

D TEMAS

EL SISTEMA DE CALIFICACION DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

35.084

Por GREGORIO LASO

Desde hace años, la mayoría de los países tienen implantado el sistema de calificación profesional de los funcionarios públicos, con vistas, especialmente, al ascenso por méritos y en algunos casos a la remuneración.

Este tema estudia los problemas que plantea la calificación y los sistemas establecidos en diversos países.

FINALIDAD

Aunque adaptado al particularismo de la función pública y carácter propio de cada país, lo que supone sensibles modificaciones, se trata en todo caso de apreciar de modo sistemático y periódico la valía profesional de los funcionarios, de acuerdo con un cuestionario-baremo previamente establecido, y con fines concretos, especialmente el ascenso por méritos.

El sistema de calificación se viene aplicando para el ascenso horizontal (mero aumento de sueldo, sin modificación en la categoría) y para el ascenso vertical (de categoría y de sueldo). La influencia que se asigna a la calificación no es igual en todos los países. En Estados Unidos, por ejemplo, es máxima para uno y otro, e incluso sirve para el despido. En otros países, es indirecta para el primero, mientras que para el vertical es directa y decisiva. También suele combinarse con la antigüedad. En este caso una buena calificación, por encima de la normal, supone automáticamente una reducción sensible en el tiempo reglamentario de permanencia obligatoria en una categoría dada.

PRINCIPIOS DEL SISTEMA

El funcionario, según Grégoire, merece aumentos de sueldo sucesivos, en compensación a su antigüedad en la categoría y en contrapartida a la prestación satisfactoria de sus servicios. Ahora bien, la calificación se identifica o, al menos, se confunde con el rendimiento en el puesto de trabajo, si se aplica con esta sola finalidad del aumento de sueldo.

Si su validez se extiende, además, al ascenso vertical o jerárquico será preciso apreciar también las aptitudes para el ascenso a un puesto superior, en el que las funciones normalmente serán más complejas y supondrán una mayor responsabilidad en quien ha de asumirlas.

Pero la calificación puede y debe tener otra finalidad: ser un instrumento de perfección de los funcionarios e incluso de mejora de las relaciones entre superiores y subordinados. Lo primero, en cuanto que es un medio de dar a conocer—si las calificaciones están debidamente hechas—las aptitudes y los defectos en la profesión, lo que permitirá a los funcionarios conscientes corregir sus deficiencias. Y lo segundo—mejores relaciones entre superiores y subordinados—, en cuanto que sirve para que éstos conozcan el concepto en que les tienen sus superiores, tanto personalmente como en la labor que desarrollan.

El sistema podría servir igualmente como base orientadora para la organización de cursos de perfeccionamiento de funcionarios.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA

Los tres elementos estructurales de la calificación son los siguientes:

- 1) Conceptos sobre los que ha de recaer la calificación.
- 2) Criterios a seguir en la calificación; y
- 3) La técnica de la operación en sí misma.

CONCEPTOS

Desde luego es conveniente que el sistema sea sencillo, flexible y cómodo, porque la excesiva sistematización, rigidez y complicación no han dado buenos resultados. Así ocurrió en Francia, donde los con-

ceptos calificables fueron en un principio catorce. Cosa parecida sucedió en los Estados Unidos, en la época de su implantación. La abundancia de conceptos calificables crea muchos problemas.

No es conveniente tampoco la «ficha única» de calificación porque una uniformidad de conceptos es difícil de compaginar con las varias categorías administrativas existentes y la diversidad de funciones a cada una de ellas encomendadas.

En Francia, por ejemplo, un Decreto de 1955 redujo los conceptos calificables a cuatro, distinguiendo dentro de ellos las cuatro clases administrativas existentes: A, B, C y D. La primera (A) comprende a los funcionarios superiores; la segunda (B), a los cuadros medios, y las dos últimas (C y D), a la clase ejecutiva.

A título informativo vamos a exponer los aspectos sobre los que recae la calificación en cada una de las referidas clases:

Clase A:

1. Conocimientos profesionales.
2. Cultura general en relación con la profesión.
3. Eficacia.
4. Sentido del servicio público.

Clase B:

1. Conocimientos profesionales.
2. Sentido de la organización y del método en el trabajo.
3. Eficacia.
4. Puntualidad.

Clase C:

1. Conocimientos profesionales.
2. Esmero en la ejecución.
3. Eficacia.
4. Puntualidad.

Y, por último, la clase D:

1. Aptitud para el servicio.
2. Esmero en la ejecución.
3. Puntualidad.
4. Comportamiento en el servicio.

En las clases B, C y D suelen añadirse facultativamente uno o dos conceptos más para determinar la naturaleza especial de la función; y, otro, muy significativo: «relaciones con el público», que es obligatorio, cuando se trata de funcionarios en contacto con el mismo.

Del sistema se ha dicho que es el menos ambicioso, pero probablemente el más realista de los ensayados.

VALORACIÓN DE LOS CONCEPTOS

Cuando ya existe una clasificación de puestos, la labor calificadora se simplifica sobremanera, sobre todo al fijar los conceptos calificables, los cuales nos permitirán determinar con bastante exactitud la valía profesional de los funcionarios en sus respectivos puestos actuales de trabajo y su aptitud para el ascenso a otros superiores.

Cuando no se dispone de un estudio acabado de clasificación de puntos, es aconsejable hacer uso de un método muy empírico, pero práctico y real en extremo: fijarse en un grupo de individuos que desempeñen satisfactoriamente su función, extrayendo las cualidades que les caracterizan profesionalmente. Estas, en su nivel inferior, servirán de base para establecer el cuadro de conceptos calificables.

Desde luego, una hoja de calificación muy detallada tiene el inconveniente de introducir conceptos muy difíciles de enjuiciar o valorar exactamente, ya que debe tenerse presente que los calificadores no son psicólogos ni se les puede pedir una finura de juicio y una objetividad excepcionales, en la mayoría de los casos, ya que éstos son sólo patrimonio de pocos individuos.

La ambición—muy plausible—de querer obtener el mayor número de facetas de la personalidad y aptitudes del individuo podría conducir a resultados poco halagüeños, en menoscabo de los más comunes, pero más sencillos de calificar, más fáciles de conseguir. En este caso tiene un valor mucho mayor un bosquejo bien hecho que un retrato muy detallado, pero sin autenticidad.

Tampoco conviene que el vocabulario calificador sea muy amplio, porque ni es necesario ni sus resultados son satisfactorios. Con cuatro o cinco adjetivos bastan. Estos pueden ser: mediocre, sin calificar, normal, muy bueno y excepcional, que son susceptibles de traducirse en cifras: 0 = mediocre, 1 = sin calificar, 2 = normal, 3 = muy bueno, 4 = excepcional. El apartado para el ascenso no necesitaría de con-

ceptos calificables, pues sería suficiente con las notas de muy apto, apto y todavía no apto.

La nota *normal*, como dice Grégoire, debe entenderse como de aquel funcionario cuya valía profesional se considera satisfactoria para la Administración. Tipo que es preciso fomentar a toda costa mediante los sistemas de ingreso y de adiestramiento de funcionarios y que corresponde formar a los superiores.

Cuando se trata de valorar actividades repetidas, siempre iguales, como sucede en la mecanografía, la calificación consiste en valorar el rendimiento y algunos otros conceptos, por ejemplo, el comportamiento.

TECNICA DE LA OPERACION

Después de establecidos los aspectos sobre los que ha de recaer la calificación, ésta se puede realizar mediante letras A, B, C y D, mediante palabras, o éstas y su equivalencia en cifras.

Cuando se efectúa mediante cifras, la suma de las notas parciales concedidas a cada uno de los conceptos puede totalizar de 0 a 20, si los puntos a otorgar son del 0 al 4, siendo cinco los conceptos. Entonces se dispone de la denominada calificación cuantitativa del rendimiento del funcionario en el puesto que actualmente desempeña. Ahora bien, para que la calificación reúna la necesaria objetividad y eficacia, la apreciación general o juicio global no debe formularse aún, por si antes hay que efectuar la ponderación (facultativa) de las notas parciales, operación que consiste en adicionar un coeficiente a las notas parciales para subrayar la importancia de alguna de ellas, respecto al servicio, la categoría, el grado, el puesto, etc.

Hecha la calificación cuantitativa y, eventualmente, la ponderación de las notas parciales, hay que efectuar otra operación: promediar las calificaciones o notas parciales. Trátase de igualar o equiparar aquellas notas que se suponen proceden de la subjetividad de los calificadores, bien por indulgentes, bien por severos, haciendo desaparecer en lo posible las discrepancias, para igualar la suerte de todos los funcionarios de una misma unidad administrativa.

CLASES DE HOJAS DE CALIFICACION

Los tipos de ficha u hoja de calificación son principalmente tres: de contenido general para todas las categorías, o ficha «standard»; la que tiene en cuenta el servicio, la función, la categoría, etc., es decir, diferenciada; y, por último, la de contenido igual, aunque con ligeras variantes, según las particularidades de la unidad administrativa de que se trate.

VARIANTES DEL SISTEMA

A fin de lograr una objetividad mayor, algunos sistemas extranjeros traducen las apreciaciones en cifras. Se dice que la suma de puntos obtenida en cada concepto calificable da una síntesis de la personalidad y comportamiento del funcionario.

En las empresas privadas sobre todo tiene éxito el sistema *Probst* de «inventario de la personalidad». Sobre un centenar de rasgos del comportamiento, dos o tres calificadores distintos efectúan la calificación mediante un sí o un no, formulando a continuación la apreciación general o juicio global sobre el individuo a base de la nota parcial de cada concepto. Se trata más bien de colocar a los individuos en cinco grupos, según su valor relativo. En este sistema es preciso no sólo guiar a los calificadores, sino formarles previamente en los juicios que han de emitir.

Otra variante es el sistema de representación gráfica, en el que las notas parciales son la base para emitir el juicio global, el cual se lleva a una gráfica. La línea general media del gráfico permite conocer inmediatamente quiénes están por encima y quiénes por debajo.

PERIODO DE LA CALIFICACION

En casi todos los países la calificación se hace una vez al año. Una frecuencia mayor no compensaría el tiempo empleado, porque las modificaciones que hayan podido surgir antes del año necesitan de una consolidación para que merezcan tenerse en cuenta.

COMPETENCIA PARA CALIFICAR

Indudablemente quién mejor puede conocer el servicio, a cada uno de los funcionarios del mismo y su valía profesional aisladamente y en relación con los demás, es su jefe inmediato. Sin embargo, conviene que la calificación suya sea solamente provisional y necesite de la confirmación del jefe superior, quien asumirá la responsabilidad de la misma.

La competencia para calificar es de gran importancia, por cuanto que el fracaso o éxito del sistema depende directamente de los individuos que lo utilizan. Es cierto que el logro de la deseada uniformidad por los distintos jefes en las diversas calificaciones es difícil; pero el sistema permite alcanzar una notable uniformidad de pareceres, siempre que se conciba juiciosamente y se aplique con la objetividad que requiere.

Quien haga la calificación debe reunir, al menos, estas condiciones fundamentales: conocimiento completo del funcionario que se va a calificar y de las tareas que realiza, así como conocimiento de la técnica calificadora (competencia).

Los peligros más generales que hay que soslayar son muchos. Entre ellos figuran la falta de imparcialidad y de conocimiento respecto a la calidad media de todo el servicio, lo que puede provocar que un funcionario del mismo aparezca como una notabilidad, en relación con otros colegas; o, por el contrario, como una nulidad, porque aquella calidad media sea muy alta, y la mala fe del calificador. Asimismo, que la falta que haya podido cometer el funcionario, durante el período de la calificación, pese excesivamente al calificarlo.

Por último, un sistema concebido con sentido realista, práctico, sencillo y que ha tenido en cuenta los fallos experimentados por otros países, no puede dar sino buenos resultados.

GARANTIA DE LA CALIFICACION

Las ventajas que el sistema tiene como medio de perfeccionamiento de los individuos desaparecerá o, en parte, será anulado, si a los funcionarios no se les da conocimiento del juicio que merecen a sus jefes. Es más, el secreto de la calificación daría lugar a fricciones des-

agradables y a que surgiese la desconfianza en las relaciones del servicio.

El peligro de herir a los interesados o promover discusiones desagradables entre superiores e inferiores se verá enormemente disminuido si el sistema está bien concebido y, sobre todo, si la calificación es imparcial.

Por lo tanto, lo mejor es que se entregue a cada interesado la hoja de calificación ya hecha, e incluso una vez formulado el juicio global.

En algunos países, sin embargo, se comunican sólo los aspectos negativos de la calificación, con el fin anterior de perfeccionamiento.

Insistimos en la conveniencia de la comunicación de las notas favorables y desfavorables, ya que puede influir, además, en que se obtengan con exactitud tanto la calificación como el juicio global. Máxime, claro es, si se establece un sistema de recursos que garanticen al funcionario de las posibles arbitrariedades en la calificación.

También podría introducirse el sistema de entrevista con el propio interesado luego de efectuadas las calificaciones parciales y antes de la apreciación general o juicio global, a fin de poder afinar mejor y, sobre todo, dar lugar a escuchar las quejas que pueda tener el interesado. Este procedimiento se sigue en Inglaterra y ha dado buenos resultados. La entrevista puede dar lugar a una modificación en la calificación, y lo que es más, de criterio respecto a su aptitud para el ascenso.

RECURSOS CONTRA LA CALIFICACION

En países, como en Francia, donde existe la jurisdicción administrativa, hay establecidos los siguientes recursos contra la calificación: por violación de forma, exceso de desviación de poder.

Por sentencia del Consejo de Estado francés de 21 de mayo de 1954 se dispuso que los textos relativos a la *notation* podrían ser impugnados y anulados por exceso de poder, de acuerdo con los principios generales del Derecho administrativo.

En cuanto a los actos individuales, conviene distinguir: la calificación en sí misma no puede ser nunca impugnada, por cuanto es una medida de orden interno y, en sí misma, no puede ser ofensiva para el recurrente. Sí podrán, en cambio, impugnarse los actos de pro-

cedimiento de la calificación y, especialmente, la denegación de comunicar las calificaciones.

También podría establecerse el recurso cuando la autoridad competente no haya examinado las calificaciones o haya consultado otras correspondientes a distinto periodo de tiempo, etc.

En algunos países existe, incluso, una acción de responsabilidad cuando las calificaciones o apreciaciones que afectan a los funcionarios tienen un carácter difamatorio, medio de que los calificadores moderan sus palabras y expresiones.

Es decir, el juez administrativo controlaría la regularidad del procedimiento, dejando en cambio a la Administración un amplio poder discrecional, respecto al contenido de la calificación, ante las dificultades que se presentarían al Tribunal administrativo para entrar en el fondo de la calificación, o juzgar de la valía profesional de los funcionarios, al no disponer de elementos o medios suficientes para conocer sus defectos y cualidades.

EL SISTEMA EN OTROS PAISES

Ante la falta de espacio para analizar todos los sistemas extranjeros, sólo nos detendremos, siquiera sea muy someramente, en aquellos que por varias razones consideramos de mayor interés.

ESTADOS UNIDOS

La fórmula adoptada en este país es la de escala gráfica de representación, que ha sido modificada varias veces. El sistema se basa en la clasificación de puestos, técnica que está muy perfeccionada en los Estados Unidos.

Las fichas de calificación establecidas ya antes de la primera conferencia mundial comprendían quince elementos, muy claros, relativos a los aspectos más importantes de la conducta de cualquier funcionario, por diverso que fuese el puesto desempeñado. Respecto a cada apartado podía usarse alguna de las cinco calificaciones siguientes: «Extraordinario», «diligente», «muy diligente», «trabajador», «no presta atención», «perezoso».

Una vez cumplimentadas las fichas, los especialistas del sistema resumían las indicaciones que en ellas figuraban, por medio de una nota cifrada, fuera de la presencia de los calificadores.

Este modo de cálculo y el excesivo valor concedido a estas calificaciones, sobre las que se apoyaban el aumento de sueldo y los despidos, produjeron un malestar permanente en los empleados.

La Comisión del Servicio Civil modificó el sistema en 1935. Los apartados fueron reducidos a tres: calificación profesional, rendimiento y aptitud para el empleo, apreciándolos por medio de puntos: de 1 (excelente) a 10 (insuficiente). La nota cifrada era igual a suma de puntos. La nota entre 3 y 13 valía un ascenso de escalafón, y entre 24 y 28, equivalía a un descenso. El despido se provocaba con la obtención de 25 o más puntos.

En 1948 se introdujo de nuevo un mayor número de apartados, de acuerdo con las características de cada categoría de puestos de trabajo.

El informe de la Comisión Hoover consideró muy desfavorablemente, poco después, el exceso de precisión en las fórmulas y las consecuencias automáticas que se pretendían respecto a las remuneraciones.

FRANCIA

El principio básico es que la *notation* debe reflejar tan sólo la valía profesional del funcionario.

La calificación se hace anualmente a todos los funcionarios, según el grado o naturaleza de la función.

La *notation* sólo tiene un valor indiciario con respecto al ascenso horizontal o aumento de sueldo; pero es imperativa para el ascenso de escalón o vertical.

La escala de calificación para cada uno de los conceptos es de 0 a 5. La nota global resulta de la suma de todas las notas parciales, y fluctúa entre 0 y 20—el número de conceptos calificables es de cuatro.

La nota global en cifra no es definitiva, sino después de la *perequation*. Después viene la apreciación general o juicio global sobre el individuo.

Los órganos competentes para calificar son los *chefs de service*, que ejercen una función supervisora de coordinación, puesto que las notas son propuestas por los jefes inmediatos. Las comisiones pari-

tarias—compuestas de un número igual de representantes de la Administración y de los funcionarios—intervienen en la calificación.

Existe el principio de la comunicación de las notas, aunque sólo de las notas en cifras, excluyendo la apreciación general. Ahora bien, la comisión paritaria puede disponer que se comunique incluso la apreciación general.

Los funcionarios disponen de recursos contencioso-administrativos contra la *notation*.

INGLATERRA

En este país el sistema ha adquirido una gran perfección.

No se concede ninguna nota cifrada. Existen dos grupos de conceptos distintos. El primero se compone de trece conceptos, sobre los cuales el calificador formula las notas siguientes: excepcional, muy bueno, satisfactorio, sin observación—indiferente—, mediocre.

El segundo grupo se refiere al grado de aptitud para el ascenso, en el que las notas son 4: excepcionalmente calificado, muy calificado, calificado, todavía no calificado.

Los conceptos son: Conocimiento de la rama de actividad, conocimiento del servicio, personalidad y moral, juicio, sentido de la responsabilidad, iniciativa, exactitud, tacto y trato, control, dedicación, capacidad de expresión por escrito y de expresión oral y conducta oficial.

ITALIA

En este país la calificación se realiza una vez al año, para todos los funcionarios inferiores a Director general.

El sistema tiene por objeto facilitar la selección de los funcionarios susceptibles de ser ascendidos. El ascenso tiene lugar mediante exámenes, concurso o elección, pero para tomar parte o ser elegido es preciso que el funcionario posea una cierta antigüedad y que se la haya calificado en los últimos tres años con la mención de «bueno», por lo menos.

La calificación representa un juicio global sobre el individuo, con alguna de las siguientes palabras: excelente, distinguido, bueno, mediocre o insuficiente. Esta última deberá motivarse.

Para cada categoría de funcionarios, la Ley establece las bases. Se refieren éstas a la apreciación de las dotes intelectuales, culturales, morales o de carácter, capacidad profesional según las funciones, rendimiento general y aptitud para el ejercicio de puestos superiores.

Los órganos competentes varían, según la categoría del funcionario. El Director general anota a sus subordinados jerárquicos inmediatos, o redacta un informe que sirva de base para que los califique el Consejo de gestión del Departamento, y los Directores de División hacen lo mismo con sus subordinados.

Estos informes se someten al Director general, quien con sus eventuales observaciones los eleva al Consejo de Gestión. Este último formula, por último, la apreciación general o juicio global.

SUIZA

En algunos cantones y comunas —comuna de *Neufchatel* y *Biel*— el sistema de la *notation* presenta un gran interés. No obstante, algunos Departamentos —como el Político, Administración de Contribuciones, Aduanas, etc.— no disponen de un sistema de calificación propiamente dicho.

Existen, en cambio, informes de calificación confidencial, que casi constituyen una *notation*, sobre los elementos esenciales relacionados con las actividades profesionales de los funcionarios.

En el servicio diplomático y consular la persona que califica puede elegir entre una serie de respuestas a preguntas sencillas, que permiten apreciar la valía del funcionario —por ejemplo: comportamiento con los colegas; autoridad; seguridad de sí mismo, etc.

* * *

Al terminar con este examen del tema de la calificación de los funcionarios públicos queremos resaltar que el asunto es delicado y que su utilidad o valor radica en las personas que lo apliquen.

Uno de los peligros que encierra es que pueda convertirse en una mera formalidad administrativa.