



CRONICA

EL NIVEL DIRECTIVO EN LA ADMINISTRACION FEDERAL NORTEAMERICANA

354(73): 35.06.012.4

1. Determinación del nivel directivo

En una visión global de un sistema de personal siempre destaca el interés que se presta a alguno de los aspectos allí contenidos, de forma que la atención capte cuáles son los objetivos que se persiguen mediante la combinación de los diversos elementos, al adquirir valores absolutos y relativos diferentes dentro del sistema.

El Servicio Civil de la Administración federal norteamericana, junto con la preocupación de con-

tar con un personal capacitado y en situación cíclica de formación permanente, remunerado en consonancia con las exigencias del nivel de vida y del puesto que desempeña, demuestra un interés creciente por disponer de unos mandos eficientes, que ejecuten las órdenes de Gobierno, sean capaces de tomar decisiones y de señalar y alcanzar objetivos.

Esto es lógico si se tiene en cuenta que el grado de poder de una burocracia viene dado por el de los hombres situados en los puestos superiores, al ejercer el poder de decisión; si se trata,

como en este caso, de una Administración poderosa, tanto por su extensión como por su campo de acción, las personas situadas en este nivel han de ser objeto especial de atención por parte de quienes dictan las directrices de Gobierno.

Durante los últimos años varias disposiciones vienen regulando y estableciendo nuevos programas para la designación, calificación y cese de los cargos directivos en la Administración federal y que pueden todavía calificarse de provisionales, puesto que no se han hallado las soluciones definitivas que resuelvan las dificultades que suponen la localización de las personas preparadas, tanto dentro como fuera de la Administración y su cese en los cargos directivos, cuando se considere que no reúnen las condiciones de idoneidad requeridas.

En el sistema de clasificación de personas y puestos de trabajo, y haciendo referencia únicamente al sistema general de clasificación (1), que está bajo la competencia de la Comisión de Servicio Civil, prescindiendo, por tanto, de sistemas especiales y de agencias independientes, la calificación de nivel directivo se aplica a los puestos clasificados en los tres grados superiores de los 18 que abarca el sistema, es decir, los grados 16, 17 y 18, y a las personas que los desempeñan, salvo aquellos nombramientos que son competencia del presidente y aquellos otros que están remunerados por la oficina ejecutiva del

presidente (2) o por los fondos asignados al propio presidente (3).

Al corresponder este nivel a los tres grados superiores, éstos vienen a englobarse en una denominación común, los *supergrados*, sin que normalmente se haga distinción expresa entre ellos, salvo, naturalmente, para los aspectos técnicos de clasificación concreta del puesto, la persona y la remuneración.

Asimismo, la denominación de *ejecutivo* se adjudica tanto a las personas que ocupan estos puestos como a los programas y oficinas que les afectan; así *The Executive Assignment System*, *The Executive Manpower Office* y *The Federal Executive Service* se refieren única y exclusivamente a estos supergrados.

La palabra *ejecutivo* es, en la terminología usada por la Administración, pública o privada, una de las que ofrecen un sentido más vago y amplio. De origen latino, derivado del participio pasivo del verbo *exequi*, se ha utilizado siempre en los idiomas latinos como adjetivo, para calificar el medio que asegura la ejecución de una cosa, su conducción hasta el final; el sustantivo admitido por nuestros diccionarios para designar a la persona que ejecuta es *ejecutor* y no *ejecutivo*.

El término *ejecutivo*, como sustantivo, es de importación ingles-

(2) *The White House Office, Special Projects, Council of Economics Advisers, National Security Council* y *Office of Emergency Planning*.

(3) *Emergency Fund for the President*; fondos asignados por el Tesoro; Correos, y los de la Ley de 1968 de *Executive Office Appropriation*.

(1) General Schedule. GS.

sa. Se utilizó en un principio para designar a las personas que cumplen las órdenes dictadas por otros, y en la actualidad, por influencia norteamericana, viene a designar a la persona que ocupa un puesto de alto nivel en la Administración pública o en la empresa privada. La transformación del significado de este término es un ejemplo más de la precisión difusa de muchas de las palabras de uso habitual, que conduce en numerosos casos a considerar más exacto y concreto, en relación con el concepto, su uso que su significado, con una consecuencia positiva, la movilidad para su adaptación de un término lingüístico, y otra negativa, la pérdida de la disciplina lógica del idioma.

Cuando en la Administración federal norteamericana se hace referencia a *los ejecutivos* hay que entender que se trata de las personas que ocupan los tres niveles más elevados, los grados 16, 17 y 18; estos niveles existen también en las agencias que administran su personal de forma independiente (4), pero precisamente por esto el sistema que comentamos afecta únicamente a quienes dependen de la Comisión del Servicio Civil.

2. Sistema de designación de los ejecutivos

2.1 OBJETIVOS

El sistema de designación de los ejecutivos fue regulado por el De-

(4) Servicio Exterior, NASA, Administración de los Veteranos, FBI, TVA, etc.

creto 11315, de 17 de noviembre de 1966; su objetivo básico es proporcionar un conjunto de medios sistemáticos que aseguren al Gobierno la posibilidad de disponer de un número suficiente de personas muy bien preparadas, para hacer frente a las necesidades presentes y futuras en cubrir los puestos de nivel directivo.

Se pueden concretar específicamente estos cuatro objetivos:

- Planificar las necesidades futuras de ejecutivos, individualmente en cada departamento y en la Administración en conjunto.
- Poner en conocimiento de los jefes de cada departamento quiénes son los ejecutivos más capaces tanto dentro del Servicio Federal como fuera de la Administración.
- Fomentar el desarrollo de un personal ejecutivo federal que pueda cubrir la totalidad de los fines de la Administración, con preferencia a los de un solo departamento.
- Proporcionar a los ejecutivos oportunidades amplias para usar sus capacidades dentro de la Administración.

2.2. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA

El sistema se ajusta a lo dispuesto con carácter general en el Servicio Civil; pero pueden señalarse unas características que lo dotan de una mayor flexibilidad:

- Dispone de amplios planes para cubrir estos puestos de nivel superior.

- Utiliza facilidades especiales para identificar personas destacadas por su capacidad y preparación.
- Destaca los procedimientos del mérito de personal para los nombramientos, con suficiente flexibilidad para hacer frente a las necesidades urgentes o a corto plazo.
- Facilita la ampliación de la capacidad y desarrollo de los ejecutivos, proporcionándoles medios de perfeccionamiento.
- Facilita por medios modernos que se cubran los puestos más elevados con la total implicación de la dirección del departamento al que corresponden las vacantes.

2.3 COMPETENCIAS DE LA COMISIÓN DE SERVICIO CIVIL Y DE LOS DEPARTAMENTOS

Existe una competencia general y otra específica sobre los efectivos del nivel superior, esta segunda a cargo de los departamentos, y la primera ejercida por la Comisión de Servicio Civil, que es el órgano competente para:

- Implantar y administrar el sistema de designación de los ejecutivos.
- Establecer la programación de efectivos de este nivel, valorar las necesidades y proponer al presidente los cambios que sean necesarios en la totalidad del sistema.
- Valorar el potencial de las fuentes de reclutamiento, para poder hacer frente a las necesidades de la Adminis-

tración a corto y a largo plazo.

- Mantener con los departamentos las relaciones de asistencia y asesoramiento necesarias, para el cumplimiento de las actividades planificadas sobre los efectivos del nivel superior.

Los departamentos elaboran los planes parciales que les afectan en relación con las funciones encomendadas y los objetivos marcados; estos planes deben asegurar la rápida identificación de las vacantes, así como señalar el tiempo máximo que el servicio puede soportar sin que la plaza esté cubierta, para permitir la investigación a través de todas las fuentes que puedan proporcionar un potencial ejecutivo, con anterioridad a la selección de los elegidos.

A efectos de coordinación, el departamento, al realizar su plan parcial, debe consultar con la Comisión sobre el desarrollo del mismo y participar con ella en la revisión periódica de los efectivos del personal ejecutivo de la agencia.

2.4 PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN

Con objeto de contar con medios para que el plan anteriormente expuesto pudiera desarrollarse, el 16 de abril de 1989 se dictaron las instrucciones destinadas a establecer con detalle los requisitos y procedimientos para el desarrollo y aprobación de las normas de calificación de las personas seleccionadas para la provisión de puestos de trabajo de estos tres niveles.

En el sistema de designación de ejecutivos existen dos elementos considerados como clave del sistema:

- El establecimiento de normas de calificación individuales para cada caso, y
- El establecimiento de facilidades especiales para la identificación de los candidatos a los puestos ejecutivos.

Estas facilidades especiales son:

- El registro de ejecutivos.
- Una relación de nombres contenidos en el registro, y que por sus antecedentes profesionales pueden ser aptos para el puesto vacante, confeccionada por la Comisión y facilitada al Departamento.
- Una investigación promovida hacia el exterior en busca de talentos ajenos, por el momento, al Servicio Federal.

En cuanto a las normas de calificación es preciso que el departamento interesado las establezca con anterioridad a la confección de la lista de posibles candidatos. Para la selección se utilizan la relación preparada por la Comisión con nombres seleccionados del registro, otra preparada por el propio departamento en la que se determina quiénes, entre sus funcionarios, reúnen los requisitos exigidos, y una tercera, en su caso, de personal no funcionario, pero, por supuesto, con las condiciones exigidas para el nombramiento, con carácter excepcional y dentro de un cupo señalado.

Puede ser nombrada cualquiera de las personas seleccionadas por estas tres vías, de las cuales la que ofrece más dificultades, debido a la amplitud del campo de acción y a que puede producir perjuicio a quienes tienen ya como profesión el servicio público, es la tercera: la entrada directa a los altos puestos de la Administración de quienes prestan servicio en otro campo de actividad.

Por supuesto la Administración debe actuar bajo normas estrictas de un sistema de mérito, en donde se pueden señalar varias características: selección desarrollada de acuerdo con un plan preconcebido, investigación efectuada en las fuentes donde se pueden encontrar ejecutivos cualificados, informes proporcionados por personas de garantía, aplicación imparcial de las normas de calificación, puesto que ninguna norma de calificación se aplicará con criterios de discriminación que no sean los de la capacidad y competencia, y la designación deberá ser realizada entre los tres primeros nombres que encabecen la lista.

La Comisión nombra una junta que colabore con cada departamento en la búsqueda y calificación de méritos de los ejecutivos procedentes de campos ajenos a la Administración federal.

2.5 CONDICIONES PARA LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA

El sistema de designación de los ejecutivos está dentro del sistema competitivo y debe someterse,

como ya queda expuesto, al sistema de mérito.

El primer año de servicio de la persona seleccionada es un período de prueba, aunque están exentos de cumplir este requisito quienes hayan desempeñado previamente un puesto de trabajo sometido al sistema de mérito u otro puesto ejecutivo que haya exigido el período de prueba; en tanto no se supere este período se tiene la condición de empleado-condicional.

Un departamento tiene competencia para cambiar a un ejecutivo a otro puesto del mismo o inferior nivel, aunque se requiere la autorización previa de la Comisión.

De la misma forma, un departamento puede ascender a un ejecutivo a otro puesto de superior categoría, siempre que lo encuentre como el mejor calificado de los candidatos, después de considerar el conjunto de las calificaciones facilitadas por el programa de promoción del departamento y de la relación del registro de ejecutivos; también es necesaria la previa aprobación de la Comisión.

Está también establecida la posibilidad de traslado de estos ejecutivos a otros departamentos, a un puesto de igual, inferior o superior categoría, cuando las exigencias de la Administración lo requieran, siempre que el interesado reúna los requisitos exigidos, entre en competencia con el resto de los candidatos y lo apruebe la Comisión.

2.6 CONDICIONES DE CARRERA PARA QUIENES INGRESAN DIRECTAMENTE EN LOS NIVELES EJECUTIVOS

Entre las personas que pueden ser designadas para desempeñar puestos ejecutivos en la Administración federal y que no proceden de sus mismos efectivos es preciso distinguir entre quienes pertenecen a otra rama de la Administración (legislativa, judicial o agencias independientes) y quienes ingresan directamente desde un campo de actividades ajeno a ella.

Un funcionario de cualquier rama de la Administración puede ser elegido para uno de los niveles ejecutivos si reúne los requisitos de elegibilidad para un nombramiento similar en la rama de la Administración a la que pertenece, siempre que esté regulado por una Ley, un decreto o una orden del Servicio Civil; naturalmente, además de reunir los requisitos exigidos, debe competir con las condiciones reunidas por los demás candidatos y merecer la aprobación de la Comisión.

Cuando un puesto debe ser cubierto temporalmente o por razones de urgencia, un departamento está capacitado para efectuar una designación de duración limitada; el candidato entraría en el sistema de mérito (competencia y requisitos), pero no en el sistema competitivo. El tiempo máximo que se puede desempeñar un puesto ejecutivo con carácter limitado es de cinco años, de los cuales el primero debe ser de prueba; las personas que ocupan puestos ejecutivos con carácter li-

mitado no pueden pasar a ocupar puestos en otro departamento.

La designación para un puesto ejecutivo de una persona ajena a la Administración reviste carácter excepcional y no está subordinada al procedimiento propio del sistema de mérito; después de consultar al departamento interesado, la Comisión puede autorizar un nombramiento de este tipo cuando se reúnan condiciones específicas.

Para calificar un puesto que puede ser provisto por libre designación debe reunir alguna de estas condiciones, porque tiene más libertad de actuación que quienes son funcionarios de carrera:

- Estar profundamente involucrado en la defensa de los programas de la Administración.
- Participar significativamente en la determinación de los objetivos políticos de la Administración, o
- Servir como ayudante o consejero de una figura política importante.

La Comisión limita el número de designaciones recaídas entre personal no funcionario, manteniendo una proporción pequeña en los tres grados 16, 17 y 18, y tomando en consideración el tamaño de la agencia o departamento y la naturaleza de su programa.

La Comisión también define el área de actividad en que estos nombramientos pueden ser oportunos y especifica los niveles de la organización, como diferenciados de los niveles de grado, por debajo de los cuales la designación de estas personas puede ser inapropiada.

La Comisión revisa periódicamente estos puestos de provisión excepcional, para los que se ha autorizado el nombramiento de personal no funcionario y, después de consultar al departamento interesado, puede revocar el nombramiento e incluso suprimir el puesto si su existencia no está justificada; en el primer caso se cubriría por el procedimiento normal de mérito entre funcionarios de carrera.

El sistema competitivo para la provisión de puestos calificados como ejecutivos no se extiende a los que sin ostentar la condición de funcionarios son nombrados para un puesto de este nivel; sin embargo, pueden ser trasladados a otro departamento o agencia, ascendidos o degradados a otros puestos de trabajo clasificados como de provisión excepcional.

3. Balance de la provisión de puestos de nivel directivo

El programa descrito para la provisión de puestos de trabajo de nivel directivo está concebido para planificar las actividades actuales y futuras de estos puestos; seleccionar las personas más capacitadas, tanto dentro del Servicio federal como fuera; proporcionar los mejores complementos profesionales para lograr el potencial completo en relación con el progreso de la nación, avance de la carrera, reconocimiento personal y éxito, y presentar la totalidad de los objetivos del Gobierno no sólo como un conjunto, sino también como acción de un sector individualizado.

Los resultados pueden considerarse positivos, por lo menos respecto a los métodos utilizados anteriormente para cubrir los puestos de nivel directivo que, o bien eran normales para la designación de los funcionarios de carrera, o bien se cubrían con personal no funcionario, con pocas limitaciones.

La mayor dificultad surgida para poner en rodaje el sistema era la imposibilidad de cubrir con rapidez los puestos, dificultad que se subsanó con la creación del registro donde figuran los nombres y condiciones de estos posibles ejecutivos; desde su creación en 1967 se han nombrado 2.754 personas entre las 6.900 seleccionadas, para cubrir otros tantos puestos.

El registro proporciona una fuente de información única para conocer la composición y características del personal que ocupa los niveles superiores en la Administración federal; incluye 28.000 personas, de las cuales 21.000 pertenecen al grado 15 y equivalentes, como aspirantes próximos a los grados siguientes, y los 7.000 restantes están incluidos en los grados 16, 17 y 18.

Del total de los registrados solamente un 3 por 100 están clasificados como del grado 18, 7 por 100 del grado 17, 15 por 100 del grado 16 y el 75 por 100 restante pertenece al grado 15.

De la comparación de los supergrados 16, 17 y 18, con el nivel inmediatamente inferior pueden sacarse diversas conclusiones:

- Una mayoría de los tres grados superiores (61 por 100) trabajan en el sector de

Washington, mientras el 50 por 100 de los incluidos en el grado 15 trabajan en otros sectores geográficos.

- Los pertenecientes a los tres grados superiores tienen mejor formación académica, es muy corriente estar en posesión del doctorado y haber cursado más de una licenciatura, aunque queda una minoría (10 por 100) que no tiene titulación superior.
- Asimismo se puede observar que los más jóvenes poseen un mayor nivel educacional y son más aptos para recibir los premios concedidos por la Administración.

De la comparación de cifras referentes a funcionarios de carrera y no funcionarios se deduce que un 42 por 100 de los supergrados han realizado la totalidad de su carrera dentro de la Administración, ingresando entre los grados 5 y 9, y que solamente el 2 por 100 ha ingresado directamente en los tres últimos grados, y el resto, 56 por 100, ha realizado parcialmente su carrera en la Administración, ingresando en los grados 10 a 15 o abandonando su trabajo en la Administración por otra actividad privada.

En cuanto a las edades, dominan el grupo que tiene en la actualidad de cuarenta y cinco a cincuenta y nueve años, con un 54 por 100 del total.

Este programa de designación de los funcionarios directivos, a pesar de ser reciente y de haber ofrecido un balance positivo, no ha logrado las metas que la Administración se había propuesto,

al ser incapaz de soportar las necesidades dinámicas del país, por lo cual está siendo objeto nuevamente de revisión.

4. Reorganización del sistema

La movilidad extraordinaria a que están sometidas las organizaciones modernas se pone de relieve una vez más en la propuesta de transformación del sistema establecido para la provisión de puestos de trabajo de nivel directivo en la Administración federal norteamericana, porque se considera que el creado en 1967 (*The Executive Assignment System*) no ha proporcionado la plenitud de resultados, que al establecerlo se esperaban, y en los proyectos de reforma (5) se pretende resolver los tres principales defectos destacados en el sistema actual:

- Carencia de un sistema de personal con alcance general a toda la Administración, sin exclusión de servicios especiales, flexible en su aplicación.
- Autoridad insuficiente del responsable del servicio para utilizar los recursos personales de nivel ejecutivo con mayor eficacia.
- Carencia de revisión suficien-

te de la actuación de los ejecutivos en relación con el alcance de los objetivos marcados por los programas públicos.

En relación con el primer problema, efectivamente no existe un solo sistema de designación para los puestos directivos, sino muchos, sin coordinación alguna entre ellos, bajo normas distintas y con remuneración variable. Por ejemplo, de la totalidad de 7.000 supergrados, la Comisión de Servicio Civil ha suministrado solamente efectivos para cubrir 2.754, que al repartirlos entre los diversos organismos de su competencia la Comisión se ha enfrentado frecuentemente con dificultades para seleccionar las demandas solicitadas. Por otro lado, la Comisión carece de información sobre la clasificación de puestos de trabajo de este nivel en los organismos independientes, sospechando que no siempre está justificada su creación.

En cuanto al segundo problema, la autoridad queda excesivamente fraccionada para distribuir los efectivos de manera racional; la división profunda en la utilización de los funcionarios de carrera y los que no lo son establece un foso entre estos dos grupos que impide la movilidad y el aprovechamiento óptimo de los mejores.

El tercero y último problema se destaca como muy serio en una Administración que pretende adaptarse continuamente a las mutaciones exigidas por las metas propuestas: la posibilidad de que un ejecutivo, una vez nombrado, pueda permanecer en un puesto

(5) Mensaje del presidente Nixon ante el Senado el 25 de marzo de 1971. Discurso de Robert E. Hampton, presidente de la Comisión de Servicio Civil, ante una comisión del Senado, el 10 de mayo de 1971. «The Federal Executive Service», por Seymour S. Berlin, director de la Oficina de Ejecutivos de la Comisión de Servicio Civil, publicado en *Civil Service Journal*, abril-junio 1971.

de ese nivel mientras él lo desee, aunque cese de contribuir con un alto nivel de preparación a las exigencias que la Administración requiere; la mediocridad en la dirección puede entorpecer el esfuerzo de muchos empleados de nivel inferior o impedir que se alcancen las finalidades propuestas.

El nuevo sistema que se propone es conservador en muchos aspectos e innovador en algunos; se trata de partir de lo ya existente, introduciendo las correcciones necesarias para resolver los problemas.

Se propone la creación de un servicio de alcance general a toda la Administración, *The Federal Executive Service*, en el que quedarían englobados bajo un solo sistema 7.000 personas de las 10.500 que aproximadamente ocupan puestos de los grados 16, 17 y 18, tanto si son técnicos, científicos o administradores generales.

Quedarían excluidos de este sistema los 580 puestos ejecutivos del más alto nivel, cuyo nombramiento compete al Presidente, y alrededor de 3.500 personas de la Administración por sus específicas funciones (un 60 por 100 corresponde al Servicio Exterior y el resto a otros sectores de seguridad nacional, cuya independencia es necesaria mantener).

Se propone la supresión de dualidad en los sistemas de clasificación, personas y puestos, que con frecuencia están basados más sobre la jerarquía y protocolo que sobre unas diferencias reales en obligaciones y responsabilidades; esto iría acompañado de una unificación en las remuneraciones,

basadas no en los grados de clasificación, sino en la preparación y experiencia de la persona, el interés que el organismo tenga en su colaboración profesional y las obligaciones y responsabilidades asignadas.

Se mantendría la distinción entre los funcionarios de carrera y los que no lo son, pero fijando anualmente la proporción entre ellos, para tener más flexibilidad de acuerdo con las necesidades.

El problema más delicado para agilizar el sistema es el cese de quienes la Administración considere que han perdido su iniciativa o su capacidad de decisión para ocupar un puesto de nivel ejecutivo. Las soluciones que se proponen son principalmente las tres siguientes:

a) Nombramiento por tres años, al cabo de los cuales la Administración revisará la conveniencia de ofrecerle nombramiento por otros tres años; b) si esto no se considera conveniente, se podrá conceder al interesado la jubilación, si ha cumplido treinta años de servicio activo, y c) ofrecerle ocupar un puesto de grado 15, en el servicio competitivo, con todos los derechos de un nombramiento de carrera y cobrando durante dos años el mismo sueldo que le correspondía en el puesto de nivel ejecutivo.

En resumen, el sistema propuesto persigue una mayor agilidad en nombramientos y ceses, gran movilidad en la provisión de estos puestos de nivel superior, alcance más amplio que el sistema anterior en cuanto a personas y or-

ganismos y, por último, capacitar a la Administración para que en cualquier momento pueda proporcionar información exacta sobre los puestos ejecutivos y las personas que los desempeñan al Presidente y al Congreso. El conjunto

puede aportar un aumento marginal en la actuación del Gobierno y tiene el valor de presentar una visión coherente de lo que debe ser una Administración pública en el último tercio del siglo xx.—
MARÍA LUISA JORDANA FUENTES.

TEXTOS LEGALES

Acaba de aparecer

ESTATUTOS
de las
UNIVERSIDADES

EDICION OFICIAL

Este nuevo título, número 59 de la Colección «Textos Legales», ofrece una cuidada edición—a cargo de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia—de los Estatutos provisionales de las 18 Universidades estatales, debidamente anotados y actualizados al 1 de enero de 1972.

En último término incluye también la parte de la Ley General de Educación relativa a la enseñanza universitaria, así como las normas reguladoras de la Junta Nacional de Universidades y de la gestión económico-administrativa de las mismas.

Como es habitual en esta Colección, completa el volumen una tabla cronológica y un minucioso índice analítico, que llevan directamente a la norma aplicable a cada caso concreto.

Un volumen encuadernado de 830 páginas, 275 pesetas

Venta en principales librerías y
BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO - TRAFALGAR, 29 - MADRID-10

