

BIBLIOGRAFIA

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

ADMINISTRACION DE PERSONAL

35.084.9

Resumen del libro del mismo título de Félix A. Nigro, editado por la Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid, 1966, 650 págs.

1. ¿Qué es administración de personal?

La administración de personal parece eludir una definición precisa, por expresar cuestiones diferentes a personas distintas. ¿Cuáles son esas cosas diferentes y esas personas distintas? Este fenómeno resulta más claro si se hace un breve examen histórico de las diferentes perspectivas que sobre la administración de personal cabe apreciar en Estados Unidos. De ese modo, fundiendo las enseñanzas del pasado con las exigencias del fu-

turo, será posible una definición adecuada, así como nuevos cauces para el progreso en la materia.

1,1 LA PERSPECTIVA ANTIDEPREDACIONISTA

En los últimos años se ha insistido sobre la necesidad de superar una actitud negativa a los profesionales y técnicos de la administración de personal. Es negativo acentuar la llamada función «defensiva»: el apartamiento de los políticos de la fun-

ción pública, es decir, la lucha contra la depredación de los empleos por los políticos triunfantes. A veces no queda demasiado claro en qué consiste exactamente la actitud «positiva» o «afirmativa» que deba sustituir al negativismo aludido, si bien esto es natural. Cuando se somete a una revisión los puntos de vista básicos en un ámbito tan importante como el de personal, son de esperar algunas discrepancias de mayor o menor consistencia.

1,11 *El pensamiento de los primeros reformadores de la función pública*

¿Es realmente negativa la perspectiva antidepredacionista? Depende de consideraciones de tiempo y espacio. Cuando la ley Pendleton introdujo el sistema del empleo público en la Administración federal, en 1883, lo hizo modestamente, ya que sólo comprendía un 10,5 por 100 de los puestos de trabajo. Las consideraciones presupuestarias fueron escasas durante muchos años y los políticos descontentos gozaron de amplias oportunidades para manejar o anular la Comisión de Personal, y de modo semejante las primeras réplicas que la Comisión Federal de Personal tuvo en los estados y municipios mostraron el mismo comienzo vacilante, que ponía en tela de juicio su supervivencia. Sin duda, los reformadores que crearon estos primeros organismos de personal quedarían sorprendidos si hoy escucharan las protestas contra la actitud «negativa». Para ellos la actitud positiva era la de luchar contra los partidos mientras estuviera en peligro la existencia de los nuevos instrumentos de

la reforma del empleo público, cuya creación habían logrado sólo a costa de persistentes esfuerzos.

1,12 *El sistema depredacionista en la actualidad*

Actualmente el empleo público no se halla en situación tan precaria como estuvo, por ejemplo, en tiempo de Eaton. Es especialmente sólido en el plano federal, en el cual de cada diez empleos civiles nueve están sujetos al sistema del mérito. En la esfera estatal los progresos no han sido tan rápidos; en 23 estados existen legislaciones bastante completas en materia de empleo público. No obstante, en todos los estados rige un sistema de mérito en los organismos que gestionen servicios asistenciales. En la Administración local, de los 3.050 condados existentes, 200 poseen legislación en materia de empleo público. Todas las ciudades de más de 500.000 habitantes, todas menos una—Kansas City—de las que cuentan entre 250.000 y 500.000, la mayoría de las que cuentan de 100.000 a 250.000 y muchas otras menores tienen su propio sistema de empleo público. De un total de 1.071.000 funcionarios municipales de jornada completa—excluyendo a los maestros—existentes en 1956, posiblemente unos 800.000 están sujetos al sistema del empleo público.

1,13 *La «operación mandato del pueblo»*

El centro de su ataque lo constituye el decreto Willis, llamado también «operación mandato del pueblo», iniciada en la primavera de 1954 y que aún no ha sido rescindida. Disponía el control político de los nom-

bramientos para los puestos superiores, prescribiendo el nombramiento de un adjunto especial para cada organismo para colaborar con la Casa Blanca y el Comité Nacional Republicano, en orden a lograr que las personas que fueran a ocupar puestos superiores fueran aceptables para el partido.

1.14 *Los puestos de la Schedule C. y los puestos de contenido político*

Quando el nuevo Gobierno republicano se hizo cargo del Poder sintió cierta frustración a causa de su incapacidad para cubrir con adeptos todos los puestos de contenido político. Desde el comienzo de la existencia del sistema del empleo público federal, ciertos puestos habían sido colocados en una «categoría exceptuada», lo cual significaba que debían ser cubiertos por procedimientos distintos al del examen competitivo. Tales puestos exentos fueron relacionados en una lista conocida con el nombre de Schedule A, pero durante muchos años comprendió pocos puestos de calificación elevada. En 1940 la ley Ramspeck autorizaba al presidente a incluir en el sistema competitivo casi todos los puestos previamente exceptuados por la ley; cuando Roosevelt, en cumplimiento de la ley, dictó un decreto para incluir en el sistema competitivo los nuevos puestos, los organismos interesados presionaron para obtener la exención de los niveles altos, que fueron colocados en la Schedule A y en la Schedule B, formada esta última para cubrir puestos mediante exámenes restringidos. En 1953 la Casa Blanca envió una nota a la prensa en la que

señalaba que el nuevo Gobierno se hallaba en una situación en la que muy pocos puestos de contenido político quedaban incluidos en las categorías exceptuadas; un decreto de este año creaba la nueva Schedule C, instándose a los organismos federales a que propusieran a la Comisión Federal de Personal las listas de puestos de contenido político que debían ser incluidos en la misma. Sobre esta base la Comisión encuadró en la Schedule C un total de puestos de jefes y jefes adjuntos de servicios no muy elevada, lo cual explica por qué los autores de la «operación mandato del pueblo» se lamentan de la no designación de «republicanos leales» para tales puestos.

1.15 *Análisis del informe de aptitud*

La idea del informe de aptitud, aplicada a los empleados públicos, es particularmente interesante. Si la valía del presidente es apreciada cada cuatro años y la de los miembros del Congreso cada dos, ¿por qué no habría de determinar cada nuevo Gobierno la aceptabilidad de los funcionarios titulares de puestos superiores? Esto implica la aplicación de unos mismos criterios de aptitud a los últimos y a los miembros de la legislatura, e igualmente a la figura suprema de la Administración. Siguiendo la línea del razonamiento, los puestos superiores serían de carácter político, debiendo cubrirse por políticos. Y aunque los autores de la «operación mandato del pueblo» jamás los afirman, es algo que puede deducirse fácilmente.

1,16 *La auténtica perspectiva negativa*

El organismo público de personal es auténticamente negativo cuando persiste en actitudes totalmente en desacuerdo con la época; cuando mira hacia atrás en lugar de hacerlo hacia adelante. Las primeras oficinas y comisiones de personal tuvieron que luchar denodadamente para sobrevivir, lo que lograron, aunque les quedaron las cicatrices de las heridas sufridas en la lucha. A medida que pasó el tiempo y la amenaza de la depredación política perdió importancia, aquella vanguardia de los organismos de personal experimentó sus dificultades en cuanto a desembarazarse de los viejos esquemas e ideas. Cuando se sospecha de intromisión política, la función pública desconfía de los que tienen a su cargo las designaciones y nombramientos del personal de estos y otros organismos, están contaminados de la política, el órgano de personal tiende a persistir en su actitud suspicaz, manteniendo controles que si una vez estuvieron justificados ya no lo están, olvidando con ello los cambios que supone el paso de los años.

1,2 LA PERSPECTIVA DE LA EFICACIA

Como ha señalado Waldo en su libro *El Estado administrativo*, «el evangelio de la eficacia» ha sido una de las ideas dominantes en la Administración pública estadounidense. Commager ha investigado los orígenes de este «evangelio de la eficacia»; según su análisis, hasta fines del siglo xix el pensamiento político norteamericano era estático y se preocupaba poco de las necesidades reales del Estado; el pragmatismo trajo

consigo el estudio del funcionamiento activo del gobierno del Estado, conduciendo a profundo análisis de las realidades de la vida política y administrativa; dado que los viejos conceptos no explicaban la realidad de los problemas ni ofrecían soluciones para los mismos, la actitud pragmática contribuía a poner de relieve la utilidad de la perspectiva científica y la necesidad apremiante de la eficacia. El impacto de este nuevo pensamiento sobre la evolución en materia de personal fué claro y directo, pues en lugar de predicar el retorno a un nivel elevado de moralidad en la conducta, sus corifeos cargaban los acentos en la eficiencia del gobierno del Estado, afirmando que la reforma de la administración de personal constituía un paso importante en tal dirección.

1,21 *Influencia de la organización científica del trabajo*

Una importante manifestación de este nuevo pensamiento es el movimiento de la organización científica del trabajo iniciado por Frederick Taylor. El principio básico de Taylor consiste en que toda actividad administrativa o de gestión, pública o privada, un análisis científico detenido conduce al descubrimiento del modo más adecuado de llevar a cabo cada operación. Aplicada la teoría originariamente a los establecimientos particulares en los comienzos del siglo actual, se aplicó luego a la Administración estatal a partir de 1910. Aun cuando algunos aspectos de estas técnicas, tales como el estudio de tiempos y movimientos, se acogieron friamente, su influencia aún es considerable.

1,22 *Nacimiento de los modernos órganos de personal*

Todos los organismos federales sujetos a la mecánica del empleo público estaban obligados a seguir los procedimientos exigidos por la Comisión Federal de Personal. Los funcionarios de los organismos federales no podían, por consiguiente, acudir a un director de personal ni a unos técnicos en la materia, solicitando asesoramiento en problemas específicamente de personal. El decreto presidencial 7916 promovía la introducción de la eficacia, simbolizada en lo que se considera como el órgano y el sistema de personal moderno: ampliación de los servicios de personal, selección y retención de los funcionarios federales eficientes. Así, los órganos federales pudieron avanzar y ofrecer su asesoramiento a los denominados funcionarios «operativos», esto es, aquellos que tienen la responsabilidad directa de la ejecución de actuaciones programadas autorizadas legalmente.

1,23 *Resistencia a la nueva perspectiva*

La perspectiva de la eficiencia eclipsó, aunque no del todo, la postura antidepredacionista. Pero pronto surgió esta pregunta: «¿Ayudan en algo estos nuevos órganos de personal al mando operativo? ¿No es cierto que en muchos casos obstruyen en lugar de ayudar?» En otras palabras, se abrigaban serias dudas de que la nueva perspectiva fuera más positiva que la anterior. Esta es una forma mitigada de decirlo, pues en realidad no pasó mucho tiempo hasta que se formularon airadas quejas

contra los órganos de personal y contra los técnicos de personal en general.

1,24 *¿Era mejor el sistema depredacionista?*

¿Qué era mejor, el sistema depredacionista o los órganos modernos de personal? En general dichos órganos no decepcionaron hasta el extremo de suscitar tal interrogante, pero el director de *Harper's Magazine*, John Fischer, consideró oportuno, sin embargo, hacerlo en un artículo titulado «Volvamos al sistema depredacionista». El cuadro que pinta está formado por una masa de demoras increíbles y procedimientos inadecuados, todo ello presidido por una general ineficiencia. Al lector profano podrá resultarle divertido el artículo; el técnico de personal se sentirá airado a medida que lo vaya leyendo, toda vez que se verá retratado bajo una luz muy poco favorable.

1,3 LA PERSPECTIVA DE LAS RELACIONES HUMANAS

1,31 *La administración de personal y las personas*

A principios de 1942, Lawrence Appley instaba a los profesionales de la administración de personal a que revisaran la diversa atención que prestaban a las distintas fases del proceso de dicha administración y a que mostraran una mayor insistencia sobre el factor humano. Para Appley la prueba de que un órgano de personal funciona de un modo adecuado supone la circunstancia de que su

asesoramiento sea requerido por la línea operativa, y que ésta busque y aplique el asesoramiento de aquél. Ello demuestra que como la perspectiva de la eficiencia se ha distorsionado en la práctica, pues al haber acentuado excesivamente los aspectos de la mera tramitación, sobre las cosas en lugar de sobre las personas, el total sistema de personal quedó completamente desenfocado. De ahí que a partir de las formulaciones de Appley la perspectiva de las relaciones humanas ha ido pasando cada vez más al primer plano de los medios relacionados con la administración de personal, constituyendo, sin duda alguna, el motivo dominante de la misma.

1.4 DEFINICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

Llegados a este punto es ya posible formular esta definición de la administración de personal, que refleja adecuadamente los varios puntos de vista ya examinados:

«Administración de personal es el arte de seleccionar a nuevas personas y utilizar a las ya empleadas, de tal manera que se obtenga de la fuerza de trabajo la máxima calidad y cantidad de producción y servicio.»

2. Los problemas orgánicos de la administración de personal

2.1 EL ESTATUTO TIPO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LOS ESTADOS

La experiencia pasada es el mejor maestro. Por ello, dos organizaciones profesionales, la National Civil Ser-

vice League y la National Municipal League, han tratado de destilar las mejores lecciones del pasado en la forma de un estatuto tipo de las administraciones de los estados. Naturalmente, este estatuto abarca algo más que la sola cuestión de la organización, siendo preciso por ello leer todas sus disposiciones para entender con claridad las concepciones de sus autores acerca de la atribución de competencias en relación con la función de personal. El documento, en su conjunto, es excepcionalmente útil para el estudio, ya que las disposiciones importantes van anotadas con comentarios que explican el razonamiento que se halla tras las mismas.

2.11 Competencia del director

El art. 7.º de dicho estatuto reduce la competencia del director del personal a los siguientes extremos:

a) Aplicar las leyes y reglamentos que hagan referencia a la supervisión cotidiana de la actividad técnica, así como a la dirección del departamento.

b) Promover mejoras en la administración de personal en todo el ámbito del ejecutivo.

c) Realizar estudios sobre el funcionamiento del sistema de empleo público.

d) Rendir informes anuales y de otro carácter para la comisión, el gobernador y el público en general.

2.12 Nombramiento de la Comisión

Debe contar de tres miembros, a designar por el gobernador, el cual, en cuanto dirigente supremo del estado, tendrá un contacto directo con

la propia comisión. Por otra parte, se le asignan facultades para seleccionar al director de personal, previa recomendación de la comisión. Todo esto favorece la integración de la función de personal con otras armas auxiliares del dirigente supremo del estado, como la actividad presupuestaria y la programación.

2,2 TENDENCIAS ACTUALES EN LOS ESTADOS MUNICIPALES

Cabe preguntarse: «Al proponer las competencias del director y de la comisión, ¿se halla el estatuto tipo muy avanzado con respecto a la práctica actual?» No, pues la tendencia es la de concentrar la competencia de gestión en el director en cuanto único mando de gestión. Una de las recomendaciones de la primera comisión Hoover fué la de suprimir el empleo de comisiones administrativas en todos los ámbitos de la actividad administrativa. El mismo criterio refleja las «pequeñas comisiones Hoover» creadas posteriormente. Valorando su repercusión sobre la administración de personal en los estados. Sidney Spector ha observado:

a) Un mayor esfuerzo en orden a la integración del órgano de personal en la secretaría del gobernador.

b) Una preferencia por el mando de gestión unipersonal, si bien manteniendo la dependencia respecto a una comisión dentro del departamento de personal en lo que respecta a las funciones consultivas y semijudiciales.

2,3 EL CASO DE LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL

De este modo, aun cuando el estatuto tipo vaya destinado a las administraciones de los estados, sus prin-

cipios son aplicables a cualquier esfera de la Administración, incluso a la federal. Los diferentes criterios respecto al tipo de estructura de organización a instituir en la Administración nacional para realizar la función de personal se han expresado frecuentemente y a veces de un modo dramático. Es una controversia que aún existe y que cristaliza en importantes diferencias de opinión con respecto a los últimos objetivos de la administración de personal, así como con relación a la forma de organización. Estas dos cuestiones van estrechamente ligadas entre sí, ya que la diversidad de ideas acerca de los objetivos conduce lógicamente a unos criterios opuestos en cuanto a la estructura de organización. Un plan de organización que impide el logro de un objetivo puede suponer la obtención de otro. Esta es la razón por la cual las dedicaciones definitivas en materia de organización son tan importantes.

2,4 LOS ÓRGANOS DE PERSONAL DE LOS ORGANISMOS

El órgano central de personal no es la única parte del marco orgánico de la administración de personal. Cuando los organismos operativos crecen en volumen y emplean a gran número de personas surge la necesidad de regular debidamente tales órganos. Cuando se estudió la administración de personal en la Administración federal pudo observarse que eran escasos los organismos que habían creado órganos de personal especializado, recomendándose la creación de órganos semejantes en todos

los organismos, advirtiéndose también el peligro que suponía concentrar demasiadas competencias en el órgano central, aunque la comisión iba a continuar absorbiendo lo referente a las pruebas de selección, calificación de puestos y transferencias de personal. Estos órganos de personal de los organismos fueron creados por Roosevelt en el decreto presidencial 7916, y de ese modo, primero lentamente y después con apresuramiento, el moderno órgano de personal pasó a constituir un instrumento típico de los organismos.

2.5 FUNCIÓN DEL SUPERVISOR

Se afirma con frecuencia que el verdadero objetivo del órgano de personal debería ser el de adiestrar a los supervisores operativos para que hicieran de la función de personal la mayor parte posible. De acuerdo con esta idea, el supervisor debería ser su propio jefe de personal, y el órgano de personal funcionaría en una calidad asesora con respecto a él. Después de todo, es el supervisor quien se halla más próximo al funcionario subordinado; es él quien tiene que resolver las reclamaciones e inspirar al personal la motivación adecuada. Cuando se acentúan debidamente el aspecto humano, el papel de supervisor pasa a ocupar un lugar central en la administración de personal. De este modo, no es sólo la desconcentración de la función y su delegación en los organismos lo que se propugna, sino la delegación plena y definitiva de la propia función de personal en los supervisores.

3. Clasificación de los puestos de trabajo

3.1 TIPOS DE SISTEMAS DE CLASIFICACIÓN

Dos tipos; en Estados Unidos, Canadá, Puerto Rico, Panamá y Costa Rica los puestos de trabajo se clasifican de acuerdo con sus tareas y responsabilidades. Tal sistema se conoce con la denominación de sistema de clasificación de tareas. En Europa se sigue el concepto de clasificación por categorías profesionales, concepto que implica una agrupación de los puestos de trabajo en unas categorías poco precisas, en función de las condiciones de formación y experiencia y, en general, de las características personales de quienes lo desempeñan.

3.2 LA CLASIFICACIÓN DE TAREAS

En una clasificación de tareas el punto de partida es el análisis detallado de las tareas exigidas por el puesto concreto. Una serie de conceptos impera en el procedimiento norteamericano de clasificación. El primero es el concepto de puesto de trabajo, esto es, el agregado de tareas y responsabilidades que precisa los servicios de un funcionario en jornada parcial o completa. A continuación, la clase de puestos, que está integrada por todos los puestos iguales en tareas y condiciones de colocación y experiencia necesarios. Finalmente, la serie de clases de puestos, que refleja unas diferencias concretas en el grado y dificultad de diversos puestos del mismo tipo de trabajo.

3,3 ELABORACIÓN DE UNA CLASIFICACIÓN DE TAREAS

La función clasificadora se comprende más claramente en base a la siguiente descripción de procedimiento:

a) El primer paso es la explicación a los mandos del organismo de las finalidades del estudio de clasificación y el modo con que se está llevando a cabo.

b) Los representantes de las unidades del organismo pueden ser invitados a que celebren reuniones con el personal de cada subdivisión principal, al objeto de explicar los objetivos generales, distribuir los cuestionarios y explicar su contenido.

c) Los interesados cumplimentan los cuestionarios y los devuelven al equipo técnico por conducto de los superiores jerárquicos.

d) Cuando los analistas reciben los cuestionarios los repasan para comprobar si han sido cumplimentados debidamente, examinándolos para tomar unas decisiones provisionales acerca de las «clases» en las cuales deben ser encuadrados.

e) A continuación, para tener la seguridad de que las decisiones han sido adecuadamente tomadas, los técnicos en clasificación hacen lo que se denomina «estudios sobre el terreno» (*work audits*) de ciertos puestos.

f) Una vez que los analistas disponen de la información precisa, toman sus decisiones acerca de cuantas «clases» de puestos deben ser formadas y qué «puestos» concretos deben encuadrarse en cada una de esas fases.

g) Se forman entonces las llamadas «listas de encuadramiento» (*allocations lists*), que son simples rela-

ciones por unidades, con los nombres de los titulares de los puestos y de las denominaciones de las clases en las cuales se propone que sean encuadrados sus puestos.

h) El siguiente paso consiste en la resolución de las reclamaciones de los interesados contra el encuadramiento de sus puestos en una u otra clase.

i) Finalmente, el equipo técnico presenta sus recomendaciones definitivas a la autoridad competente.

4. Retribución

4,1 IGUAL RETRIBUCIÓN PARA UN TRABAJO IGUAL

Se afirma frecuentemente que la Administración debería conferir una retribución igual por trabajos iguales. ¿Cómo puede lograrse tal cosa? Dos son los tipos de igualdad a los que se aspira: a) La misma retribución por trabajos del mismo nivel de dificultad y responsabilidad dentro de la Administración; b) la paridad con los salarios abonados por la industria privada en puestos semejantes. No es fácil lograr uno u otro de tales objetivos, pero normalmente es menos difícil conseguir el primero, esto es, el equilibrio interno.

4,2 FLEXIBILIDAD DE LAS RETRIBUCIONES DE LA INDUSTRIA

Tanto la industria como la Administración se sirven de encuestas para determinar cuál es el tipo de retribución predominante para una serie de trabajos dados. Ha de quedar constancia sobre todo de que las com-

pañías privadas no gozan de ventaja alguna en lo que respecta al método, pero sí en cuanto que puede aplicar los resultados de tales encuestas y modificar las escalas retributivas según las necesidades. Esta es la «flexibilidad de las retribuciones en la industria», de la que tanto se ha polemizado. Sin duda alguna existe y hace posible a los empleados privados pujar más que la Administración en la concurrencia por ganarse el mejor personal.

4.3 EL DESFASAMIENTO DE LAS RETRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN

No es sólo en la Administración federal donde las retribuciones se hallan desfasadas con respecto a las de las compañías privadas. Tal hecho ha sido normalmente cierto en las Administraciones estatales y locales, pues, según ha señalado Ricketts, las dos décadas últimas «han asistido a un marcado empeoramiento en la posición de las Administraciones públicas en la competencia con los demás empleadores por obtener y conservar a personas capacitadas».

4.4 PROPUESTAS PARA MEJORAR EL SISTEMA RETRIBUTIVO

Diversas posturas han sido adoptadas para mejorar la política retributiva en la función pública; tales han sido las siguientes:

a) Autorizar el ofrecimiento de las retribuciones de tipos superiores al mínimo del grado respectivo.

b) Lograr el objetivo del aumento de las retribuciones disminuyendo el rigor de la clasificación de los puestos.

c) Abonar primas por las ocupaciones críticas y por los puestos directivos de alto nivel.

d) Fijación por el órgano legislativo del tipo mínimo del sistema retributivo y el máximo del mismo, pero delegando en el poder ejecutivo la competencia de señalar las escalas retributivas concretas.

5. Reclutamiento y sistema de carrera

5.1 EL SISTEMA INGLÉS DE RECLUTAMIENTO

El aspecto básico consiste en el reclutamiento de personas jóvenes, después de haber completado estadios diversos del sistema de educación del país, es decir, antes de que entren en el mercado de trabajo por primera vez. Existen excepciones, pero en general se sigue el principio del reclutamiento inicial para los escalafones inferiores de ciertas escalas de carrera. Concretamente, existen cuatro cuerpos principales que actúan en la totalidad del ámbito de la Administración:

a) Cuerpo directivo (Administrative class).

b) Cuerpo Ejecutivo.

c) Cuerpo Auxiliar (Clerical class).

d) Cuerpo Auxiliar subalterno (Clerical assistant class).

5.2 EL SISTEMA NORTEAMERICANO

¿Qué diferencia existe entre el sistema británico y el de Estados Unidos? En primer lugar, el ingreso en el servicio no está limitado en los Es-

tados Unidos a las personas que reúnen las exigencias de formación necesarias para los puestos de entrada del tipo concreto de trabajo. Se hace libre uso del reclutamiento después de la adquisición de la experiencia, lo cual significa que las personas maduras que no se hallan prestando ya servicio a la Administración pueden ser admitidas para cubrir los puestos más elevados. De conformidad con este criterio, en lugar de unos límites mínimo y máximo de edad, sólo se aplican unos límites relativamente altos. Además, se confiere gran importancia a la especialización, teniendo gran influencia los factores culturales.

5.3 TÉCNICAS Y MÉTODOS DE RECLUTAMIENTO

Ante todo, es preciso un plan de largo alcance y la promoción de actitudes favorables al empleo público; pero además de esto, son precisas ciertas técnicas de reclutamiento. En el reclutamiento concentrado a cargo de la Comisión, ésta hace una convocatoria pública a escala nacional del examen concreto de selección; la Comisión espera, entonces, a que lleguen las solicitudes de las personas interesadas, por reunir las condiciones necesarias.

Por increíble que pueda parecer, la Comisión se negó a autorizar la publicación pagada de las convocatorias para ingreso en la Administración Federal hasta fecha reciente. Además, se utiliza también el sistema de examen limitado, otro recurso cuyo concepto hace referencia a los exámenes con fechas fijas de cierre de admisión de solicitudes, limitación que puede resultar dañosa, ya que supone rechazar las solicitudes de as-

pirantes muy adecuados, pero que por una u otra razón no pueden formular su solicitud dentro del plazo fijado. La solución es, pues, el examen libre y continuo, que ya se emplea actualmente por los organismos de personal en todas las esferas de la Administración, y en el cual no se especifica fecha alguna de cierre.

Finalmente la Administración ha iniciado recientemente el reclutamiento del personal en los centros universitarios.

6. Selección

Como elementos esenciales para un adecuado sistema de selección hallamos la descomposición del puesto de trabajo y la identificación de las tareas y las exigencias humanas precisas para lograr el grado necesario de eficiencia en cada cometido de trabajo. A continuación habrá que preguntar por las aptitudes y conocimientos necesarios, detalles de personalidad y condiciones físicas generales o especiales.

Como criterios de apreciación se utilizan varios sistemas: la determinación de la posesión de las exigencias mínimas; la valoración de la formación y de la experiencia; pruebas escritas; pruebas de rendimiento; entrevistas orales y, finalmente, la apreciación de las distintas exigencias personales. Como exigencias mínimas, los ejemplos varían en función de las situaciones concretas. Pero siempre será precisa la formación y la experiencia, así como los conocimientos y técnicas precisas, según el caso.

Realizadas las pruebas correspondientes, se procederá a formar listas

o registros de aptos, indicándose los nombres de los admitidos, según las calificaciones finales obtenidas.

caso, el sociodrama, las películas y otras ayudas visuales, y los cursos en internado.

7. La formación posterior al ingreso en la función pública

Tras haber ingresado en la función pública, será preciso ante todo una orientación mínima para el nuevo ingresado, y en segundo lugar, una reorientación para casos concretos, como sucede con los ex combatientes o el personal de Servicio Exterior; también será precisa una actualización de conocimientos. Asimismo, debe dedicarse especial atención a la formación de los supervisores, a través de cursos de formación. También será necesaria la formación de directivos, así como la transformación de especialistas en generalistas. También es preciso desarrollar la imaginación creadora, así como la enseñanza de las relaciones públicas, estimulando siempre el perfeccionamiento individual.

No es posible dejar de considerar la posible resistencia a la formación, que puede provenir, incluso, de la actitud negativa de los órganos legislativos, y también del propio funcionario.

8. El contenido de la formación

Se procede ante todo a elegir las técnicas en base a la formación requerida por cada puesto de trabajo, a través de las reuniones de los mandos respectivos. Como técnicas de formación existen varias posibilidades: las lecturas supervisadas, la observación, los cursos de conferencias, la discusión en grupo, el método del

9. La calificación del rendimiento

No basta con seguir el principio del mérito en el nombramiento del personal; también los ascensos deben estar basados en la eficiencia probada del interesado. Pero, ¿cómo sabremos cuándo un funcionario es eficiente y cuándo no lo es? Algunos sugerirán dejarlo al criterio de los supervisores, ya que es a ellos a quien corresponde hacer la calificación; sobre esto no hay discusión; el problema estriba más bien en cómo garantizar que la calificación sea lo más objetiva posible y que el sistema represente una contribución positiva a la Administración de personal dentro del organismo respectivo. Como tipos de sistemas de calificación existen dos fundamentales, muy utilizados en la Administración pública: la escala gráfica de factores, que consiste en apreciar una serie de factores o características personales, por referencia a una escala numérica o de adjetivos, y la calificación en base de niveles de rendimiento, que permite una calificación más fiable. Por niveles de rendimiento ha de entenderse una serie de denominaciones que señalan al funcionario cómo debe realizar una tarea para poder ser considerado como un funcionario satisfactorio. Los niveles comprenden la cantidad, la exactitud, el período de tiempo o la manera en que la tarea ha de ser realizada. También explican al funcionario cómo se mide el rendimiento cuando la definición del nivel no está expresada en términos cuantitativos.

10. Las modificaciones del régimen estatutario del personal

La expresión modificaciones hace referencias a los cambios que se producen en la condición jurídica del funcionario. Algunos de tales cambios afectarán al individuo favorablemente, mientras que otros lo harán desfavorablemente. Los aumentos retributivos dentro del mismo grado de categoría, y los ascensos son ejemplo del primer tipo de dichos cambios. Las reducciones de personal, la pérdida de grado o categoría y la separación del servicio actuarán sobre el funcionario desfavorablemente. Finalmente, en los traslados y transferencias observamos otro tipo de modificaciones que simplemente reflejan la necesidad de asignar al personal a puestos de trabajo en los cuales puedan rendir al máximo.

11. La supervisión

Es el supervisor el que se halla en un contacto más estrecho con el personal; el buen rendimiento de éste dependerá en buena parte de su eficacia en el trato del mismo. Debe ser competente en las relaciones humanas. Pero ¿cuáles son los elementos básicos del trabajo del supervisor? El supervisor ha sido definido como la persona que dirige el trabajo de uno o varios subordinados, pero esto no permite suponer qué clase de órdenes imparte. Milton Mandell y Sally H. Greenberg estiman que «todos los puestos de supervisión tienen ciertas tareas generales en común, aunque dichas tareas varían cualitativa y cuantitativamente de un puesto concreto a otro. Las más importantes y dichas tareas son:

- a) Tratar con los subordinados.
- b) Ocuparse de cuestiones técnicas.
- c) Coordinar su trabajo con el de otras unidades orgánicas.
- d) Formar al personal.
- e) Arbitrar mejoras del trabajo y nuevos métodos.
- f) Elevar la moral.

12. Moral y disciplina

Como afirma Alexander Leighton, la moral «es la capacidad de un grupo de personas para integrarse entre sí, de una manera continuada y armónica, en persecución de un objeto común». La definición es excelente, y, aplicada a la Administración pública, es especialmente significativa, ya que la importancia de la moral es fundamental. Para ello, para conseguirla, el supervisor ha de procurar despertar el entusiasmo de sus subordinados y hacer que lo conserven; para ello, la Administración goza de ventaja respecto a las compañías privadas, las cuales tienen mucho menos importancia que la Administración. En esto es fundamental el elogio del supervisor al subordinado, que se obtendrá a través del interés que aquél muestre respecto de sus problemas personales y demás características, lo cual, sin ninguna duda, viene a ser el basamento de la relación entre la moral y las relaciones públicas. También es importante el sistema de sugerencias, ya que nada satisface más al subordinado que saber que sus ideas son bien recibidas por la superioridad, y, finalmente, reaccionar de un modo positivo ante las quejas y reclamaciones del personal.

13. El futuro de la administración de personal

Considerando la disciplina en su conjunto, ¿qué progresos se han hecho en ella hasta el momento presente? Charles Messtek observa que, «si aún no hemos llegado a la solución de casi todos nuestros problemas de personal, lo mismo sucede con la solución de la mayoría de los demás problemas fundamentales de la Administración pública». Y formula el siguiente interrogante: «¿Piensa alguien que hemos encontrado la respuesta a nuestros problemas tributarios, la hemos aceptado y la hemos llevado a la práctica cotidiana? Y, sin embargo, se trata de una de las actividades estatales más antiguas.» En fin de cuentas, ello, quiere decir que los técnicos de personal no han de sentirse desairados con respecto a la materia de su especialización. Las críticas a la administración de personal deben eludirse lo más há-

bilmente posible, siendo esto la base del futuro de la materia. Para ello, la administración de personal no debe ser ni un servicio ni un control, sino una combinación de ambas cosas; junto a esto debe preocuparse el mejoramiento del servicio a los mandos operativos; también debe perseguirse la más adecuada formación para el técnico de personal, y, finalmente, admitiendo que el logro de una adecuada «competencia profesional» ha de ser el primer paso, ¿no deberían ser redactados lo más rápidamente posible unos códigos de ética para los técnicos de personal, como es el Código de ética profesional, aprobado en 1957 por los jefes de personal de la Administración pública del condado de Los Angeles? El grupo de trabajo no se opondría nunca a ello y, en realidad, en toda la nación los técnicos de personal están actualmente ocupados en la relación de tales códigos. — GABRIEL GREINER VERDEJO.