

LA CALIFICACION
DE LOS
PUESTOS DE TRABAJO
EN LA
ADMINISTRACION
PUBLICA

Por MANUEL HEREDERO HIGUERAS

Sumario: Introducción.—Disposición final 7.ª de la Ley de Procedimiento administrativo.—Necesidad de la calificación de los puestos de trabajo.—Posibilidades de establecimiento de un sistema de calificación.—Medidas transitorias.

En diversas ocasiones han sido publicados en estas páginas artículos en torno a la retribución del personal de la Administración pública. La mayoría adolecen de un defecto básico. Prescinden en sus consideraciones de lo que constituye la base lógica de un sistema racional de retribución: la calificación o valoración de los puestos de trabajo.

No es este lugar adecuado para repetir lo ya dicho acerca del carácter central y básico del puesto de trabajo como elemento o unidad estructural fundamental de toda organización, así como sobre las ventajas de una clara delimitación y descripción de los puestos en relación con los distintos aspectos de la administración del personal, como la selección, la formación y el perfeccionamiento, la calificación del personal, etcétera. Si es conveniente, sin embargo, precisar algunos aspectos vertidos en estas páginas, no siempre con toda claridad y rigor deseables, en torno a los puestos de trabajo y su calificación.

La disposición final 7.ª de la Ley de Procedimiento administrativo

La disposición final 7.ª de la Ley de Procedimiento administrativo preceptúa una determinación trienal de los puestos de trabajo de carácter predominantemente burocrático, técnico o facultativo en todos los Departamentos ministeriales y organismos autónomos, al objeto de poder hacer realidad el artículo 35 de la Ley. Como consecuencia de tal determinación, los órganos en cuestión promoverán la adaptación de los actuales cuerpos y escalas, mediante las modificaciones que procedan, sin que ello ocasione aumentos de personal ni para los funcionarios, perjuicios derivados de la paralización de las plantillas.

Sobre la base de esta disposición se ha afirmado la obligatoriedad de una clasificación de los puestos en función de las tres categorías básicas de puestos burocráticos, facultativos y técnicos. Por tal «clasi-

ficación» se ha venido entendiendo en rigor lo que en la industria española se viene practicando con la denominación de calificación de puestos de trabajo. Si bien el término alude únicamente al empleo de uno de los varios métodos o técnicas de calificación de puestos (jerarquización, comparación de factores, puntuación, clasificación), se le ha dado un alcance comprensivo de operaciones pertenecientes a técnicas o procesos diversos; determinación, descripción y valoración o calificación de puestos.

El justo alcance de la disposición final 7.^a hay que verlo, no en relación con la calificación de los puestos de trabajo, sino como la descripción de un análisis organizativo referido a la estructura. Dicho análisis tiene por objeto establecer:

- Qué puestos tienen naturaleza predominantemente burocrática, técnica o facultativa.
- Las necesidades de personal resultantes.
- Las normas de adaptación de las escalas y cuerpos a tales necesidades.

Vista así la disposición final 7.^a, se integra en una serie de normas reguladoras del análisis de la organización y los métodos. Como normas que prescriben el análisis de los métodos, cabe citar los artículos 30 a 39 de la Ley, relativos al planteamiento de trabajo, la mecanización, la simplificación de cuestionarios, impresos y series de expedientes, la normalización.

Al análisis organizativo se refieren la disposición final 6.^a, que preceptúa la determinación de las duplicidades de funciones, y la disposición final 7.^a, que prescribe una revisión trienal de la estructura de la división del trabajo en puestos dentro de cada organismo y la determinación de su respectiva naturaleza a los efectos de la especialización.

En relación con la calificación, la disposición final 7.^a es insuficiente, por cuanto que su ámbito de acción se agota en el mero análisis organizativo.

La calificación presupone:

- La programación organizativa o —si se trata de una organización ya existente— el análisis organizativo.
- La descripción de los puestos de trabajo, como última fase de la operación anterior.

La calificación de los puestos empieza, pues, allí donde termina —con la redacción de las descripciones— la programación o el análisis.

Necesidad de una calificación de los puestos

Pese a la ausencia de un precepto legal que prescriba la calificación de los puestos, es evidente que el único sistema salarial racional y que responda a las exigencias de la justicia social es el que se base en la misma.

La función pública española prescinde totalmente de la estructura orgánica de puestos de trabajo en lo que respecta a la retribución y en el orden organizativo en general. La retribución de los funcionarios es función de factores muy diversos, entre los cuales cabe citar:

- La pertenencia a un Cuerpo u otro de funcionarios.
- La antigüedad en el Cuerpo.
- La situación administrativa.

En ningún caso toma en consideración la retribución el valor relativo del trabajo constitutivo del puesto servido efectivamente por el funcionario.

Posibilidades de establecimiento de un sistema de calificación

Para establecer un sistema racional de retribución sería preciso dar entrada a las técnicas de calificación de los puestos de trabajo en la regulación salarial de la función pública.

Caben dos posibilidades:

A) La reforma por vía legislativa de la función pública, en el sentido de derogar su actual estructura de categorías personales y sustituirla por una estructura basada en los puestos de servicio o puestos de trabajo.

La Ley prescribiría en tal caso:

a) La obligatoriedad de la redacción y aprobación de las descripciones de los puestos.

b) Un método de calificación.

c) Un procedimiento de impugnación de la calificación dada a un puesto.

El método más adecuado sería—dada la gran variedad de puestos existentes—el método de puntuación. Es el más científico y seguro y el más utilizado. Es interesante a este respecto la experiencia de la función pública federal norteamericana, que si bien impuso mediante la

Classification Act de 1949 el método de clasificación, tuvo que admitir la adopción por la Administración naval (puestos civiles) del método de la puntuación con carácter subsidiario del prescrito por la Ley.

La regulación legislativa establecería, para la implantación del método de puntuación:

- Un sistema de factores, que podrían ser los cinco más aceptados (naturaleza ocupacional del trabajo, dificultad y complejidad de las tareas, responsabilidad supervisora, conocimientos y aptitudes requeridos por el trabajo, condiciones del trabajo) o más a juicio del legislador.
- Unas definiciones oficiales de los factores y de los distintos niveles dentro de cada uno, con asignación de un determinado intervalo de puntuación para cada nivel.

La aplicación en concreto se encargaría a un órgano supremo a escala nacional. En cuanto al personal calificador, se podría recurrir en un principio a organizaciones privadas, con experiencia en la aplicación de esta técnica en la industria.

La vía legislativa es el camino seguido por las Administraciones públicas que han entronizado el sistema norteamericano—Brasil, Costa Rica, Filipinas, Puerto Rico, Canadá, Japón—, adoptando el método de clasificación bajo el asesoramiento de especialistas norteamericanos o de Comisiones gubernamentales nombradas al efecto.

El método de clasificación consiste esencialmente en la fijación de una escala convencional de grados, en cada uno de los cuales se encuadrarán los puestos de una determinada naturaleza y dificultad. Este método exige la definición de los grados y de los grupos o clases de puestos encuadrables en los mismos. Un medio auxiliar consiste en agrupar las clases en especialidades o series, cada una de las cuales comprende todos los niveles o grados dentro de un determinado tipo de trabajo; por ejemplo: ingeniería electrónica, ingeniería mecánica. Un paso ulterior es la agrupación de las series en grupos ocupacionales: ingeniería, por ejemplo.

Con arreglo a este método, la calificación consiste, en esencia, en una comparación del puesto a calificar con la definición de la clase y grado que mayor afinidad presente con la naturaleza y dificultad del puesto.

Para que este método ofrezca una cierta garantía y seguridad es preciso que un órgano superior de personal, a escala nacional, defina con carácter oficial los grados, clases, series y grupos ocupacionales. Esto exige un enorme trabajo burocrático, de «papeleo». Además, es

lento, y dada la constante evolución de las ocupaciones y profesiones, se corre el riesgo de que las definiciones queden rápidamente anticuadas.

Sin embargo, es quizá el sistema más adecuado a la naturaleza de la función pública, por cuanto que la selección y la formación de los funcionarios exigen la agrupación de los puestos en clases y especialidades profesionales, semejantes a los cuerpos existentes hoy día. A esto se debe probablemente el que este método sea utilizado casi solamente por las Administraciones públicas. En la industria es muy poco usado.

El método de puntuación ofrece una mayor flexibilidad y adaptabilidad a puestos de naturaleza diversa. En cuanto a las exigencias de clasificación ocupacional derivadas de la naturaleza peculiar del empleo público pueden ser satisfechas mediante una aplicación efectiva del análisis organizativo reglamentario.

B) El otro camino parte de la aceptación de la legalidad vigente y se reduce a la introducción del factor «valor del trabajo» en la determinación de la retribución.

El margen de acción es limitado. Los sueldos vienen establecidos en los presupuestos generales del Estado, en función de los factores aludidos (pertenencia a un cuerpo u otro, antigüedad, etc.). Existen, sin embargo, gratificaciones asignadas como partidas globales y fondos de procedencia parafiscal, cuya aplicación queda a la discreción del respectivo órgano o departamento.

Dentro de este ámbito discrecional tendrían perfecta cabida las técnicas de calificación, que serían aplicadas bajo el control y la coordinación de las Secretarías Generales Técnicas. La distribución de las gratificaciones podría hacerse, pues, en función exclusivamente del valor relativo de cada puesto de trabajo.

Medidas transitorias

En todo caso, y como medida organizativa previa a la eventual implantación de un sistema de calificación e igualmente como necesidad impuesta por la sola estructura racional de la organización administrativa, se hace preciso proceder a la formulación y ejecución de un programa de descripción de todos los puestos de trabajo de la Administración pública. Dicho programa comprendería:

a) Preparación y redacción de cuestionarios de descripción de puestos por las Secretarías Generales Técnicas u órgano equivalente.

b) Estudio y observación crítica del trabajo descrito en los cuestionarios. Por los mismos órganos.

c) Aprobación oficial de las descripciones. Por las oficinas de personal.

d) Creación de formularios normalizados de descripción de puestos, a emplear en todo procedimiento administrativo sobre cuestiones de personal.

El formulario normalizado contendría toda la información posible acerca del emplazamiento orgánico del puesto y de sus conexiones orgánicas con los demás de la respectiva unidad, así como sobre el contenido en tareas y responsabilidades del puesto.

Cada cambio operado en el personal o en la estructura de puestos llevaría aparejado el oportuno expediente de redescrición, que se reduciría a la cumplimentación del formulario por los órganos de personal, a su aprobación y a su registro y archivo.

Aun persistiendo la legalidad vigente, la descripción y calificación de los puestos de trabajo permitiría, además, asignar racionalmente los puestos de trabajo a los funcionarios en función de:

- El valor asignado al puesto.
- La categoría administrativa del funcionario.

A tal efecto se establecería una correspondencia entre el valor atribuido a cada puesto mediante las técnicas científicas de calificación y los distintos escalones de la jerarquía administrativa.

Un puesto de secretaria taquímeconógrafa recibiría un grado correspondiente a la categoría de auxiliar de primera clase. La secretaria taquímeconógrafa en idiomas extranjeros se calificaría en un grado o puntuación que correspondiera a la categoría de oficial, etc. Y así sucesivamente.

Quedarían excluidos de calificación los puestos que implican una formulación de directrices de política administrativa, desde la categoría de director general en adelante.

Esta calificación podría hacerse a escala ministerial, por las respectivas Secretarías Generales Técnicas, bajo la coordinación y supervisión de la Presidencia del Gobierno o del Ministerio de Hacienda—en cuanto que implicaría un reajuste salarial—o bien de una Comisión interministerial.

La calificación de los puestos de índole técnico-administrativa o burocrática quedaría plenamente a cargo de la Presidencia del Gobierno.