cargo al sueldo y la clasificación que de los primeros se efectúa no lo es a los fines primarios y secundarios que oportunamente comentamos, sino, simplemente a efectos remuneratorios, por lo que se parcializa el problema. Los cargos son clasificados en tres regímenes (A, B y C), comprendiendo:

(1) Este proyecto es del Dr. Nilo Berchesi, actual Director de Instituto de Administración Pública de la F. de C. E. y Administración de Montevideo, cuyo texto consta en Selección de Temas sobre Administración Pública. Tomo V, Presupuesto Adm. y Planeación, págs. 26 y sgtes.

Régimen A: a) Cargos profesionales y técnico-profesionales; b) Cargos administrativos; c) Cargos especializados; d) Cargos secundarios y de Servicio;

Régimen B: e) Cargos docentes; f) Cargos militares; g) Cargos policiales; h) Cargos del Servicio Exterior;

Régimen C: i) Cargos electivos; j) Cargos . . . políticos; k) Cargos cuyas dotaciones fija directamente el Parlamento. Estos regímenes de que nos habla la ley se asemejan a series de clases, ⁽¹⁾ es decir agrupación de clases, pero con un sentido muy especial pues aunque implican requisitos y deberes análogos, están referidas a categorías, grados y asignaciones diferentes. Concretando nuestras apreciaciones al escalafón civil, tenemos:

1º) *División en Clases:*

- I) Personal Técnico-Profesional, agrupando las Series de Clases A y B.
- II) Personal del Servicio Exterior.
- III) Personal Administrativo.
- IV) Personal Especializado.
- V) Personal Secundario y de Servicio.

En sentido técnico, esta asignación debe constituir un escalonamiento jerárquico de las clases de acuerdo a sus niveles de dificultad y responsabilidad.

La distribución puede resumirse de la siguiente manera:

- a) En el escalafón I o Clase técnica-profesional sólo pueden sus cargos ser desempeñados por profesionales con título universitario, (Serie A), o bien por profesionales especializados con títulos o diplomas habilitantes (Serie B).
- b) El escalafón técnico-profesional de la Serie de Clases A, posee 2 categorías, comprendiendo, la primera, los grados 8 al 5, inclusive y la segunda, del grado 4 al 1º.
- c) Existe una Extra-Categoría para la aplicación de escalafones o mandatos legales en todas las clases, salvo para el Servicio Exterior.
- d) El escalafón del personal administrativo y especializado está clasificado en 4 categorías, de 5 grados cada una para la IV (1 al 5) y la III (6 al 10), y de 4 grados para la II (11 al 14) y I (15 al 18).
- f) El escalafón del personal secundario y de servicio tiene 3 categorías, de 5 grados para la III (1 al 5), 5 grados para la II (6 al 10) y 1 grado para la III (11).

(1) La ley, en los artículos 5º, 6º y 7º, los llaman clases, aunque, realmente, agrupan clases dentro de un mismo escalafón.

- e) Finalmente el escalafón del Servicio Exterior se regula por tres categorías, comprendiendo la III los grados 1-2, la II, los grados 3 al 5 y la I los grados 6 y 7.

2º) Cargos:

Se establece para cada una de las clases analizadas una división funcional de Cargos.

- a) Clase Técnico-Profesional. No existe concretamente la División en Cargos. Con relación a la aplicación del escalafón rigen los artículos 7º al 10º.
- b) Clase Administrativa. — Se divide en 4 categorías. La I, grados 18 al 15, agrupa los cargos de Director General, Director de División, Director de Departamento y Sub-Director, que en conjunto componen la Dirección, es decir los altos funcionarios de supervisión que forman un puente entre los funcionarios de rango supremo de carácter político, Ministros y Cargos de particular confianza, ⁽¹⁾ y los escalones más bajos de la jerarquía, es decir los supervisores de primera línea que integran la categoría II, grado 14 a 11, y los cargos de jefe de 1ª, Jefe de 2ª, Jefe de 3ª y sub-jefe. Las categorías III y IV se refieren al personal burocrático, clasificado en oficiales 1º a 5º (grados 10 a 6), para la categoría III y auxiliares, 1º al 5º (grados 5 a 1), para la categoría IV. El artículo 14 faculta la adjudicación del grado a los cargos en base a los sueldos que perciba el funcionario, disposición errónea y carente de base técnica.
- c) Personal Secundario y de Servicio. Comprende tres categorías: La I, con el grado 11 para el Cargo de Intendente de 1ª; la II, grado 10 al 6, para intendente de 2ª & Sub-Intendente de 1ª, Sub-Intendente de 2ª, Conserje, Sub-Conserje y Encargado y finalmente, la Categoría III, grados 5 a 1 se refiere a los Cargos de Ayudante, clasificados de 1ª a 5ª jerarquía. Con respecto a esta clase se faculta para la redistribución por grados en proporción a las necesidades de cada oficina y servicio, sin implicar las transformaciones ningún aumento en la dotación de los funcionarios.
- d) El Servicio Exterior está constituido por 3 categorías con un total de 7 grados. La I categoría comprende los cargos de Embajador (grado 7) y Ministro o Cónsul de 1ª (grado 6). La categoría II, agrupa los Consejeros o Cónsules Generales de

(1) Por el artículo 145, de la ley de ordenamiento financiero del 30-11-960, se enumeran en forma taxativa los cargos de particular confianza, de carácter amovible, nombrados directamente por el C. N. de Gobierno, entre los cuales se incluye los Directores Generales de Secretaría de Estado, Director de Aduana, Dirección Impositiva, etc.

2° (grado 5) Cónsules de Distrito de 1° o Secretario de 1° (grado 4) y Cónsul de Distrito de 2° o Secretario de 2° (grado 3). Por último, la categoría III, se refiere a Cónsul de Distrito de 3° o Secretario de 3° (grado 2) y Canciller (grado 1).

Se conserva la clasificación básica de Cónsules generales (1° y 2°) y de Distrito (1°, 2° y 3°) para la Carrera Consular y de Embajador, Ministro y Secretario (1°, 2° y 3°) para la carrera Diplomática.

Es interesante destacar que igualmente se impone para este escalafón un régimen especial de promociones (art. 65, ley ordenamiento financiero de 30-11-60), un sistema de rotación para todos los funcionarios citados, salvo Embajadores y Ministros (artículo 167 y siguientes), y la confección y reglamentación por parte del P. Ejecutivo de las normas que regirán la calificación de los funcionarios del Servicio Exterior.

3º) Conclusiones:

Se ha dado un paso en la aplicación de un plan de clasificación de Cargos. Debemos constar, como expresamos, que el objetivo es, primordialmente, un Plan de Retribución, de carácter flexible, con determinados incentivos para que el funcionario pueda realizar el trabajo con eficiencia y rendimiento. Pero el alcance de un Plan de retribución es muy limitado sin un Plan de Clasificación de Cargos y viceversa. (1)

A pesar del carácter funcional que reviste la clasificación que, a fines del escalafón ha sido examinada, no podemos tomarla como un intento definitivo. Ha faltado la preparación previa, la educación y adiestramiento del personal, la recopilación de información sobre la naturaleza del trabajo y la definición y determinación precisa de los deberes, atribuciones y las responsabilidades; en otros términos, no existe en la ley la creación de un Comité de Clasificación al que se encomienda, normalmente, realizar la labor señalada.

Diríamos que se ha intentado modelar el cuerpo por el tronco, cuando el movimiento también está en los miembros y el resultado no puede ser un organismo dinámico.

La falta de experiencia en la aplicación efectiva de la ley nos impide abrir juicios definitivos.

De cualquier manera, pese a las deficiencias indicadas ha existido

(1) Ver pág. 19. Existe un trabajo muy importante en este sentido de M. Chailloux-Daniel sobre Remuneraciones del Personal (Selección de Temas sobre Adm. Pública, tomo VII, págs. 59 y sigs.) en el cual enfoca la relación entre Clasificación de cargos y Remuneración, expresando que "lo que se conoce ahora bajo la denominación de Clasificación de Empleos tiene otras ventajas que la Clasificación de Sueldos. Pero esta fue también uno de los objetivos de aquella".

comprensión, sino técnica, por lo menos práctica del problema. Las normas sobre Retribución deben complementarse con un verdadero Plan de Clasificación de Cargos y Evaluación de Tareas.

Resumiendo, la nueva estructura de la ley de sueldos del 30-11-60:

- a) No se trata de un plan técnico de Clasificación de Cargos, sino de un intento comprensivo de elaboración de un Plan de Retribución que no posee la elasticidad necesaria para evitar a corto plazo su obsolescencia;
- b) No ha sido por lo tanto precedido de la recopilación de información e investigación cuidadosa que requiere la agrupación funcional.
- c) Existe cierta confusión entre clases y series de clases a las que al parecer se desea aludir con la agrupación de clases en tres regímenes.
- d) Asimilada la categoría a cierta forma de clase, parece exagerada la división en dos grupos diferentes de los cargos de auxiliar y oficial (clase administrativa), no así en la clase de personal secundario, que presenta una homogeneidad muy aceptable al distribuirse en los tres niveles clásicos de Dirección media (categoría I), Primera línea de Supervisión (Categoría II) y grupo funcional (categoría III).
- e) Es necesaria la creación de un Comité que estudie e investigue el plan, precise los objetivos y procedimientos a seguir, defina los cargos y efectúe la aplicación de las escalas de acuerdo a lo estipulado por el artículo 10 (ley de sueldos 30-11-60). Acto seguido debe constituirse una Sección que en el futuro integrará la Comisión de Servicio Civil con el fin de elaborar y mantener un Plan de Clasificación y un Manual Descriptivo de Empleos.
- f) Este mismo Comité (o Comisión) debe dar las normas necesarias para el cumplimiento de un plan de retribución y de clasificación en conexión con la evaluación de Tareas, que es la herramienta que permitirá la justa y equilibrada ubicación de los cargos en mérito a su ponderación, dentro de las escalas clasificatorias existentes.

CAPITULO III

LA EVALUACION DE TAREAS

1) CONCEPTO

Constituye una técnica directiva de orientación y significación de las relaciones personales. Muy extendida en la industria ⁽¹⁾ y en las oficinas gubernamentales de EE.UU. sobre todo en el ámbito del gobierno federal, se vincula primariamente con la remuneración más adecuada y adaptable a un determinado nivel de la organización.

Sus principios reguladores son que un empleado u obrero que cumple determinada tarea (sea riesgosa, difícil, sucia, pesada) no tenga librado al capricho, o al azar la fijación de la remuneración y si que la misma esté en relación directa a los requisitos determinantes evaluados en dicha tarea. "En efecto, ciertos trabajos exigen formación universitaria, mientras otros requieren solo corpulencia, unos son peligrosos, otros simplemente sucios o incómodos. Si se valora cada tarea en razón del grado en que participe de cualquiera de estos aspectos, las puntuaciones obtenidas podrán servir de base para fijar tarifas de salarios que guarden relación entre sí. Ahora bien para llevar a cabo una valoración de tareas es preciso conocer el contenido de cada una" ⁽²⁾.

Entendemos con R. Milkey ⁽³⁾ que la Evaluación de Tareas ⁽⁴⁾ es un proceso técnico de análisis y descripción de los puestos, agrupamiento de los mismos y determinación de sus valores mediante el criterio compa-

(1) Aunque el propio Taylor apenas se dedicó a la valuación del Trabajo, es evidente que, como establece W. H. Knowles (principios de Dirección del Personal), "sus estudios abonaron el terreno para el desarrollo ulterior de esta complicada técnica" ya que el método científico aplicado en esta rama es semejante al que se adopta en el estudio de tiempos.

(2) W. H. Knowles, ob. cit., pág. 340 y sgtes.

(3) Job Evaluation after fifty years, Public Administration Review, N° 1, vol. 21.

(4) Debemos recordar que hemos definido al puesto o cargo como un grupo de tareas que realiza una persona y a la tarea como un grupo de puestos similares. Por ello al analizar el puesto llegamos directamente a la tarea. Podemos admitir en lenguaje administrativo la denominación de evaluación de puestos, con la salvedad apuntada.

rativo de los diferentes puestos en términos de dificultad, responsabilidad y otros atributos. (1)

2) HISTORIA

Así concebida, la evaluación de tareas no es un producto del siglo XX, ya que su existencia data de épocas remotas y en todas las edades de la humanidad, desde la antigüedad hasta la época contemporánea, ha acompañado el curso del trabajo humano (2) pero fue fundamentalmente con el advenimiento de la Revolución industrial que la concepción técnica del análisis de la tarea tomó verdadero impulso.

Su promoción en el campo público se remonta hacia 1909, con la Chicago Civil Service Commission y con la Commonwealth Edison Company of Chicago, en el campo privado, siendo lento su desarrollo científico hasta la primera guerra mundial, la cual con el aporte de problemas que analizamos al estudiar la clasificación de cargos (3) dió a la técnica de la evaluación una verdadera y considerable importancia: Hacia 1920 se promulgó la Federal Clasificación Act. y ya en 1926 los principales métodos actualmente en uso, habían sido confeccionados. (4)

Los problemas de personal de la 2ª guerra mundial fueron un estimulante muy potente y el Was Labour Board (Comité de Tareas de Guerra) autorizó incrementos de salarios en base a planes concretos o convenios por entonces en auge (a partir de la política del New Deal). El Servicio Federal, se basó en estudios de evaluación de Tareas. Tal como lo explica Milkey, en un trabajo muy reciente, (5) "hay varios estudios que ilustran el crecimiento de los Planes de Evaluación de Tareas. Un estudio realizado en 1947 abarcó 3.498 compañías con un total de 6.500.000 empleados comparando estos resultados con un estudio similar efectuado en 1939 se estableció que en 1947 el 57 % de las Cías. bajo estudio empleaban algún método de evaluación, mientras que en 1939, solo el 13,3 % lo hacían. Entre las compañías de más de 5.000 empleados el 69.4 % tenían

(1) Knowles establece una muy interesante separación en el proceso, distinguiendo el análisis de tareas, de la descripción de tareas. En efecto, el primer aspecto comprende: A) identificación de la tarea; [1) clase de instrumentos; 2) clase de esfuerzos]; B) descripción de las operaciones por separado: 1) actividad refleja; 2) actividad que requiere juicio; C) exigencia respecto a los demás: 1) responsabilidad respecto a los demás; 2) destreza mental y física. En cuanto a la descripción de tareas, tenemos: A) descripción general; B) descripción por factores. 1º) En que se diferencia de otras tareas; 2º) conocimientos exigidos respecto a la utilización de herramientas; 3º) esfuerzo físico requerido; 4º) experiencia requerida; 5º) condiciones de trabajo.

(2) En este sentido, Patton y Smith, ob. cit., Richard P. Calhoon, Problems in Personnel administration y R. Xavier de Menezes, ob. citada.

(3) Ver pág. 21.

(4) Merrill R. Lott, autor del método de Puntaje en 1924; Comparación de Factores en 1926 por E. J. Bengé, aplicado por primera vez por Samuel L. Blusk y E. N. Hay.

(5) Ob. cit., pág. 20.

planes de evaluación de tareas para obreros jornaleros, mientras el 57,8 % los tenía para los empleados a sueldo". (1)

Resulta obvio insistir en el destaque de la evaluación de tareas. Su implantación cada vez más creciente ha ahogado las quejas por la discriminación injusta de salarios y ha contribuido a aumentar la satisfacción del personal, eliminando las oportunidades para el amiguismo y el favoritismo.

3) LIMITACIONES

Hemos dicho que la evaluación de tareas es un proceso técnico de orientación y dirección, por lo que no constituye una ciencia, puesto que, como enfoque, es un conjunto de métodos tendientes a obtener un patrón o una norma común de medición. El criterio personal o subjetivo desempeña un papel importante, siendo ésta la primera limitación en la precisión de la valuación de tareas ya que existe la tendencia a valorar al individuo en lugar de la tarea misma. Se ha dicho (2) "que la valoración de tareas presenta problemas semejantes a los de la calificación de exámenes. Lo difícil no es distinguir lo que está bien de lo que está mal, sino determinar exactamente el lugar que corresponde a cada ejercicio. Los profesores, los expertos, los ingenieros, luchan constantemente por ser objetivos, pero no consiguen eliminar el riesgo del sesgo".

La segunda limitación se relaciona con los múltiples objetivos que facilita la evaluación de Tareas. Esta es un medio para la obtención de determinados fines, suministrando un plan sistemático de las tareas y aportando información sobre la equidad en la distribución de salarios. Por su intermedio se faculta el pago de salarios similares a personas cuyos trabajos son similares o se establecen adecuadas diferencias entre tareas que impliquen diferente destreza, responsabilidad y otros requisitos, (3) a efectos de la comparación justa con los salarios de otras reparticiones efectuando así un control absoluto sobre los mismos. (4) La influencia de la evaluación en ese proceso es la de constituir un antecedente, un poderoso auxiliar en armonía y consecuencia con los objetivos aludidos. Pero debe ser completada con otros planes ya sean de promoción o calificación para que se produzcan resultados concretos. Si estos faltan o no existen, se reduce su campo de aplicación en forma considerable.

Finalmente, el alcance de la valuación de tareas será muy limitado, e incluso negativo si a fuerza de insistir en la técnica del Plan se olvida que

(1) El mismo autor agrega que en el Campo de trabajos de Oficina un estudio que se efectuó en 1954 en 769 empresas cuyas oficinas estaban en N. York demostró que el 44% de las mismas tenían planes de evaluación de tareas administrativas y de oficina y que entre las Ciaa., de más de 1000 empleados, el 65% había adoptado planes, porcentaje que bajaba al 27% para las de menos de cien empleados.

(2) H. W. Knowles, ob. cit., pág. 346.

(3) R. Milkey, ob. cit., pág. 21.

(4) H. W. Knowles, ob. cit., pág. 342.

el propósito básico es la eliminación del malestar entre los empleados por la existencia de una estructura injusta de salarios. "El objetivo primario está condenado al fracaso, a menos que los trabajadores comprendan el propósito y los métodos de valuación. En cuanto existe el menor misterio, los empleados empiezan a mostrarse desconfiados, surgen rumores y murmuraciones, y llega a crearse un ambiente de inseguridad general. Una de las tareas más importantes del Departamento de Personal consiste, por tanto, en convencer a los trabajadores de la utilidad del programa. Estos aspiran a obtener una estructura de salarios equitativa, hay que demostrarles que la manera de obtenerla supone una valuación de tareas." (1)

4) METODOS O PLANES DE VALUACION

A) GENERALIDADES

La aplicación de los principios de mensura a las tareas se efectúa por diferentes procedimientos que poseen, sin embargo, ciertas características comunes que pueden resumirse, siguiendo a Patton y Smith: (2)

- 1.— Selección del método de evaluación y el plan a ser adoptado;
- 2.— Obtención de datos sobre tareas como base para el análisis y descripción de las mismas;
- 3.— Determinación relativa de valores de cada tarea y clasificación de los Cargos;
- 4.— Aplicación del factor de remuneración a cada cargo;
- 5.— La venta de la idea de evaluación de tareas a supervisores, empleados y agremiación obrera con el fin de obtener la cooperación y comprensión, vital para el éxito del programa;
- 6.— La administración del sistema;

En general los tres aspectos básicos están constituidos por el análisis de las tareas, la descripción y especificación de las mismas y el ordenamiento de estas en una estructura formal y lógica con relación al tipo y al nivel de trabajo. Es con relación al N° de niveles o grados en que existe cierta coincidencia, (1) pero en su determinación deben tenerse en cuenta dos factores, por un lado, los aumentos de salarios, los que entre niveles sucesivos deben ser lo suficientemente amplios para tener un significado y, por otro, el número de grados que deben ser en la cantidad suficiente

(1) En forma anecdótica se cuenta que en un examen de licenciatura se interrogó a un estudiante sobre valuación de tareas. El mismo efectuó detallada exposición sobre la técnica y procedimientos pero nada concretó sobre la necesidad de explicar y convencer al personal sobre el cambio de que iba a ser objeto. Su examen fue catalogado como insuficiente.

(2) Ob. cit., pág. 21.

(3) Debe dejarse constancia que la remuneración o sea la fijación en pesos del valor de la tarea, forma parte del Plan de Valuación. Al respecto puede consultarse a W. Waite, Personnel Administration (283 y stes.).

para permitir reconocer diferencias pequeñas e imperceptibles en las tareas. (1)

B) PLANES CONCRETOS

Se pueden clasificar en no cuantitativos y cuantitativos. Entre los primeros merecen citarse al Método del ordenamiento (jerarquía o ranking) y al método de las clasificaciones; entre los segundos, los métodos de la comparación de factores y de puntaje.

Todos los planes tienen características comunes, cuya fijación es indispensable, antes de proceder a su aplicación sistemática. Están constituidas por el recuento o inventario analítico de los cargos existentes y la utilización de fichas de especificación de trabajos y descripción de empleos.

Veremos sistemáticamente el funcionamiento de cada uno de los métodos, anteriormente enunciados.

1) *El Método de las Jerarquías u Ordenamiento:*

Para su aplicación es menester disponer de una planilla conteniendo los diversos cargos de la organización, ordenados de acuerdo a sus grados de dificultad, o responsabilidad, etc., desde el más complejo e importante hasta el menos elevado en la escala de valores.

Cada Departamento de la Cía., o Dependencia Gubernamental establece el ordenamiento de sus respectivas tareas, mediante diferentes procedimientos que van desde identificar los cargos superiores e inferiores, para luego por interpolaciones medias sucesivas ubicar el resto de los cargos, hasta la comparación por el sistema de parejas. (2) Este trabajo puede ser efectuado por una Comisión Departamental, para luego pasar a un Comité Central cuya labor es coordinar los "rankings" departamentales y confeccionar un esquema general ascendente de los cargos de la organización.

Si en su origen pudo satisfacer las necesidades de las pequeñas empresas, su carácter primitivo lo hace hoy casi impracticable, pese a su aceptada sencillez. Al respecto deben mencionarse que es esencialmente subjetivo, (3) se debe conocer a fondo las tareas, lo que es muy problemático, en segundo lugar se corre el riesgo de ordenar en base al salario al no existir en la organización un cuadro técnico-jerárquico de tareas establecido de ante-

(1) Robert F. Milkey, ob. citada., pág. 21.

(2) Esta innovación fue preconizada por M. S. Viteles y se conoce como "Method of Paired Comparison".

(3) Xavier de Menezes, indicaba que en la aplicación de este método la primera decisión a tomar es en cuanto a la designación del evaluador. De modo general, tres hipótesis se presentan, o sea, que la evaluación sea efectuada por el propio empleador, por una persona con ciertas cualidades para la tarea, o por una Comisión especial. Dado el carácter subjetivo de este método, lo más indicado es confiar el trabajo a una comisión cuyo veredicto sea el resultado de debates y apreciaciones colectivas. (Ob. cit. pág. 45).

mano, por lo que se imposibilita la aplicación de este método como factor de eficiencia y rendimiento. Por último está expuesto a un cuestionamiento razonado por parte de los directamente implicados en el proceso de evaluación.

2) *El Método de las Clasificaciones.*

Se le llama también agrupamiento en clases, debido al proceso analítico que el mismo comprende, pues consiste en definir las tareas y puestos en base a los niveles de dificultad, responsabilidad y experiencia de las mismas, con el fin de agruparlas en clases, en un segundo paso. Establecidas las mismas, la Comisión de Valuación o quien haga sus veces imputa una tarea concreta a cada nivel, categoría o clase determinada.

Se deduce que este método es un perfeccionamiento del anterior y como establece Xavier de Menezes ⁽¹⁾ "la posibilidad de tratar independientemente los problemas de clasificación y remuneración" es un factor positivo en su consideración. Es evidente que las ventajas de este método sólo serán apreciables, en el campo de la administración pública cuando no se deje al Poder Administrador la facultad de redactar los lineamientos generales de la estructura jerárquica, es decir el plan de Evaluación, pues de tal forma se consigue la fiscalización y el control sobre un aspecto humano en el cual la discrecionalidad del Poder Ejecutivo puede ser de efectos peligrosos, salvo cuando la labor de este último se limite al aspecto meramente práctico de ajuste y adaptación, con fines de actualización, de la escala de jerarquías y niveles estructurada por el Poder Legislativo.

3º) *Métodos de Evaluación por puntos.* (2)

a) *CONCEPTO*

Podemos distinguir tres características o etapas fundamentales en su proceso:

- 1.— Uso de factores comunes a todos los empleados como base de la valuación.
- 2.— Determinación de grados en base a la importancia o presencia de cada factor en los cargos considerados;
- 3.— Formación de escalas, en base a la atribución de puntos a los grados establecidos;

Es menester disponer de un detalle descriptivo de las tareas pues de tal forma resulta factible determinar el grado de un factor en el análisis de un

(1) Ob. cit. pág. 52.

(2) Data de 1926 con la publicación del libro de Merrill R. Lott, "Wage Scales and job evaluation".

cargo. Al respecto los factores empleados más corrientemente son la experiencia, la educación, la habilidad, el esfuerzo físico o mental, las condiciones de trabajo y las responsabilidades por el uso y riesgos del equipo a su cargo. ⁽¹⁾ El número es muy variable y puede oscilar de 4 a 40. A efectos de un análisis más profundo, cada factor se divide en grados. Por ejemplo, la educación se puede dividir en 6 grados que pueden estar constituidos por primarios incompletos, primarios, secundarios, preparatorios, superiores y ciclo completo de conocimientos.

Es evidente que la condición primordial a considerar desde el punto de vista práctico debe estar conformada por la característica de mensurabilidad de factores y sub-factores. Desde este ángulo pueden ser recomendables los siguientes valores:

- I.— Habilidad mental.
- II.— Habilidad manual.
- III.— Habilidad para las relaciones.
- IV.— Responsabilidad.
- V.— Condiciones de trabajo.

En lo referente a la definición de cada factor, pueden establecerse las normas de medición, de la siguiente manera:

I. — Habilidad mental: Se mide por la acción independiente que tiene en el puesto dentro de la organización; el grado de capacitación analítica e interpretativa que se requiere; la complejidad de la planificación necesaria para cumplir con la asignación de tareas; el título, capacitación o experiencia que se necesita; el uso de matemáticas y estructura gramatical;

II. — Habilidad manual: Se mide por la destreza en las manos o uso de aparatos y máquinas relativas al puesto y la frecuencia o continuidad de su aplicación.

III. — Habilidad para las relaciones: Se mide por la importancia y frecuencia de las relaciones públicas; necesidad de la expresión oral y escrita.

IV. — La responsabilidad: Se mide por el grado de supervisión que ejerce y calidad de los puestos supervisados; alcance para tomar decisiones e importancia de las mismas; facultades para decidir y actuar (autoridad).

V. — Condiciones de trabajo: Se mide por el ambiente en que se desarrolla el esfuerzo físico y mental y riesgos a que está expuesto. ⁽²⁾

2.—Determinados los factores y subfactores, los grados surgen por

(1) Xavier de Menezes, ob. cit., pág. 81, anota, siguiendo a Smith y Murphy, los factores capacidad, esfuerzo, responsabilidad, condiciones de trabajo y varios, a los que divide en sub-factores, como para el caso de capacidad: experiencia, educación, capacidad y habilidad, exactitud y laboriosidad. En igual forma procede con los demás factores. Coincidentes Alford, Knowles, Lytle, etc.

(2) En la Argentina, el Sr. Lor. J. González especialista en Relaciones industriales, ha efectuado una escala, con las siguientes relaciones porcentuales:

la precisión ascendente de los diversos conceptos, y su medición por la atribución progresiva de puntos hasta el límite del correspondiente sub-factor.

Con relación al N° de grados, se recomienda con el fin de evitar el error de tendencia central, que más adelante precisaremos, que se establezcan grados pares (4, 6, 8) pues al no conocer perfectamente la tarea a calificar se corre el riesgo de asignar siempre el puntaje medio.

3.— Los aspectos reseñados nos posibilitan la confección de escalas que serán diferentes de acuerdo a las modalidades de cada repartición sujeta a valuación y conforme el análisis de grados y requisitos de cada puesto. Fundamentalmente interviene en este momento el factor Retribución o Sueldo. Se puede efectuar una Representación Gráfica con el fin de obtener una correlación entre los puntos asignados a cada cargo y el sueldo correspondiente. (1)

b) APLICACION

Dentro del estudio de las relaciones humanas, un factor de enorme importancia lo constituyen la necesidad de prevenir al personal de los cambios que le afecten. Esto se logra, con la debida anticipación, explicando los motivos que llevan a la Dirección a realizar los mencionados cambios y lograr por medio de la persuasión la aceptación de los mismos por parte de los interesados. La evaluación de tareas necesita un proceso previo de ablandamiento, explicación y persuasión tanto en el campo privado como en el gubernamental.

Esta labor puede ser efectuada por niveles y escalas, en forma gradual, encarando un triple aspecto:

- a) Elementos necesarios para cumplir el Plan;
- b) Necesidad, importancia y ventajas de la implantación;
- e) explicación del desarrollo y mecanismo del Plan.

No debemos olvidar igualmente, que la experiencia ha demostrado que el éxito permanente de un plan depende de los márgenes que se dejen para el ajuste de los medios de valuación, descripciones de clases, definiciones de grados, factores, etc., a efectos de su mantenimiento al día, siempre con la misma eficacia inicial.

-
- I. — Habilidad mental 32.6 %
 - II. — Habilidad manual 4.1 %
 - III. — Habilidad para las relaciones 23.5 %
 - IV. — Responsabilidad 33.9 %
 - V. — Condiciones de trabajo 5.9 %

(1) Este problema se vincula con la obtención de una línea de ajustamiento o tendencia que nos permita determinar el sueldo de cualquier puesto. Matemáticamente la fórmula aplicable es y^1 (Sueldo buscado) = $a^0 + a^1 x^1$ (x^1 es el puntaje del puesto cuyo sueldo se busca). Las incógnitas son a^0 y a^1 lo que constituye un simple problema de estadística (de mínimos cuadrados), por lo que deben determinarse en base a los valores conocidos de x^1 (puntajes) e y^1 (sueldos correspondientes) referentes a las valorizaciones experimentales efectuadas, previa eliminación de los casos espurios (cargos con menor puntaje y mayor sueldo y viceversa).

4*) *Método de comparación por factores* (1)

Trata de perfeccionar el método de evaluación por puntos, buscando eliminar el problema de la determinación del peso o gravitación de cada factor y la descripción de los variados grados factoriales.

En general los pasos los podemos sintetizar, como sigue:

- 1) Determinación de los factores a ser empleados. Los factores más empleados y adaptables son: requisitos físicos, requisitos mentales, habilidad, responsabilidad y condiciones de trabajo. (2)
- 2) Se hace un ordenamiento de los empleos que se consideran claves o selectores, es decir aquellos cuya asignación se estima justa con relación a los requisitos escogidos y enumerados anteriormente;
- 3) Se clasifican los empleos claves por factor, o sea aquel que exige requisitos físicos o mentales más elevados, se ordena con el N° 1, dentro de los respectivos factores. Se deduce que un mismo cargo, según sea el factor considerado, puede ocupar el primero o el último lugar;
- 4) Se distribuye proporcionalmente el salario del cargo entre los diversos factores de acuerdo a la ubicación impuesta por el numeral anterior;
- 5) Como resultado, los cargos están clasificados de tal modo que aquellos que tengan en un factor mayor remuneración, ocuparán el primer lugar y así en orden descendente hasta conformar una escala o puntaje.

Se está en condiciones de evaluar otros puestos, fuera de las posiciones claves, mediante simple comparación, asignándoles el valor resultante de los puntos que de acuerdo a los factores componentes tiene en la escala el puesto analizado.

5º) *Juicio Sumario*

De este rápido enfoque puede deducirse la gravitación de la evaluación de tareas y la necesidad de su implantación y reconocimiento como un aspecto básico en la administración de personal. Dado que las organizaciones son dinámicas y mutan en métodos y estructuras, deben por ello adaptarse a los adelantos técnicos, sociales y culturales.

La evaluación de tareas tiene apenas cincuenta años de vida en la industria y en los Servicios Públicos, pero no por ello debemos dejar de

(1) Aplicado en 1926 por la "Filadelfia Rapid Transit Company", tiene como principal teórico a Eugenio J. Benge. (Eugenio J. Benge, Samuel L. H. Burk y Edward N. Hay: *Manual of Job Evaluation*, N. York 1941).

(2) Interesante el desarrollo que sobre los factores hace Xavier de Menezes, ob. cit., págs. 64 y sgtes., en base a estudios de Merrill R. Lott, Lytle, Smith y Murphy, etc.

reconocer los enormes beneficios que su implantación ha proporcionado. Es indudable que se ha puesto mucho énfasis en los métodos, técnicas y procedimientos, lo que en cierto aspecto ha complicado el funcionamiento, por lo que es necesario iniciar la búsqueda de la simplificación de estos aspectos y si es posible un plan de aceptación universal, en el cual gravite en mínimo modo el elemento subjetivo.

Su contribución al mejoramiento de las organizaciones privadas y públicas es innegable y su repercusión en la correlación de puestos y jerarquías es un índice de su importancia creciente por lo que se torna un medio, antecedente y catalizador obligado de los análisis humanos, posibilitando la utilización del mejor modo posible las aptitudes y facultades de cada uno, permitiendo la ponderación y evaluación de sus facultades personales y abriendo caminos para el progreso de los merecedores.

Podemos afirmar que una Administración Pública que posea un Plan de Clasificación de Cargos y Evaluación de Tareas perfecto estará en condiciones de enfocar los aspectos subjetivos de la Administración de Personal, tales como la calificación y el ascenso, con evidentes ventajas. Debemos reconocer que en el campo humano obtener la perfección no es posible, pero, por lo menos, deben poner todos los tratadistas el máximo énfasis en la importancia de estas herramientas, y en la complementación que para la concreción de las mismas representan los estudios de Relaciones humanas. Tal es el sentido del enfoque que pasamos a efectuar de la Calificación del Personal, en las páginas que siguen.

CAPITULO IV

CALIFICACION DE EFICIENCIA

1) PRECISION

En un programa de relaciones humanas, ocupa una posición muy destacada el reconocimiento de los méritos funcionales y la aprobación calurosa de los progresos, por ínfimos que ellos sean, como forma de acrecentar y fomentar el prestigio personal del funcionario. Con estas palabras nos introducimos en un nuevo ángulo de la Administración de personal, de carácter subjetivo, cuya faceta primordial es el enfoque del individuo, con el fin de determinar sus progresos en el servicio o sus adelantos en la tarea, y los efectos que su actividad produce en la Administración, el grupo y la comunidad. Pero, para obtener éxito en este intento es necesario hacer un análisis del funcionario, y precisando más, es condición esencial conocer su personalidad. Indiscutiblemente, no es posible hacer una apreciación de cualidades personales sin conocer al interesado, sin saber que es lo que más desea el funcionario. ⁽¹⁾

¿Se puede valorar a un subordinado sin conocerlo? ¿El conocimiento adquirido en la superficial relación diaria nos habilita para descubrir al más capaz, al más responsable, al más efectivo? ¿Podríamos transformar en valores ponderables las apreciaciones que efectuamos viendo a un subalterno cómo realiza el trabajo, cuánto produce, y la calidad de lo que produce? Las interrogantes podrían sumarse, y en efecto, se coincidiría que todas las respuestas son importantes para conformar una calificación justa, lógica y eficaz.

Hemos dicho que los funcionarios deben ser tratados de acuerdo a su personalidad. Pero ésta no es sino una suma algebraica de factores heredi-

(1) Miguel Siguan en el Prólogo de la obra *Teoría de la Valoración de Personal* (Madrid, 1961), indica que "en cualquier organización, una política de personal eficaz supone el conocimiento adecuado de las personas que la componen y de su conducta y su rendimiento a lo largo del tiempo como condición para poder estimularlas y situarlas en el lugar más adecuado a sus condiciones" (pág. 10).

tarios, de salud, de familia, de instrucción, de amistades, de trabajo que modelan esta faceta básica del individuo. (1) Conocer la personalidad no significa que necesariamente se deba calificar la personalidad. Son dos aspectos diferentes, que están en la misma proporción que un antecedente a un efecto.

Su estudio nos habilita para considerar al problema de la calificación como uno de los más delicados dentro de la administración del personal.

2) DEFINICION

En general se ha confundido el problema de la definición con los objetivos de la calificación. Así Alford y Bangs, (2) expresaban:

“La calificación por el mérito es una herramienta para medir el resultado que pueden dar los trabajadores, pues sirve para avaluar las cualidades relativas en sus diferentes personalidades con respecto a las tareas que cumplen”. Como podrá observarse se reconoce el principio de la personalidad individual en el tratamiento de la calificación, pero se omite agregar que no es solamente una herramienta, sino que ella es un fin en si mismo, cuya concreción se simboliza en mejores relaciones humanas. (3)

(1) En una investigación efectuada en 95 Compañías por la N. I. C. B. (National Industrial Conference Board) de E.E. UU., se redactó una lista de 10 finalidades perseguidas en la calificación de méritos. En su mayor parte se refieren al individuo no como medio sino como objetivo definido de una política de relaciones humanas. No solamente se trata de decidir quien debe ser ascendido o merece remuneración mayor, sino que fundamentalmente el propósito es:

1º) Descubrir las debilidades de los trabajadores para tratar neutralizarlas mediante el entrenamiento;

2º) Descubrir talentos excepcionales;

3º) Reunir los elementos que fundamenten la separación del personal inadaptado;

4º) Ayudar a los supervisores a que aprendan de que manera un trabajador es calificado por su superior;

5º) Ayudar a los supervisores de alto nivel a juzgar la corrección, severidad o ligereza con que los supervisores juzgan a sus subordinados;

6º) Ayudar a asignar tareas de acuerdo con las mejores aptitudes del trabajador;

7º) Servir como orientación y control en los procesos de selección;

8º) Estimular al trabajador a que mejore;

9º) Estimular la moral del personal a través de la corrección y justicia del reconocimiento concretado en los conceptos de la supervisión y dirección.

(2) Manual de Producción, edic. española, U.T.E.H.A., pág. 1269. Estos autores indican que las ventajas, nosotros diríamos los objetivos, son:

1) Mejor comprensión de la labor y de los obreros;

2) Aumento de producción. Los empleados que son calificados parecen aceptar la existencia de un espíritu de competencia dentro de cualquier programa de calificación...

3) Descubrimiento de habilidades especiales;

4) Disminución de los perjuicios y parcialidades. La calificación por el mérito reduce la adivinación y el juicio ligero.

5) Establecimiento de pagos justos y equitativos.

(3) El mismo autor avala nuestras palabras ya que reconoce que “la calificación por el mérito se ha convertido en un requisito indispensable para las buenas relaciones entre patronos y empleados en casi todas las clases y tamaños de empresas industriales, porque proporciona un medio eficaz para evitar actos de inspección arbitrarios con respecto a los trabajadores”.

Resultan por ende poco alentadoras las conclusiones del Seminario sobre Capacitación y Administración del Personal Público efectuado en Montevideo en 1955, (1) al establecer que “el valor e importancia de la calificación son relativos y no deben constituirse en factor predominante para la dinámica de la carrera administrativa. La finalidad principal de la calificación de eficiencia debe ser siempre el mejoramiento del Servicio”. Puede deducirse que solamente se ve uno de los productos de la calificación, uno de los tantos objetivos de la misma, pero absolutamente parcializado, limitado al enfoque del servicio. El mejoramiento del servicio es la consecuencia o el resultado de una actividad, pero en sí mismo no es una finalidad. No se debe con la obsesión de reducir el carácter subjetivo de la calificación mirar sólo el servicio. Si por calificar entendiéramos un instrumento que permitiera expresar que el funcionario “A” es “mejor” que “B”, pues éste es muy “Regular” aunque “superior” a “C”, que es “malo”, etc., coincidiríamos con el juicio antes mencionado. Sin embargo, tal como lo hemos expresado, la calificación es un instrumento de relaciones humanas y por tal expresión entendemos objetivos, fines y propósitos mucho más amplios que el mero hecho del mejoramiento del servicio.

La calificación es una labor propia de la supervisión concretada en un patrón de medición de la pericia de los funcionarios aplicados a sus tareas con el fin de, basados en el enfoque de la personalidad individual (2) obtener su estímulo material y moral, orientar el proceso de selección y lograr el reconocimiento del mismo funcionario, en el marco de las relaciones humanas.

Se trata de condensar los principales aspectos de la calificación funcional, desde la apreciación del rendimiento y la gravitación de la personalidad, pasando por sus objetivos principales, (3) para llegar a los cuatro aspectos necesarios de buenas relaciones entre los funcionarios y la Administración:

- 1) Reconocimiento de los méritos y aprobación y elogio de todos los progresos.
- 2) Prevención, explicación y persuasión de los cambios que afecten al personal con el fin de vencer su resistencia al nuevo estado de cosas.
- 3) Aprovechamiento del mejor modo posible de las aptitudes de cada

(1) Selección de Temas de Adm. Pca. Tomo VII, Montevideo 1960. Instituto de Adm. Pública, pág. 31.

(2) “El simple reconocimiento de que en el trabajo, como en cualquier otra actividad, la conducta humana está inexorablemente condicionada por el conjunto de la personalidad, ha sido suficiente para imponer cambios fundamentales en la teoría y la práctica de la Administración”. (Muñoz Amato, Ob. cit., 19).

(3) Ver pág. 58.

funcionario, ya sea buscando sus aptitudes no utilizadas, o bien no entorpeciendo nunca el progreso de quien lo merezca;

- 4) Informando a cada funcionario acerca de la marcha de su trabajo, de modo que comprenda y acepte sinceramente la forma de acuerdo a la cual pueda perfeccionarse y llegar a cumplir lo que se espera de él.

No debe olvidarse que la calificación, así concebida, es una válvula de escape natural para el funcionario, sumido durante todo el año en trabajos monótonos, aburridos y repetitivos como parte integrante de una burocracia administrativa absorbente. Es menester obtener la cooperación del empleado y la misma, hecho corroborado por la experiencia, se intensifica cada vez que se les permite intervenir en las decisiones que influyen sobre su bienestar.

Debe satisfacerse y estimularse el reconocimiento del empleado como parte integrante de la administración, y del deseo de "sentirse importante" y no "una muestra inútil", y todo se fomenta cuando la apreciación sobre las cualidades funcionales se realiza en un marco de dignidad y de reconocimiento.

3) LOS PREJUICIOS DE LA CALIFICACION

A) *El enfoque de la subjetividad.*

Todos los tratadistas hacen hincapié en que, como primer paso en un sistema de calificación, se debe reducir al mínimo el elemento subjetivo. No creemos que se pueda obtener una calificación objetiva y, prácticamente, resulta muy difícil estructurar técnicas en tales condiciones.

Así, "calificar incluye cálculos personales y juicios subjetivos". El número de veces que un subordinado se dirige a un superior llamará: "Señor" es una forma de evaluar la cortesía. La opinión personal del superior acerca del comportamiento del subordinado conforme aparece expresada en una Calificación es ya otra cosa". (1)

Si reconocemos el carácter subjetivo de la calificación amén de que su éxito depende, en gran parte, de los hombres que lleven un plan a la práctica, no por ello debemos admitir que siempre que nos enfrentamos a calificadores inexpertos, el plan desembocará fatalmente en el fracaso. Existe una doble necesidad previa de adecuar la calificación hacia el rendimiento en la tarea y de instrucción en cuanto a los métodos, objetivos y calificadores, con el fin de atenuar los efectos negativos del subjetivismo.

Ghiselli y Brown (2) que han analizado exhaustivamente este problema, expresan que la validez (valoración exacta de la conducta del empleado) es una función dependiente de siete variables.

(1) *Personnel and industrial Psychology*, por Edwin E. Ghiselli y C. Brown, Nueva York, 1959. (Hay traducción española por Editorial Letras S. A.).

(2) *Ob. cit.*, pág. 97.

1º) Como función del conocimiento del calificador de la conducta del empleado sujeto a calificación. Esto se vincula con el análisis de la personalidad, en el que tanto insistimos: "Es obvio que cuanto mejor conoce el calificador la conducta y características de la persona que haya de calificar, ya sea merced a una mayor oportunidad de observación, o bien a un período más largo de observación, más exactas serán sus calificaciones; (2)

2º) Como función del prejuicio del calificador. Así como en el ingreso y selección del personal debe desterrarse el "amiguismo" y la "afiliación partidaria", también en la calificación deben eliminarse los juicios preconcebidos e influidos por situaciones personales de indiferencia, simpatía o antipatía.

3º) Como función del conocimiento del calificador de la conducta objeto de valoración. Se refiere al rasgo o característica sujeta a medición. Tal como expresa Kingsgury (2) la conducta objeto de valoración debe definirse cuidadosamente: "Si un calificador tiene un concepto falseado sobre el rasgo característico sujeto a evaluación entonces los casos que recuerde no presentarán la misma forma de conducta deseada; (3)

4º) Como función de la naturaleza de la conducta que se está calificando. Existe una relación directa entre la validez de la calificación y el grado de complejidad del comportamiento que se está valorando, pero a su vez, "los problemas de medición son menos difíciles en los casos en que los comportamientos son más sencillos y pueden ser valorados utilizando recursos de medición, tales como índices, etc." Se han hecho estudios de correlación entre la objetividad y la subjetividad de los rasgos, pudiendo mencionarse que Symonds (4) dedujo que los rasgos que se juzgan más consistentemente son aquellos que influyen sobre los acontecimientos externos.

5º) Como función del propósito de las calificaciones. Siendo ésta un informe de concepto de la eficacia del trabajador, los fines accesorios que persigue, tales como estímulo, mejoramiento, etc., son más bien una consecuencia, pero no un postulado simultáneo con su aplicación.

6º) Como función del tiempo disponible para hacer las calificaciones. Esto es obvio, ya que no es posible calificar lo que no se conoce. Como tal, para el supervisor, (5) la calificación es un problema que impone un estudio adecuado consistente en reunir los hechos, considerar y decidir, pasar a la acción y comprobar los resultados, es decir el efecto deseado en el rendimiento del empleado y en el grupo a que pertenece.

(1) L. N. Ferguson: *Personnel Psychology*, T. 2, 377.

(2) *Analyzing ratings and raters*, en *J. Personnel Research*, pág. 377.

(3) Ghiselli y Brown, *ob. cit.*, 98.

(4) *Diagnosing Personality and Conduct*.

(5) Empleamos esta expresión en su sentido general, o sea la persona que dirige y es responsable del trabajo de otros.

7º) Como función de las características de los calificadores. Aquí, Ghiselli y Brown, siguiendo a Guilford, (1) expresan que no existe una capacidad general de criterio.

“En forma racional parecería que los calificadores debieran comprender los hechos básicos de las diferencias individuales entre la gente, estar informados sobre los errores característicos que se encuentran en las clasificaciones y poseer información sustancial relativa a la naturaleza y requerimientos de las tareas desempeñadas por las personas a las cuales está calificando”.

B) *Los errores de la calificación.*

Admitida la subjetividad de enfoque en la administración y aplicación de un plan de Calificación, es conveniente resaltar algunos de los peligros del subjetivismo o más concretamente de los llamados errores potenciales de la calificación.

1) *Errores constantes*

a) El error de tendencia media consiste, en los planes de puntaje o conceptuales, en calificar siempre en términos medios no comprometedores de opinión, ya sea ante el subordinado o ante el superior.

Esto debe eliminarse introduciendo una cantidad par de puntos o de conceptos, de modo que obligue a la decisión del calificador ya sea por encima o por debajo de la tendencia central.

b) El “efecto de la aureola” o error de indulgencia o carácter. Se tiende a atribuir calificaciones altas a casi todos los empleados o bien a calificar por analogía, es decir que al calificar con criterio elevado o con puntaje alto a algún empleado en determinadas características, se extiende este criterio ludatorio a las demás, por ese solo hecho.

2) *Errores reflejos*

a) Error de lenidad. Influidó el calificador por prejuicios y por la posibilidad de un juicio adverso a su trabajo, es innecesariamente severo o tolerante con sus amigos o con aquellos a los que tiene simpatía, no aplicando la misma rigurosidad o benevolencia con el resto de los funcionarios;

b) El supervisor subordina la calificación de todos los conceptos a la opinión general que tiene sobre el empleado, sin entrar a analizar sus cualidades por separado, a las que otorga un carácter de uniformidad, que la realidad se encarga de desmentir. Algunos autores llaman defecto de halo a esta valoración.

Estos errores se deben corregir empleando métodos adecuados, escalas adecuadas e instrucción previa al acto de la calificación.

(1) *Psychometric Methods*, Mc. Graw-Hill, 1936.

(2) *Ob. cit.*, pág. 100.

4) DESARROLLO Y APLICACION DEL PLAN DE CALIFICACION

A) Consideraciones generales.

- 1) Ubicación en la administración.
- 2) Instrucción y programas de entrenamiento a los calificadores.
- 3) Procedimiento de Calificación.

B) Elección del Método. Diferentes tipos.

C) El Boletín de Calificaciones y la comprobación de los resultados.

D) El Trámite de la Calificación. Recapitulación.

Veamos cada uno de estos aspectos:

A) CONSIDERACIONES GENERALES

1) Oportunamente hemos analizado la Evaluación de Tareas y la Clasificación de Cargos. Estos conceptos son básicos para la consecución de buenos resultados en un plan de calificación. Sin embargo no deben ser confundidos. Cronológicamente es necesario primero contar con una evaluación adecuada de tareas, luego con un plan de Clasificación de Cargos, y finalmente, como consecuencia o efecto directo de la relación lógica y necesaria, surge la Calificación del funcionario. Es decir, que vamos de la objetividad pura que implica el análisis del puesto a la subjetividad que emana del tratamiento del funcionario y el análisis de su pericia en la tarea para la cual ha sido designado.

Stewart M. Lowry ⁽¹⁾, precisaba la distinción entre valuación de Tareas y Calificación, como sigue:

1. — “La valuación de los trabajos es una medida de la tarea. Clasifica las labores por comparación con las demás. Es impersonal y establece límites superiores e inferiores en las clasificaciones de los trabajos.

2. — La Calificación por el mérito es una medida del hombre. Su posición relativa dentro de la clasificación de resultados”.

En cuanto a clasificación de cargos y calificación, debemos expresar que la primera intenta resolver el problema ubicación de hombres en puestos, lo cual importa confeccionar una escala jerárquica en base a las atribuciones y responsabilidades de cada cargo. La armonización de los factores se mide por la conformidad y satisfacción que experimenta el empleado en el cargo para el cual ha sido designado y por la eficiencia resultante en el servicio por la positiva ejecución de una tarea. Concretamente, no se trata por la clasificación, de colocar a un individuo en cualquier cargo, sino que es exigible destinarlo a un cargo tal cuyo ejercicio signifique el máximo de rendimiento para el funcionario y para el servicio. Es la calificación por el mérito el arma que permite adecuar el candidato al servicio de acuerdo a su pericia, su vocación y sus aptitudes.

(1) Citado por Alford y S. R. Bangs, ob. cit., pág. 1270.

2) Instrucción y programas de adiestramiento a los Calificadores.

Si pretendemos que un plan de calificación proporcione resultados satisfactorios, debemos rodearlo de todas las garantías necesarias para la formación de un cerco protector del subjetivismo, ⁽¹⁾ cuya presencia no podemos cortar, aunque, eso sí, tratar de atenuar sus efectos.

Los cursos de desarrollo y de entrenamiento son una posible solución, en todos los niveles de supervisión, no sólo en la Dirección Superior, sino en la Dirección media y en la primera línea de supervisión. ⁽²⁾

Siendo la calificación una necesidad impostergable, lleva implícita el carácter de generalidad y cualquiera sea la jerarquía del Supervisor, existen deberes y responsabilidades comunes a todos los grupos. Se admite que, siendo el supervisor (vigilante superior o primer control) la persona responsable que dirige el trabajo de otros, debe tener conocimientos y capacidades, y ambos aspectos son de enorme importancia en el problema de la calificación, por lo que si un supervisor carece de los mismos no está facultado para medir pericias o rendimientos de sus subalternos.

CONOCIMIENTOS:

a) Del trabajo. Comprende el conocimiento de la tarea del personal a su cargo, no solamente en el aspecto procesal, sino en cuanto a los materiales, métodos, equipos y capacidad necesaria para el uso de los mismos. No es posible apreciar la pericia en el trabajo sino se conoce el trabajo mismo.

b) Conocimiento de las responsabilidades. De los trece principios de Administración recomendados por Henry Fayol ⁽³⁾, el de autoridad y responsabilidad, ocupa un lugar de extrema importancia: "Autoridad es el derecho a mandar y la energía para hacerse obedecer. Hallamos que es

(1) En el mismo sentido, Lucienne Talloen, en un trabajo publicado por el I. de Administración Pública de Montevideo, Selección de Temas sobre Adm. Pbca., Tomo III, pág. 131, expresaba "que el poder jerárquico al calificar a los subordinados entraña verdaderas responsabilidades administrativas y morales para el jefe y allí reside otro problema muy importante que no hay que subestimar, ya que seguramente ha motivado más de un fracaso de sistemas de calificación altamente perfeccionados. Se trata de la formación de jefes en materia de calificar subordinados". El ya citado prólogo de Miguel Siguán, en términos coincidentes indicaba que "antes de culpar a los jefes por su desidia conviene que reflexionemos sobre su situación. Calificar supone un cierto esfuerzo, no sólo en términos de tiempo y trabajo, sino sobre todo porque obliga a asumir una responsabilidad moral por los calificadores frente a la Dirección de la empresa y frente a los propios calificados".

(2) La Dirección Superior está constituida por funcionarios políticos o electivos. La Dirección media "es responsable de la trasmisión de una exacta interpretación de la política y de inspirar a los subalternos la voluntad de ejecutarla lealmente. De otro lado la Dirección media es su portavoz para llevar a la cima administrativa sus sugerencias, informaciones, necesidades y deseos". (Mary Cushing Niles: "Middle Management").

Finalmente la primera línea de supervisión desemboca en el empleado, siendo el eslabón o contacto de la Dirección media y Superior y los rangos inferiores, en todos los niveles y en todos los tipos de dependencias.

(3) Administración Industrial y General. 4ª Edición.

de dos clases: autoridad estatutoria que pertenece a un cargo, y autoridad personal, que es el resultado de la inteligencia, los conocimientos, las cualidades morales y el don de las personas aptas para el mando". Resulta claro que el discernimiento de la autoridad y facultad para decidir, propia del cargo, y la de actuar, que engendra la obligación de responder por el cumplimiento de una función, son elementos básicos en la formación del supervisor, el cual debe tener clara conciencia de la existencia de los mismos.

"Debemos adiestrar hombres y mujeres para convertirlos en mejores funcionarios a cargo de operaciones; pero también debemos adiestrarlos para ser mejores jueces de normas y de valores permanentes, una combinación que incluye tanto el carácter (personalidad y voluntad), como la sabiduría de los filósofos". (1)

CAPACIDADES:

Pero frente a estos conocimientos es indispensable que el supervisor esté capacitado para el mejor ejercicio de su función. La experiencia de la administración pública de EE.UU., basada en el programa industrial de la T. W. I., ha sido muy favorable, por lo que su sistema es muy recomendable. Marshall Dimock (2) enfoca muy claramente estas habilidades al enunciar que "tres de las habilidades básicas del supervisor subrayadas por el programa T. W. I., se relacionaban con la función de entrenamiento. En orden de importancia, ellas son, la habilidad para instruir a un trabajador en los medios de cumplir su tarea, a desplegar los métodos y mejorar los procesos de su trabajo y a tratar personalmente a otros trabajadores en las relaciones de "cara a cara". En efecto, estas tres capacidades o habilidades especiales contribuyen a modelar el tipo de supervisor ideal o lider, necesario en todas las administraciones, no solo privadas, sino igualmente públicas:

- a) La capacidad para instruir es indiscutible pues con un personal correctamente adiestrado se evitan los riesgos de trabajos erróneos, decepciones, desperdicios, quejas y peticiones.
- b) La capacidad para la mejora de métodos habilita al Supervisor para el mejor uso de su personal, desintegrando y atomizando la tarea, fomentando su ascendiente por medio de la autoridad moral que emana de sus propios conocimientos;
- c) La capacidad para las relaciones es vital, sobre todo en el terreno de la calificación de méritos. (3) Es la que posibilita al supervisor el enfoque de las situaciones anormales como problemas de rela-

(1) Marshall Dimock, *Public Administration Review*, vol. XVIII, N° 2.

(2) *Ob. cit.*, pág. 309.

(3) Milton Hall, citado por Dimock, se refiere a trece puntos básicos en cualquier sistema de relaciones, entre la Dirección administrativa y los empleados:

ciones humanas, en el cuádruple aspecto a que oportunamente nos referíamos. ⁽²⁾

DURACION DEL ADIESTRAMIENTO.

Se pueden distinguir cuatro tipos de planes, de acuerdo a la práctica más conocida y recomendada en la industria y en las instituciones públicas.

a) Métodos de conferencias o de grupo. — Por su intermedio se trata de acercar y hacer conocer más a los supervisores entre sí, elevando la cooperación y la moral de los participantes y tratando de orientar y desarrollar aptitudes. Se pretende lograr éxito haciendo intervenir el libre juego de las ideas de cada uno, en forma de programa flexible, las que, si se refieren a aspectos trascendentes y de gravitación, darán resultados fructíferos, pero si no se parte de problemas previamente presentados, fatalmente se conduce a un fracaso completo, por lo que el sistema, como base de un adiestramiento, no es recomendable.

b) Cursos breves de adiestramiento. — Su finalidad es la formación de supervisores en la técnica de las relaciones humanas.

Se forman grupos, en base a la jerarquía funcional, con un máximo de ocho o diez integrantes cada uno, a los que se imparten los principios reguladores del trabajo, formación del funcionario, tratamiento de problemas y aplicación de conocimientos y capacidades a casos concretos. Sus resultados son muy positivos, sobre todo por la brevedad del curso, que es de seis a ocho semanas, como máximo. Sin embargo "la más grande debilidad en el ataque desencadenado para resolver los problemas del entrenamiento radica en el fracaso de los supervisores en practicar lo que predicán". ⁽²⁾

c) Cursos definidos de entrenamiento. — La experiencia muy favorable de la TWI ha permitido estructurar programas de largo alcance y de proyecciones muy interesantes. Sus bases estriban en el análisis pormeno-

"1) Consultar con los empleados antes de tomar decisiones que los afecten o que afecten el trabajo, y lograr la ayuda de ellos en la solución de los problemas operativos.

2) Dar con antelación las advertencias y explicaciones de los cambios que afecten a los empleados;

3) Asegurarse que los empleados conozcan el por qué de las decisiones.

4) Permitir que cada empleado conozca su posición.

5) Demostrar deseos de ayudar a cada empleado a ejecutar con éxito el trabajo.

6) Dar a cada empleado el reconocimiento que merezca;

7) Asegurarse de que los requerimientos son razonables pero no demasiado altos;

8) Hacer uso de las mejores habilidades de cada empleado;

9) Remover los obstáculos que se opongan a la pronta ejecución del trabajo;

10) Evitar la aparición de la parcialidad o del favoritismo personal.

11) Representar los intereses de los empleados antes los Superiores.

12) Ser comprensivo y beneficioso al tratar los problemas de los empleados;

13) Crear una atmósfera amistosa y fraternal".

(1) Ver pág. 57.

(2) Marshall Dimock, ob. cit. pág. 325.

rizado de la tarea a efectos de su comprensión íntima y, en segundo lugar, la formación de una capacidad magisterial que descansa en la técnica de la instrucción y en la mejora de métodos. Dimock (1) formula el programa de referencia en cuatro pasos fundamentales, además de una etapa preparatoria: "Siguiendo a esta fase preparatoria, dice, las cuatro reglas de instrucción consisten en preparar al trabajador para colocarse en la posición más cómoda y descubrir lo que él sepa; explicar la técnica claramente y no dar al trabajador más de lo que el pueda ejecutar en un momento determinado, hacerle ensayar lo que haya aprendido; y finalmente, verificar el rendimiento del trabajo mediante el control constante, prestándole atención y elogiándole cuando lo merezca". Así, con simpleza, puede adiestrarse al supervisor en los problemas humanos, lo cual redundará en el mejoramiento del servicio y del funcionario, cuyos avances en el rendimiento se demostrarán cabalmente por los planes de calificación de méritos.

d) Cursos de administración pública. —

Constituyen la avanzada en el entrenamiento, al estilo de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central, la Escuela Brasileña de Adm. Pca., la escuela Nacional de Administración de París, los cursos experimentados de la Administración Staff-College, en Inglaterra, etcétera. (2)

Nuestra opinión es que, sin un adiestramiento adecuado y admitido en la función pública, ya sea del tipo primario breve, el cual aconsejamos por su practicidad, o del tipo superior, algo alejado de las posibilidades reales y efectivas, no es lícito ni adecuado emitir juicios sobre rendimientos y calificar conductas, ni aún evaluar la pericia que demuestra un empleado en la ejecución de una tarea.

3) Procedimiento de Calificación. —

Por tal entendemos todo lo relacionado con el "quien" y el "cuando" de la calificación, es decir, ¿quién debe calificar, en qué momento y con qué frecuencia?

I) *Quién debe calificar:*

Las calificaciones individuales y colectivas.

Admitido que sólo un supervisor adiestrado puede calificar, se nos presenta de inmediato la alternativa de optar entre el sistema de calificación individual y el sistema de calificación colectiva o por jurados.

1) En el primer caso puede ocurrir:

- a) Que el Supervisor que califica sea absolutamente responsable de su decisión, es decir que no solamente decide, sino que actúa en

(1) Ob. cit., pág. 311.

(2) Al respecto nos remitimos Tomo VII, del Instituto de Administración Pública, Seminario sobre Capacitación y Administración del Personal Público, págs. 48 y sgtes.

forma exclusiva, no admitiéndose otra revisión que la intervención lógica en casos de discrepancia, de los tribunales de apelación, representados por la Oficina de Personal u organismos o comités de evaluación de eficiencia creados con tales fines especiales.

Se critica esta solución, señalando que no es deseable, pues la calificación está expuesta, sin posibilidad de enmienda, a todas las variables subjetivas de las cuales es una función la calificación. ⁽¹⁾

Creemos que es errónea tal impresión, pues las dificultades deben subsanarse con la elección del método adecuado y del supervisor con el suficiente adiestramiento para merecer tal función. Como decía Dimock, ⁽²⁾ “una de las más grandes ventajas del sistema de evaluación de eficiencia es frecuentemente la menos explotada a saber, la oportunidad que da al supervisor de conversar amistosa y concretamente con cada empleado, que es un medio para descubrir las perturbaciones emocionales que puedan molestarlo en su empleo, estimulándolo para que aproveche las ventajas de los cursos de entrenamiento en el servicio, o de otro modo, planteándole lo que debe hacer para vencer las deficiencias en su rendimiento y aún para mejorarlo”.

Es innegable que no puede reclamarse el éxito a una función si no se han ponderado todas las variables que la determinan. En este caso concreto, el éxito del procedimiento estriba en las garantías (derecho a la apelación) y en las variables condicionantes, es decir, supervisor adiestrado, método adecuado al personal a calificar y publicidad o conocimiento de la calificación por el interesado, con el fin de eliminar el misterio, tan pernicioso en los problemas de relaciones humanas.

Por lo tanto creemos aceptable el sistema que considera la calificación como una función del supervisor, sin necesidad de un órgano revisor, como veremos, cuya función de existir, es medir la pericia del supervisor en lugar de revisar la calificación del subordinado.

- b) Una innovación al sistema anterior está constituida, pues, cuándo el Jefe somete su calificación a la revisión de una autoridad jerárquica superior. Se ha dicho además de lo expresado que, en estos casos se corre el riesgo de que el calificador esté regido en sus apreciaciones por la forma en que, según él, reaccionarán sus superiores al analizar sus calificaciones, atando su juicio a esa presunta impresión.

No coincidimos por esa razón con la aseveración de la Sta. Lucienne Talloen ⁽³⁾ en el sentido de que es deseable que el jefe “no tome la total

(1) Ver pág. 55.

(2) Ob. cit., pág. 318.

(3) Pub. citada, pág. 46.

responsabilidad de la apreciación y que discuta ésta con su superior inmediato, quien asumirá la verdadera responsabilidad de firmar el boletín". Entonces: ¿qué responsabilidad tiene el Jefe? ¿Es simplemente una máquina?

Consideramos implícita en las definiciones y en las condiciones de supervisor su capacidad para emitir juicios, incluso en el orden de calificación de méritos, tareas o conductas, asumiendo en su medida la responsabilidad emergente por sus actuaciones y decisiones.

2) *Las calificaciones de Jurados.*

A primera vista parecería que la calificación colectiva o de jurado, por conformar la sumatoria de los aspectos positivos y negativos de las calificaciones individuales, es más exacta que la simple evaluación del dictamen individual. Aun cuando no existe experiencia en el campo público, es interesante mencionar el resultado de las experiencias de J. T. Rusmore ⁽¹⁾ en el campo industrial. Tomó 86 calificadores adiestrados y computó las calificaciones, individualmente consideradas, de la pericia de 12 trabajadores. Acto seguido obtuvo una calificación general, que representaba la apreciación conjunta del grupo. De inmediato preparó una medición real, con alto porcentaje de exactitud de los referidos trabajadores. Con los valores obtenidos preparó dos correlaciones, una de la calificación del grupo y la verdadera y otra, de las calificaciones independientes con la anterior, resultando que, el primer coeficiente, contra lo esperado, era inferior (0,77 contra 0,84). Sin pretender que esta experiencia constituya una regla, nos hace meditar respecto a la opción entre uno u otro sistema y a recomendar en forma absoluta uno de ellos. Sin embargo debemos recalcar que la calificación de jurados en la cual exista el libre juego de la apreciación individual, sin la subordinación de los integrantes del grupo a la opinión de un líder, que siempre aparece, o a la de un calificador absorbente avezado, tipo esponja, tiene sus virtudes y debe combinarse en la medida adecuada con el sistema de Supervisor integral que propugnamos.

II) La frecuencia de las Calificaciones es un aspecto muy variable y discutido. Puede establecerse que la frecuencia está en razón directa de los fines y objetivos que se persigan con la calificación. Hemos dicho que la calificación debe constituir la brújula del funcionario y una base para su orientación en el servicio. No basta medir la pericia, es necesario indicar al funcionario lo que debe hacer para mejorar. Por ello la frecuencia generalmente admitida de un año constituye un lapso lo suficientemente extenso como para que ese efecto primario se diluya o pierda su efectividad. Inversamente, un plazo breve, con calificaciones continuas es negativo puesto que conduce por reiteración a la saturación del funcionario y del supervisor.

Considerando que la calificación entra dentro de las funciones típicas

(1) Citado por E. Ghiselli y C. Brown, *ob. cit.*, pág. 130.

del supervisor, aconsejamos efectuarla por semestres y sólo ocasionalmente para períodos trimestrales o anuales.

B) LA ELECCION DEL METODO:

Es una condición fundamental de todo programa de calificación la elección previa de un método adecuado a los múltiples objetivos que se persiguen con su implantación.

No coincidimos con los técnicos que pretenden ignorar o desconocer este problema. En todo plan humano, el resultado positivo está en razón directa de los fines y los efectos probables sobre el individuo, el servicio y el grupo y estos tres factores no son los mismos en todos los casos. ⁽¹⁾ Debe procurarse por lo tanto aplicar a cada administración el método más adaptable y en este sentido podemos hacer la siguiente clasificación:

CLASIFICACION DE METODOS

- | | | | | | | | |
|-----|--|---|---|----------------|---------------------------------------|---|------------------------------------|
| I) | Evaluación de Eficiencia | { | 1) Escalas de calificación | { | 1) Por categorías o pasos. | { | 1) Numérica y alfabética |
| | | | | | 2) Contínuos o gráficos | | 2) Descript.-objet. (C. I. Mosier) |
| | | | 2) Por valuación ideal de tareas. | (L. Thurstone) | 3) De hombre a hombre | | |
| | | | 3) Elección por actos específicos (M. Richardson, E. Sisson y F. Kingsbury) | | 4) Muestras de conducta | | |
| | 4) Evaluación o selección forzosa con apreciación de eficiencia. | | | | | | |
| II) | Evaluación Comparativa | { | Graduación y/o ordenamiento | { | 1) Por grupos | { | |
| | | | | | 2) Por paralelos | | |
| | | | | | 3) Por escalas contínuas (C. L. Hull) | | |

Primariamente se pueden concebir dos grandes grupos. El primero abarca todos los métodos que implican la emisión de juicios sobre rendi-

(1) Lucienne Talloen, en un artículo ya citado, del Tomo VII, de Selección de Temas de Administración Pública, pág. 44, indicaba "que un sistema plenamente válido para una administración no dará nunca los mismos resultados si es trasplantado a otra, a menos que se adapte a la mentalidad del país y a sus tradiciones. Sin embargo, algunos aspectos del rendimiento de un funcionario y de las cualidades manifestadas por éste, pueden ser considerados como universales y válidos para todos los países".

mientos, eficiencias, conductas, sean de bases gráficas o por niveles, o bien los que determinan la subordinación del juicio sobre la pericia al análisis de la tarea, ya sea por medio de la confección de una lista o escala específica que represente el grado de éxito de un funcionario en una tarea determinada (Método de lista) o el que obliga al calificador a elegir la declaración que más se acomoda a un trabajador, considerados ciertos actos específicos de eficiencia. (Método de la alternativa o elección con apreciación de eficiencia).

El 2º apartado (II), considera la calificación en su carácter comparativo, ya sea con el grupo o con cada uno de sus integrantes.

Aunque se trata de métodos de fácil aplicación, obligan al supervisor a incursionar aun más en el campo subjetivo, con todas sus desventajas, por lo que dejan traducir demasiada relevancia personal en el proceso calificadorio. Comenzaremos por éstos.

Métodos de gradaciones. — Simples en su aplicación y naturales en su procedimiento de selección, consisten en valorar la pericia funcional mediante el sistema de comparación de unas personas con otras y su posterior ordenamiento de acuerdo a determinados factores o características preestablecidas. Se observa que, básicamente, sólo se obtiene con la utilización de este método, la ubicación correlativa de un determinado funcionario en un grupo, su posición, si es "mejor" o "peor" que el resto, lo cual es relativamente factible mientras el grupo a calificar tenga reducido número de integrantes. El procedimiento es inaplicable cuando se trata la calificación por ordenamiento de individuos pertenecientes a diferentes grupos.

Pero, tal como hemos indicado en todo este capítulo, la calificación no es una simple labor de ordenamiento. En este caso las reclamaciones de los funcionarios serán tan seguras como insuficientes las calificaciones obtenidas.

Pueden distinguirse algunos procedimientos que caen dentro del método de gradación.

- 1) Gradación por grupos. El calificador procede a la formación de tantos grupos como juicios desee expresar. Por ejemplo, si desea calificar en cuatro niveles, muy bueno, bueno, discreto y malo, distribuirá a los integrantes en esas cuatro capas. Para ello, basta con seleccionar los extremos, o sea a los empleados que considera mejores, o bien al mejor y al peor del grupo, para hacer más efectiva la comparación y así, por medio de eliminaciones y comparaciones sucesivas, distribuye a todo el grupo, incluso a los marginales.
- 2) Por paralelos. Es una variante del procedimiento anterior. El calificador compara cada integrante del grupo con cada uno de los

demás, resultando la calificación, el número de veces en que un funcionario ha sido juzgado mejor que los otros. ⁽¹⁾

- 3) La calificación por escalas. Es un método más avanzado y trata de subsanar la relatividad de las conclusiones a que se llega con los dos procedimientos anteriores. Parte de una consideración fundamental, y es, como dice Alford, "que haciendo calificaciones de cualquier clase que sean, se intenta en general medir ciertas características que no son medibles y cuya presencia o cuya ausencia en los seres humanos se debe a la acción mutua de la herencia y el medio". Se trata de calificar rasgos cuya medición se reserva a los textos.

La frecuencia con que se presentan estas características (niveles de capacidad, inteligencia, etc.), sigue la distribución normal de la conocida campana de Gauss.

Varios autores americanos han confeccionado tablas ⁽²⁾ para la traslación de los valores numéricos a una escala normal, con valores de 0 a 100. Así, en este orden, se distribuyen los calificados muy bajos, bajos, promedios, altos y superiores. Por ejemplo si en un grupo de 20 personas, un individuo tiene el grado 10, su ubicación será aproximadamente el promedio, en la escala de frecuencias normales.

Como se comprenderá el método aunque representa una perfección sobre los anteriores está sujeto a críticas, sobre todo que no todas las características se distribuyen de acuerdo a la curva de Gauss y, en segundo lugar, las características que así se distribuyen presentan relativo interés en la calificación; finalmente la distribución en zonas, a partir del promedio, es también arbitraria, y dos funcionarios pueden ser calificados como altos o términos medios, por pequeñas diferencias porcentuales.

Métodos de Evaluación de eficiencia.

1) Escalas de Calificación. Pueden ser escalas gráficas o de niveles separadas. La primera ha entusiasmado a muchos autores a tal punto que Alford la conceptúa "como uno de los métodos más exactos para calificar, pero no se ha empleado mucho". ⁽³⁾

(1) Ghiselli y Brown indican que el calificador necesita efectuar de acuerdo a la fórmula de las progresiones $\frac{n(n-1)}{2}$ comparaciones siendo n, el número de funcionarios. (ob. cit. pág. 106).

(2) Ghiselli y Brown, ob. cit., pág. 108, presentan una escala para trasmutar grados o sea veces que una persona es mejor que otra a la escala de frecuencia normal. Para ello parten de la fórmula $\% = \frac{100(R-0.5)}{N}$ siendo R el grado, N el número de integrantes del grupo y el % el equivalente al valor de la escala.

(3) Ob. cit., pág. 1276.

Consiste en disponer sobre el eje horizontal a cada una de las características a evaluar, en una línea con medidas entre cinco y trece centímetros. Debajo de cada línea se colocan los grados calificativos de cada característica (excelente, bueno, promedio, bajo, inadecuado).

El supervisor marca para cada característica la respectiva valuación, siendo la suma total de las medidas de todas las marcas efectuadas, la calificación total individual, sean en términos de unidades de regla, porcentajes o escalas arbitrarias.

En cuanto a los distintos tipos de escalas continuas que pueden estructurarse tenemos: ⁽¹⁾

- a) Escalas alfa-numéricas. Pueden adoptar la forma numérica, alfabética o una combinación de ambas. Las escalas de esta índole son las más débiles a las críticas ya que al referirse a números o letras son enteramente abstractas y carentes de aproximación a la realidad, dando lugar a equívocos y dudas de todo calibre. Por ejemplo un funcionario puede ser calificado "5" en calidad de trabajo y "3" en cantidad, o viceversa, sin decir nada, ni indicar nada, con respecto a su eficiencia o a su rendimiento.
- b) Para salvar estos inconvenientes se han estructurado escalas que contienen los adjetivos descriptivos de la calificación en la forma más amplia que se desee considerar.

Los problemas igualmente se presentan pues para cierto supervisor, un subordinado puede merecer el calificativo de excepcional, pero para otros puede ser excelente o simplemente superior, lo que hace difícil la búsqueda de la absoluta concordancia. Por otra parte, no es siempre fácil conservar la equidistancia entre dos criterios contiguos como "mediocre" y "regular" y otros dos cualesquiera de la misma escala, debido a que las diferencias de matices no son idénticas en todas las normas consideradas.

Estos dos factores, diferencia de interpretación y desigualdad de valor de las normas consecutivas, hacen relegar este método a una utilización auxiliar y complementaria.

- c) El procedimiento de calificar en base al hombre (ordenación por rangos) es muy observable pues encierra prejuicios de mucha entidad.

Consiste, dado un grupo de funcionarios, en escoger al mejor calificado como representativo de la norma más alta y viceversa con el calificado más bajo, procediendo en los demás casos por interpolaciones sucesivas.

"Por supuesto, la forma precedente de preparar una escala de calificación de hombre a hombre es por completo incongruente con el concepto básico de lo que constituye una serie adecuada

(1) Ghiselli y Brown, ob. cit., pág. 113; J. J. Herrero, ob. cit., pág. 30 y sgtes.; William W. Waite, *Personnel Administration*, 433 y stes.

de normas para una escala de calificación, puesto que no hay seguridad que las diferencias entre grados indiquen iguales diferencias de capacidad". (1)

- d) Muestras de Conducta. Este procedimiento requiere un gran adiestramiento, no solo en el orden general de la supervisión, sino en el particular de la técnica del muestreo y las verificaciones al azar. Se trata de confeccionar una escala, también por el sistema de la interpolación, partiendo de muestras de conducta y actuación, que permitan identificar al mejor de los trabajadores de un grupo, al que se le califica con la norma más alta. Para ello puede recurrirse al sistema del "work sampling" es decir a los resultados obtenidos con la aplicación de índices de demoras y de muestras representativas. Los índices de demoras (ratio delay) constituyen el método usado para determinar la parte del día laborable (número de minutos o de horas) en la cual el funcionario está trabajando productivamente y la parte en la cual no está trabajando. Es un interesante método de observación diaria que sustituye los costosos y continuos estudios de tiempos, respecto a los cuales ni el analista, ni el trabajador, son jamás demasiado entusiastas respecto a sus resultados. Debe anotarse que se basa en la existencia de imparcialidad absoluta en el Supervisor. Pero no es un método de calificación en si mismo, sino que constituye una herramienta de comprobación de hechos de carácter objetivo y, por ende, un auxiliar poderoso en la confección de una escala real. (2)

2) *El método de L. Thurstone.* — Parte de un conocimiento ordenado y analítico del proceso de una tarea, fundamentalmente en las fases principales que caracterizan el éxito o el desarrollo eficiente de la misma. Acto inmediato se trata de obtener información básica del rendimiento de distintos trabajadores en la tarea determinada y precisada en sus diferentes zonas de éxito. Esta situación es evaluada, corregida y ajustada por un

(1) Ghiselli y Brown, ob. cit., 115. Ver J. J. Herrero, ob. cit., pág. 106.

(2) Es una herramienta muy nueva, tal vez la más reciente de las mediciones de trabajo. La determinación del porcentaje de la jornada laboral en que un funcionario está produciendo o está ocioso, se basa en la teoría de que el número porcentual de observaciones registrando al individuo como ocioso es una función real del porcentaje de tiempo en que la operación está en situación de demora, en un número grande de observaciones. El profesor Ralph Barnes que en 1958, invitado por una empresa industrial visitó el Uruguay, ha hecho una serie de estudios muy interesantes. Al respecto, nos ha expresado que la simpleza del método es su mayor recomendación ya que consiste en efectuar, al azar, observaciones sobre funcionarios, anotando si están trabajando, una marca positiva y si están ociosos, una marca negativa. La relación de observaciones positivas y/o ociosas, sobre el total, dará los índices de productividad y de demora. La extensión del muestreo permite confeccionar tablas y escalas que significan una ayuda muy interesante para el supervisor en sus calificaciones.

jurado, cuyo fin es confeccionar una escala que mida, en base al promedio de calificaciones de todos los jueces, el éxito que tiene un trabajador determinado en el desempeño de la tarea a su cargo. Se deduce que se requiere mucha información, a menudo costosa, pero una vez estructurada la escala resulta fácil la calificación, pues basta tomar del formulario aquellas descripciones que más se acomoden a un funcionario cualquiera y obtener una apreciación final de su pericia. Es recomendable para grandes reparticiones con mucho personal.

3) *Elección forzosa por actos específicos.* — Se le llama también de elección forzosa, ⁽¹⁾ de elección forzada por apreciación de eficiencia ⁽²⁾ o calificación por actos específicos. ⁽³⁾

Todos los métodos de evaluación de eficiencia expuestos no han conseguido en la medida exigible, dado que la eliminación es imposible, el destierro de los prejuicios personales. Hace algunos años, poco tiempo después de la 2ª guerra mundial, los científicos de EE. UU. comenzaron la búsqueda de un método de calificación en el cual no influyeran los referidos prejuicios.

Así surgió este método, basado en el método de Thurstone para sus pasos iniciales, pues utiliza frases representativas de conductas y rendimientos.

Se presentan para cada grupo, una serie de declaraciones, que representan características deseables y/o indeseables del trabajador, cuya integración se produce mediante índices de preferencia, favorabilidad y discriminación.

Al respecto existen dos tipos de formularios. En uno de ellos, el calificador hace dos comprobaciones: una para la declaración que de acuerdo a su opinión mejor describe al empleado y otra para el detalle menos descriptivo. En el otro, que contiene sólo características deseables o indeseables, realiza una única comprobación para el detalle más representativo o menos descriptivo. El profesor Ghiselli que ha estudiado en forma exhaustiva el método concluye expresando que “es prometedor y merece más amplio estudio. Comparado con los procedimientos de calificación más antiguos requiere una consideración más exacta de lo que se está calificando, al exigir la determinación del poder distintivo de las declaraciones”. ⁽⁴⁾

⁽¹⁾ Ghiselli y Brown, ob. cit., 122 y sgtes. J. J. Herrero, en *Teoría de la Valoración del Personal* lo llama Sistema de Selección Forzosa (Ob. cit. 146 y sgtes.).

⁽²⁾ Hartving Nissen, *Algunos aspectos humanos de la administración*, México, D. F. 1957, pág. 34.

⁽³⁾ Alford y Bangs, ob. cit., 1282. Indica que se basa en la teoría de Behaviorgram (unidad de medida de la conducta) desarrollada por Strong (*Psychological Aspects of Business*).

⁽⁴⁾ Ob. cit., pág. 129. Deben citarse como antecedentes básicos los trabajos del Dr. Donald Sisson, en el año 1947, expuestos en *Personnel Psychology*, Tomo I, bajo el nombre de “The new Army rating”. El mismo perfeccionó las ideas de F. Kingsburg en *Making rating-scales work* (1925). Otro gran expositor ha sido M. Richardson, el cual hacia 1949, escribió en *Personnel*, la monografía titulada “A modern merit rating Method”. (Noviembre 1949).

4) En lo que resta de este enfoque, sugerimos, efectuada la compulsa de todos los métodos, un procedimiento combinado de evaluación de eficiencia en el cual incluimos los aspectos básicos del método anteriormente expuesto y los factores más aconsejables de los demás métodos, combinación que en el futuro llamaremos Elección Forzosa con Apreciación de eficiencia. Su precisión la encararemos conjuntamente con el desarrollo del Boletín de Calificación, que veremos a continuación.

c) *El Boletín de Calificación.* — Constituye la radiografía fiel de la pericia del funcionario y de su rendimiento. Así como en el terreno de la medicina, la radiografía tiene un fin preventivo, preterapéutico y de educación sanitaria, en el campo de la administración de personal, el boletín de calificación, no debe constituir un simple elemento estático, una de las tantas formalidades administrativo-burocráticas, sino un diagnóstico precoz para estados mórbidos o en desequilibrio, acompañado de las recomendaciones necesarias para el ajuste, la superación y el progreso del funcionario. No debemos olvidar que el Boletín constituye la síntesis del concepto de calificación, el reflejo del método empleado, en fin, el índice demostrativo del conocimiento, la capacidad y el rendimiento no sólo del subordinado, sino igualmente del supervisor.

Podemos distinguir los siguientes aspectos.

- 1) Características mensurables.
- 2) Puntuación y ponderación de las características; Correlación.
- 3) El método adecuado.

Veamos cada una de ellas, por separado:

1) *Características mensurables.* Se ha confundido a menudo —y en la mayor parte de los regímenes se persiste en el error— el concepto y sentido de los criterios, características o rasgos que se deben incluir en un boletín de calificación. Esto es tan cierto como que tales criterios o características mencionadas son muchas veces una mezcla de juicios sobre conducta, inteligencia, carácter, personalidad, conocimientos y capacidades, cuando, lo que realmente incumbe calificar son los conceptos determinantes de la pericia de un funcionario aplicado a una tarea. Oportunamente hemos expresado que los funcionarios deben ser tratados de acuerdo a la personalidad, pero esta no debe constituir nunca la meta de la calificación, sino uno de los medios o antecedentes necesarios para el buen éxito de las relaciones Supervisor-Subordinado. Su medición se deberá encarar aparte por medio de tests o pruebas de carácter psicológico. Así, por ejemplo, se observan en algunos boletines las siguientes preguntas:

- ¿Son eficientes sus movimientos? ¿Es enérgico?
- ¿Tiene humor y perspectiva? ¿Tiene crisis? ¿Es siempre violento?
- ¿Es pulcro y delicado en sus modales? ¿Es imaginativo?

La respuesta, cualquiera fuese, a las interrogantes mencionadas, aunque puedan contribuir a mejorar el servicio, no califican el rendimiento del funcionario, pues expresan juicios sobre su personalidad.

Los elementos a evaluar deben ser válidos, es decir representativos de una tarea confiada a un funcionario porque la misma es por selección y clasificación la que se acomoda más a su vocación, a sus aptitudes, en fin a su personalidad. Desgraciadamente, esta última situación no se presenta en muchos casos, y el supervisor se enfrenta a panoramas, a los que, por razones burocráticas, administrativas o políticas, no puede superar. Pero, es entonces cuando debe recurrir a la calificación, la que da nueva razón de su importancia puesto que permitirá obtener la verdadera medida de pericia de un funcionario ⁽¹⁾ en la tarea poniendo en evidencia los desajustes existentes en la selección o el reclutamiento a efectos de aplicar los correctivos correspondientes.

De ahí que insistamos en la correlación evidente que existe entre clasificación de cargos, evaluación de Tareas y Calificación. En todas las administraciones donde no se han implantado los dos primeros aspectos, la calificación, hecho autónomo pero en íntima conexión, invade la jurisdicción, ya sea de aspectos inherentes al cargo o a la ubicación del mismo en la escala jerárquica de la respectiva Administración.

Es claro pues si la calificación es un fenómeno dinámico, los conceptos integrantes o las características reguladoras, deben serlo también, es decir ser factibles de evolución conjuntamente con la función, permitiendo seguir el proceso de la eficiencia ya sea en sentido ascendente o descendente.

El criterio mensurable se avalúa por la ausencia de juicios sobre personalidad, temperamento, carácter e inteligencia que se reservan a tests psicológicos de selección y por la posibilidad evolutiva de la característica evaluada.

Recalcamos esta concepción, pues si calificamos el carácter, habría que confeccionar un formulario distinto para cada individuo, atendiendo fundamentalmente al aspecto exterior, es decir al tipo corporal, a la constitución psíquica o sea a su temperamento, y todos estos son problemas de psicólogos. ⁽²⁾

(1) "El funcionario puede ser empleado en funciones que no le convengan y en las que no tiene oportunidad de expresar su verdadera personalidad. La transferencia de este funcionario a otra tarea, le permitirá, tal vez, recelarse en todo su alcance. Un funcionario puede distinguirse de sus colegas por sus aptitudes específicas manifiestas o por un interés personal respecto de ciertas actividades.

Esto será notado en el informe de calificación lo que permitirá al servicio administrativo competente, sacar el mejor provecho para la Institución y satisfacer al funcionario y utilizándole en función de sus gustos y aptitudes" (Lucienne Talloen, ob. cit. 42).

(2) Se trata de analizar el comportamiento de un individuo ante una situación determinada: Estos estudios los ha encarado la moderna administración científica por medio de tests o sea respuestas a preguntas breves (que dan testimonio del carácter y la voluntad) por la reacción ante figuras (dibujos, manchas de tinta, etc.) para revelar la inteligencia y la imaginación, etc. Se trata de apreciar las cualidades personales y morales que no pueden ser enfocadas por la calificación. Los tests se pueden emplear para el reclutamiento o, ingreso de funcionarios y como un auxiliar poderoso para la promoción y el Ascenso en los niveles iniciales de la carrera.

¿Puede ser comparable la calificación de un individuo pícnico o extravertido con la de un leptosomático o introvertido? Si los hechos no son comparables deben eliminarse y tomar sólo los valores epistemológicos-descriptivos, en otros términos, los valores substantivos, atributivos, métricos y definibles de acuerdo a lo expresado.

Debemos admitir que la elección de conceptos es difícil y difiere de acuerdo a la clasificación jerárquica del funcionario, pero, en todos los casos, la búsqueda de la generalidad es imprescindible.

En la parte referente al Modelo adecuado, hemos preparado cinco características que, de acuerdo a nuestra opinión, son representativas de la tarea, a saber: 1) Conocimiento; 2) Calidad y cantidad de Trabajo; 3) Habilidad para planificar y comprender la tarea; 4) Capacidad para las relaciones humanas; 5) Tarea acorde con su vocación y aptitudes. Este último apartado es una consecuencia de la calificación y obliga al Supervisor a expresar una apreciación global del funcionario; es conveniente la existencia de una válvula de escape en homenaje a la susceptibilidad y a la obligación del calificador de medir rendimientos y dar la razón de ellos, pero, en todo caso, deberá justificarse ante el empleado.

En cuanto a Supervisores, los conceptos a calificar no pueden ser otros que los que constituyen la integración de sus conocimientos y sus capacidades, (1) es decir: 1) Conocimiento de la tarea; 2) Conocimiento de la responsabilidad; 3) Capacidad para la mejora de métodos; 4) Capacidad para instruir o adiestrar; 5) Capacidad para las relaciones.

Tanto en el plano del funcionario, como en el del Supervisor, las diferentes características, grupos o bloques de declaraciones, se subdividen en grados o declaraciones propiamente dichas.

En el caso que motiva el formulario, hemos tomado al azar, algunos de estos grados o declaraciones, cuyo valor de acuerdo al método recomendado solo conoce el comité de Evaluación de Eficiencia como pasamos a ver.

2) *Puntuación y Ponderación de las características.*

Si la calificación es una herramienta para ascensos, promociones, etc., debe permitir una posibilidad de comparación funcional, es decir, ofrecer un margen de correlación lo más aproximado posible, adoptando, en cada repartición, una unidad de medida común. Aquí es donde se hace evidente la conexión entre calificación y evaluación de Tareas. Para hacer más comprensivas estas palabras es conveniente aclarar que, ante todo, debe definirse claramente la elección del método de calificación. Nosotros hemos recomendado una combinación de Elección forzosa con apreciación global de eficiencia.

(1) Ver pág. 64.

Por lo tanto la puntuación de los grupos de declaraciones y los grados deben referirse al mencionado método. Como se trata de un procedimiento indirecto, la puntuación fría no tiene efectos, por lo que debe recurrirse a un nuevo factor, la ponderación, es decir la determinación del peso o valor real que cada una de las declaraciones que componen un grupo tienen con relación al conjunto del cargo o de la tarea. Se trata de un valor relativo, para cuya determinación debemos distinguir si la repartición o el organismo para el cual confeccionamos el Plan de Calificación posee o no un Plan de Valuación de Tareas:

- a) Si existe Valuación de Puestos y Tareas, la puntuación y la consiguiente ponderación deben referirse a la misma. Hemos insistido en destacar que calificar es apreciar la pericia de un funcionario *aplicado a una tarea* y la importancia de sus elementos integrantes se mide por cualquiera de los métodos de Valuación expuestos en el Capítulo anterior. ⁽¹⁾

Como la elección del Método tiene carácter previo, basta con obtener la ponderación de cada característica de la escala de Valuación para determinar la Calificación correspondiente. Esta labor la puede realizar el propio Supervisor, en la mayor parte de los métodos, o la Oficina de Personal o el Comité de Evaluación, para el caso de método de elección forzosa con apreciación de eficiencia. En este caso las declaraciones son muestras obtenidas al azar por medio de observaciones realizadas en un período anterior y su valor o puntuación debe ser desconocido por el supervisor.

- b) Si la repartición no posee valuación de tareas, el procedimiento más práctico y simple de puntuación y ponderación es el sugerido en general por Alford y Bangs, ⁽²⁾ que confecciona una serie de escalas en base a la gravitación de la ejecución de la tarea de los diversos grados o declaraciones, clasificados en esenciales, convenientes y sin importancia en la ejecución de la tarea, asignando un valor numérico a la relatividad de cada característica.

Confeccionada una escala de esta índole los pasos siguientes son iguales que en el caso de que la Administración posea Valuación de Tareas.

3) *El Modelo Adecuado.*

Se deduce fácilmente que el mismo es una función del método elegido y del cargo sujeto a evaluación. El método determina la forma de confec-

⁽¹⁾ Ver pág. 47.

⁽²⁾ Ob. cit., pág. 1283. En el mismo sentido Ghiselli y Brown (ob. cit. 125/126) aconsejan una escala de 6 grados: 0) característica extraordinariamente indeseable; 1) una característica muy indeseable; 2) una característica bastante indeseable; 3) una característica bastante deseable; 4) una característica muy deseable; 5) una característica extraordinariamente deseable.

cionar el boletín y el cargo enuncia los principios de fondo, definiendo el contenido y descripción de los grupos de Declaraciones y las declaraciones o grados propiamente dichos.

En general debemos expresar que los formularios adecuados, condicionados a estos dos requisitos deben ser cuatro: uno para los funcionarios de cualquier categoría y los tres restantes para los tres niveles de Supervisión clásicos: 1) Dirección Suprema (funcionarios políticos o electivos), con necesidad muy dudosa e incluso discutible de calificación en mérito a su designación de particular confianza; 2) Dirección media, o sean altos funcionarios de Supervisión (Directores, Jefes de División, etc.), y 3) la primera línea de Supervisión, es decir el extremo opuesto del puente, en contacto directo con la burocracia administrativa.

A continuación presentamos dos modelos de formularios, factibles de aplicación en la calificación a los funcionarios administrativos y la primera línea de Supervisión. Hemos empleado en ambos, una muestra del método combinado que hemos recomendado y denominado de elección forzosa con Apreciación de Eficiencia.

1) FUNCIONARIOS

INFORME SEMESTRAL DE CALIFICACION

NOMBRE EDAD SEMESTRE AÑO
 Tarea que realiza Puntaje de evaluación
 Desde cuando lo conocí
 a) antes de entrar a sus órdenes fecha
 b) después de entrar a sus órdenes — en qué fecha (1)

NOTA: Recuerde que debe calificar cada concepto por separado y que la calificación es una función de variables y muchas de ellas dependen de Ud., tales como el conocimiento que Ud., tenga de la conducta, prejuicios, atributos, sujetos a valoración. ¿Ha reunido los hechos? ¿Ha revisado los antecedentes? Entonces, considere y decida. Pase a la acción. No califique en base a las apreciaciones anteriores. Está calificando personas y no cargos. Escoja de cada característica la declaración que mejor describa al empleado y otra que, según Ud., le sea menos descriptiva.

CARACTERISTICAS:

1.— *Conocimiento de la tarea:*

- Revela los conocimientos básicos para el buen desempeño de las funciones que ejerce.
- No se adapta a nuevos métodos de trabajo.
- Tiene mucha capacidad para metodizar la rutina diaria de su tarea.
- Posee conocimientos generales de toda la Sección, además de su tarea.
- Capta con capacidad las instrucciones.
- Limitado conocimiento de la tarea.

VALOR DE PREFERENCIA						
Deseable (2)					No descriptiva	
0	1	2	3	4	5	

(1) Hemos omitido lo relacionado con la antigüedad, ausencia, etc.

(2) A título aclaratorio figuran los valores atribuidos de acuerdo a la escala para las distintas declaraciones. (En la realidad no deben aparecer). La elección e inclusión de frases se efectúa por aplicación de fórmulas matemáticas a las muestras obtenidas.

II) PRIMERA LINEA DE SUPERVISION

INFORME SEMESTRAL DE CALIFICACION

NOMBRE EDAD SEMESTRE
 CARGO N° de Personas Antigüedad
 (a su cargo) (en el cargo)

NOTA: Recuerde que Supervisor es una persona responsable que dirige el trabajo de otros. Como tal, tiene conocimientos y capacidades. Sólo toca a Ud. apreciar si estos requisitos son los exigidos para la tarea y medir la pericia que el Supervisor demuestra en su cumplimiento.

De cada grupo, debe recoger Ud. dos declaraciones: una que según su opinión sea más deseable y describa mejor a su empleado y otra que le sea menos representativa o descriptiva.

CARACTERISTICAS

		VALOR DE PREFERENCIA					
		Deseable			No descriptiva		
		0	1	2	3	4	5
I)	<i>Conocimiento de la tarea.</i>						
—	Hace muchas tareas reservadas a empleados.						
—	Toma poco tiempo en materias importantes.						
—	No necesita recurrir a un Subalterno cuando le consulta un Superior.						
—	Conoce todos los procesos de la tarea de sus subalternos.						
II)	<i>Conocimiento de las responsabilidades.</i>						
—	Se abstiene de asumir responsabilidad.						
—	No tiene facultades para hacerse obedecer.						
—	Tiene buena autoridad moral.						
—	Delega prudentemente su autoridad.						
III)	<i>Capacidad para instruir.</i>						
—	Tiene buena habilidad para adiestrar.						
—	No tiene paciencia ni firmeza en la enseñanza.						

- Demuestra actitud instructiva hacia el subalterno.
- No educa a los empleados en los medios de cumplir mejor su tarea.

IV) *Capacidad para mejorar métodos.*

- No se ajusta a cambios en los trabajos.
- Tiene buena iniciativa en materia de organización.
- No se aparta de la rutina diaria.
- Sobresale en el planteamiento y ejecución de planes.

V) *Capacidad para las relaciones.*

- Tiene problemas para conseguir información de otras secciones.
- Algunos funcionarios se han quejado de su indiferencia y su política.
- Desarrolla relaciones armoniosas en todo sentido.
- Encara los problemas con espíritu de cuerpo.

VALOR DE PREFERENCIA						
Deseable				No descriptiva		
0	1	2	3	4	5	

VI) *Apreciación.* La eficiencia final de un Supervisor se mide por su capacidad para la resolución de problemas, es decir, situaciones anormales que requieren su presencia. Al respecto:

- 1) ¿En qué etapas y por qué causales le parece a Ud. que falla? ¿Determina bien el objetivo?
- 2) ¿Reúna los hechos y los antecedentes a conciencia?
- 3) ¿Y la consideración y decisión?
- 4) En la comprobación de los resultados.
¿qué sugiere Ud. para que mejore?

Firma del Calificador Cargo

Notificado el firma Observaciones

(al Superior)

Enviado al Comité de evaluación en eficiencia el firma

Puede observarse que las características básicas son cinco pero las mismas pueden variar entre cuatro y ocho. En cambio las declaraciones constitutivas de esas características es interesante que sean muchas o por lo

menos lo suficiente para no colocar al calificador en una posición incómoda. Esto, sin embargo, prácticamente se evita pues se trata de muestras aconsejadas por el propio supervisor o quien haga las veces como representativas del proceso de la tarea, que han sido reunidas, seleccionadas, corregidas y ajustadas por un comité de Evaluación de Eficiencia, de tal modo que cualquiera de ellas que se traslade al formulario, constituye una alternativa aceptable tanto en el aspecto deseable, como en el no descriptivo. (1)

Destaquemos que es muy importante que el calificador no disponga de los antecedentes anteriores para efectuar una calificación, pues su influencia puede ser negativa para el buen éxito del sistema.

El procedimiento sugerido, al no atribuir la asignación de puntaje al calificador obvia estos inconvenientes y las comparaciones entre funcionarios, en el buen entendido de que para calificar basta con medir la pericia y apreciar la eficiencia, sin misterios de ninguna especie. Cuando una calificación deba ser un índice de promoción o ascenso, allí, en ese momento, rige la ponderación, la cual sólo entonces es un factor de comparación.

Es muy importante distinguir claramente los conceptos enunciados.

D) *El Trámite de la Calificación. Recapitulación.*

I) *Aspectos previos:*

a) El Supervisor determina una serie de declaraciones o desarrollos, bajo la forma de frases breves, que midan la pericia o la eficiencia para el buen éxito de una tarea determinada (que puede ser de auxiliar, oficial, administrativo, etc.).

b) Estas declaraciones son reunidas, examinadas y analizadas por un Comité de Evaluación de Eficiencia o la Oficina Central de Personal, en su defecto, con el fin de correlacionar las declaraciones con la evaluación de Tareas si existe, o bien clasificarlas en esenciales, convenientes o sin importancia para la realización de la tarea. En esta etapa se eliminan las frases espúreas o repetitivas, canalizando la labor en la determinación del índice de preferencia (grado de descripción, distinción y aplicación) de las mismas.

c) El paso siguiente es la confección de una escala con las declaraciones corregidas, ajustadas o clasificadas, con la puntuación y ponderación correspondiente.

Esta escala puede asumir una forma gráfica, constando en el eje horizontal, a la derecha del 0, las características deseables o descriptivas y a la izquierda las no descriptivas o negativas. Esta escala no es pública y representa el valor preferente y distintivo de las Declaraciones.

(1) La inclusión de las frases a cada grupo se efectúa también por métodos gráficos en base a los índices de aplicabilidad y discriminación.

II) Aspectos concomitantes:

d) Anualmente, se toman de la escala para cada característica, una serie de declaraciones al azar, y se confecciona el formulario a regir para el año próximo, en dos calificaciones, una por semestre, tiempo suficiente para evaluar la reacción del funcionario o de la persona a la cual se califique.

e) Este formulario se entrega a cada Supervisor, el cual como función normal calificará en cada semestre al plantel de funcionarios que se encuentra a su cargo, debiendo, en todos los casos, escoger para cada grupo, dos declaraciones, una positiva o deseable y una negativa o no descriptiva, de acuerdo al modelo analizado.

f) Esta calificación se notifica al funcionario, el cual podrá dejar constancia de sus observaciones en respectivo formulario.

III) Aspectos finales:

h) Los formularios son enviados al Comité de Evaluación de Eficiencia o a la Oficina Central, que efectúa las ponderaciones y puntuaciones del caso, enviando cada calificación al legajo personal del funcionario.

i) Este legajo es el que será consultado para los casos en que la calificación intervenga como factor o variable, tales como Promoción, ascensos, aguinaldos, regularizaciones, incremento de haberes, etc.

De este proceso, sólo los aspectos iniciales representan cierta labor, fundamentalmente de cuidado. El resto, es un trabajo de simple aplicación. Lo real, es reducir los prejuicios personales de la calificación por medio de un método en que los mismos no influyan, por no estar al alcance del calificador. La experiencia y los investigadores han demostrado que el problema de la calificación no se soluciona si un jurado corrige la evaluación o un jefe superior o Revisor le da el visto bueno.

El Supervisor es responsable y como tal no puede ser expuesto a la crítica ordinaria de su trabajo. Se deben crear las condiciones, si no ideales, por lo menos adecuadas, para que pueda cumplir eficazmente su labor, sin menoscabos para él, ni tampoco para el funcionario en forma tal que el resultado redunde en beneficio del servicio, del grupo social y de la comunidad.

CAPITULO V

LA CALIFICACION EN ALGUNOS PAISES

ESTADOS UNIDOS. Ha sido el país que más ha trabajado desde 1887 en la confección de un Método de Calificación en el cual se resumieran las virtudes más ponderables y se solucionaran los defectos más remarcables de los métodos en vigencia en los distintos países. La mayor parte de los métodos analizados han sido confeccionados u originados en EE. UU. No existe uniformidad en el formulario aplicado y la Comisión de Servicio Civil de los EE. UU., ha aceptado modalidades o combinaciones entre los métodos de elección forzosa y lista comprobada de tareas. Se emplean en muchos Estados los métodos de escala en todas sus formas (gráficas, continuas, etc.).

En general, tal como expresa W. Brooke, ⁽¹⁾ se facultan opciones, permitiendo a cada Departamento establecer su Plan, las características y el procedimiento adecuado de calificación. Entre estos planes ocupa un lugar muy destacado el sistema Probest muy similar al método de lista comprobada que hemos oportunamente analizado.

Se trata de informar en forma programática por cada Jefe de Servicio el rendimiento de un empleado en el cargo dos veces al año (antes del 31 de enero y 31 de julio) en base a la lista de rasgos y características que miden el éxito o el fracaso en el desempeño de la tarea. Los formularios se envían a la C. S. C.

A pesar del escéptico juicio de Reining ⁽²⁾ el trabajo de investigación está dando frutos positivos justamente por el enfoque complementario de la educación y el adiestramiento al Supervisor a efectos de que, con carácter de previo y especial pronunciamiento, posea los conocimientos y las capacidades necesarias para emitir juicios de rendimiento y de conducta.

(1) *Public Administration in a Democratic Society*, N. York, 1950, pág. 212.

(2) Dimock (ob. citada, pág. 316) cita las palabras de Henry Reining en "The Art. of Supervision, Cap. 19", aludiendo "a que el número de revisiones en el gobierno federal testifica que se estuvo buscando una herramienta mágica. Sin embargo muchas jurisdicciones gubernamentales han abandonado la búsqueda y han gastado su tiempo con mayor provecho en mejorar la habilidad de quienes manejan la herramienta, o sean los propios supervisores" (ob. cit. pág. 447).

Además, la aplicación en gran escala del sistema de reuniones con el personal, sugerencias, consejos y escalas de incentivos bajo el marco de las Relaciones Humanas han permitido cumplir los objetivos de la Calificación, elevando la moral del funcionario y propendiendo al mejoramiento del Servicio público, a la vez de imponer cierta flexibilidad a la escala de sueldos vigente en el Servicio Civil de EE. UU., sumamente rígida.

ESTADOS UNIDOS DEL BRASIL.

El régimen imperante en el Brasil tiene su origen en el Decreto 24.646 del 10 de Marzo de 1948, posteriormente actualizado por el Decreto número 32.015, del 29 de Diciembre de 1952. El sistema de Calificación está vinculado estrechamente a la Promoción y el Ascenso, básicamente en lo que se conoce con el nombre de Promoción por Méritos.

El Boletín de Calificación, permite determinar las condiciones "esenciales" que conjuntamente con las llamadas "fundamentales" (asiduidad, puntualidad horaria, disciplina y celo funcional), permiten conformar la base de medición del mérito aplicable a la Promoción. Las mencionadas condiciones "esenciales", no son sino veinticinco características o grados, ⁽¹⁾ de índole muy heterogénea, que se refieren a capacidades, conocimientos y rasgos temperamentales, de personalidad e inteligencia, por lo que se incurre en la confusión de consignar en un boletín de Calificación, juicios sobre rendimientos y apreciaciones de conducta e inteligencia que, por lo general, tratan los tests de selección.

(1) A título informativo, digamos que las condiciones esenciales, formuladas como interrogantes, son las siguientes:

- 1a.— ¿Es atento y aplicado en el trabajo?
- 2a.— ¿Tiene buena voluntad para ejecutar los servicios que se le encomiendan?
- 3a.— ¿Coopera con sus compañeros o con su Supervisor?
- 4a.— ¿Cumple en el día sus servicios normales?
- 5a.— ¿Es satisfactoria la cantidad de trabajo producido?
- 6a.— ¿Ejecuta con seguridad su trabajo?
- 7a.— ¿Muestra iniciativa e interés en solucionar las dificultades surgidas?
- 8a.— ¿Revela conocimientos para el buen desempeño de las funciones que ejerce?
- 9a.— ¿Realiza con presteza los servicios de los que está encargado?
- 10a.— ¿Tiene capacidad para desempeñar funciones superiores a las actuales?
- 11a.— ¿Demuestra comprensión de su responsabilidad?
- 12a.— ¿Ha procurado, directa o indirectamente, perfeccionar sus conocimientos profesionales, por el estudio, o cualquier otro medio?
- 13a.— ¿Es atento y cortés?
- 14a.— ¿Asume la responsabilidad de sus actos?
- 15a.— ¿Defiende con firmeza y lealtad sus puntos de vista?
- 16a.— ¿Es discreto?
- 17a.— ¿Se adapta con facilidad a los nuevos métodos de trabajo?
- 18a.— ¿Es económico y cuidadoso en la utilización del material de que se sirve para su trabajo?
- 19a.— ¿Tiene capacidad para metodizar la rutina de su trabajo?
- 20a.— ¿Permanece en el trabajo durante todo el tiempo?
- 21a.— ¿Tiene conocimientos generales sobre asuntos de la repartición?

Sin embargo, en este caso, dado el destino del Boletín, puede justificarse la inclusión de dichos aspectos, aunque destacados en un Capítulo aparte.

La apreciación es efectuada por el Superior inmediato, el cual debe contestar a las preguntas con una de estas tres respuestas establecidas de antemano: "sí", "más o menos", "no", vulnerables al error de tendencia.

Pese a que no se trata de uno de los tantos métodos modernos de calificación, el sistema brevemente expuesto por la simplicidad de su aplicación, ha prestado algunos beneficios al gobierno federal brasileño, constituyendo un auxiliar poderoso en la formación de una plataforma de justicia técnica de imperiosa necesidad en el régimen de Promoción.

FRANCIA:

I) Generalidades

A partir del año 1946, (1) se ha adoptado un sistema de Evaluación de Eficiencia que permite calificar no sólo el rendimiento de un funcionario aplicado a una tarea, sino su comportamiento; el Boletín se diferencia según se refiera al Personal de Dirección o al burocrático en general. Existen dos apartados fundamentales:

1º) Elementos accesorios, constituídos originalmente por aproximadamente catorce características, subdivididas en grados. Desde 1955 se califican por categorías, cuatro conceptos. A efectos de la medición de la pericia se parte de un comportamiento típico, es decir de una norma patrón que técnicamente se tiene que admitir como de cumplimiento normal por un funcionario medio.

El trabajo del calificador (Jefe de Servicio) se reduce a medir anualmente las desviaciones por medio de cinco grados (muy superior a la media normal, superior, equivalente, inferior y muy inferior). Esta etapa incluye la nota cifrada, la notación y la ponderación de las características.

2º) Paralelamente se confecciona una apreciación sobre el valor y la efectividad del funcionario en el cargo, su capacidad como ejecutivo y su aptitud para el desempeño de funciones superiores. A igual que en el Brasil, las notas de calificación se relacionan con el incremento automático de haberes, a posibilitar a un funcionario con una apreciación más superior a la media, obtener el aumento automático de asignación, previsto por lo gene-

22a.—¿Aprende con facilidad las instrucciones recibidas?

23a.—¿Conoce las principales normas legales referentes a los derechos y deberes del funcionario público?

24a.—¿Evita durante el tiempo de labor actividades extrañas a las funciones que ejerce?

25a.—¿Revela capacidad de Dirección?

(1) Las normas vigentes comprenden los decretos de 1946 y 1955 y las disposiciones del título del Estatuto General de Funcionarios aprobado el 4-2-59.

ral para dos años, en un plazo inferior. El funcionario sólo puede impugnar su calificación alegando vicio de forma o abuso de poder.

Se trata de un régimen de calificación muy práctico, cuidadosamente elaborado, de acuerdo a la concepción que se tiene de la función pública en dicho país. Estimamos de interés exponer su desarrollo.

II) *Técnica del sistema.*

a) *Conceptos calificables:* Como hemos expresado se relacionan directamente con las cuatro categorías existentes: (A) o de los funcionarios superiores; (B) o funcionarios medios y (C) y (D) para la clase ejecutiva. La clasificación de cargos resulta, de hecho, una vez más, de importancia fundamental.

b) *Número de conceptos:* originalmente los elementos que se computaban para la calificación eran catorce, ⁽¹⁾ sustituidos en el año 1955 por un sistema muy simple que contiene cuatro características calificables para cada categoría. Por ejemplo, la clase D, de funciones auxiliares propiamente dicha, se refiere a la aptitud para el servicio, esmero en la ejecución, puntualidad y comportamiento en el servicio. En las demás categorías los conceptos son apropiados a la dinámica de las mismas.

c) *El comportamiento básico normal.*

La Administración determina, como hemos indicado, el comportamiento tipo exigible para un funcionario medio correspondiendo la nota de 100 al que se califique en tal forma. Posteriormente, para cada concepto o característica, se determinan las desviaciones, es decir rendimientos superiores, muy superiores, inferiores o muy inferiores, a la base previamente fijada. En esta etapa se atribuye pues a cada concepto un determinado puntaje o cifra.

d) *La Notation o Nota Provisional.*

Aplicado, de acuerdo al numeral anterior, a cada concepto, el puntaje respectivo, se procede a la corrección del mismo, mediante la afectación, a cada característica de un coeficiente de gravitación o valoración con relación al servicio, puesto o categoría. Finalmente se confecciona la nota provisional que es la sumatoria ponderada en números enteros de los puntajes corregidos de los cuatro conceptos.

(1) Eran muy disímiles, variando desde la aptitud física, hasta elementos disciplinarios (puntualidad, orden, sentido de trabajo común, cooperación) y administrativos (previsión, organización, mando y control).

e) *Tratamiento de la Subjetividad.*

La nota cifrada puede estar influida por los típicos errores de indulgencia, aureola, tendencia central, cuyo comentario hemos efectuado. Se efectúa un trabajo de depuración y clasificación ⁽¹⁾ con el fin de eliminar los mencionados prejuicios. Se estructura, por último,

- f) *La nota definitiva*, con la apreciación general y consiguiente dictamen sobre la conducta del funcionario.

III) *Influencia de la Calificación*

En Francia existen dos vías para la regularización económica del funcionario. La 1ª es el incremento automático de haberes. La 2ª es el ascenso jerárquico. En ambas influyen las notas de calificación. En el 1er. caso, el aumento de retribución se opera en base a la antigüedad y a la calificación. En el ascenso, es fundamental la apreciación del valor profesional del funcionario para su inclusión en la Tabla de Ascensos. Esta labor se orienta por las notas definitivas de calificación. Como puede apreciarse se trata de un sistema ágil dotado de una técnica operativa muy efectiva, con aplicación eficaz y positiva en la administración francesa.

URUGUAY:

El régimen existente considera a la Calificación como un medio, íntimamente conectado al ascenso, pero su estudio no ha sido nunca encarado con un enfoque propio, objetivo, con sentido técnico-científico y fundamentalmente como una herramienta de mejores relaciones humanas.

I) *El Orden Legal Básico*

A) Esta determinado: Por el decreto ley 10.388 del 13 de Febrero de 1943 que estructuró el Estatuto del funcionario, aludiendo al problema los artículos 7º, 8º, 9º, 16 y 38, siendo los lineamientos técnicos fundamentales, —pues no existe reglamentación— los siguientes

- 1º) Creación de Juntas de Calificación integradas por funcionarios superiores activos y pasivos (jubilados), con carácter consultivo y con el cometido de organizar los escalafones administrativos y el estatuto del funcionario;
- 2º) Subordinación del ascenso, (cuando menos en el 50 % de los casos), por antigüedad calificada;

⁽¹⁾ El nombre genérico de esta labor es "perequation", es decir igualación de criterios diferentes.

- 3º) Esta última se determina por concurso de méritos o de oposición, situación que previamente es resuelta por las autoridades competentes;
- 4º) Iniciativa del Poder Ejecutivo para formalizar recompensas pecuniarias de hasta un mes de sueldo, a los funcionarios más destacados en mérito a dos características — contracción al trabajo e iniciativa— que tenderán a la efectividad y el mejoramiento del servicio público. Esta labor se encomendó al Tribunal Especial de apreciación antes mencionado.

B) La ley del 27-3-53 estipuló otras características para el caso del sueldo progresivo a los agentes de Seguridad de la Policía de Montevideo y del Interior, funcionarios de Oficinas Recaudadoras y Organismos de Seguridad Social (Caja Civil).

- 1º) La antigüedad debe ser calificada con la asiduidad y a la eficiencia en el servicio;
- 2º) Las calificaciones se efectuarían anualmente;
- 3º) Se crea un régimen especial de calificación para los funcionarios de las Oficinas Recaudadoras, cuyos índices se tendrán en cuenta a efectos de la Distribución del Fondo de Estímulo que se forma con el producido del 50' % de las multas (art. 228); (1)
- 4º) Las características cuya mensura se prescribe son:
 - a) Eficiencia y rendimiento;
 - b) Asistencia, disciplina y contracción a la función;
 - c) Responsabilidad funcional y jerárquica;
- 5º) En cuanto a los funcionarios de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores Rurales, Domésticos y Pensiones a la Vejez, el artículo 217, preceptúa que la calificación se efectuará en mérito:
 - a) Antigüedad en el organismo y en el Cargo;
 - b) Asiduidad y Rendimiento;
 - c) Competencia y Responsabilidad;
 - d) Conducta y disciplina;
 - e) Trabajos originales sobre temas de administración y servicios de Previsión Social o investigaciones científicas.

Este artículo tiene su origen en el Decreto del 31 de Diciembre de 1940, el cual estipulaba la consideración de las mismas características de competencia, conducta, asiduidad y antigüedad, en la resolución de los ascensos. (2)

(1) Régimen derogado por la ley del 30-11-60 (O. Financiero).

(2) Esta disposición actualmente no está en vigencia.

C) La ley Presupuestal N° 12801 del 30/11/60 nada agrega ni establece con relación a la calificación, salvo una alusión a la Junta de Calificación (art. 38, Ley de Sueldos), algunas disposiciones sobre ascenso calificado y Reglamento de Calificación de los funcionarios del Servicio exterior (artículos 66, 79 y 91 de la ley de O. Financiero).

II) *Consideraciones Prácticas*

1) *Generalidades.*

Ante la ausencia de normas legales y reglamentarias tanto la Administración Central, como los entes comerciales e industriales, servicios descentralizados, organismos parafiscales y gobiernos Departamentales, aplican sus propias normas, de características heterogéneas y dispares. Dado que no se han encarado la clasificación de Cargos ni la evaluación de puestos y tareas, la calificación no reposa sobre bases técnicas ni científicas. En el mismo sentido no se ha intentado en el Uruguay la formación y el adiestramiento de Supervisores en el camino de las Relaciones humanas, en la enseñanza de los principios, conocimientos y capacidades que constituyen la médula de todo sistema administrativo, pues con la carencia de los mismos no son posibles las soluciones integrales.

De allí que la apreciación sea encomendada ya al Jefe inmediato, ya a una Comisión especial, ya a un Tribunal Calificador en los que, en su mayor parte, aun figurando representantes del personal no existen concreciones positivas. Puede establecerse que no hay uniformidad en esta materia, adoptándose las más variadas combinaciones.

2) *El método adoptado.*

No se han aplicado aun en el país los nuevos métodos científicos, como Lista comprobada y Elección Forzosa.

Se ha recurrido a la apreciación global de eficiencia por medio de la emisión de dictámenes sobre conductas, rendimientos, responsabilidades, conocimientos y algunas veces, personalidad y temperamento. Resultan así una serie de criterios y características con relación a las cuales se efectúa la puntuación y ponderación, en base a Tablas de Medición en las que influyen, de acuerdo al concepto, los factores de evaluación comunes, afectados por índices de ausencias, licencias extraordinarias, sanciones, etc.

3) El Boletín de Calificación o formulario radiográfico, como lo hemos oportunamente denominado, adopta una forma práctica común con diferentes características según la categoría del personal a calificar. Los cri-

terios más usuales, de acuerdo a una muestra oportunamente efectuada, ⁽¹⁾ son Disciplina y Conducta, Rendimiento y Eficiencia, Competencia y Responsabilidad, actividad e iniciativa y contracción al Trabajo.

4) *Trámite de la calificación:*

- a) Se efectúa en forma ordinaria una vez al año para todos los funcionarios, sean presupuestados, a Término o Eventuales;
- b) La notificación es individual, personal, por lo general sin publicidad a terceros, disponiendo el funcionario de un plazo variable para efectuar reclamos o apelaciones, fallando el organismo superior con carácter inapelable, siguiéndose en cuanto al procedimiento, lo impuesto por el Estatuto del Funcionario.
- c) Realizada la Calificación entra a formar parte del legajo del funcionario, el cual es consultado a efectos de la determinación de la antigüedad calificada.

III) *Conclusiones:*

Se debe indudablemente ir a la Revisión de los procedimientos y técnicas de calificación. Admitimos la íntima conexión con el ascenso, pero éste no debe ser el único objetivo. Nos remitimos al análisis de la National I. Conference Board en cuanto a las finalidades ⁽²⁾ que deben perseguirse, para fundamentalmente enfocar la calificación como un problema de Relaciones humanas, y llevar su análisis al campo del funcionario como del Supervisor.

En cuanto al método, Boletín y Trámite, reiteramos lo dicho en el capítulo correspondiente. Se debe desarrollar el concepto moderno, adecuado al análisis de cargo, con sus factores de clasificación y evaluación, conformando, como consecuencia, un sistema de calificación acorde a la categoría del funcionario y de la Administración, en la cual el Supervisor tenga la responsabilidad de la decisión pero con la salvedad o previsión de haber intentado por automatismo atenuar las consecuencias funestas de la subjetividad a lo que se presta indudablemente el método práctico escogido por las diversas reparticiones. Previos los estudios científicos y objetivos del cargo, debe llegarse a la estructuración de un método que implique una barrera al prejuicio personal y aporte un incentivo moral y material para el funcionario y, en este sentido, lo más recomendable es el método de elección forzosa con apreciación de eficiencia el que, simultáneamente, tiende al mejoramiento del servicio.

(1) CASAP, Estudio de Calificaciones de Funcionarios, Montevideo, 1958, pág. 67.

(2) Ver pág. 58.

Pero no debe olvidarse que, previamente, el “gobierno tiene para con sus empleados la responsabilidad de proveerles medios adecuados de supervisión y adiestramiento, estimularles, despertar en ellos el deseo de dar a su trabajo el máximo de esfuerzo. Los empleados tienen derecho a saber específicamente cuales son sus deberes y responsabilidades, conocer como se evalúa el trabajo que rinden, a que se les mantengan constantemente informados de la labor que realizan, y a que se les ayude a mejorarla y adaptarse a la misma”. (1)

(1) Preámbulo de las Reglas de Personal que regulan el funcionamiento de la ley 345, del Estado libre Asociado de Puerto Rico (Mayo de 1947). (P. Muñoz Amato, ob. cit., 171).

BIBLIOGRAFIA ANOTADA Y CITADA

- Alford L. P. y Bangs J. R. — Manual de Producción.
- Amato Muñoz Pedro — Introducción a la Administración Pública y Administración de Personal.
- Barnard Chester — The functions of the Executive.
- Barnes Ralph — Work Sampling.
- Becher Erick — Ciencias del Espíritu y Ciencias de la Naturaleza.
- Bellers, Paul V. — The Personnel Classification Board.
- Benge E., Burks y Hay E. — Manual of Job Evaluation.
- Berchesi Nilo — Selección de Temas de Administración Pública, Tomo IV.
- Calhoun R. — Problems in Personnel Administration.
- Campbell G. A. — The Civil Service in Britain.
- Carneiro Ennor — Revista Do Serviço Publico, Volum. Nº 3, Agosto de 1954.
- C.A.S.A.P. — La Calificación de funcionarios en el Uruguay.
- Chailloux - Dantel M. — Selección Temas Adm. Pública, Tomo VII Remuneraciones del Personal.
- Dimock Marshall — The Executive in action.
- Dimock Marshall E. y Dimmock Gladys — Administración Pública (Tomo 3º)
- Dimock Marshall E. — Adiestramiento Ejecutivo, Public Administration Review. volumen 18, Nº 2.
- Díaz Nazaré — Caderno de Administração Publica, R. de J., 1955.
- Esapac, — Seminario Servicio Civil, Clasificación de Cargos.
- Federal Personnel Manual. Executive Order 9830.
- Ferguson L. W. — Personnel Psychology, Nº 2, 1949.
- Fayol Henry — Administración Industrial y General.
- Gardner y Moore: Relaciones humanas en la Empresa.
- Guilford — Psychometric Methods.
- Ghiselli E. y Brown C.: Personnel and industrial Psychology.
- Hall Milton — Employee training in the Public Service.
- Hall John — Administración Pública en el Uruguay.
- Hayman Donald B. — Planes de Clasificación y Retribución, Boletín Gerencia Administrativa, Nº 72. Puerto Rico.
- Herrero J. J. — Teoría de la Valoración del Personal.
- Herskovits Melville J. — Antropología Económica.
- Jones R. W. — Public Administrative Review. The Federal Civil Service to-day, abril 1960.
- Kingsbury F. A. — Analyzing ratings and raters (Personnel Research, T. 2).
- Knowles W. H. — Principios de Dirección del Personal.
- Menezes Xavier R. — Elementos de Técnica de Avaliação de Cargos.
- Milkey Robert — Public Administration Review, Enero de 1960: Job Evaluation after fifty years.