

D T E M A S

CLASIFICACION Y RETRIBUCION DE LOS FUNCIONARIOS EN ESTADOS UNIDOS

35.084 + 35.087.4 (73)

Por **JOSÉ LUIS LÓPEZ HENARES**

Un elemental principio de orden y sistema exige la clasificación de funcionarios. El plan previsto en la «Classification Act» de 1949, con sus modificaciones posteriores, desarrolla un tipo de clasificación ampliamente extendido en Estados Unidos, que aplica con gran sencillez y claridad principios de general aceptación.

I. INTRODUCCION

Los dos elementos básicos de la organización del personal en la Administración pública son la idoneidad de los funcionarios y su clasificación. Ambos se relacionan, pues la clasificación, aparte de otros fines, busca la ordenación y encuadramiento de las distintas especialidades de funcionarios para la mejor selección e idoneidad de éstos.

Digamos de antemano que el sistema de clasificación europeo continental al que nosotros estamos habituados y el norteamericano difieren radicalmente. En el sistema americano se clasifican los puestos de trabajo y los funcionarios quedan clasificados en virtud del puesto que concretamente ocupan. En el sistema europeo, por el contrario, se clasifican los funcionarios a los que se encuadra o agrupa en Cuerpos; el funcionario forma parte de su Cuerpo e, incluso, posee una categoría administrativa independientemente del cargo que ocupa.

II. ANTECEDENTES HISTORICOS

El antecedente remoto de la clasificación americana se encuentra en la Ley aprobada por el Congreso en 1838 sobre el estatuto de clasificación de auxiliares administrativos. Esta Ley estaba limitada a

esta clase de funcionarios y la clasificación se basaba en la diferencia de sueldo, estableciendo cuatro clases, según la cuantía de éste.

Al establecer la clasificación se hacía énfasis en aquella Ley sobre la retribución, cuando más bien el criterio clasificador deben ser los deberes y funciones asignados a cada puesto; la diferencia de retribución no ha de ser la causa, sino la consecuencia de la clasificación.

El reconocimiento y extensión del principio de clasificación de puestos y desarrollo de la consiguiente técnica para su realización no tiene lugar hasta 1911. En este año se estableció en Chicago el primer plan de clasificación, basado en deberes y funciones, extendiéndose posteriormente a las Administraciones de muchos Estados y ciudades.

El gran empuje de este movimiento se produjo con el informe de la «Comisión Conjunta del Congreso sobre Salarios y Reclasificaciones» del año 1920, que, con el hecho para Canadá por ARTHUR YOUNG, se dió —según WHITE— una razonada explicación a la teoría y práctica de la nueva tendencia: *clasificación rigurosa de puestos de trabajo, basada en deberes y responsabilidades.*

La doctrina y las leyes americanas hablan de clasificación de *positions*. Hemos traducido este término por el de «puesto de trabajo» porque es el que ha admitido recientemente la Ley de Procedimiento.

El antecedente próximo de la clasificación actual se encuentra en la *Classification Act* de 1923, fruto de los informes anteriores y que constituye un hito fundamental en la legislación de clasificación de funcionarios en EE. UU. Entre otras, dos eran sus innovaciones de la *Classification Act* de 1923: a) Afirmaba categóricamente los principios de *clasificación según deberes y responsabilidades* y de *igual retribución para igual clase de trabajo*, y b) establecía un órgano central de clasificación con intervención en los departamentos centrales.

Por disposiciones posteriores se fueron extendiendo los preceptos de la Ley de 1923 a las dependencias y servicios no centrales, y la *Ramspeck Act* de 1940 autorizó al Presidente para aplicar aquella Ley a organizaciones que anteriormente estaban exentas.

De este modo se llega a la *Classification Act* de 1949, mucho más ambiciosa que la legislación anterior. Con sucesivas modificaciones posteriores es la que actualmente está en vigor. De ella vamos a hacer una somera exégesis a continuación.

III. «CLASSIFICATION ACT» DE 1949

1. PRINCIPIOS

El título I de la Ley sienta los principios para determinar el sueldo de los funcionarios:

- a) Idéntica retribución para el trabajo sustancialmente igual.
- b) Las variaciones en la retribución han de establecerse en proporción a las diferencias sustanciales en dificultad, responsabilidad y competencia técnica requerida por la función.
- c) Los puestos de trabajo se agruparán según sus funciones, responsabilidades y competencia técnica en clase y grados.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Esta Ley se aplica a la mayor parte de los funcionarios civiles. Quedan exceptuados los empleos manuales y oficios más o menos especializados (cosa no sorprendente para nosotros, ya que la legislación de funcionarios no se ha aplicado nunca a los empleos que la Administración pueda tener de este tipo) y los empleados postales. Estos son los dos grandes grupos con régimen diferente. Aparte de ellas hay numerosas excepciones basadas en la naturaleza del servicio, en las características de la función, en la especialidad del organismo, etc. Entre estas excepciones podemos citar: el Servicio Exterior, los médicos y enfermeras del Departamento de Medicina y Cirugía de la Administración de Ex Combatientes; los profesores, maestros y funcionarios de distintas escuelas y centros de enseñanzas dependientes del Gobierno Federal; empleados de diferentes organismos autónomos, etc.

La distribución de los empleados civiles en 30 de junio de 1957, según el sistema de retribución, es como sigue (*Graphic presentation of Federal Employment. Civil Service Commission 1958*):

42 % «Classification Act»...	970.553
33 % empleados postales...	446.555
20 % obreros especializados y manuales...	748.454
5 % otros regimenes...	119.594

2.285.156

Si hacemos abstracción de los obreros especializados y manuales que en toda legislación suelen estar excluidos del régimen general de funcionarios, y de los empleados postales, que también tienen características especiales, vemos que el resto de las excepciones no supera el 5 por 100 del total.

IV. PROCESO DE CLASIFICACION

1. CONCEPTOS BÁSICOS

Para llevar a cabo la clasificación son necesarios tres conceptos: puesto de trabajo, clase y grado.

Puesto de trabajo.—Es el conjunto de deberes y responsabilidades asignados a un funcionario o empleado.

Clase.—Es el grupo de puestos suficientemente similares en cuanto a la especialidad, responsabilidad y competencia técnica requerida, lo que justifica el trato y retribución similar del personal. Por ejemplo: abogados, químicos, mecanógrafos, etc.; bien entendido que no todos los abogados o químicos serán de la misma clase; los abogados-jefes o los ayudantes-químicos, pongo por caso, constituirán clases diferentes del abogado o químico si los puestos a ellos asignados varían en responsabilidad, deberes y competencia técnica. El número de clases, según STAHL, llega en la actualidad a 10.000, aproximadamente.

El grado.—Incluye a todas las clases de puestos de trabajo que son suficientemente equivalentes en cuanto al *nivel* de responsabilidad, dificultad y competencia técnica requerida para justificar la inclusión de tales clases de puestos dentro del mismo tipo de remuneración. (Obsérvese que aquí ya no se habla de mera dificultad o competencia, sino de *nivel* de dificultad. Es decir, que funcionarios de distinta clase; por ejemplo: economistas, abogados, ingenieros, etc., quedarán incluidos en el mismo grado por ser el mismo *nivel*, aunque la especialidad diferente.)

En estas breves definiciones está esbozado el plan de clasificación. Llevarlo a cabo no es tarea fácil. Requiere en los «funcionarios clasificadores y analistas una competencia y un grado de inteligencia social superior a la normal, ya que pueden crear enemistades y decepciones

con facilidad. Deben ser tan eminentemente justos que incluso los funcionarios decepcionados deben reconocer la exactitud de su decisión» (WARRE: *Introduction to the Study of Public Administration*).

La función de clasificar es toda una especialidad en la Administración americana, existiendo clasificadores y analistas con adiestramiento apropiado especialmente dedicados a esta misión. La Comisión de Servicio Civil organiza cursos y tiene publicaciones para la formación de este tipo de funcionarios.

La Ley es muy exigente en cuanto al criterio que debe seguir la clasificación. Ha de basarse exclusivamente en deberes, responsabilidad y competencia, diciendo expresamente que los cargos de supervisión no deben clasificarse atendiendo solamente al número de personas supervisadas. Tal circunstancia, señala la Ley, solamente se tendrá en cuenta en la medida en que esté relacionado con el volumen de trabajo y con otros factores, como especie, dificultad y complejidad de las tareas supervisadas, responsabilidad delegada y carácter de la supervisión ejercida.

2. COMPETENCIA

En el proceso de clasificación toman parte el Congreso, la Comisión de Servicio Civil, los departamentos interesados y, eventualmente, los propios funcionarios.

Con esto se consigue una participación múltiple de todos los órganos implicados con un ponderado mecanismo, que permite resolver este delicado problema con objetividad y equilibrio.

El Congreso toma parte en la clasificación no sólo porque al aprobar la Ley fija las grandes líneas del plan, sino porque la Ley, como después veremos, determina las características de cada grado.

La Comisión de Servicio Civil, órgano con competencia en cuestiones de personal e independientemente de los Ministerios o Departamentos, tiene en esta materia las siguientes facultades principales:

- a) Establecer las normas, con arreglo a las cuales se incluirán los puestos de trabajo en cada clase, cosa que hace después de consultar a los distintos Departamentos.
- b) Dar la denominación oficial a cada clase.
- c) Fijar el grado en que cada clase es incluida.

d) Mantener al día las clases, revisando las existentes o creando otras nuevas cuando sea preciso.

e) Hacer todas las investigaciones e informaciones que juzgue pertinentes para cumplir con su misión.

Los Departamentos están facultados para determinar los puestos de trabajo e incluirlos en las clases correspondientes siguiendo las normas de la C. S. C. Esta es una innovación de la *Classification Act* de 1949 y está justificada en el hecho de que los Departamentos son los que mejor conocen sus propios cuadros. Por otra parte, se evita la natural susceptibilidad y recelo que se produciría en los Departamentos si esta función la llevasen a cabo funcionarios ajenos a los mismos.

No obstante, esta facultad está limitada y controlada. La limitación está en que la C. S. C. está autorizada para corregir en cualquier momento las clasificaciones efectuadas por los Departamentos que no juzgue adecuadas a la ley y a las normas emanadas de la propia C. S. C. Es más, cuando la C. S. C. considere que algún Departamento no clasifica los puestos en las clases y grados que corresponda según las de la misma, puede revocar total o parcialmente la facultad atribuida por la Ley a los Departamentos en este sentido.

El control lo efectúa la C. S. C.; la Ley establece que ésta deberá, «de vez en cuando», revisar los puestos de trabajo en cada Departamento, de tal modo que le permita saber si el organismo sitúa los puestos en las clases y grados que corresponde.

Finalmente hemos dicho que los funcionarios también pueden tomar parte en la clasificación. En algunos casos, para determinar los puestos de trabajo, son oídos, bien a través de encuestas o bien por medio de entrevista. Esta no es una facultad que la Ley les atribuye, pero en la técnica de la determinación de los puestos está extendida tal práctica.

Ssin embargo, lo que sí es importante es la facultad otorgada por la Ley de 1949, según la cual todo funcionario o grupo de funcionarios afectados por una clasificación pueden recurrir ante la C. S. C. en cualquier momento, a fin de que este órgano haga uso de las facultades que le están conferidas en el sentido de:

a) Indagar los hechos en cuanto a deberes, responsabilidades y competencia técnica de cualquier puesto.

b) Situar en la clase y grado adecuados cualquier puesto a que alcance la Ley de 1949 o un puesto creado nuevamente.

- c) Decidir si un puesto está en su apropiada clase y grado.
- d) Cambiar un puesto de clase o grado siempre que los hechos lo justifiquen.

V. RETRIBUCION

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Aunque el fin de toda clasificación es vario, la Ley de 1949 tiene como objetivo primordial la retribución equitativa de los funcionarios federales, a la que dedica los títulos VI y siguientes de sus disposiciones.

Establece la descripción minuciosa de los *grados* fijando dos tablas diferentes. La tabla general (*General Scheule*, siglas GS) y la tabla para oficios y trabajos de vigilancia y custodia (*Crafts, Protective and Custodial Schedule*, siglas CPC). Los grados de esta última tabla no son descritos por la Ley.

2. GRADOS

Los grados de la tabla general (GS) son 18, siendo el 1 el de menor importancia; de hecho, solamente hay 17, ya que no existe en la actualidad ningún funcionario de grado 18.

La descripción de los grados es hasta cierto punto minuciosa y la Comisión del Servicio Civil debe situar las clases dentro de aquéllos conforme a los preceptos de la Ley.

La determinación de los grados es hecha por la Ley con detalle y flexibilidad al mismo tiempo, según podemos ver en los ejemplos siguientes:

Grado GS-1.—Incluye todas las clases de puestos de trabajo cuyos deberes se cumplen bajo inmediata supervisión con poca o ninguna posibilidad para ejercer un juicio independiente; el trabajo más rutinario de oficina, de asuntos generales u operaciones fiscales, o también el trabajo elemental de carácter subordinado en el campo profesional, científico o técnico.

Grado GS-8.—Incluye todas las clases de puestos cuyos deberes son ejecutar, bajo general supervisión, tareas de gran responsabilidad y dificultad en línea técnica o supervisora en oficinas, asuntos generales

o Administración fiscal, requiriendo: a) una considerable especialización o adiestramiento supervisor y experiencia; b) amplio y completo conocimiento de una materia concreta, procedimiento o práctica, y los principios de la profesión, arte o ciencia implicadas, y c) el ejercicio, dentro de ciertos límites, de juicio independiente.

Grado GS-17.—Incluye todas las clases de puestos de trabajo que tiene por fin: 1) servicio de jefaturas de *Bureau* (equivalente a nuestra Dirección General); 2) planear y dirigir programas científicos, técnicos, administrativos, fiscales o de otra especialización que exija gran responsabilidad y tenga importancia nacional; 3) llevar a cabo tareas consultivas de carácter profesional, científico, técnico, administrativo fiscal de igual importancia que las anteriores y que requieran una competencia semejante.

La distribución de empleados civiles por grados era, en 30 de junio de 1957, la siguiente (*Graphic Presentation of Federal Employment, C. S. C.*):

Grado	Número de empleados	Porcentaje
GS-1	4.765	5
GS-2	67.109	7,2
GS-3	192.906	20,8
GS-4	155.368	16,8
GS-5	103.423	11,2
GS-6	41.774	4,5
GS-7	85.620	9,2
GS-8	20.994	2,3
GS-9	86.126	9,3
GS-10	12.475	1,3
GS-11	63.787	6,9
GS-12	45.443	4,9
GS-13	29.053	3,1
GS-14	12.096	1,3
GS-15	5.723	6
GS-16 y 17	1.140	1

La escala de sueldos de los grados GS, después de la modificación introducida en 12 de enero de 1958, es como sigue:

Grado	Sueldo mínimo del grado	Incrementos periódicos de sueldo	Sueldo máximo del grado
GS-1	2,960 \$	Seis.	3.530 \$
GS-2	3.255 \$	—	3.825 \$
GS-3	3.495 \$	—	4.065 \$
GS-4	3.755 \$	—	4.325 \$
GS-5	4.040 \$	—	4.940 \$
GS-6	4.490 \$	—	5.390 \$
GS-7	4.980 \$	—	5.880 \$
GS-8	5.470 \$	—	6.370 \$
GS-9	5.985 \$	—	6.885 \$
GS-10	6.505 \$	—	7.405 \$
GS-11	7.030 \$	Cinco.	8.230 \$
GS-12	8.330 \$	—	9.530 \$
GS-13	9.830 \$	—	11.090 \$
GS-14	11.355 \$	—	12.555 \$
GS-15	12.770 \$	Cuatro.	13.970 \$
GS-16	14.190 \$	—	15.150 \$
GS-17	15.375 \$	—	16.335 \$
GS-18	17.500 \$	No tiene.	

La cuantía absoluta de estas cifras no nos interesa tanto como su valor comparativo. El valor absoluto obedece a circunstancias del nivel de vida y pujanza económica de Norteamérica. No obstante, debemos hacer constar que estas retribuciones son inferiores a las que se perciben en la empresa privada, especialmente en los altos cuadros de mando que la industria y el comercio retribuyen con bastante superioridad.

La observación quizá más interesante es ver que el «abanico de retribuciones» (diferencia de sueldo entre los grados 1 y 18) está poco abierto. Reducida a números índices, la escala entre la menor y la mayor retribución no supera la de 1 a 6.

Los funcionarios federales difícilmente acumulan gratificaciones complementarias por otro concepto, y el sueldo mensual lo perciben mediante cheques del Departamento del Tesoro, de tal modo que se sabe en todo momento la cantidad exacta de su remuneración y el volumen total de los gastos de personal, dato necesario para todo planteamiento racional del problema.

3. INCREMENTOS PERIÓDICOS

En el sistema norteamericano no se pasa automáticamente de un grado a otro, que supone, lógicamente, un cambio de clase. Este régi-

men, con un sueldo rígido para cada grado, daría lugar a que existiera la posibilidad de tener la misma retribución durante toda la vida administrativa.

Como se supone que el adiestramiento del funcionario aumenta con el tiempo del servicio, y, por otro lado, conviene establecer incentivos para estimular al buen cumplimiento de la función, se regulan los incrementos periódicos dentro de cada grado.

Estos incrementos, ya citados en el cuadro de remuneraciones expuesto, se producen automáticamente cada cincuenta y dos semanas, en el caso de que el aumento sea inferior a 200 dólares anuales, y cada setenta y ocho semanas, en los aumentos superiores a aquella cifra. Todo ello con las siguientes limitaciones: *a)* que no haya tenido un incremento de sueldo por cualquier otro motivo durante el periodo en cuestión, y *b)* que obtenga una calificación igual o superior a «satisfactoria».

Este último requisito es una manifestación del carácter estimulante que tienen estos aumentos periódicos. La verdad es que en la práctica los funcionarios obtienen casi siempre esta calificación favorable, por lo que se ha dudado, como en general ocurre con todo sistema de calificación, sobre su pertinencia y utilidad. No obstante, nosotros creemos que es conveniente la existencia del mismo, no sólo en América, sino en cualquier país. El hecho de que la calificación sea casi siempre buena no es óbice para su mantenimiento o introducción, pues la mera existencia de la calificación e informes periódicos por parte del jefe, en relación con sus subordinados, ligará más al inferior respecto a sus superiores y aumentará la disciplina.

Es más, el hecho de que la calificación sea casi siempre favorable no perjudica y tiene el buen efecto a que nos referimos anteriormente. Si la calificación ocasionase frecuentes concepciones desfavorables de los funcionarios, ya por excesiva y meticulosa exigencia de los superiores o ya por manifiesta negligencia de los inferiores, esto daría lugar a un enrarecido y tenso ambiente del personal, y es entonces cuando cabría preguntarse sobre la utilidad del régimen de calificación en orden a los fines perseguidos.

4. INCREMENTOS DE LONGEVIDAD

Además de los incrementos periódicos citados, los Departamentos podrán otorgar a sus funcionarios, una vez alcanzada la retribución

máxima de cada grado, unos *incrementos de longevidad como premio al continuado y fiel servicio*, con las siguientes limitaciones:

a) No se concederán incrementos de longevidad a funcionarios que ostenten un grado superior al 15.

b) Para obtener este incremento habrá de ser calificada su actuación, como mínimo, de «satisfactoria».

c) No se podrá recibir más de un incremento de longevidad durante el período de tres años.

d) No se podrán conseguir más de tres incrementos de este tipo.

e) La cuantía del incremento de longevidad será igual a la de cada incremento periódico del grado a que el funcionario pertenezca.

VI. CRITICA

La *Classification Act* de 1949 y todo el sistema montado por la misma obedece a un principio de general aceptación: *idéntica retribución para el mismo tipo de trabajo*. En cuanto a la bondad del sistema establecido, las opiniones no son tan unánimes. Existen agudas críticas; se le acusa de excesiva rigidez, considerando que ha llevado un buen principio demasiado lejos (MARSHALL DIMOCK). La misma *Hoover Commission* propuso que «las reglas, normas, procedimientos, conceptos y también las ideas subyacentes debían ser reconsideradas con frecuencia y, en algunos casos, revisadas».

Sin embargo, creemos que las críticas son parciales y objetivas. En Norteamérica es de general aceptación la clasificación según las bases fundamentales del sistema descrito. Está extendido en las Administraciones del Estado, Municipios, e incluso el sistema federal ha influido en numerosas empresas privadas.

Hay quizá excesiva rigidez en el hecho de que la vinculación funcional del empleado se haga a través de un puesto concreto que tiene funciones específicamente señaladas. Esto puede coartar la libertad de acción que, dentro de ciertos límites, debe tener el jefe para la ordenación del trabajo dentro de su respectiva unidad. Con ello no nos oponemos a la determinación o clasificación de puestos de trabajo. Esta es absolutamente necesaria en toda buena organización; cuanto mejor perfilado y definido se tenga cada puesto el organismo será más perfecto. Lo que sí puede ser perjudicial (y esto es ya otra

cuestión) es que la relación y vinculación disciplinaria del funcionario con la Administración se haga a través de un puesto con deberes concretamente limitados.

No obstante los reparos parciales que puedan hacerse, el sistema de clasificación federal cumple los fines esenciales de toda clasificación: *a)* Identidad de retribución para el mismo trabajo; *b)* Establecimientos de idénticas denominaciones para las mismas clases de empleos; *c)* Especificación de los puestos; *d)* Eliminar la presión de grupos aislados para alcanzar privilegios en la retribución; *e)* Incrementar el sentido de unidad entre todos los funcionarios al ser tratados con arreglo a un sistema uniforme.