

La carrera administrativa en los Estados Unidos *

SUMARIO: I. APROXIMACION AL CONCEPTO Y CONTENIDO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADOS UNIDOS. II. REFERENCIA HISTORICA AL PROCESO NORMATIVO DE CONFIGURACION DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA: DE LA PENDLETON ACT (1883) A LA REFORMA CARTER (1978): 1. De la Pendleton Act al Informe Fulton. 2. La reforma del Presidente Carter (1978). III. EL DESARROLLO DE LA CARRERA. IV. SISTEMAS DE CLASIFICACION DE PUESTOS EN EL ESTADO FEDERAL: A) Clasificación de los puestos federales. 1. Historia de la clasificación de los puestos federales. 2. Bases de la clasificación de puestos. 2.1. Metodología de la clasificación de puestos. 2.2 Graduación. 2.3. Descripción cualitativa. 2.4. Factor-puntos. 2.5. Comparación de factores. B) Clasificación de los puestos de la escala general. 1. Proceso de clasificación. 1.1. Standards clasificativos y cualitativos. 1.2. Clasificar puestos. 2. Dos métodos de clasificación de la Escala General. 2.1. El método descriptivo. 2.2. El FES. 3. Los puestos de supervisor bajo la EG. C) Clasificación del personal del Servicio Exterior. 1. Nombramientos y Promociones. 2. Tribunales Examinadores del Servicio Exterior. V. LA FORMACION Y LOS EXAMENES: A) La formación. 1. Actividad del Gobierno Federal. 2. Tipos de formación. 3. El Estado de New York: una experiencia innovadora. B) Los exámenes. 1. Breve historia de los exámenes de entrada en el sector público. 2. Guías sobre los procedimientos de selección de empleados. 3. Los exámenes. 4. El proceso de validación de los exámenes. VI. REFLEXION FINAL.

I. APROXIMACION AL CONCEPTO Y CONTENIDO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADOS UNIDOS

En principio puede parecer paradójico hablar de «carrera administrativa» en relación con un sistema de empleo de estructuración de la

* Parte de este artículo corresponde a un estudio más genérico sobre la función privativa en el federalismo norteamericano, pendiente de publicación, elaborado gracias a una beca del Institut D'Estudis Aut noms de la Generalitat de Catalunya.

función pública. Pero, como iremos viendo a lo largo del presente estudio, el modelo americano ha ido evolucionando en el desarrollo de la implantación del sistema de mérito (*merit system*) hasta el punto de generar una amplia y detallada regulación de lo que podemos definir como elementos sustanciales de la carrera administrativa: promoción, formación y movilidad. Por otro lado, en estos momentos contamos en nuestro país con un ejemplo de intento de instauración de un sistema de empleo sin que ello suponga la exclusión de la carrera administrativa: la Ley 10/1985, de 31 de julio, de la Generalitat de Valencia (1). Con ello se pretende poner de manifiesto que, si bien el análisis de la carrera administrativa en un sistema de empleo debe realizarse a partir de unas características específicas (el puesto de trabajo es el elemento clave y la clasificación de puestos la piedra angular del sistema), ello no excluye, como demuestra la realidad del caso norteamericano, que en dicho sistema tengan aplicación y desarrollo los elementos configuradores de toda carrera administrativa (2).

«Una carrera puede ser definida como la secuencia de puestos en diferentes campos de trabajo que un individuo puede ocupar durante el máximo tiempo» (3). Esta es una definición perfectamente aplicable al modelo norteamericano que parte de un concepto de carrera acorde con la concepción del funcionariado público como sensible a los constantes cambios sociales (*responsiveness*) y como representante fiduciario sometido al control de sus representados (*trustee*), de modo que el funcionario siempre debe aspirar a ocupar el puesto en el que mejor rendimiento se pueda obtener de sus servicios de acuerdo con sus propios méritos (4). La contraposición de las concepciones continental y norteamericana sobre la carrera administrativa queda claramente expresada en las siguientes palabras de NIGRO:

«El papel de la carrera es vital en cualquier vida porque supone progreso y, consecuentemente, éxito. Bajo estas dos palabras, progreso y éxito, existen, sin embargo, muchas discrepancias sobre los que constituye el sistema de carrera. Para uno, la

(1) V. ESCU  N PALOP realiza y analiza esta ley en un artículo en la *RAP* con el título *La consolidación de la Función Pública en las Comunidades Autónomas* (núm. 110, mayo-agosto 1986, pp. 239 a 255).

(2) J. de la CRUZ FERRER en su obra *La función pública superior en Estados Unidos* (publicada por el INAP en 1984) estudia las notas de permanencia («puede afirmarse con carácter general que un ejecutivo suele permanecer entre diecisiete y veinticinco años al servicio de la Administración» —p. 161—), la formación y perfeccionamiento (pp. 205 a 214) y la movilidad (p. 161) en relación con los ejecutivos federales. Y el estudio de notas también es predicable respecto de otros niveles de la Administración federal, así como de las estatales y locales.

(3) Jay M. SHAFRITZ, Albert C. HYDE y David H. ROSENBLUM adoptan esta definición en su obra *Personnel Management in Government. Politics and Process* (p. 408), en su tercera edición, ampliada y revisada, y publicada en 1986 por Marcel Dekker, Inc., Nueva York y Basel.

(4) De la CRUZ, *op. cit.*, pp. 73 a 79.

característica más importante del sistema es que protege los intereses del funcionario y la posesión del puesto de trabajo. En la forma más extrema significa que garantiza el empleo de por vida. Más comúnmente significa que la promoción y otras decisiones en materia de personal se realizan sobre la base de la antigüedad, y que se protege al titular del puesto en cualquier unidad administrativa en la competición para ascender de los «intrusos» (*outsiders*), que son personas no empleadas por la Administración o también empleadas pero ostentando puestos en otras unidades administrativas. Naturalmente, ello también acarrea establecer un sistema de recursos que hagan muy difícil cesar a un funcionario por incompetencia o mala conducta. Otro concepto de carrera es elitista, a saber, que las mejores oportunidades deben ser reservadas para las personas mejor preparadas en términos de antecedentes sociales y/o educación o capacidad mental e idoneidad medidos por algún medio desarrollado por el empleador. Los sistemas de carrera basados en el elitismo impiden el acceso de personas con determinados antecedentes o características para competir en la entrada en el servicio civil o para competir eficazmente en la promoción para los puestos más altos.

Para los cargos electivos y para los ciudadanos el símbolo de un verdadero servicio de carrera es la sensibilidad (*responsiveness*) a los deseos de los líderes políticos y del electorado. Una opinión generalizada es que los funcionarios de carrera no son suficientemente sensibles y que éste es uno de los peores rasgos de los sistemas de mérito. De otro lado, los funcionarios de carrera sostienen que demasiado a menudo los líderes políticos entienden que sensibilidad es recibir órdenes y no realizar preguntas o comentarios; en otras palabras, la supresión de las discrepancias.» (5).

A partir de esta concepción de la carrera administrativa como sucesión de puestos es necesario proceder a un análisis más detallado de los elementos sustanciales que la dotan de contenido.

En primer lugar conviene delimitar y definir los diferentes conceptos relacionados con la carrera administrativa. Así, el legislador federal utiliza los términos de *career* (carrera), *advancement* (avance, ascenso), *promotion* (promoción), *development* (desarrollo), *training* (formación), *mobility* (movilidad), *competitive examinations* (exámenes competitivos), *evaluation* (evaluación), y *appraisal systems* (sistemas de valoración). Peto todos estos conceptos, claramente interrelacionados en el modelo federal de carrera, no pueden ser entendidos en toda su di-

(5) Félix A. NIGRO y Lloyd A. NIGRO en su *New Modern Public Administration* (pp. 110 y 111), editada en 1981 por Harper and Row, Nueva York.

menSI3n sin enmarcarlos en el correspondiente sistema de clasificaci3n de puestos (analizaremos los principales sistemas en el ep3grafe IV).

El concepto de *career* (carrera) es utilizado normalmente en dos sentidos complementarios: como sin3nimo de m3rito y como opuesto a *noncareer*, que es sin3nimo de nombramiento pol3tico o discrecional al margen del sistema de m3rito. A modo de ejemplo, cuando se habla de los ejecutivos se distingue entre los de carrera (*career executives*) y los pol3ticos (*noncareer executives*), distingui3ndose no por sus funciones, sino por la forma de nombramiento: en el primer caso el elemento determinante son los m3ritos del candidato (6).

Posiblemente los dos t3rminos que dotan de mayor contenido al concepto de carrera son los de *promotion* y *advancement*. Aunque la doctrina utiliza indiferenciadamente ambos t3rminos para expresar la idea de progresi3n, el legislador federal utiliza preferentemente el t3rmino promoci3n. La promoci3n se define como un cambio de puesto de trabajo hacia un puesto de grado superior y/o de mayor retribuci3n dentro del mismo sistema de clasificaci3n; el proceso contrario es la degradaci3n (*demotion*) (7). La decisi3n sobre la promoci3n corresponde siempre a la Autoridad de cada agencia, en aplicaci3n de unos programas de promoci3n elaborados de acuerdo con el principio de m3rito y respetando los *standards* y requisitos establecidos por la Oficina de Direcci3n de Personal (Office Of Personnel Management: OPM). Y para tener derecho a ser incluido en los programas de promoci3n (*career ladder promotion*) ser3 necesario tener como m3nimo una calificaci3n de «Bueno» (*Fully Successful*) en el desempe1o de la actual funci3n (8). En todo caso, se dar3 preferencia a los que tengan mayor puntuaci3n si no es posible promocionar a todos los funcionarios que re3nen los requisitos al mismo tiempo (9). La regla general es que la provisi3n de puestos (*internal placement*) se realiza mediante concursos de m3ritos, que son la forma m3s usual de promoci3n.

La movilidad constituye otro de los elementos sustanciales de la carrera administrativa. El legislador federal la utiliza en un doble sentido: en uno restringido (*transfer*), cuando la movilidad es entre agencias federales; y en otro amplio (*mobility*), cuando la movilidad puede ser hacia o de otras Administraciones, siempre que 3stas tengan un modelo de funci3n p3blica basado en el sistema de m3rito (10). Pero hay

(6) Code of Federal Regulations (CFR), 5, Secc. 9.3 y 9.20.

(7) CFR, 5, Secc. 210.102.

(8) Al tratar de los sistemas de valoraci3n veremos c3mo se accede a esta calificaci3n.

(9) CFR, 5, Secc. 335.102 a 104.

(10) La Intergovernmental Personnel Act de 1970 sent3 las bases para el establecimiento del sistema de m3ritos en los Estados y gobiernos locales. Y la Civil Service Reform Act de 1978 (CSRA) le di3 el impulso definitivo para que hoy se pueda hablar de la pr3ctica totalidad de implantaci3n del sistema de m3ritos en las Administraciones norteamericanas.

que señalar que, hoy por hoy, la movilidad en sentido amplio es poco frecuente.

Los exámenes competitivos han sido, hoy ya en menor medida, el símbolo de la aplicación del sistema de mérito. Y aunque hasta épocas recientes eran utilizados prioritariamente como fórmula de acceso a la función pública, cada vez más se utilizan como instrumento de promoción interna y de provisión de vacantes. En estos momentos hay abierto un gran debate sobre su idoneidad y validez, sobre todo a raíz de la supresión del popular PACE (Professional and Administrative Career Examination) en agosto de 1982 (11). Abordaremos este tema con mayor profundidad en el epígrafe V.

El papel de la evaluación y de los distintos sistemas de valoración es determinante para el progreso del funcionario. La Civil Service Reform Act de 1978 (CSRA) exige que todas las agencias federales desarrollen y establezcan sistemas de valoración que permitan informar a los funcionarios de en qué medida están actuando de acuerdo con las expectativas y previsiones de los directivos. Con independencia del sistema de valoración utilizado (12), éste debe de cumplir las siguientes finalidades:

- a) Comunicación y clarificación de las metas y objetivos de la agencia.
- b) Identificación de la aportación individual de cada funcionario al cumplimiento de esas metas y objetivos.
- c) Evaluar y mejorar los logros individuales y organizativos.
- d) Utilizar las puntuaciones por actuación como base para recompensar y promocionar a los funcionarios y para adopción de otras decisiones en materia de personal.

Los elementos comunes a todo sistema de valoración son:

— La valoración (*appraisal*), que es el acto o proceso de revisión y evaluación de la actuación del funcionario de acuerdo con los *standards* de conducta establecidos.

— El período de valoración, que es el período de tiempo establecido por un sistema de valoración por el que tendrá que ser revisada la actuación del funcionario y otorgale la correspondiente puntuación.

— Objetivos del sistema de valoración: identificar los elementos

(11) Un análisis detallado sobre la supresión del PACE se puede encontrar en un informe de la U. S. General Accounting Office (GAO) realizado en diciembre de 1984, y a él nos referiremos al tratar en el epígrafe V el tema de los exámenes.

(12) La GAO ha realizado entre los años 1983 y 1987 cuatro informes sobre la aplicación de los diferentes sistemas de valoración, que ponen de manifiesto su complejidad y la dificultad de llevarlos a la práctica. Estos informes son: «New Performance Appraisals Beneficial But Refinements Needed (15-IX-1983)»; «A 2-year Appraisal of Merit Pay in Three Agencies» (26-III-1984); «An Assessment of SES Performance Appraisal Systems» (16-V-1984), y «Appraisal Systems Are in Place, but Basic Refinements Are Needed» (18-VI-1987).

críticos y no críticos; establecer *standards* de actuación y comunicación de los mismos a los funcionarios; establecimiento de métodos y procedimientos para valorar la actuación de los funcionarios; posibilitar una adecuada utilización de la información sobre la valoración en la toma de decisiones sobre el personal.

— Elementos críticos: son los componentes de un trabajo consistente en uno o más deberes o responsabilidades que contribuyen a la consecución de las metas y objetivos organizativos y cuya «inaceptable» realización tiene como consecuencia una «inaceptable» realización del trabajo asignado.

— Elementos no críticos: son componentes del trabajo de un funcionario que no entran en la definición de elementos críticos, pero que son suficientemente importantes para justificar su valoración y la asignación de un elemento de puntuación.

— Actuación (*performance*): es el cumplimiento por un funcionario de los deberes y responsabilidades asignadas, y especialmente de los elementos críticos y no críticos de su puesto de trabajo.

— Un plan de actuación, que es la formulación escrita de todos los elementos críticos y no críticos y *standards* de actuación a seguir por los funcionarios.

— Standard de actuación: es la definición de las expectativas y requisitos establecidos por la dirección para un elemento crítico o no crítico en un particular nivel de valoración. Un *standard* de actuación puede incluir, pero no est  limitado a ello, factores como la cualidad, cantidad, duración y manera de realización.

— Tabla de valoración: es el documento escrito de la valoración de cada elemento crítico y no crítico y de la actuación global.

— Niveles de valoración: cada sistema de valoración debe prever cinco niveles: excepcional (*outstanding*), cuando la actuaciones de muy alta cualidad, superando ampliamente cualquier previsión; muy bueno (*Exceeds Fully Successful*), cuando se alcanzan claramente las previsiones tanto cuantitativa como cualitativamente; bueno (*Fully Successful*), se actúa de acuerdo con las previsiones medias; regular (*Minimally Successful*), cuando la actuación no es inaceptable pero necesita ser mejorada para alcanzar un buen nivel, y para ello es necesario que el supervisor siga de cerca, dialogue y corrija la actuación del funcionario; inaceptable (*Unacceptable*), no se alcanzan las previsiones en uno o más elementos críticos de acuerdo con lo dispuesto en los *standards*. Al funcionario que reciba la valoración de «inaceptable» en uno o más elementos críticos la agencia debe proporcionarle un Plan de Mejora de la Actuación (*Performance Improvement Plan —PIP—*), en el que se explicarán las deficiencias del funcionario, los pasos a seguir para intentar resolver esas deficiencias y se especificarán los *standards* de con-

ducta que han provocado la calificación de inaceptable en los elementos críticos.

En los últimos veinte años la inversión del Gobierno Federal en materia de formación ha tenido un crecimiento espectacular, y especialmente después de la reforma CARTER en 1978 (13). La formación se gestiona de forma descentralizada y cada agencia debe determinar sus propias necesidades de formación como mínimo una vez al año: identificando las necesidades de formación para conseguir mayor eficacia con el menor coste posible; cubriendo las necesidades individuales de formación de cada funcionario en relación con los objetivos de la agencia; elaborando los correspondientes programas de formación a corto y largo plazo. Como se puede apreciar la formación tiene una doble vertiente: la organizativa, en función de los intereses y necesidades de la agencia, y la individual, como elemento de promoción del funcionario. La formación puede ser tanto interna (en la misma agencia o en otras agencias) como externa (centros de enseñanza u otras Administraciones) (14).

Por último conviene abordar la diferencia entre formación y desarrollo (*development*) (15). La formación es parte del proceso de desarrollo que mantiene y promociona a los individuos en la organización. Aunque las dos palabras, formación y desarrollo, frecuentemente se utilizan intercambiamente, existe una importante línea de separación entre ambas. La formación es el instrumento con el que los conocimientos y técnicas son impartidos a los funcionarios. El desarrollo es un proceso de avance o progresión en una organización mientras se van adquiriendo habilidades y experiencias. El desarrollo incorpora toda la formación y previos cometidos profesionales y experiencias organizativas en un paquete de capacitación total. Desde esta perspectiva la formación es una herramienta primaria o método para facilitar el desarrollo, y necesariamente variará dependiendo del estado de desarrollo y de la clase de trabajo. Las diferentes clases de programas de formación y los aspectos de desarrollo de los funcionarios que deben ser enfatizados suelen estar basados en una pluralidad de criterios claves: 1) la formación debe estar relacionada con el trabajo o con la carre-

(13) En 1958 se aprobó la Government Employees Training Act; en 1968 se creó el Federal Executive Institute, y en 1978 la CSRA sienta las bases sobre la obligatoriedad y contenido de los programas de formación de cada agencia.

(14) En septiembre de 1982 la GAO publicó un estudio sobre la formación de funcionarios en cursos universitarios, y en dicho informe se ponían de manifiesto las dos deficiencias del sistema: necesidad de que la OPM (Office of Personnel Management) estableciera unas guías claras para determinar qué cursos eran los más adecuados para cada clase de funcionarios, y la conveniencia de establecer mecanismos de valoración de la incidencia de la formación en la mejor realización de las funciones cotidianas.

(15) Aunque la doctrina utiliza el término *development* para referirse al proceso de progresión de cualquier funcionario, el legislador sólo lo utiliza de forma específica en relación con programas y planes de desarrollo para ejecutivos y directivos (CFR, part. 412).

ra; 2) debe darse especial relevancia al aumento de las posibilidades de potencial avance; 3) debe ser útil para mejorar la eficacia organizativa; 4) debe tener la suficiente relevancia como para atraer el interés de los empleados. En el sector público las decisiones sobre programas de formación están más frecuentemente centradas en el primer criterio mencionado —relación con el trabajo o con la carrera—. De hecho, este criterio es generalmente utilizado como guía por la mayoría de las unidades de personal para aprobar o denegar las solicitudes sobre formación de funcionarios (16).

Tras esta sintética exposición de los que hemos calificado como elementos configuradores de la carrera administrativa estudiaremos el proceso histórico de conformación de la misma desde la perspectiva normativa, para adentrarnos después en la exposición de los principales sistemas de clasificación de puestos en el nivel federal (con especial referencia al Servicio Exterior, por su analogía con nuestro sistema de Cuerpos), y continuaremos con una exposición genérica de lo que es el desarrollo de la carrera administrativa, y para finalizar nos adentraremos en una exposición más detallada de dos temas comunes a los modelos continentales: los exámenes competitivos y la formación como medios de promoción (17).

II. REFERENCIA HISTORICA AL PROCESO NORMATIVO DE CONFIGURACION DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA: DE LA PENDLETON ACT (1883) A LA REFORMA CARTER (1978)

Los especialistas estadounidenses tradicionalmente abordan la exposición histórica de la evolución de la función pública siguiendo la cronología del mandato de cada Presidente de los Estados Unidos o analizando los logros de las Comisiones que se han ocupado de las diferentes reformas de la Administración. Así, según el primer criterio deberíamos empezar con el estudio del mandato del presidente GEORGE WASHINGTON y finalizar con el presidente RONALD REAGAN; y de acuerdo con el segundo criterio empezaríamos con la Comisión Grant (1871) y finalizar amos con la Grace Commission (1982) (18). Pero en nuestro caso nos limitaremos a una sucinta referencia cronológica de las principales normas con incidencia sobre la función pública federal, incidiendo en una inevitable y necesaria referencia al modelo británico, que sirvió de inspiración para el establecimiento de las bases del sistema de mérito norteamericano en 1883 y se constituyó en un

(16) SHAFRITZ, *op. cit.*, p. 403.

(17) *Ibid.*, pp. 408-413.

(18) De la CRUZ, *op. cit.*, pp. 5 a 73.

punto de referencia necesario a partir de la publicación del Informe Fulton en 1968.

1. De la Pendleton Act al Informe Fulton

Todos los analistas coinciden en que con la aprobación de la Pendleton Act en 1883 el Presidente Arthur daba luz verde a un proceso que supondría el principio del fin del *spoils system* o sistema de despojos (19) y el establecimiento de las bases de un sistema de méritos. El nuevo sistema estaba inspirado en gran medida en el modelo británico con el que tenía en común los siguientes elementos:

a) el empleo de exámenes competitivos como medio de ascenso en la Administración; b) un cierto grado de estabilidad en el empleo, al prohibirse el cese por razones exclusivamente políticas; c) una garantía de neutralidad política, al prohibirse que el funcionario fuera coaccionado a tomar partido y a contribuir con sus servicios a las campañas políticas (20). Pero la Pendleton Act mantenía significativas diferencias con el modelo británico: 1) El reclutamiento de los funcionarios para los niveles altos no dependía del nivel educacional ni debía ser coto exclusivo de universitarios: cualquier ciudadano debería tener la posibilidad de acceder al servicio, manteniendo así un criterio de igualdad que, paradójicamente, había formulado el considerado como padre del *spoils system*, el Presidente Jackson: «los deberes del servicio civil son tan claros y sencillos que los hombres con inteligencia fácilmente pueden cualificarse para su ejecución, y yo no puedo sino creer que se pierde más por la larga estancia de los hombres en el mismo cargo de lo que por lo general se gana con su experiencia». 2) La denominada «entrada lateral» (*lateral entry*), o en la terminología británica «acceso tardío» (*late entry*), se configura como uno de los caminos normales de acceso para los niveles medio y alto; sin embargo el hecho de que la movilidad del sector público al privado, y viceversa, fruto del respeto a la libertad individual, fuera algo común, hacía cuestionable que en muchos casos se pudiera hablar de carrera administrativa *strictu sensu*, pues muchos funcionarios habían estado más tiempo en el campo privado que en el público. 3) Se le da mucha más importancia a la selección de la persona para el puesto adecuado mediante la realización de exámenes prácticos que a las fórmulas de progresión una vez que se está dentro; con el transcurso del tiempo se

(19) Al Presidente Jackson se le atribuye la frase de que «al vencedor pertenecen los despojos». En nuestro país el *spoils system* tendría una versión autóctona en la fórmula de las «cesantías».

(20) Félix A. NIGRO y Lloyd G. NIGRO, *Administración Pública moderna*, editada por el INAP en 1981, como traducción de la edición original de 1973 (p. 351).

irán equilibrando ambas concepciones ante la necesidad de esbozar una carrera mínimamente atractiva para los jóvenes universitarios, y para evitar que los mejores acaben volviendo al campo privado (21).

El concepto de carrera administrativa no vuelve a experimentar un nuevo impulso hasta que en 1935 se publica el informe de la «Commission of Inquiry on Public Service Personnel». Esta Comisión propone la instauración de las escalas de carreras, que permitan progresar en los diferentes puestos y cambiar de una escala a otra, para garantizar la movilidad horizontal y vertical. La finalidad era atraer a los universitarios siguiendo el modelo británico en cuanto a la instauración de una carrera, pero separándose al proponer un modelo acceso abierto en cuanto al acceso y la movilidad. Hasta entonces en la Administración americana sólo existían las carreras individuales de determinados especialistas. Las universidades empezaron a ofrecer programas para tener acceso a puestos de «administración general» en el gobierno federal (la Universidad de Syracuse es una de las pioneras).

En el año 1955 tiene lugar el establecimiento del Federal Service Entrance Examination (FSEE), que pretendía ser el instrumento de reclutamiento de universitarios. Tendremos oportunidad de exponer este tema con más profundidad en el epígrafe V, al tratar de los exámenes.

Por fin en el año 1958 se establece la obligatoriedad y responsabilidad de las agencias en relación con la formación de sus funcionarios con la aprobación de la Government Employees Training Act. Y casi diez años después, en el año 1967, el Presidente LYNDON B. JOHNSON dicta la Orden Ejecutiva 11348 por la que se exige a cada agencia que realice una revisión periódica de las necesidades de formación para cada funcionario en relación con los objetivos de su carrera. Y también en el año 1967 se aprueba la Intergovernmental Personnel Act (IPA), que constituye un intento de conseguir que en las Administraciones estatales y locales se instauren sistemas de desarrollo de carreras, incluyendo la movilidad profesional, la formación en el servicio y la promoción.

En el año 1968 se publicó el informe Fulton sobre el servicio civil británico. En el informe se constata y analiza el desfase entre el modelo de servicio civil hasta entonces vigente, ya centenario, y las nuevas funciones y responsabilidades asumidas por el Estado. Para intentar corregir este desfase el Comité Fulton realizó, entre otras, las siguientes recomendaciones:

1. Realizar un proceso de unificación de clases. Ello suponía la abolición de multitud de clases y de estructuras de carreras separadas, sobre la base de un análisis de los trabajos, adecuando los mismos a

(21) NIGRO, *New...*, *op. cit.*, p. 115.

un número de grados y estableciendo un nivel retributivo para cada grado.

2. Tener en cuenta a todo funcionario cualificado para todo puesto vacante, con independencia de sus puntos de entrada en el servicio.

3. Poner mucho más énfasis en la administración de personal y en la planificación de las carreras para todos los funcionarios.

4. Garantizar la formación tanto para administradores como especialistas, y la creación de una escuela del servicio civil para proporcionar cursos de formación en administración y dirección.

5. Aumentar considerablemente el «acceso tardío» o «entrada lateral».

6. Mayor promoción dentro y fuera del servicio civil.

La mayor parte de estas recomendaciones han sido puestas en práctica, aunque con diferente amplitud y duración en el tiempo (22), y no sin cierta ironía los autores americanos han querido ver en ello una cierta aproximación a «su» modelo.

Por último, como antecedente normativo más relevante con carácter previo a la reforma CARTER contamos en 1972 con la Equal Employment Opportunity Act que, como aplicación de la Ley de 1964, sobre Derechos Civiles en el sector público, exige a las agencias establecer programas de formación y educación para facilitar la movilidad ascendente a miles de empleados que ocupan los puestos inferiores.

2. La reforma del Presidente Carter (1978)

«La aprobación de la Civil Service Reform Act en 1978 supone un hecho crucial en la función pública federal, pues su derecho común no había sido reformado sustancialmente desde la Pendleton Act de 1883, es decir, casi un siglo antes. Ciertamente es que las comisiones de reforma administrativa y determinadas leyes sectoriales habían ido actualizando el régimen de la función pública, pero no debe perderse de vista que estas actualizaciones eran sólo parciales y, en los últimos tiempos, se habían relegado a un segundo término ante programas más urgentes. Así, la última reforma significativa data de la segunda Comisión Hoover, que finalizó sus trabajos más de veinte años atrás (1955), mientras que las propuestas del Ash Council (1969-1971), que afectaban marginalmente a la función pública, no llegaron a hacerse efectivas. La Civil Service Reform Act (CSRA) constituye una reforma amplia y profunda de la estructura institucional y

(22) *Ibid.*, pp. 110 a 115.

del régimen estatutario de la función pública federal. Sus disposiciones cubren un amplísimo espectro y algunas de ellas están en la vanguardia de las soluciones a los problemas que se plantean en la moderna administración de personal, por lo que están atrayendo un creciente interés de la doctrina internacional.» (23)

Estas palabras de DE LA CRUZ FERRER nos dan una idea aproximada de la trascendencia de la reforma CARTER que, tras el grave deterioro que para la Administración americana supuso el escándalo del Watergate, se propuso sanear la maquinaria administrativa y restablecer la credibilidad del sistema de mérito. Desde la perspectiva de la carrera administrativa la reforma supuso un gran avance al, por primera vez, explicitar los principios definidores del sistema de méritos e instaurar el desarrollo de la carrera en base al rendimiento (24).

Los principios configuradores del sistema de mérito eran los siguientes:

— Los funcionarios serán reclutados entre todos los sectores de la sociedad sobre la base de su competencia demostrada en los concursos y exámenes.

— Prohibición de discriminar por opiniones políticas, raza, color, religión, origen nacional, situación familiar, sexo, edad o minusvalía física, respetando siempre la intimidad de la persona y los derechos constitucionales.

— Los funcionarios que prestan servicios iguales percibirán sueldos iguales, teniendo en cuenta el nivel de los sueldos del sector privado y estableciendo incentivos para el rendimiento sobresaliente.

— Los funcionarios deberán desempe  nar sus funciones de acuerdo con criterios de integridad, educación y preocupación por el interés general.

— Los funcionarios deberán ser empleados de manera eficaz.

— Las prestaciones de los funcionarios condicionan su mantenimiento en el cargo, corrigiendo e incluso separando a aquellos que no alcancen los niveles mínimos.

— Mejorar la calidad de las prestaciones de los funcionarios favoreciendo los cursos de formación de personal.

— Protección de los funcionarios contra las acciones arbitrarias, los favoritismos personales o la coacción para fines políticos.

— Los funcionarios que hayan denunciado en forma legal violaciones de la ley deberán ser protegidos a fin de defenderles contra las posibles represalias por parte de sus superiores jerárquicos.

La Oficina de Dirección de Personal (*Office of Personnel Management*: OPM), la Junta de Protección de los Sistemas de Mérito (*Merit*

(23) De la CRUZ, *op. cit.*, p. 87.

(24) *Ibid.*, pp. 120 a 124.

Systems Protection Board: MSPB), y la Comisión sobre Igualdad de Oportunidades de Empleo (*Equal Opportunity Employment Commission*: EOEC) son los órganos sobre los que recae el peso de la puesta en práctica de la reforma CARTER.

Pero, sin duda alguna, el gran reto de la CSRA es la puesta en funcionamiento del nuevo Servicio Ejecutivo Superior (*Senior Executive Service*: SES) como fórmula de articulación de la función directiva superior (25). El SES nacía de la parte superior de la estructura de la carrera de la Escala General (*General Schedule*: GS), de los denominados «supergrados» (26). Este cambio, que fue motivado por el deseo de conseguir flexibilidad directiva y liderazgo ejecutivo, facilita el traslado de los funcionarios del ejecutivo superior de puesto a puesto y de agencia a agencia. Los miembros del SES pueden también ser apartados por funcionamiento insatisfactorio. Al menos el 45 por 100 de todos los puestos deberán ser reservados para funcionarios de carrera y no más del 10 por 100 de todos los empleados del SES pueden ser nombramientos políticos. Para asegurar un nivel de continuidad y proteger al personal de carrera del ejecutivo superior éstos no pueden ser reasignados contra su voluntad dentro de los ciento veinte días siguientes al nombramiento de un nuevo jefe de agencia o de un nuevo supervisor político.

Otras reformas de menor rango se refieren al establecimiento de un nuevo sistema de retribución según el mérito para los grados 13 a 15 de la Escala General. Bajo este sistema los directivos pueden recompensar a los empleados eficaces y eficientes en un trabajo sin tener que promoverlos a un escalón o grado salarial superior. También se estableció un sistema de bonificaciones para los miembros del SES y un sistema de premios monetarios para premiar a cualquier empleado federal por un rendimiento superior al normal y por ahorro de costes (27).

III. EL DESARROLLO DE LA CARRERA

La formación y la promoción son vitales desde la perspectiva de los intereses de los funcionarios y de la misma organización porque constituyen el motor del desarrollo de la carrera. La progresión en la

(25) En el prólogo de Joan PRATS al libro de De la CRUZ se realiza una clarificadora disertación sobre la diferencia entre la función pública superior y la directiva.

(26) En el epígrafe relativo a los sistemas de clasificación se da una explicación detallada de lo que es el General Schedule (GS).

(27) Sin embargo, en relación con la retribución de los miembros del SES un informe de la GAO publicado en enero de 1987 demuestra que el 61 por 100 están insatisfechos o muy insatisfechos con su retribución actual, aunque este factor sólo influye en el 22 por 100 de los casos que deciden abandonar el SES, y en el 49 por 100 de los casos se produce un aumento de salario en su nueva actividad y en un 25 por 100 de los casos una disminución.

ocupaci3n de puestos de trabajo conlleva la necesidad de una planificaci3n del desarrollo de la carrera mediante un proceso continuo de evaluaci3n de las virtudes y defectos del funcionario para acertar con la estrategia personal más id3nea para mantener y aumentar la progresi3n. Desgraciadamente muchos individuos no saben lo que quieren en relaci3n con su camino profesional y sus organizaciones frecuentemente no tienen ninguna idea mejor sobre lo que sus empleados deberían estar haciendo al respecto. Pero, generalmente hablando, existen cuatro fases básicas en el desarrollo de la carrera:

— *Fase de entrada*. Es el período de tiempo en el que el nuevo funcionario conseguir  un nivel de trabajo diario en el desempeño de sus funciones cotidianas.

— *Fase de especialista*. En este período el funcionario se concentra en la realizaci3n de una serie de tareas específicas que implican habilidades técnicas y profesionales.

— *Fase de generalista*. En este período las específicas habilidades técnicas son menos importantes y aumentan las responsabilidades de supervisi3n.

— *Fase directiva (management)*. En este período el funcionario asume responsabilidades para administrar y dirigir operaciones de trabajo, para gestionar la ejecuci3n de programas y para formular planes para la acci3n organizacional futura.

Aunque los funcionarios pueden empezar su carrera en cualquiera de las fases cada vez es más normal que se empiece por la primera fase y se culmine en la fase de directivo, sin que se excluya la posibilidad de acudir al sector privado para imprimir mayor «velocidad» a su progresi3n. Obviamente, las prioridades de formaci3n son diferentes para cada una de las fases de la carrera. Te3ricamente los nuevos funcionarios reúnen un mínimo de aptitudes para que de forma inmediata puedan realizar las tareas que les son asignadas. El desarrollo primario que se necesita aquí es poner en contacto a los nuevos funcionarios con la estructura organizativa en la que han sido colocados con la finalidad de aprovechar al máximo sus cualidades y encauzar la progresi3n de su carrera. Esto se puede realizar mediante diferentes formas de orientaci3n. Como los empleados devienen de hecho y de derecho especialistas, su desarrollo requiere cada vez un mayor conocimiento de la estructura organizativa y un aumento de sus capacidades técnicas. Deben afrontar los cambios en las técnicas relacionadas con sus especialidades. En la siguiente fase, los generalistas se verán afectados por los avances técnicos y por su responsabilidad de supervisi3n de los especialistas. Aquí el desarrollo necesariamente implica habilidades sociales e interpersonales.

Los directivos (*managers*) deben estar completamente familiarizados con las diferentes técnicas de relaci3n interpersonal basadas en la

comunicación, motivación y aspectos de liderazgo entre los funcionarios. Pero, sin duda, hay más elementos de dirección que de técnicas interpersonales. De hecho, el Gobierno Federal ha iniciado los primeros pasos para el establecimiento formal del desarrollo de la carrera en el camino del *management*. En 1984 el Federal Personnel Manual de la Oficina de Dirección de Personal requirió a las agencias para establecer y aplicar sistemas de desarrollo del *management* en base a un nuevo concepto de la denominada EMS (Ejecutivos, *Managers* y Supervisores). La carrera en el proceso EMS abarca las siguientes fases de desarrollo del *management*:

Ejecutivos. Es el más alto nivel del *management*, donde una eficaz actuación se vincula al máximo desarrollo de las competencias directivas con el máximo entendimiento del contexto en que deben servirse los intereses generales definidos por la acción política. Los conocimientos y las áreas de capacitación deben incluir los relativos a desarrollos tecnológicos, nueva legislación, prácticas innovadoras de dirección y de política organizativa y nuevas técnicas de programación.

Managers. Es el nivel intermedio del *management*, donde una eficaz actuación se combina con un entendimiento del papel de los *managers* para aplicar las políticas y programas diseñados por los ejecutivos y para gestionar las diferentes conductas organizativas. Las áreas de conocimientos y capacitación incluyen la planificación y evaluación, las nuevas técnicas para gestionar el reparto de recursos y el desarrollo de competencias que afectan a la gestión central de las políticas de personal y programas de las agencias.

Supervisores. Es el nivel inicial del *management*, donde el énfasis se pone en las aptitudes del supervisor, en la comunicación efectiva y en las relaciones interpersonales, combinados con un progresivo entendimiento del papel del *management* federal. Las áreas de conocimiento y capacitación incluyen la gestión supervisora, las habilidades técnicas y profesionales relacionadas con el trabajo, las técnicas de liderazgo y el conocimiento de las iniciativas gubernamentales corrientes sobre el *management*.

El desarrollo de la carrera en los niveles de *management* ha sido definido por el mismo sistema EMS como una «segunda carrera» para el funcionario, y para ello se ha encargado a las agencias federales la implantación y desarrollo de planes de formación a nivel organizacional e individual para facilitar el desarrollo de este segundo nivel de carrera por los funcionarios interesados.

La cuantía de individuos que deben desarrollar las líneas directivas dependerá de la estructura jerárquica de la organización. Los programas de formación y desarrollo pueden y deben ser adaptados para los individuos en cada nivel de desarrollo. Esta es en sí misma una definición de los objetivos de un programa de formación y desarrollo.

Un buen ejemplo de guía o modelo de desarrollo de la carrera, en el que se combinan los objetivos de la organización y los intereses del funcionario en cuanto al nivel de formación a alcanzar, es el desarrollado por el Departamento de Trabajo. El Departamento ha creado unos patrones del modelo de carrera para los diferentes campos ocupacionales. Literalmente, ha instituido modelos para varias fases de diferentes carreras, indicando los objetivos para cada fase, las funciones deseables y las actividades más idóneas de educación y formación. Los funcionarios que desean avanzar por sí mismo ahora saben que es lo que se espera específicamente de ellos en un período de la carrera para poder aspirar a ser promocionados al siguiente. Lógicamente en la aplicación y desarrollo de cada programa siempre habrá que contar con factores como la suerte o la incidencia de la política que puedan afectar el proceso normal, pero, al menos, las reglas del juego —el camino hacia los puestos más altos— son comunes para todos.

La mayor parte de las organizaciones públicas no cuentan con modelos propios de planificación de carrera para sus funcionarios; sin embargo, esto está siendo progresivamente subsanado a partir de la constatación de que ello redundaba en una mayor eficacia y a la larga supone un ahorro importante. En relación con la insuficiencia de una formación efectiva en el sector público, la antigua Comisión del Servicio Civil elaboró en 1970 un estudio de ámbito nacional sobre la formación y desarrollo del funcionario, y encontró que la mayoría de los problemas con la formación no era tanto el resultado de disputas presupuestarias como consecuencia de un ciclo integrado por una variada casuística y de un denominado «proceso de frenos» (*disincentive process*). Este proceso fue descrito así:

1. Los beneficios de la formación y desarrollo no est n claros para la dirección (*top management*).
2. La dirección raramente evalúa y premia a los *managers* y supervisores por llevar a cabo una efectiva labor de formación y desarrollo.
3. Los *managers* normalmente no tienen en cuenta la formación y desarrollo en la planificación de la producción.
4. La dirección raramente planea y presupuesta de manera sistemática la formación y el desarrollo.
5. Los supervisores tienen dificultades con las normas de producción para la formación y desarrollo de los funcionarios.
6. En conclusión, los supervisores y *managers* forman y desarrollan funcionarios de forma asistemática y mayoritariamente para objetivos a corto término.

Los problemas para afrontar la contrarrestaci n de los efectos del proceso de frenos son varios e importantes. Primero, faltan desarrollar métodos adecuados para cuantificar los potenciales beneficios de la for-

mación, con lo que las inversiones en materia de formación se tienden a realizar en donde los resultados son más evidentes, respondiendo casi exclusivamente a criterios de rentabilidad inmediata. A esto contribuye en el sector público el hecho de que el ejecutivo político tan sólo cuenta con un tiempo comparativamente breve para conseguir un «resultado» que le permita participar en la carrera para la siguiente elección. Simplemente no hay tiempo suficiente para implantar programas de formación y desarrollo a largo plazo. El segundo problema es la eterna dificultad para encontrar personas disponibles para recibir formación cuando apenas hay tiempo para resolver los problemas diarios de trabajo. La realidad es que la formación, para ser más efectiva en el desarrollo profesional, debe ser planeada con la antelación suficiente para que los empleados vean cómo la misma les puede ayudar a la progresión en su carrera. La integración efectiva de la formación en el desarrollo de la carrera requiere dos niveles de planificación. El primero a nivel individual, donde se valora y decide qué clase de formación necesitará el funcionario y cuándo. El segundo nivel abarca el programa total de formación para la organización, lo que se denomina «valoración de la necesidad de formación», en la que se cuantifica el coste y la rentabilidad de la misma para la organización.

Así pues, podemos concluir que el desarrollo de la carrera para el funcionario norteamericano está en función de la conciliación de sus intereses individuales, previamente programados, con los intereses globales de su organización, en cuya planificación debe tratar de encontrar los mecanismos útiles para su promoción.

IV. SISTEMAS DE CLASIFICACION DE PUESTOS EN EL ESTADO FEDERAL

A) CLASIFICACIÓN DE LOS PUESTOS FEDERALES (27 bis)

Tradicionalmente se utilizan como métodos de clasificación métodos que valoran el trabajo (*rank-in-position*) o aquellos que valoran la

(27 bis) Sobre la importancia que el legislador español otorga a la clasificación de puestos de trabajo como base para estructurar la carrera administrativa son significativas las siguientes palabras de la exposición de motivos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública: «Se afronta, de otra parte, de una manera realista, el problema de la carrera administrativa, autorizando al Gobierno para reformar profundamente nuestra Función Pública, sus Cuerpos y Escalas, permitiendo su supresión, unificación o modificación y ordenando la realización de estudios precisos para la *clasificación de los puestos de trabajo, base sobre la que ha de articularse la auténtica carrera administrativa.*» Desgraciadamente, como ya viene siendo «tradicción» en las reformas de nuestra Función Pública —recordemos la de 1964—, al abordar una verdadera clasificación de puestos con todas sus consecuencias es, hoy por hoy, otra «asignatura pendiente».

persona ocupante del puesto (*rank-in-person*). El Gobierno Federal usa principalmente la valoraci3n del trabajo (28).

1. *Historia de la clasificaci3n de los puestos federales*

El gobierno federal ha utilizado la clasificaci3n de puestos durante m as de cien años. La *Classification Act de 1923 (Public Law 67-516)* estableci3 las bases para la actual clasificaci3n y sistema de retribuci3n. El objetivo de esta Ley era regular el pago, las plantillas y otros aspectos relativos al personal incluidos en los diferentes puestos que entonces abarcaban los empleados federales de «cuello blanco» (*white collar work force*). Por medio de una enmienda a esta Ley de 1923 la Comisi3n del Servicio Civil de EEUU fue autorizada para clasificar todos los puestos de «cuello blanco» en Washington DC. Todos los puestos eran retribuidos de acuerdo con las cualificaciones exigidas y con la responsabilidad y dificultad de los trabajos encomendados. El objetivo era asegurar que los empleados que realizaban un trabajo sustancialmente igual recibieran idéntica retribuci3n, sin tener en cuenta la comparaci3n con el sector privado.

La expansi3n del Gobierno Federal durante la década de los años cuarenta y en particular el rápido crecimiento en el ámbito personal conducen a nuevos cambios en los sistemas de clasificaci3n y retribuci3n. Porque la clasificaci3n en materia de cargos queda bajo la sola responsabilidad de las agencias. Las *Ordenes Ejecutivas 9330, de abril de 1943, y 9512, de enero de 1945*, amplian las potestades de supervisi3n de la Comisi3n. Estas 3rdenes permiten a la Comisi3n desarrollar los criterios (*Standards*) de clasificaci3n y revisar los servicios posclasificaci3n para asegurar la conformidad con esos criterios. La clasificaci3n real de posiciones quedaba bajo la responsabilidad individual de las agencias. La *Classification Act de 1949 (Public Law 81-429)* fue una extensa revisi3n del Act de 1923, y codific3 los cambios que resultaban de las 3rdenes ejecutivas. La Ley de 1949 también establece los 18 grados de la Escala General (General Schedule 6), que aún están en vigor.

Los sistemas de retribuci3n y clasificaci3n continuaron siendo criticados por resultar deficientes y confusos como consecuencia del número y variedad de sistemas, la complejidad y ausencia de los criterios y una falta de entendimiento del sistema. Estas críticas finalmente condujeron a la *Job Evaluation Policy Act de 1970 (Public Law 91-216)*, que ordenaba a la Comisi3n la «preparaci3n de un amplio plan para

(28) Para la elaboraci3n de este epígrafe se sigue el informe publicado por la GAO en julio de 1984 sobre «Description of Selected Systems for Classifyin Federal Civilian Positions and Personnel».

el establecimiento de un coordinado sistema de evaluación y valoración de los puestos civiles en la rama ejecutiva». La Comisión nombró un Grupo Especial para la Revisión de la Evaluación y Retribución. El Grupo Especial descubrió que alrededor de 65 sistemas eran usados para la clasificación y pago de 2,2 millones de empleados federales entonces en servicio y encontró numerosos ejemplos de retribuciones injustas. El Grupo Especial recomendó que a la Comisión se le diera total autoridad y responsabilidad para desarrollar y administrar, donde fuera factible, una coordinada evaluación de los puestos civiles y empleados en la rama ejecutiva. El principal método de evaluación recomendado fue el de valoración de factores (*factor ranking*) con descripción de los puestos tipo (*benchmark position*), aunque podría ser suplido por una valoración de la competencia personal para ciertas ocupaciones de carácter especial.

La Comisión adoptó la recomendación del Grupo Especial en cuanto a la adopción de la valoración de factores como método de evaluación del trabajo. Sin embargo, en lugar de desarrollar sistemas separables para cada uno de los cinco grupos de categorías como proponía el Grupo Especial, la Comisión empezó el proceso designando un único sistema para cubrir todos los trabajos de una supervisión del GS de los grados GS-1 al GS-15. Su objetivo era un mejor alineamiento de los puestos, una clasificación más amplia, y mejorar la comprensión del sistema por empleados y supervisores. El sistema fue preparado y ensayado en 1973 y 1974 y, en diciembre de 1975, el FES (Factor Evaluation System) fue aprobado por la Comisión. Aunque muchas ocupaciones están aún cubiertas según criterios descriptivos, en julio de 1984, 63 *Standards* del FES han sido preparados para 474.000 empleados en 65 ocupaciones. Más adelante describiremos detalladamente los dos métodos, el descriptivo (*narrative*) y el FES.

2. Bases de la clasificación de puestos

Los dos métodos GS son ejemplos de los sistemas de clasificación de puestos. Un objetivo de la clasificación de puestos es establecer una racional y sistemática estructura de trabajos basada en su valoración para la organización. La clasificación de puestos considera y mide la implicación relativa de capacidad, esfuerzo y responsabilidad requerida de los empleados para un funcionamiento satisfactorio y acorde con las medidas sobre niveles de retribución adecuados (29).

(29) Existen multitud de estudios y manuales sobre la clasificación de puestos de trabajo, pero destacaremos una tesis doctoral elaborada por Michael Charles WILSON en 1983 (*Position Classification as an Opportunity Cost for the Federal Government*), y como manuales oficiales el *Handbook of Occupational Groups and Series of Classes*, elaborado y actualizado por la OPM, en el que se contiene la clasificación oficial de todos los puestos (abarca 15 volúmenes, que se van

Tanto las organizaciones públicas como las privadas utilizan en EEUU la clasificación de puestos para determinar la retribución. Las encuestas del Bureau of National Affairs muestran que el uso de planes de clasificación en las pequeñas organizaciones creció del 40 por 100 en 1956 al 74 por 100 en 1976.

Los usos de la clasificación de puestos varía entre las organizaciones. Por ejemplo, algunos empresarios hacen poco uso de los procedimientos de clasificación, utilizando otros factores, como los precios de mercado, para determinar el valor de sus trabajos. Algunas organizaciones usan la clasificación de puestos como sistema retributivo solamente para determinadas clases de trabajadores, como directivos o trabajadores no sindicados. En otras organizaciones la clasificación de puestos es usada para todos los puestos.

Un objetivo de la clasificación de puestos puede ser obtener interna y externa coherencia en los pagos y salarios. La coherencia interna se refiere a la propia adecuación de los salarios en la organización. Entonces los trabajos que son más valiosos para la organización podrán ser mejor pagados que los menos valiosos. La coherencia externa se refiere al grado en el que el sistema retributivo de una organización se estructura conforme a una retribución proporcional para puestos equivalentes fuera de la negociación —por ejemplo, competitividad del mercado—. Los salarios o encuestas de mercado son comúnmente utilizados para determinar estas retribuciones proporcionales. Aunque una organización pueda tener una estructura retribuida coherente internamente, puede pagar más o menos que otra organización del mercado y entonces fracasa en su objetivo de coherencia externa.

2.1. Metodología de la clasificación de puestos

Aunque pueden ser utilizados varios métodos de clasificación de puestos para establecer el sistema retributivo, prácticamente todos tienen la misma metodología. Primero, debe reunirse la información necesaria sobre los trabajos a clasificar y describir minuciosamente los deberes, funciones, requisitos, condiciones de trabajo u otros factores específicos de cada trabajo. Como resultado de este proceso, se desarrolla una descripción escrita del trabajo identificando la importancia de las características del trabajo, y las especificaciones o cualificaciones son desarrolladas por conocimientos, funciones y modalidades reque-

completando y actualizando), y también el *Manual for Position Classifiers*, del Department of Navy, de 1984. Y desde el año 1986 existe una guía sobre clasificación dirigida a los *managers* y elaborada por John S. WARMAN, *Federal Manager's Guide to Organization Design and Position Classification*. Y en el ámbito del *management* público la OPM ha publicado en 1985 el utilísimo libro titulado *Government's Management of Position Classification and Position Management Programs*.

ridas para realizar el trabajo. Segundo, cada trabajo es evaluado en su «valor» (*worth*) para la organización y todos los trabajos son ordenados jerárquicamente. Tercero, los resultados de la evaluación son usados para establecer las pagas o salarios proporcionales. Además de la clasificación pueden ser también utilizados otros factores para el establecimiento de los salarios, incluyendo información de la media de salarios en el área por trabajos similares, los aumentos establecidos en las negociaciones colectivas, la política de prioridades en la empresa, o la existencia de límites salariales.

Los cuatro métodos básicos de evaluación de trabajos son graduación (*ranking*), descripción cualitativa (*grade description*), factor-puntos (*point factor*), y comparación de factores (*factor comparison*). Los dos primeros métodos son comúnmente considerados como no cuantitativos o métodos de valoración global, mientras que los dos últimos se consideran como cuantitativos o métodos basados en factores (*factor-based methods*). En el Gobierno Federal el Sistema Federal de Salarios (*Federal Wage System*) y el método descriptivo del GS son similares al método de descripción cualitativa. El sistema de evaluación del factor en el GS incluye aspectos del método de factor puntos y del método de comparación de factores.

2.2. Graduación

En el método de graduación los trabajos son comparados entre sí y ordenados por su valor en relación al total conocimiento de los trabajos. Los clasificadores no usan factores específicos, simplemente comparan los trabajos y determinan cuáles son más, menos o igualmente documentados. Bajo el método de graduación los clasificadores no tienen una escala predeterminada de valores para utilizar en la determinación del valor del trabajo para la organización.

2.3. Descripción cualitativa

El método de descripción cualitativa es otro método no cuantitativo en el que es valorada la globalidad del trabajo. Primero se define un cuadro previo de graduación de niveles en base a diferencias de habilidad, responsabilidad y otros aspectos del trabajo. Entonces cada trabajo es adscrito a uno de los grados por comparación de sus características con los niveles descritos en cada categoría en la estructura de grados.

2.4. *Factor-puntos*

El método más utilizado para evaluar trabajos es el factor-puntos. En este método se relaciona un cuadro de factores que intentan reflejar las características de los trabajos que el empleador valora. Cada factor deberá ser distinguible, definible, medible, inteligible, y, cuando sea combinado con otros factores, deberá ser una indicación general del valor del trabajo. El número de factores utilizado en este tipo de evaluación varía, dependiendo de cuantos se cree que son necesarios para delimitar los aspectos revelantes de los trabajos que están siendo evaluados. Los factores más comúnmente utilizados son la movilidad, responsabilidad, esfuerzo y condiciones de trabajo y estos factores son frecuentemente divididos en subfactores. La organización asigna un valor (por ejemplo, un número de puntos) para cada factor, basado en su importancia global para la determinación del valor del puesto. Cada factor se divide en distintos niveles de aplicación. Entonces, a cada nivel se le asigna una porción del total de puntos por factor. Los puntos son sumados para obtener el total del número de puntos por cada trabajo. Y las retribuciones proporcionales se asignan en base al número de puntos que cada trabajo recibe.

2.5. *Comparación de factores*

El sistema de comparación de factores es similar al sistema del factor-puntos, en el que los trabajos son evaluados utilizando factores de trabajo, como habilidad o responsabilidad y medidas estándar (*standard*) para los factores. Los dos sistemas se basan en la descripción de los trabajos y en las opiniones de los especialistas preparados y de los directivos que realizan las evaluaciones. Sin embargo, en el sistema de comparación de factores, cada organización escoge trabajos «llave» (*key*) que son usados y utilizados más como medida de valor que como puntuación total.

El primer paso en el método de comparación de factores es determinar los trabajos «llave» para cubrir la escala de los trabajos de más a menos retribuidos, y son generalmente considerados como equitativamente compensados. Estos puestos deberán ser definidos en términos claros y rigurosos. A continuación, los trabajos clave son ordenados sobre una base global y sobre un cuadro de factores de trabajo al mismo tiempo. Después las listas de factores son completadas para cada trabajo y la base de retribución para cada factor clave está basada en su contribución para el total del valor del trabajo.

Para evaluar los trabajos utilizando este método, los deberes y responsabilidades de cada factor son: 1) comparados con los factores

correspondientes para cada trabajo llave y 2) asignados los valores de los factores equiparables en los trabajos claves. Los valores para cada factor en cada trabajo son numerados para determinar un valor total en dinero (*dollar*) para el trabajo.

B) CLASIFICACIÓN DE LOS PUESTOS DE LA ESCALA GENERAL

El General Schedule (GS) o Escala General (en adelante EG) es un sistema de clasificación en 18 grados utilizado para determinar la retribución de la mayoría de los empleados civiles en base a los deberes, responsabilidades y requisitos cualitativos del puesto ocupado. En julio de 1983, aproximadamente 1,4 millones de trabajadores permanentes a tiempo total, distribuidos en 442 ocupaciones, estaban cubiertos por este sistema.

La EG se utiliza para cubrir puestos de carácter profesional, administrativo, técnico o auxiliar, comúnmente considerados como ocupaciones de «cuello blanco». Estas ocupaciones han sido definidas de la siguiente manera:

— *Ocupaciones profesionales*, caracterizadas por exigir un nivel especializado de conocimientos universitarios o la correspondiente experiencia en un campo especializado.

— *Ocupaciones administrativas*, implican un tipo de conocimientos típicamente conseguidos a través del nivel general de educación universitaria o de la experiencia de materias especializadas.

— *Ocupaciones técnicas*, están relacionadas con el apoyo de un campo profesional o administrativo.

— *Ocupaciones auxiliares (clerical)*, implican un trabajo estructurado en apoyo de operaciones administrativas, mercantiles o fiscales.

La base legal del Sistema de clasificación EG está en la *Classification Act de 1949*.

El sistema EG pretende establecer un plan de clasificación y retribución bajo el cual: 1) el principio de igual retribución por trabajo esencialmente idéntico se cumpliera; 2) las diferencias en la retribución fueran proporcionales a las diferencias en dificultad y responsabilidad del trabajo; y 3) los puestos individuales fueran ordenados en clases de acuerdo con sus deberes, responsabilidades y requisitos cualitativos.

Legalmente, la Office of Personnel Management (OPM) es responsable del sistema de clasificación, del desarrollo y publicación de los *standards* de clasificación, de la elaboración de las normas necesarias para la administración del sistema, de recibir las quejas de las agencias contra los criterios de clasificación y de investigar las solicitudes de los

trabajadores para revisar las clasificaciones realizadas por las agencias. Las agencias son responsables de colocar los puestos en la clase adecuada, ocupaci3n y grado usando los *standards* de clasificaci3n. Aunque las agencias pueden delegar su autoridad en las unidades orgánicas subordinadas, la agencia tiene la autoridad y responsabilidad última sobre la clasificaci3n de puestos en su jurisdicci3n (30).

La OPM puede revocar la potestad clasificatoria de una agencia si encuentra que la agencia no est  colocando los puestos en clases de acuerdo con los criterios publicados. Según la OPM, nunca hasta ahora ha revocado la potestad clasificatoria a una agencia. La OPM, sin embargo, excepcionalmente ha ordenado a una agencia retirar la potestad clasificatoria de organizaciones subordinadas.

1. *Proceso de clasificaci3n*

La OPM desarrolla *standards* para ocupaciones específicas (series). Los *standards* proporcionan los criterios que el personal de la agencia utiliza para establecer las series, títulos y grados más adecuadamente asignados a los puestos y describen el mínimo de cualificaciones necesarias para realizar los deberes y responsabilidades del trabajo.

1.1. *Standars clasificativos y cualitativos*

Un *standard* clasificativo proporciona los criterios para determinar las clases y los niveles de trabajo en una ocupaci3n. Un grupo de puestos individuales similares en especie y nivel de trabajo es comúnmente denominado clase (*class*) de puestos.

Los *standards* describen las características importantes de los trabajos en una clase que las distingue de las otras clases. Típicamente incluye antecedentes informativos sobre la ocupaci3n, el título de trabajo, una definici3n de los términos y una descripci3n de los puestos t picos (*benchmarks*).

Un *standard* cualitativo describe los conocimientos, aptitudes y habilidades consideradas necesarias para una correcta realizaci3n de los deberes de una clase de puestos. Debe existir una conexi3n l3gica entre los deberes a realizar y las cualificaciones requeridas.

(30) Desde que en el año 1984 se hizo público el informe y las conclusiones de la Grace Commission han proliferado las propuestas de reforma e informes sobre la conveniencia de modificar las clasificaciones como forma de ahorro. Así, en septiembre de 1984 se hizo público un informe de la Congressional Budget Office sobre *Reducing Grades of the General Schedule Work Force*. Y la GAO ha ido publicando diferentes informes sobre el tema: *Information on the Administration's Program to Reduce Grade 11-15 Positions* (1985), *How Certain Agencies Are Implementing the Grade Reduction Program* (1986), e *Information on the Office of Personnel Management's Reduction-in-Force Rules* (1986).

Antes de preparar los *standards* clasificativos y cualitativos se realiza un estudio ocupacional. Este estudio incluye un análisis del trabajo de la ocupación; cómo es realizado el trabajo; el objeto material del trabajo; la relación del trabajo con otras ocupaciones; y los conocimientos, aptitudes y habilidades necesarias para realizar el trabajo. Esta información se obtiene de una variedad de fuentes, incluyendo superiores, empleados, sociedades técnicas y profesionales, sindicatos y otros grupos organizados y especialistas en personal. Como parte del estudio ocupacional se elaboran borradores de los *standards* clasificativos y cualitativos y se solicita la opinión de las agencias afectadas y de otras partes interesadas sobre esos borradores.

Los especialistas ocupacionales de la OPM desarrollan los *standards* clasificativos. Estos *standards* son preparados para el uso de expertos en personal o directivos entendidos en las ocupaciones. Si una ocupación existe tan sólo en una agencia, ésta debe elaborar el *standard* de acuerdo con la guía y aprobación de la OPM. La OPM ha elaborado los 63 *standards* del *Factor Evaluation System (FES)* que han sido publicados. De los 74 *standards* en desarrollo la OPM está elaborando todos menos 2.

1.2. Clasificar puestos

Los puestos son colocados en su clase apropiada por los clasificadores u otros funcionarios de la agencia. Al clasificar un puesto, el clasificador determina la escala retributiva adecuada, la clase de trabajo y el nivel de trabajo en comparación con los deberes, responsabilidades y cualificaciones de acuerdo con el correspondiente *standard*. Las descripciones de los puestos son desarrolladas y escritas por el personal en la agencia responsable de los puestos en una específica unidad organizativa. Las descripciones de puestos deberán seguir los mismos factores utilizados en los *standards* clasificados. Por ejemplo, el *standard* clasificativo y la descripción del puesto para la serie de Especialista en Ordenadores deberán describir la complejidad del factor.

Usando la descripción de puestos, el clasificador en primer lugar determina si el puesto está bajo la Escala General (EG) o está exceptuado. Por ejemplo, se exceptúan empleados laborales, artesanos (*craft*) y mercantiles (*trade*). Entonces el clasificador determina el *standard* clasificativo adecuado para la clase de trabajo realizado en el puesto. Para determinar la ocupación adecuada, en primer lugar el clasificador debe examinar la lista de títulos de series de trabajo en el Manual de la OPM (*Handbook of Occupational Groups and Series of Classes*) para encontrar aquellos que puedan ser adecuados. Entonces el clasificador examina la breve definición de las ocupaciones desde el Manual. Ba-

s  ndose en los títulos y definiciones, el clasificador examina qué específico *standard* puede ser el más apropiado para esas ocupaciones. El *standard* proporciona la información sobre la clase de trabajo realizado, antecedentes informativos y clases de puestos incluidos y excluidos de la ocupación. Considerando todas las características del puesto, el clasificador escoge el *standard* que juzgue más adecuado.

Una vez que han sido escogidos la ocupación y el *standard* adecuados, el clasificador determina el nivel de deberes y responsabilidades en la descripción del puesto con los niveles descritos en el *standard*. El grado del puesto resulta de la comparación entre la descripción del puesto y las descripciones del *standard*.

La elección del *standard* y grado apropiados para un puesto implican el uso del criterio profesional del clasificador. Las decisiones de clasificación pueden ser discutidas con los trabajadores, con los supervisores de los trabajadores, otros directivos de la unidad y con los superiores de los clasificadores. Las diferentes opiniones pueden conciliarse y así queda realizada la decisión de clasificación. Mientras el uso del criterio profesional es una parte esencial del proceso de clasificación, la clasificación de puestos puede variar en y a través de las líneas organizativas.

2. *Dos métodos de clasificación de la Escala General*

Hasta 1970, el método descriptivo (*narrative*) fue utilizado para evaluar los puestos de la EG. Sin embargo, la *Job Evaluation Policy Act de 1970* tenía como finalidad establecer un procedimiento más ordenado para la clasificación de puestos. Esta Ley no cambi   los requisitos sustantivos de las Leyes de 1923 y 1949, pero intent   establecer un procedimiento para mejorar el sistema de clasificación. La Ley de 1970 ordenaba a la Comisión del Servicio Civil (sus responsabilidades sobre clasificación ahora corresponden a la OPM) preparar un plan completo para establecer un sistema coordinado de evaluación y ordenación de los trabajos para los puestos de la EG en la rama ejecutiva del Gobierno Federal. Este plan incluía provisiones para el establecimiento de una metodología para evaluar y alinear trabajos por nivel de dificultad. En respuesta a este mandato, la Comisión del Servicio Civil desarrolló el FES a principio de los setenta. El FES, que utiliza el método del factor-puntos para asegurar grados a los puestos no supervisores, fue aprobado en 1975.

El contenido de los *standards* y el método de asignación del valor de los trabajos difiere en los métodos de evaluación descriptivo y factor.

2.1. El método descriptivo

Bajo los *standards* descriptivos, ocho factores son usados para describir las características importantes del trabajo. Los factores son:

- la naturaleza y variedad del trabajo;
- la naturaleza de la supervisión recibida por el ocupante;
- la naturaleza de las directrices necesarias para la realización del trabajo;
- la originalidad requerida;
- la finalidad y naturaleza de las relaciones de trabajo de persona a persona;
- la naturaleza y ámbito de las recomendaciones, decisiones, compromisos y conclusiones realizadas por el empleado;
- la naturaleza y extensión de la supervisión ejercida sobre el trabajo de otros empleados; y
- las modificaciones requeridas para realizar el trabajo.

Inicialmente, los redactores de los *standards* tienen en cuenta los ocho factores para determinar cuáles distinguen los niveles de realización en una ocupación. Tan sólo los factores que los desarrolladores de los *standards* creen importantes para determinar los grados de niveles para cada ocupación son incluidos en los *standards*. Según la OPM, la comparación del *standard* con otros *standards* y estatutos y su revisión por superiores, así como la similar preparación de los desarrolladores de *standards*, tienden a asegurar la coherencia entre los *standards*.

Aproximadamente el 63 por 100, ó 859.000 de los empleados del GS están clasificados en 298 ocupaciones descritas por *standards* descriptivos.

2.2. El FES

El FES utiliza el método del factor-puntos para evaluar trabajo y asignar niveles de grado (*grade levels*). Un FES *standard* tiene en cuenta 1) los conocimientos requeridos para el puesto; 2) los controles de supervisión; 3) las directrices; 4) la complejidad; 5) el ámbito y los efectos; 6) los contactos personales; 7) la finalidad de los contactos; 8) las necesidades físicas, y 9) el ambiente de trabajo, para describir los deberes y responsabilidades de un puesto. Cada factor es dividido en niveles graduales de complejidad. El número máximo de puntos varía entre los factores. El siguiente cuadro muestra la distribución de puntos para dos niveles de factores.

<i>Factor Conocimiento</i>		<i>Factor Directrices</i>	
<i>Nivel</i>	<i>Puntos</i>	<i>Nivel</i>	<i>Puntos</i>
1	50	1	25
2	200	2	125
3	350	3	275
4	550	4	450
5	750	5	460
6	950		
7	1.250		
8	1.550		
9	1.850		

El *standard* primario, frecuentemente considerado como «el *standard* para *standards*», describe en términos generales los varios niveles de los nueve factores utilizados en el FES. Por ejemplo, el *standard* primario pone el más alto nivel de conocimientos, establece «Maestría de un profesional del tema para generar y desarrollar nuevas hipótesis y teorías, o conocimientos o aptitudes equivalentes». Las descripciones del nivel del factor para ocupaciones específicas son alineadas con las descripciones del *standard* primario para conseguir coherencia. Para determinar el grado de nivel de un puesto, el clasificador compara las descripciones del puesto con los nueve factores de los *standards*. La descripción del puesto para determinar un nivel en el *standard* describe exactamente los deberes y responsabilidades de la posición. Al puesto se le asigna un número de puntos en función del nivel del factor que compone los deberes y responsabilidades del puesto.

FACTOR EVALUATION SYSTEM (FES)

<i>Grade conversion table</i>	
<i>GS Grade</i>	<i>Point range</i>
1	190-250
2	255-450
3	455-650
4	655-850
5	855-1.100
6	1.105-1.350
7	1.355-1.600
8	1.605-1.850
9	1.855-2.100
10	2.105-2.350
11	2.355-2.750
12	2.755-3.150
13	3.155-3.600
14	3.605-4.050
15	4.055-up

Una vez que los nueve factores han sido evaluados, se suman los puntos de todos los factores. El total para cada puesto se convierte en un nivel de grado utilizando una tabla de conversión de grados.

Aproximadamente 474.000 GS empleados están clasificados utilizando FES. Además, la OPM ha publicado cinco guías funcionales en FES formato que cubran importantes líneas de ocupación (Nota 1: las cinco guías son para mecanografiar, stenography, test y evaluación ingenieral —engineering—, análisis político, instructor y especialista instructor —el número de empleados cubierto por estas guías no está calculado—).

3. Los puestos de supervisor bajo la EG

Los puestos de supervisión están clasificados en las correspondientes series utilizando la Guía de Evaluación del Grado de Supervisores de la OPM. Es utilizada para determinar el nivel adecuado para estos puestos. Esta guía es utilizada para puestos que están definidos para supervisores, porque los *standards* clasificadores del GS no incluyen los criterios para supervisores. (Nota 2: Según la OPM la guía no se completó hasta 1965. Consecuentemente, alrededor de 28 *standards* publicados antes de 1965 aún incluyen el factor narrativo «naturaleza y extensión de la supervisión ejercida sobre el trabajo de otros empleados». En estos *standards*, este factor es utilizado en lugar de la guía).

El proceso de gradación para supervisores implica determinar el incremento apropiado, si es que existe por encima del nivel de trabajo supervisado. La guía enfatiza que este proceso implica el uso de criterios por parte del clasificador. El proceso generalmente implica dos pasos: 1) la determinación del nivel base del trabajo supervisado y 2) la determinación del número de grados para ser sumados al nivel base. Para todos los supervisores, el nivel base del trabajo es determinado por el más alto grado de nivel de una sustancial proporción de puestos no supervisados.

Para los supervisores del trabajo que esté clasificado en grado-uno con intervalos hasta el grado GS-8, los clasificadores consideran la clase y ámbito y la variedad de las operaciones supervisadas, y en especial las responsabilidades adicionales. El clasificador compara las responsabilidades del supervisor de un puesto con los factores prescritos en la guía y asigna un específico número de puntos para el puesto. El total del número de puntos que el puesto recibe determina el número de grado sobre el nivel base que el puesto garantiza. Si resulta que el grado es GS-12 o GS-13, es restado un nivel de grado del puesto de supervisor. Si resulta que el grado es GS-14 o GS-15, se restan dos grados.

Los supervisores de trabajadores sobre el grado GS-8 o en series de intervalos de 2-grados son evaluados utilizando la naturaleza y extensión de la responsabilidad de supervisión, aspectos directivos y en especial elementos adicionales que afecten al trabajo de supervisión, así como al nivel base del trabajo supervisado. El clasificador determina si la naturaleza y extensión de la responsabilidad del supervisor justifican el incremento de uno o dos sobre el nivel base. Generalmente, éste será el producto del grado final asignado al puesto. Sin embargo, este grado puede ser aumentado si está garantizado por aspectos directivos de los puestos y algunos elementos especiales. La guía afirma que la determinación del nivel de grado final requiere la aplicación de importantes criterios.

C) CLASIFICACIÓN DEL PERSONAL DEL SERVICIO EXTERIOR

La carrera del Servicio Exterior fue creada para ayudar al Presidente y al Secretario de Estado a conducir los asuntos exteriores. Los empleados del Servicio Exterior ayudan a preparar y formular la política exterior de EEUU, representan sus intereses en el extranjero, y realizan programas y actividades promoviendo una amplia difusión de los objetivos de la política exterior.

Los empleados del Servicio Exterior pueden ser encontrados en el Departamento de Estado, en el de Comercio, en el de Agricultura, en la Agencia para el Desarrollo Internacional, en la Agencia de Información de Estados Unidos, en la Agencia de Control de Armas y Desarmamento y el del Cuerpo de Paz.

La retribución normal y las prácticas personales del Servicio Exterior se basan en 1) la *Foreign Service Act of 1924 (Public Law 68-135)*, 2) *the Foreign Service Act of 1946 (Public Law 79-724)* y 3) *the Foreign Service Act of 1980 (22 USC 3901 et seq.)*.

La Ley de 1924 estableció un Servicio Exterior para proporcionar al Presidente y al Secretario de Estado un equipo altamente cualificado que representase los intereses de EEUU en el extranjero y ayudase en el desarrollo de la política exterior. La Ley de 1946 mantuvo bastantes características de la legislación de 1924, como el Sistema de «valoración de la persona» (*ranks-in-person*), pero contenía un número adicional de características para reforzar y mejorar el Servicio Exterior. Por ejemplo, la Ley de 1946 establece un número de categorías personales con escalas de pago separadas; estableció de forma general los términos para la clasificación de los puestos del Servicio Exterior; y reguló las políticas de promoción, separación y retiro para los oficiales del Servicio Exterior.

La Ley del Servicio Exterior de 1980 intent   promover la compa-

tibilidad en los políticos generales y procedimientos de las agencias de asuntos exteriores. Más específicamente, la Ley requería que estas agencias operasen bajo un marco estatutario común y que hicieran compatibles las políticas de administración y personal y las operaciones para ampliar los resultados prácticos. Además, la Ley exigía una relación de compatibilidad entre el Servicio Exterior y otros sistemas personales gubernamentales. La Ley de 1980 también estableció para el Servicio Exterior Superior una estructura simplificada de categorías de personal y salarios del Servicio Exterior, y un sistema de pago, de incentivos y premios. La Ley de 1980 también reguló la responsabilidad y autoridad operacional para todas las funciones, excepto aquellas específicamente asignadas al Secretario de Estado, las demás del jefe individual de la agencia o departamento de asuntos exteriores.

El Departamento de Estado (aquí sólo se describe el sistema de clasificación del Departamento de Estado, prescindiendo de los procedimientos de otras agencias para clasificar los empleados del Servicio Exterior) tiene la responsabilidad principal sobre el Sistema de Personal del Servicio Exterior y emplea más de 9.000 de los 14.000 empleados del Servicio Exterior. El Secretario de Estado o el director de la agencia de asuntos exteriores, bajo la dirección del Presidente, está autorizado para:

- Realizar los nombramientos del Servicio (el Presidente retiene la autoridad de algunos nombramientos, como en el caso de los embajadores o en los jefes de misión).

- Clasificar todos los puestos excepto el de los jefes de misión o de embajadores importantes.

- Asignar los empleados del Servicio Exterior para estos puestos.

- Promocionar a los embajadores del Servicio Exterior bajo el Servicio Exterior Superior; y

- Realizar recomendaciones al Presidente para la promoción en o entre el Servicio Exterior Superior.

El Presidente establece la escala salarial de acuerdo con 22 USC 3963, que se aplica a los empleados del Servicio Exterior.

Varias diferencias se pueden encontrar entre el Servicio Exterior, el (GS) la Escala General y el Sistema Federal de Salarios (FWS). El Servicio Exterior es un sistema de valoración de la persona. En el Servicio Exterior un grado individual o rango está basado en una tabla de relación anual de evaluación de la habilidad individual, calificaciones y logros. El Departamento de Estado, sin embargo, evalúa los puestos y escoge equilibrar el número de empleados del Servicio Exterior de cada grado con el número de puestos evaluados que merecen ese grado. Un empleado del Servicio Exterior puede estar cualificado para un alto grado, pero éste puede no estar abierto para ese grado. Además, el grado del empleado y el grado del puesto no tienen por

qué ser el mismo. Si bien el grado del Departamento de Estado intenta emparejar el grado del empleado con el puesto y el sistema permite asignar al trabajador cualquier grado.

1. *Nombramientos y Promociones*

Los empleados del Servicio Exterior están divididos en generalistas y especialistas. Los generalistas están implicados en el desarrollo y aplicación de la política exterior, mientras que los especialistas proporcionan soporte técnico para este fin.

Los jefes de misión y los embajadores son de la confianza del Presidente y, legalmente, deberían ser empleados de carrera del Servicio Exterior aunque pueden ser nombrados otros que no ostenten este requisito. Cuando dejan estos puestos, los empleados pueden volver a su anterior estatus profesional en el Servicio Exterior.

El Servicio Exterior Superior está modelado a partir del Servicio Ejecutivo Superior. Los Oficiales Superiores deben tener capacidades de líder ejecutivo, de formulación política y ser expertos en lenguas y áreas extranjeras. Son nombrados por el Presidente con el consejo y consentimiento del Senado. El Servicio Exterior Superior está dividido en los niveles retributivos de embajador de carrera (ministro de carrera, ministro consejero). De acuerdo con el Departamento de Estado, la mayoría de los empleados del Servicio Exterior Superior son generalistas aunque hay algunos especialistas. Ellos son responsables de la formulación, organización, dirección, coordinación y aplicación de las políticas relacionadas con los asuntos exteriores.

Los cuatro grupos de generalistas (político, económico, consular y de administración) incluyen alrededor del 50 por 100 de los 9.200 empleados del Servicio Exterior del Departamento de Estado. Cuando compiten para un nombramiento, los candidatos son examinados para evaluar sus cualificaciones para ser empleados del Servicio Exterior. Un Tribunal de Examinadores determina la elegibilidad revisando las puntuaciones del examen escrito, los resultados de la valoración oral, las actividades sociales, la historia educativa y laboral y una investigación de los antecedentes. Este proceso est  diseñado para determinar el grupo funcional más apto para el que el candidato est  cualificado. Los candidatos que pasan satisfactoriamente todas las pruebas y el examen médico son valorados en cada categoría generalista para la que están cualificados.

Los nombramientos generalistas son hechos típicamente en relación a tres niveles graduales, por ejemplo FS-4, 5   6, aunque los nombramientos pueden ser realizados para grados superiores cuando la educación y experiencia del candidato exceden de los criterios del

FS-4. Los grados para los nombramientos de candidatos de carrera están basados en la educación y experiencia de trabajo de acuerdo con el siguiente cuadro:

<i>Grado</i>	<i>Requisitos</i>
FS-6	Superar los exámenes de acceso, 21 años, ciudadano americano, y disponible para cualquier destino mundial.
FS-5	Todo lo anterior, y un cuarto, o una combinación de 7 años de educación universitaria y experiencia en un campo de trabajo similar al del Servicio Exterior y equivalente en aptitudes al nivel FS-6.
FS-4	Todo lo anterior, y 18 meses de educación adicional y/o experiencia de un campo de similar dificultad para trabajar en el nivel FS-5.

Los empleados son promocionados durante el período probatorio después de estar un determinado tiempo en un grado si su actuación ha sido satisfactoria.

Después de conseguir el estatus profesional, los oficiales compiten para promocionarse. La dirección del Departamento de Estado determina el número de promociones cada año en base a las necesidades previstas.

Los criterios de promoción en el Servicio Exterior son los mismos para los especialistas y para los generalistas. Estos criterios fueron desarrollados en 1977 y contienen cinco áreas principales de competencias: conocimientos sustantivos, liderazgo, aptitudes gerenciales, aptitudes interculturales y aptitudes interpersonales.

2. *Tribunales examinadores del Servicio Exterior*

Un número de tribunales está encargado de examinar, recomendar y calificar, para promoción de los empleados del Servicio Exterior. Los tribunales examinan a los especialistas o generalistas para los niveles designados. Los tribunales valoran las aptitudes y la madurez de cada miembro para las competencias establecidas, así como otros factores (31).

Los empleados generalistas compiten para promocionar en tres caminos de acuerdo con las reglas establecidas. Las reglas especifican las situaciones donde los generalistas del mismo grado pueden competir en todos los grupos de aptitudes funcionales (por ejemplo, oficiales, políticas, económicas, administrativas y consulares compiten entre ellos

(31) En el informe citado en la nota 28 se analizan otros sistemas de clasificación de puestos, como el «Federal Wage System» o la «Classification of Certain Veterans Administration Medical Professionals». Y en julio de 1985 la GAO publicó otro informe sobre «Description of Selected Nonfederal Job Evaluation Systems».

para promocionar). En otros casos, solamente empleados generalistas del mismo nivel de grado pueden competir en el mismo grupo de aptitud (por ejemplo, en el grado FS-2 compiten para promoci3n los oficiales políticos). En el Servicio Exterior Superior las promociones implican dos fases en el proceso de calificaci3n. Primero, los empleados calificados más alto del grado FS-1 son promocionados en su grupo de aptitud. Aquellos que no han sido promocionados en sus grupos de aptitud en la primera fase se combinan con otros grupos de aptitud para una segunda calificaci3n. Los más altamente calificados son promocionados.

V. LA FORMACION Y LOS EXAMENES

A) LA FORMACI3N

1. *Actividad del gobierno federal*

El gobierno federal se gasta al cabo del año aproximadamente un bill3n de d3lares en la formaci3n y promoci3n de sus empleados. Este presupuesto abarca una amplia gama de actividades de formaci3n, desde técnicas de direcci3n y administraci3n hasta el mero suministro de conocimientos complementarios de la funci3n pública desempeñada. Para ello, el Gobierno Federal opera con los mayores centros de formaci3n. Por ejemplo, el centro de Oklahoma para el personal relacionado con el tr fico aéreo; el Centro de Formaci3n sobre Ejecuci3n legal utilizado por el Departamento del Tesoro; la Academia Federal de Direcci3n, en Maryland; el Instituto del Servicio Exterior del Departamento de Estado, etc. Por su parte la Oficina de Direcci3n de Personal (OPM), que legalmente tiene la responsabilidad directa sobre la formaci3n del personal federal, dirige el mayor plan de formaci3n. Anualmente la OPM proporciona formaci3n a unos 200.000 empleados, y para ello utiliza tanto el Instituto Ejecutivo Federal de Charlottesville, en Virginia, como los otros tres centros ejecutivos residenciales (King Point, en New York, Oak Ridge, en Tennessee, y el de Denver, en Colorado); además las oficinas regionales de la OPM y las oficinas centrales de Washington llevan a cabo los principales programas de formaci3n y promoci3n (32).

(32) En este tema se sigue un artículo publicado por Andrew BOESEL en *The Bureaucrat* (vol. 16, núm. 1, primavera de 1987) sobre «Federal Training Opportunities». Uno de los mejores análisis sobre la historia de la formaci3n y su situaci3n en los Estados Unidos es el realizado por Robert T. GOLIMBIEWSKI («Because Standing Still Means Falling Behind. Special Challenges Facing Public Agencies During the 1980s» en el libro del que es coautor con Michael COHEN (*Public Personnel Update*, de 1984). Por su parte, la OPM ha publicado en 1987 su *Guide to Training and Development Services*).

2. Tipos de formación

Los programas de formación y promoción están al alcance de todos los empleados en función de su nivel y rango. En el *nivel superior* están los programas y seminarios organizados por el Instituto Ejecutivo Federal y por los demás centros de seminarios para ejecutivos. Además, cada plan de formación regional tiene un número de cursos que son solamente accesibles en base a criterios de residencia. Asimismo, los principales departamentos y agencias tienen sus propios programas de formación, diseñados para permitir que sus participantes eventualmente puedan tener acceso al Servicio Ejecutivo Superior (33).

Para el *nivel medio* de funcionarios la OPM ofrece unos programas especialmente diseñados. En los departamentos y agencias existen numerosas iniciativas para los empleados más activos. Así, por ejemplo, la OPM ofrece un Programa Interno de Dirección para las personas con un nivel alto de conocimientos en administración pública y política del sector público; y el Departamento de la Armada ofrece un programa de formación que abarca más de veinte áreas ocupacionales.

Por otro lado, existe una gran variedad de otros medios para obtener experiencias para que enriquezcan el trabajo. Estos pueden adoptar la forma de asignación de cometidos especiales u otro tipo de actividades relacionadas con el trabajo. Asimismo los sistemas de relación con otros profesionales del sector privado pueden proporcionar un vehículo ejecutivo para desarrollar nuevos conocimientos y capacidades.

Suele ser frecuente que los empleados tengan acceso a diferentes clases de formación antes de ser promovidos a un nuevo trabajo, especialmente en el ámbito de las responsabilidades propias de supervisores y empleados de nivel superior. Normalmente son mayoritarios los cursos de formación realizados por especialistas, de dentro o fuera de la Administración.

El proceso legal para adoptar el tipo de formación adecuado es el siguiente:

a) Determinar las necesidades de formación. De forma periódica, y como mínimo una vez al año, cada agencia debe revisar sus necesidades y sistemas de formación. Para ello debe elaborarse un programa en el que se identifiquen las necesidades de formación y cómo satisfacerlas con el menor costo posible. Asimismo dicho programa debe recoger las necesidades de formación para cada empleado en relación con los objetivos de la agencia.

(33) Es representativo de la oferta de programas para formación en el nivel superior el *Catalog of Training Courses in Fiscal Year 1983*, del Washington Management Institut (WMI).

b) El director de cada agencia debe establecer las directrices de cada programa de formación, de acuerdo con las necesidades detectadas. Estas directrices deben incluir los objetivos a cubrir por la formación y deben asignar las correspondientes responsabilidades para garantizar su consecución. Asimismo, el director debe tener la suficiente información sobre los programas de otras agencias con la finalidad de facilitar intercambios de personal y evitar duplicidades.

c) Debe elaborarse una relación detallada de los empleados que tienen derecho prioritario de acceso a los programas de formación. El criterio principal será el respeto del principio del mérito y no podrá existir ninguna clase de discriminación por razón de la raza, color, religión, sexo, origen nacional, edad u otros factores ajenos a los requisitos de la formación.

d) Al final de cada programa de formación debe procederse a una evaluación del mismo y determinar la idoneidad del mismo en relación a los objetivos previstos, de tal manera que dicha evaluación sirva para futuras experiencias y permita un progresivo perfeccionamiento de los métodos y técnicas de formación.

e) En el caso de que el director de la agencia lo considere justificado el programa de formación se podrá realizar fuera de la Administración. En estos casos se requerirá el visto bueno de la Oficina de Dirección de Personal, que controlar   la adecuación y coste de dicha formación.

f) En cada caso el director de la agencia debe delimitar los fondos destinados a formación para cubrir los programas aprobados.

No parece necesario extenderse más en cuanto a la clase de formación. En todo caso, y parafraseando a un prestigioso tratadista, afirma que existe un programa de formación para cada clase de trabajo, por lo que la enumeración consecutiva se hace prácticamente imposible (34).

3. *El Estado de New York: una experiencia innovadora*

Como ya hemos puesto de manifiesto repetidas veces a lo largo de este estudio, los Estados miembros son a la vez laboratorios y fuentes de ideas innovadoras que después son adoptadas por el Estado federal

(34) En el volumen 15, núm. 4 (invierno de 1986), de la *Public Personnel Management* se publicaron tres interesantes artículos: uno sobre la conveniencia y ventajas de la creación de un consorcio público en materia de formación («Being "Regionable": A Key to Training Success», por Barbara CARPENTER); otro sobre las ventajas de contratar la formación de funcionarios con «preparadores» externos («Management Development and More: Contracting Out Makes it Possible», por Dennis I. MISLER), y un tercer artículo sobre las técnicas para conseguir mejor formación de los funcionarios con menor coste («Federal Training in Tight Budget Years», por Gerald K. HINCH y Clement D. PANGALLO).

y por los otros Estados miembros. A modo de ejemplo, queremos referirnos brevemente a una experiencia innovadora llevada a cabo en el Estado de New York (35).

La experiencia se inicia el otoño del año 1983 y consiste en un curso para directivos basado en conocimientos teóricos y en su aplicación práctica. Los participantes fueron distribuidos entre quince diferentes universidades y escuelas universitarias del Estado de New York. Este programa de formación y promoción de directivos es innovativo por varias razones. En primer lugar, es un experimento único de coordinación interorganizacional y de distribución, pues en él colaboran diversos sistemas educacionales e instituciones públicas y privadas. En segundo lugar, existe una fórmula original de financiación al formar parte el programa de un contrato de trabajo y formación. Así, el programa está protegido de los sectores presupuestarios anuales que tradicionalmente amenazan los programas de formación. En tercer lugar, los cursos adoptan un formato flexible para adaptarse a las diferentes necesidades de los participantes. Cada formato es intensivo y fomenta al máximo la interacción entre los participantes.

La experiencia con estos cursos y el contacto diario con los instructores de los mismos, proporcionó unos conocimientos sobre formación y promoción profesional más amplios de lo que cabía esperar en un principio. En los primeros meses del programa existieron insinuaciones, derivadas de afirmaciones de personal docente y administradores, de que las clases podrían estar ocupadas por personas mal preparadas y poco motivadas, de modo que la enseñanza y el aprendizaje quedarían adulterados y no sería posible llevar adelante el programa. Hubo problemas con algunos estudiantes, como sucede en los estudios tradicionales. Como consecuencia, las escuelas aprendieron a dar mejores y más precisas orientaciones en los primeros días de clase cuando las personas se inscribían. Pero la mayoría de los miembros del profesorado entrevistados y consultados estaban impresionados con los estudiantes. Sin embargo, es importante notar que los estudiantes eran, de hecho, un grupo selecto. De los 55.000 miembros de la Federación de Empleados Públicos de New York, tan sólo unos 2.000 han tomado un curso y 450 más de uno. En los centros urbanos más importantes del Estado existe un gran número de personas que empezaron sus estudios posuniversitarios en varios de estos programas.

Uno de los principales beneficios del programa fue ayudar a las facultades que participaron a estar mejor preparadas para enseñar a estudiantes que son menos jóvenes y ya cuentan con una experiencia pro-

(35) Esta experiencia ha sido detalladamente explicada en un artículo de la *Public Administration Review* (vol. 47, núm. 4, julio-agosto de 1987) con el título de «Bridging Management Practice and Theory: New York State's Public Service Training Program», elaborado por Sue R. FAERMAN, Robert E. QUINN y Michael P. THOMPSON.

fesional. Estos estudiantes exigen una mayor conexión entre la práctica profesional y los conocimientos teóricos y conceptos que se les enseñan, de tal manera que obtienen un mayor provecho y rendimiento de estas enseñanzas que los estudiantes tradicionales.

El Programa de Formación del Servicio Público ha proporcionado un gran laboratorio en el que estudiar las necesidades y reacciones de directivos públicos. Una segunda fase de investigación está actualmente en marcha, analizándose el impacto individual y organizacional de esa experiencia educativa. El programa ha tenido ya considerable influencia en el campo de la administración pública y es enseñado en universidades y escuelas universitarias en todo el Estado de New York, y representa un importante modelo para unir las iniciativas de promoción profesional en el campo del trabajo de los directivos y la labor de las facultades universitarias, como complementaria de las diferentes disciplinas profesionales (36).

B) LOS EXÁMENES

El principio fundamental del sistema de mérito es que las personas seleccionadas para ocupar puestos públicos reúnen los conocimientos y aptitudes necesarios para realizar su trabajo eficazmente. Históricamente se ha acudido a la fórmula de los exámenes competitivos, objeto de polémica constante sobre su idoneidad para medir los conocimientos, habilidades y aptitudes relacionados con el trabajo (*knowledge, skills and abilities: KSA*) y su compatibilidad con el principio de igualdad de acceso a los trabajos públicos para todos los sectores sociales. Hoy en día, en busca de esa idoneidad y respeto a la igualdad, se están aplicando y desarrollando una gran variedad de exámenes y pruebas, en las que cada vez tienen más importancia los aspectos psicológicos sobre los culturales y se aplican nuevas técnicas de valoración que ofrecen mayores garantías sobre la idoneidad del candidato para el puesto a desempeñar (37).

(36) Es clarificador para entender la importancia de la formación en la Administración Federal un libro publicado en el año 1984 por la Office of Training de la OPM bajo el título de *Evaluation the Impact of Training*.

(37) En el año 1982 la GAO publicó un excepcional análisis crítico, con propuestas alternativas, sobre los procedimientos de selección, con el título de *Uniform Guidelines on Employee Selection Procedures Should be Reviewed and Revised*.

1. Breve historia de los exámenes de entrada en el Sector público (38)

El primer caso de exámenes formales de entrada en el servicio civil federal se produce en 1877, cuando el Presidente HAYES ordenó su institución en la aduana de la ciudad de New York, a la vista de su notorio y público nivel de corrupción e ineficacia. En aquella época estaba en pleno auge el *spoils system*, y los candidatos a inspectores de aduana pagaban hasta 50.000 dólares por un trabajo cuyo salario real era menor de 2.000 dólares. HAYES era consciente de que los exámenes no iban a resolver los problemas de corrupción, pero al menos garantizaban un mínimo nivel de competencia de los aspirantes, como por ejemplo, saber leer y escribir, cosa que no sucedía siempre antes de 1877.

El siguiente paso fue el nombramiento de Dornan B. EATON por el Presidente HAYES, para preparar un informe sobre el servicio civil británico, considerado el modelo a seguir como sistema de personal en el siglo XIX. Al mismo tiempo que EATON publica su informe (1880), emerge un activo movimiento estatal y federal partidario de la reforma del servicio civil para poder poner fin a la politización propia del *spoils system*. Este movimiento se interesó especialmente por el tema de los exámenes competitivos de entrada como mecanismo para conseguir un servicio civil «neutral», en el que los conocimientos y la competencia sustituyeron la influencia política.

Los exámenes se convirtieron en un elemento permanente del servicio federal tras la aprobación de la Pendleton Act en 1883. Sin embargo, aunque el sistema de mérito establecido por esta Ley seguía el modelo británico los exámenes previstos eran bastante diferentes de los descritos por el informe EATON. Los exámenes británicos tradicionalmente ponían mucho énfasis en los conocimientos teóricos y escolares fundamentados en los expedientes académicos. La estrategia de estos exámenes era coherente con la práctica británica de restringir los nombramientos públicos a graduados universitarios, reforzando así un «cerrado» sistema profesional. En contraste, los exámenes de la Pendleton Act debían ser de «carácter práctico» y tener relación directa con las funciones que deberían ser desempeñadas con posterioridad. Se ponía especial énfasis en las aptitudes y habilidades relacionadas con el trabajo, de modo que el Congreso creó un sistema profesional «abierto» a todos los ciudadanos que desearan competir para

(38) En este punto se sigue la exposición de Steven W. HAYS y RICHARD C. KEARNEY formulada en un artículo («Examinations in the Public Service») publicado en la obra colectiva *Centenary Issues of the Pendleton Act of 1883. The Problematic Legacy of Civil Resource Reform*, editada en 1982 por David H. ROSENBLUM y publicada por Marcel Dekker Inc., de Nueva York.

puestos públicos. Esta preferencia por la apertura fue reforzada por la ausencia de restricciones por razón de la edad o de la clase de personas que desean competir, y por razón del nivel al cual los empleados podrían entrar en el servicio civil («entrada lateral»). Este «grado de apertura y disponibilidad» es el que, en palabras de Paul VAN RIPER, «entonces y aún hoy le distinguen del resto del mundo».

En el momento de su aprobación, el sistema de mérito de la Pendleton Act tan sólo se aplicaba al 10 por 100 de los empleados públicos. Sin embargo, el hecho de que la ley autorizara al Presidente para ampliar o reducir, mediante orden, el número de empleados clasificados, que son los sujetos al sistema de mérito, hizo que, gracias a esta prerrogativa presidencial, el número de empleados clasificados aumentó rápidamente, hasta el punto de que en 1952 el 86,3 por 100 de todos los empleados públicos estaban cubiertos por el sistema de méritos, y, consecuentemente, sujetos a alguna forma de examen. Así, la existencia de bastantes categorías exentas (Escala Ejecutiva; Escalas A, B y C y las tareas de los ejecutivos no profesionales) han hecho que este porcentaje de empleados clasificados haya quedado relativamente estancado desde 1952.

Durante los primeros cincuenta años de la aplicación del sistema de méritos previsto en la Pendleton Act, las normas sobre exámenes prácticos se cumplieron con bastante rigor. La US Civil Service Commission (USCSC) dirigió los programas federales de exámenes de forma extremadamente centralizada, diseñando y administrando los exámenes ella misma. Sin embargo, en 1936, esta práctica fue duramente atacada por el Comité BROWNLOW, un grupo de estudio nombrado por el Presidente ROOSEVELT, para analizar la organización administrativa de la rama ejecutiva. El Comité criticó a la USCSC por fomentar un servicio civil excesivamente especializado, restringido y orientando técnicamente para sobreemfatizar las habilidades técnicas relacionadas con el trabajo en los programas de reclutamiento y examen. Esta crítica sirvió como catalizador para dos cambios significativos en las prácticas de exámenes. Primero, el programa de exámenes, como otras funciones sobre personal, fue *descentralizado* hacia las agencias gubernamentales individuales. Las juntas de examinadores se establecieron en las agencias y se ampliaron sus funciones de reclutamiento y examen. La descentralización pretendía acelerar el proceso de reclutamiento permitiendo a las agencias elaborar los exámenes de acuerdo con sus necesidades y para cubrir sus principales mercados de trabajo (39).

(39) La descentralización y la delegación en la realización de pruebas de selección es objeto de constante preocupación por el legislador y por los especialistas en el tema. Una visión oficial se puede ver en el informe de la GAO de 1982 *Better Guidance is Needed for Determining when Examining Authority Should be Delegated to Federal Agencies*. Y un clarificador estudio doctrinal es el realizado por Toni MARZOTO en la *Review of Public Personnel Administration* (vol. 5, núm. 1, otoño de 1984) con el título de «Delegation of Federal Examining».

Además, la descentralización permitía más flexibilidad en la administración de los exámenes al reducir el número de restricciones procedimentales que se habían de aplicar cuando se actuaba de forma centralizada. Por ejemplo, algunas agencias introdujeron «exámenes abiertos continuos» para la mayoría de puestos administrativos y semicualificados. Así, los solicitantes podían presentar la solicitud y ser examinados para un trabajo en un día, en lugar de tener que esperar hasta que la USCSC señalase la siguiente fecha de examen.

El segundo mayor cambio provocado por el Comité BROWNLOW fue una revalorización fundamental del contenido de los exámenes del sector público. La advertencia del Comité sobre la naturaleza superespecializada de los empleos guió la recomendación de que algunos exámenes fueron diseñados para valorar las habilidades y capacidades generales como opuestas a los conocimientos prácticos. Esta recomendación abrió la puerta para el reclutamiento y examen de los graduados universitarios «sobre la base de sus conocimientos generales e inteligencia para puestos no especificados que estaban pensados para encauzar las oportunidades de los mandos administrativos» (MOSHER). Como respuesta, entre 1934 y 1954 se introdujo una sucesión de exámenes generales para atraer a cualificados universitarios hacia el empleo público. El que más éxito tuvo fue el «Junior Management Assisten» (JMA), que sirvió como principal vehículo para el reclutamiento de universitarios entre 1948 y 1954. Sin embargo, a pesar de su largo servicio, el JMA nunca fue muy eficaz para cubrir las diversas necesidades de las agencias federales. La principal causa de su ineficacia no reside en el examen en sí mismo, sino en la renuncia de las agencias para reclutar generalistas sólo a través del JMA. Muchas agencias sólo utilizaron el JMA para unas pocas categorías de los puestos, y desarrollaron exámenes más especializados para reclutar graduados universitarios con diferentes grados de especialización (gestión, ciencia política, ingeniería, etc.).

Después de revisar su programa de reclutamiento universitario, la USCSC introdujo el «Federal Service Entrance Examination» (FSEE) en 1955. Este «Examen de Entrada en el Servicio Federal» pretendía estimular el reclutamiento y la selección de generalistas y aumentar las oportunidades de movilidad proporcionando una oportunidad única de entrada en el servicio civil. Porque fue concebido para servir como un instrumento «común» o («universal») de examen, ya que el FSEE medía la inteligencia general y las habilidades verbales y cuantitativas. Así pues, el examen fue concebido para reclutar graduados universitarios con independencia de sus campos académicos de especialización. Esto permitió a la USCSC poner en marcha su primer esfuerzo «sistemático» de reclutamiento en las escuelas y facultades universitarias. Como un paso más en la mejora del reclutamiento de universita-

rios la USCSC también propagó el uso de los *exámenes separados* y de las *certificaciones selectivas*. Los exámenes separados permitieron a las agencias ordenar y seleccionar a los solicitantes sobre la base de sus credenciales educacionales, antes que por la experiencia, cartas de recomendación y similares. La certificación selectiva permite a las agencias solicitar a los registros generales del servicio civil candidatos que posean una educación particular o unas experiencias especiales. Durante los veinte años de su instauración el FSEE ha servido como vehículo de reclutamiento para todos los nombramientos del nivel medio del servicio civil. Sin embargo, irónicamente, el examen fue duramente criticado en los años sesenta, alegando que no estaba suficientemente relacionado con los trabajos. De modo que fue reemplazado por el «Professional and Administrative Career Examination» (PACE) en 1974. El PACE es muy parecido al FSEE en contenido y propósitos, dado que es un examen universal de aptitud que es utilizado para seleccionar a los solicitantes para una amplia gama de puestos administrativos y profesionales. La mayor diferencia entre el PACE y su predecesor es que el nuevo examen intenta medir tanto las realizaciones profesionales como las aptitudes generales. Para cumplir este propósito el examen está compuesto por varias secciones sobre materias como lectura, compresión, vocabulario, el uso de analogías y sinónimos, secuencias lógicas y matemáticas. Poco después de su instauración el PACE comenzó a atraer amplias críticas por su «inclinada» naturaleza cultural (40). Debido a estos ataques, se inició una investigación analizando sus efectos en las minorías que pretendían acceder a los empleos públicos. Los resultados de esos estudios demostraron una importante desviación del PACE en relación con las minorías, de hispanos, negros y mujeres que quedan claramente discriminados. Por ello, el PACE se ha dejado de aplicar con carácter general desde 1982, y en este momento est  abierta la polémica entre los partidarios de un tipo de examen de carácter universal y los defensores de exámenes mucho más relacionados con el trabajo o actividad profesional a desarrollar.

2. Guías sobre los procedimientos de selección de empleados

En 1976, se redact  la «Uniform Guidelines on Employee Selection Procedures», elaborada conjuntamente por la Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo (*Equal Employment Opportunity Commission: EEOC*), la USCSC (actual OPM) y los Departamentos de

(40) En diciembre de 1984 la GAO ha publicado un informe sobre las consecuencias de la supresión del PACE y la necesidad de buscar fórmulas alternativas: *Appointments to Professional and Administrative Career Positions*.

Trabajo y Justicia. Fue el resultado de quince años de discusiones entre las agencias federales y de intentos frustrados de crear procedimientos que normalmente aportaron más confusión que claridad. Finalmente, en 1978, las guías fueron formalmente redactadas completando un proceso que por fin establecería una política gubernamental uniforme en materia de empleo.

Las Guías Uniformes son la pieza central de las reglas sobre procedimientos de selección aplicables tanto en el sector privado como en el público. Lógicamente abarca todas las agencias federales, así como las estatales y locales con más de quince personas o perceptores de ayuda federal. Y se aplica el mismo concepto al sector privado que al público: si existen quince o más trabajadores contratados durante veinte semanas al año, o si tienen alguna clase de contrato o subcontrato gubernamental, deben cumplir también con las Guías Uniformes.

El ámbito de las Guías Uniformes es muy amplio. Cubre todos los procedimientos utilizados para realizar «decisiones sobre empleo». Esto incluye, por ejemplo, la forma de las solicitudes, los requisitos mínimos de las solicitudes, cualquier clase de test, revisiones de la experiencia y formación pasadas, entrevistas orales o escritas, e incluso las revisiones de la actuación de alguien contratado a prueba. También es importante añadir, como los tribunales han reiterado, que las decisiones sobre empleo incluyen mucho más que el proceso de reclutamiento y la contratación. Una decisión sobre empleo incluye decisiones sobre retención, promoción, separación o despido, revisión del trabajo y sobre la formación. Como ha dicho Robert ELLIOT, «siempre que un empleado es seleccionado en lugar de otro, ésta es una decisión de selección».

Las Guías Uniformes detallan los criterios mínimos de validez, explican las diferentes formas de validez y exponen los requisitos de los documentos para demostrar la validez.

Sin duda alguna el «corazón» de las guías lo constituye el concepto de «efecto desfavorable» (*adverse impact*). Cuando en un proceso de selección para un trabajo particular o para un grupo de trabajos resulta que en la selección de los miembros de cualquier grupo social, étnico o sexual existe una proporción menor que la de los miembros de otros grupos, se dice que este proceso tiene *adverse impact*. Se considera que existe *adverse impact* cuando se infringe la llamada regla del 80 por 100. Según esta regla si la proporción de selección para cualquier grupo es menor de un 80 por 100 de ésta para otros grupos, esto es una evidencia del *adverse impact* en el proceso de selección. Esto no significa que el proceso de selección no pueda ser usado, pero debe ser corregido si viola la regla del 80 por 100. Se produce un cambio esencial en la «carga de la prueba» en el proceso legal que rodea a las selecciones. Si existe *adverse impact* la carga de la prueba se cam-

bia a la organizaci3n para defender y demostrar que existen razones válidas para ese resultado y que no existe ningún intento de discriminaci3n. Si no existe *adverse impact*, entonces la carga de la prueba corresponde al individuo «no seleccionado», que debe probar el intento de discriminaci3n.

La interpretaci3n de las Guías Uniformes ha sido ya reenfocada por la Corte Suprema de diferentes maneras. Por ejemplo, la Corte Suprema fall3 en 1976 (*Washington v. Davrs*) que un test utilizado por la Academia de la Policía del Distrito de Columbia era válido aunque los negros lo suspendieron cuatro veces más que los blancos. La Corte dej3 clara una excepci3n para las guías, en cuanto a contenido, afirmando que aunque las guías asesoren sobre el criterio de validez, pueden reconocerse tres modos diferentes de establecer la validez de un test: criterio, contenido y construcci3n. Y en 1979 la Corte Suprema estableci3 otro precedente en el caso de *US v. South Carolina*. En este caso, se confirm3 la sentencia de un tribunal inferior en cuanto al uso de un test elaborado por una corporaci3n nacional examinadora para las decisiones sobre la selecci3n de maestros de escuela. Aunque existía *adverse impact*, la Corte sentenci3 que no existía intenci3n de discriminar y que se habían seguido los procedimientos sobre validez adecuados (41).

3. Los exámenes

Existen dos clases de exámenes: juntos y separados (*assembled and unassembled*). Los últimos son tradicionalmente utilizados para puestos profesionales o directivos; principalmente consisten en una amplia revisi3n y evaluaci3n del historial del candidato. Muchos candidatos profesionales han demostrado ya su validez. Los médicos necesitan una autorizaci3n estatal para practicar la medicina; los abogados no pueden ejercer si no han aprobado el examen estatal de abogados. Es obviamente innecesario que la Administraci3n duplique los exámenes; y en ocasiones incluso est  prohibido. Así, el Congreso ha ordenado a la OPM no ofrecer exámenes escritos para puestos legales. Estos exámenes *unassembled* podrían asimilarse a nuestros concursos de méritos.

Los exámenes *assembled* son mucho más comunes: en ellos los individuos son examinados para ver si tienen las capacidades necesarias para ejercer las funciones de un puesto o trabajo concreto. Existen tres variedades de exámenes: escritos, orales y prácticos. Los más comunes

(41) Al informe de la GAO a que hemos hecho referencia en la nota 37 se han sumado una multitud de estudios sobre el respeto al principio de igualdad y el *adverse impact*. En esta línea es representativo el estudio de Donald E. CROWLEY sobre «Selections Tests and Equal Opportunity. The Court and the EEOC», publicado en la revista *Administration and Society* (vol. 17, núm. 3, de noviembre de 1985).

son los exámenes escritos, por ser los más fáciles de realizar en las grandes poblaciones con muchos candidatos. Los exámenes prácticos son necesarios cuando deben demostrarse habilidades específicas, como mecanografiar o conducir camiones. Los exámenes orales son apropiados cuando es necesario demostrar capacidad de relación interpersonal para ocupar el puesto y/o el puesto es de tal nivel de sofisticación que no resulta proporcionado (coste-efectividad) crear un examen escrito especial para él. A veces los exámenes se realizan en dos partes (la parte oral o práctica sólo la realizan los candidatos que hubieran pasado la parte escrita). En estos casos el proceso de puntuación se encuentra proporcionalmente dividido; por ejemplo, el 70 por 100 de la puntuación para el examen escrito y el 30 por 100 para el oral. Dado que la realización de exámenes es muy cara, tan sólo las grandes administraciones o las ricas, como el gobierno federal o las ciudades y estados más importantes, pueden conseguir los equipos de psicólogos, consultores y demás expertos y medios necesarios para desarrollar y mantener un sistema examinador completo. Consecuentemente, muchas administraciones contratan firmas privadas de examinadores para desarrollar sus exámenes, analizar los resultados y evaluar la efectividad de los sistemas de exámenes.

Los exámenes son el pilar real del proceso de empleo en el servicio público. De los cerca de dos millones de personas que aspiran anualmente a un empleo federal, entre el 50 y el 60 por 100 de ellos realizan exámenes escritos. Aunque alrededor del 60 por 100 de todos los candidatos aprueban el examen escrito, la probabilidad de conseguir trabajo es mucho menor. El caso del antiguo examen federal PACE es ilustrativo. Entre 200.000 y 300.000 solicitantes competían anualmente por 15.000 puestos de trabajo. Alrededor del 40 por 100 de los solicitantes estaban en el área metropolitana de Washington DC, donde correspondían unos 2.000 puestos. Para conseguir un trabajo en Washington había que estar entre el 3 por 100 de los mejores candidatos o derrotar por 40 a 1 a los restantes. Y a veces es imposible entrar como sobrante; por ejemplo, en el caso del examen para los funcionarios del Servicio Exterior. Este examen anual, ofrecido durante años por el Departamento de Estado, ha sido casi un ritual para muchos universitarios que estaban interesados en trabajar en el extranjero como funcionarios del Servicio Exterior. El número de aspirantes normalmente era de 20.000 a 25.000 para 200 puestos como máximo. El Departamento de Estado utiliza el examen escrito para seleccionar unos 1.000 candidatos que son entrevistados y examinados de nuevo.

En los últimos cinco años, como el nuevo empleo en el gobierno federal ha disminuido o se han reducido los esfuerzos como consecuencia de las inclinaciones presidenciales a congelar las contrataciones, los registros federales de candidatos que han aprobado los exá-

menes pero no han sido contratados han crecido hasta desbordarse. En el caso del PACE, la respuesta fue suspenderlo y ofrecerlo sólo semianualmente y sólo sobre unas bases irregulares. Irónicamente, la muerte golpe  el examen PACE cuando en 1980, como resultado de un decreto consentido firmado por la OPM en una solución extrajudicial en relación con un juicio en el que se alegaba discriminación. En el juicio promovido por LUEUANO et al. se alegaba que el PACE no había valorado correctamente y que producía un *adverse impact* (regla del 80 por 100) en los negros e hispanos. Mientras que la OPM rechazó estas alegaciones, estuvieron de acuerdo en favor de suspender el PACE por un período de cuatro años en favor de un examen más específicamente ocupacional. Jay M. SHAFRITZ ha rebautizado irónicamente el área de exámenes de empleo como el «Triángulo de las Bermudas» de la gestión de personal.

Mientras que no existen límites legales para el uso personal de exámenes, todos los instrumentos de examen pueden ser cambiados por un efecto discriminatorio. El éxito laboral es una materia compleja y no atribuible generalmente a un solo factor. Para asegurar la conexión con el trabajo las organizaciones deben identificar los criterios apropiados que «contribuyen» al éxito del trabajo y que aseguran que cualquier clase de examen es utilizado cuidadosamente para medir esos criterios. Los responsables de la preparación de exámenes no pueden escoger, pero el desarrollo de sus técnicas examinadoras debe realizarse teniendo en cuenta que deben ser defendibles ante los tribunales.

La utilidad, economía y equidad de la selección de individuos para el servicio público utilizando exámenes objetivos es obvia. Aunque el proceso examinador en sí mismo plantea muchos problemas. Las críticas mantienen que los exámenes escritos son los más imperfectos pronosticadores sobre la realización de un trabajo. La complejidad de la buena realización de un trabajo implica muchas variables (calidad de la supervisión, adecuación de la formación y de la orientación, motivación, condiciones de trabajo, relaciones entre los compañeros y condicionamientos ambientales, entre otras) y cualquiera de ellas puede superar en importancia las habilidades cognoscitivas que son evaluadas en los exámenes escritos. Aun cuando se acepte como hecho que los exámenes escritos son procedimientos acertados y equitativos, se est  confrontando el proceso de examen con la tendencia a discriminar a aquellos candidatos mejor cualificados de acuerdo con sus propios criterios. Simplemente, los candidatos con puntuaciones más bajas tienen más probabilidades de ser contratados que aquellos que han obtenido puntuaciones superiores. La principal razón es el retraso inherente, durante varios meses, entre la realización del examen y la proposición de un trabajo a realizar. En el período de «interinidad» aquellos candidatos que tienen la oportunidad de encontrar otro trabajo lo hacen.

Como es de esperar aquellos a los que se les ofrece otros trabajos son los candidatos que han obtenido puntuaciones más altas.

Ha sido ampliamente admitido que los exámenes escritos son un procedimiento de selección imperfecto. Mientras se puede mantener la ficción de que todo el mundo puede ser tratado de forma igualmente injusta por el proceso de examen, el problema de los prejuicios culturales no aparece (42). Pero cuando la ficción se rompe en relación con la igualdad de oportunidades de empleo, se puede afirmar que los exámenes injustos para todos son más injustos para unos cuantos. Existen tres clases de desviaciones que pueden afectar negativamente a las minorías: el contenido del examen, el ambiente del examen y el uso del examen.

El contenido del examen ha sido objeto de un intenso análisis en los últimos años. Los efectos para contrarrestar la discriminación cultural ha llevado, por ejemplo, a incluir en los exámenes de lectura pasajes de autores minoritarios o sobre grupos minoritarios. Sin embargo, un posterior trabajo de los psicólogos ha llevado a la conclusión de que el contenido del examen (salvo en los casos donde los conocimientos sobre aspectos culturales e históricos son objeto de examen) que no marcan una gran diferencia.

El potencial problema con el ambiente es más grande. Aunque la investigación en esta área ha sido escasa, las indicaciones iniciales son que factores como la raza del examinador, la distancia viajada hasta el lugar del examen y la recepción en el centro examinador pueden tener un *adverse impact* en las minorías. De modo que muchas variables no estudiadas aún pueden influir de diferentes formas en cosas como la personalidad, la motivación, la percepción de las comparaciones entre los candidatos, la percepción de las posibilidades de éxito o la relación con el examinador o con el lugar del examen.

Como ya se ha dicho, el uso ha sido la principal fuente de desviaciones. Desde que la Corte Suprema resolvió en el caso GRIGGS (1971), la conexión con el trabajo se ha convertido en requisito imprescindible. El proceso para asegurar la aplicación correcta de los resultados del examen es la *validación*.

4. *El proceso de validación de los exámenes*

Al igual que existen diferentes clases de exámenes existen también diferentes métodos de valorar su idoneidad para medir lo que preten-

(42) Hay una amplia gama de estudios sobre sistemas alternativos a los exámenes. En el año 1980 la OPM publicó un *Alternative Selection Procedures*. Y en el año 1986 destaca un artículo de Christopher DANIEL con el título de «Science System or Hunch: Alternative Approaches to Improving Employee Selection», publicado en la *Public Personnel Management* (vol. 15, núm. 1, primavera de 1986).

den medir. El proceso de recopilaci3n de datos para evaluar los exámenes es calificado como validaci3n (*validation*). Las clase más comunes de validez de los exámenes son en funci3n del contenido, del criterio y de la construcci3n. Adicionalmente, el término «aspecto de validez» (*face validity*) debe diferenciarse y examinarse en funci3n de su propia importancia (43).

En principio, es importante notar que los conceptos de validez mencionados están relacionados entre sí, aunque pueden ser examinados como factores separados. De hecho, los psic3logos educacionales generalmente insisten que una revisi3n completa de cualquier examen debe necesariamente examinar los tres tipos de validez.

La validez del contenido quiere decir que las preguntas del examen están directamente relacionadas con los deberes y responsabilidades de los puestos. Pero  c3mo puede alcanzar un examen un contenido válido? Antes de elaborar el examen, el personal o los técnicos en el examen deben descubrir las aptitudes requeridas para la realizaci3n del trabajo. Existen diversas maneras de conseguir esta informaci3n: 1) a partir de la secci3n que describe los conocimientos, aptitudes y habilidades del trabajo o clase de trabajo; 2) entrevistando a los responsables de la supervisi3n de los trabajos para los cuales es elaborado el examen; o 3) mediante el análisis del trabajo. Un análisis del trabajo es semejante a la clasificaci3n de un puesto en el que el técnico va a la organizaci3n para hablar y observar a las personas presentes en el trabajo. A partir de estos datos el técnico puede indentificar los elementos de un puesto para el cual deberán ser escritas las preguntas. En definitiva, un mecanismo examinador tiene un contenido válido si es desarrollado para medir los rasgos específicos necesarios para un trabajo, por ejemplo, entre varios puestos relacionados. Está generalmente admitido que, si el área de conocimientos objeto del examen est  bien definido con un amplio consenso en cuanto a los límites del campo y su importancia, la validez del contenido es un importante aspecto de la validaci3n. Aunque también puede existir acuerdo en la aplicaci3n de validaciones paralelas del contenido que son comúnmente aceptadas, bien definidos los campos de conocimiento y bien definidos los trabajos. Pongamos, por ejemplo, que un determinado puesto de trabajador social requiere hablar con fluidez el español. Un examen de contenido válido sobre el conocimiento del español puede ser uno

(43) Sin duda alguna el tema de la validaci3n es uno de los puntos más conflictivos en relaci3n con las pruebas de selecci3n, y acaba siendo una garantía imprescindible sobre la adecuaci3n e idoneidad del acceso y de la promoci3n. Por ello se est  produciendo un interesante debate sobre la necesidad de reconvertir y propagar los centros de valoraci3n de la validez (*Assessment Center Validity*). Al respecto es muy representativo el estudio de Dorothy F. OLSHKI y Robert E. CUNNINGHAM titulado «Establishing Assessment Center Validity: An Examination of Methodological and Theoretical Issues», publicado en la *Public Personnel Management* (vol. 15, núm. 1, primavera de 1986).

de los diferentes exámenes sobre vocabulario específico, lenguaje y conocimientos escritos necesarios para el puesto.

La validez sobre el criterio afecta a otra clase de cuestiones. Esencialmente, se intenta comparar el examen con ciertas variables externas que son asumidas como características de la conducta en cuestión. Esto suena complicado, pero realmente supone realizar una predicción indirecta sobre el éxito futuro. Supongamos, utilizando el ejemplo del trabajador anterior, que buscamos seleccionar un trabajador que pueda aprender español en un período de dos o tres años. Debemos utilizar un examen de aptitud de lenguaje que mida la capacidad individual para aprender idiomas. En la actualidad esta clase de examen realiza una predicción sobre la posibilidad individual de éxito en la adquisición de una lengua extranjera midiendo la capacidad de memoria, la facilidad de palabra y la capacidad de organización mental que son los pronosticadores del éxito en el aprendizaje de idiomas.

La validez sobre el criterio se diferencia del tiempo y objetivos que concurren en la validez que afecta al presente, ya que aquélla está centrada en el futuro. La validez puede implicar un examen futuro para personas que ya están realizando con éxito un trabajo. Todos los afectados podrían ser valorados independientemente por sus supervisores en relación con la ejecución de su actual trabajo. Entonces las puntuaciones de los exámenes y las valoraciones deberían ser correlativas. Si los mejores trabajadores también obtienen las mejores puntuaciones en los exámenes, entonces se puede decir que los exámenes tienen validez concurrente.

La validez pronosticadora podría buscar una similar correlación, pero implicaría un intervalo de tiempo. Un examen puede ser dado a todos los candidatos y más tarde sus puntuaciones pueden ser contrastadas con su actuación para ver que tan acertadas fueron las puntuaciones en predecir el éxito.

Estos dos enfoques de la validez del criterio, el predictivo y el concurrente, tienen inconvenientes. La validez concurrente tiene dos problemas en particular. Primero, si las decisiones de empleo previas reflejan prácticas discriminatorias, la validación de los resultados puede ser distorsionada por examinar un grupo de «empleados erróneos». La dificultad tiene que ver con el factor tiempo de la experiencia. Puede ser que la primera variable examinada sea validada por los trabajadores experimentados. Sin embargo, algunas aptitudes sólo pueden adquirirse por la experiencia. Consiguientemente, las aptitudes basadas en la experiencia no pueden ser un factor esencial para entrar. La validez concurrente es más una ayuda para el diagnóstico de las condiciones existentes que para predecir una conducta futura.

Por contra, la validez predictiva puede proporcionar unas certeras distinciones sobre la futura actuación, pero, desafortunadamente, mu-

chas organizaciones no pueden conseguirlo por las condiciones de sus problemas organizacionales o gastos. Es difícil, siendo realistas, esperar que muchas administraciones establezcan un programa de exámenes, contratar a un grupo completo de candidatos, colocarlos y esperar un año o más para evaluar que tan acertadas han sido las predicciones del éxito. Y ya algunos administradores están haciendo lo necesario para responder o anticiparse a los apremios judiciales.

La validez de la construcción implica el examen de los rasgos básicos o de los factores medidos para un examen. Este es un paso importante para recopilar un proceso de examen válido pero que necesita una evaluación profunda y bastante teórica. Aunque es importante entender por qué el examen es medido, el énfasis de los datos ha recaído sobre la validez del contenido y del criterio, que son las medidas más directas como han sido los resultados del examen.

Un cuarto tipo de validez, *face validity*, no es una verdadera medida de la validez. Es simplemente un indicativo del examen, de su apariencia; es adecuado, por ejemplo, aparentar medir que pretender medir la perspicacia del realizador del examen. *Face validity* es una medida de la adecuación, de la aceptación global o de la legitimidad del examen. Posiblemente el aspecto más importante de la *face validity* es su poder. Sin embargo, no es una verdadera medida estadística de un examen: puede hacer que un examen válido aparezca válido, o a la inversa, provocar que los realizadores del examen tengan una considerable ansiedad e incredulidad sobre la validez de un examen.

Estas aproximaciones sobre la validación afectan al corazón del proceso de selección. Abundan los problemas psicológicos y estadísticos, pero las Administraciones han reducido todas sus preguntas a una:   puede ser ratificado por un Tribunal de Justicia? Antes los exámenes eran simplemente un problema técnico o administrativo del Departamento de personal, pero ahora conciernen también a los Tribunales de Justicia. El avance de la Ley de 1972 sobre Igualdad de Oportunidades en el Empleo es establecer recursos legales para eliminar actos de discriminación en la contratación, cometidos, oportunidades de promoción o cualesquiera otros requisitos o condiciones de empleo. Teóricamente, no existe un conflicto inherente entre un programa de selección de méritos y las normas sobre la igualdad de oportunidades en el empleo. Cada selección debe realizarse con independencia de la raza, color, religión o sexo. No existe ninguna norma estableciendo cuotas o contrataciones compensatorias, aunque los tribunales conservan la potestad para imponer soluciones en los casos comprobados de discriminación. La realidad es, naturalmente, bastante diferente (44).

(44) En este punto se ha seguido la exposición de SHAFRITZ en la *op. cit.*, pp. 171 a 175.

REFLEXION FINAL

A lo largo de toda la exposición se ha tratado de enlazar la generación y evolución de los conceptos e ideas configuradores del principio de carrera con el marco histórico que nos acercaba al porqué y para qué de cada proceso. Ello nos ha permitido constatar que la estabilidad, la promoción, la movilidad y la retribución justa son elementos sustanciales de la carrera que han tenido un tratamiento normativo asistemático y disperso hasta la reforma del Presidente CARTER en 1978. Y que los motores de su evolución han sido principalmente tres. Primero, acabar con la corrupción en la Administración Pública, que ha sido una constante impulsora de todo movimiento de reforma: desde la promulgación de la Pendleton Act en 1883 (tras el asesinato del Presidente GARFIELD por una persona desairada que se creía con derecho a un cargo como prebenda a determinados servicios), que ponía fin a la fase del *spoils system*, hasta la promulgación de la Civil Service Reform Act de 1978, tras el grave escándalo del Watergate, que no sólo supuso la caída del Presidente NIXON, sino que puso de manifiesto hasta qué punto el aparato burocrático podía ser usado con impunidad para fines partidistas o particulares (en la investigación se descubrió que todos los altos burócratas tenían en su cajón un libro muy especial: el denominado *Malek Manual*, en el que se hacía una exposición detallada de todas las técnicas a seguir para deshacerse «legalmente» de todos los funcionarios poco sumisos o conflictivos). En segundo lugar, la progresiva implantación con todas sus consecuencias del principio de igualdad; lo que ha hecho que el modelo americano se configurara como «abierto» frente al «cerrado» británico y continental, y que tanto el acceso como la promoción se conciban como la búsqueda de la persona idónea para desempeñar cada puesto, sin que diferencias culturales, sociales o raciales puedan desvirtuar ese principio (recordemos la supresión del PACE, el caso GRIGGS o la teoría del *adverse impact*). Y, en tercer lugar, la búsqueda de la eficiencia teniendo siempre como referencia el sector privado; toda la teoría del *management* en el sector público va a remolque de las innovaciones y cambios que se generan previamente en el sector privado. Y, a partir de los años cincuenta, hay que añadir un cuarto factor: la proliferación de centros públicos y privados de formación y la receptividad de las Universidades para incorporar programas sobre «Public Administration», convirtiéndose en unos importantísimos centros de formación y reclutamiento (recordemos que en Estados Unidos hay más Universidades que en toda Europa). Todos estos factores contribuyen a explicar la constante situación de cambios a que está sometida una función pú-

blica, que cada vez debe ser m3s sensible a la evoluci3n del modelo de sociedad en que est3 inserta.

En estos momentos, a diez a1os de la reforma CARTER y cuando la «era REAGAN» toca a su fin —sus efectos ya se ver3n— nos encontramos con que la Administraci3n americana se enfrenta a un reto hist3rico: superar el mayor d3ficit p3blico de toda su historia en la recta final hacia el a1o 2000. Ello hace que los te3ricos se est3n planteando ya cu3l debe ser el modelo de Administraci3n P3blica que, sin incrementar los costes, pueda hacer frente al progresivo aumento de prestaci3n de servicios. Por ello, ha empezado un proceso de revisi3n que debe conducir a un nuevo modelo de *Public Management* (45) y a una redefinici3n del actual *Career Service* (46).

(45) Existen dos art3culos especialmente interesantes que abordan el futuro del Public Management. El primero es obra de Patricia W. INGRAHAM y Carolyn R. BAN, publicado en la *Public Administration Review* de marzo-abril de 1986, y lleva por t3tulo «Models of Public Management: Are They Useful to Federal Managers in the 1980s?»; como alternativa proponen lo que denominan *Public Service Model*. Y el segundo es de Ted KOLDERIE, tambi3n publicado en la *PAR*, pero de julio-agosto de 1986, y lleva por t3tulo «The Two Different Concepts of Privatization»; el autor propone un nuevo concepto de «privatizaci3n» que combine la equidad en la prestaci3n de servicios con la competici3n en su producci3n.

(46) Para entender la etapa Reagan contamos con dos art3culos de dos de los m3s prestigiosos expertos en *Public Administration*. Ellos son Charles H. LEVINE, «The Federal Government in the Year 2000: Administrative Legacies of the Reagan Years» y Bernard ROSEN, «Crises in the U. S. Civil Service», ambos art3culos han sido publicados en la *PAR* (vol. 46, n3m. 3, de mayo-junio de 1986). Y en el campo de las propuestas de futuro podemos citar tres art3culos publicados en *The Bureaucrat*: uno de O. Glenn STAHL y James J. MCGURRIN, «A True Career Service», publicado en la primavera de 1987, y es continuaci3n de otro publicado un a1o antes con t3tulo de «Professionalizing the Career Service»; el segundo es de Harold H. WILLIAMS, «In Search of Bureaucratic Excellence», publicado en la primavera de 1986, y el tercero es de James A. OGILVY, «Scenarios for the Future Governance», publicado en el invierno de 1986.

ANALES

DE LA

REAL ACADEMIA

DE CIENCIAS MORALES

Y POLITICAS

MCMLXXXVII
NÚMERO 64

SUMARIO

	<i>Página</i>
I. POLITICA Y DERECHO	
LUIS DIEZ DEL CORRAL: Variaciones en la fama de Tocqueville.....	7
GONZALO FERNÁNDEZ DE LA MORA: El ironismo de d'Ors.....	13
LUIS SÁNCHEZ AGESTA: La reciente orientación parlamentaria de los regímenes ibero-americanos	39
JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: Justicia y política	55
II. CIENCIAS SOCIALES	
LAUREANO LÓPEZ RODÓ: Relaciones con la Santa Sede del Gobierno del almirante Carrero.....	71
MANUEL ALONSO OLEA: El trabajo por cuenta ajena. Su consideración jurídica, social y económica en la encíclica «Laborem exercens».....	95
PRIMITIVO DE LA QUINTANA LÓPEZ: Consideraciones sobre la violencia	107
FERNANDO GARRIDO FALLA: La libertad de cátedra	141
III. ECONOMIA	
JOSÉ MARÍA DE AREILZA: Después de la cumbre de Islandia	153
JUAN VELARDE FUERTES: Informe sobre Chile.....	163
IV. FILOSOFIA SOCIAL	
ANGEL GONZÁLEZ ALVAREZ: El arte y el humanismo.....	189
MARCELO GONZÁLEZ MARTÍN: La violencia en el Antiguo Testamento.....	205
VÍCTOR GARCÍA HOZ: Condiciones de la educación en una sociedad confusa	221
JOSÉ LUIS PINILLOS: Qué es psichistoria.....	243
ALFONSO LÓPEZ QUINTÁS: La manipulación del hombre a través del lenguaje	257
OLEGARIO GONZÁLEZ HERNÁNDEZ DE CARDEDAL: La jerarquía eclesiástica ante Unamuno. Reflexiones a los cincuenta años de su muerte	277
V. VIDA ACADEMICA	
JOSÉ MARÍA DE AREILZA: Necrología (Manuel Díez Alegria)	291
Recepciones Académicas.....	295
Noticiero Académico.....	297
Disertaciones	299

