

II.-EXTRANJERO

ALGUNOS ASPECTOS DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO EN EL BRASIL Y PUERTO RICO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. 1. *Objeto de este trabajo.*—II. ORGANIZACIÓN DE LAS AGENCIAS DE PERSONAL: 1. *Antecedentes legales.* 2. *Ubicación de las Oficinas de Personal.* 3. *Organización de las Oficinas de Personal Público.*—III. CLASIFICACIÓN Y RECLUTAMIENTO: 1. *Algunos datos de la Clasificación de Cargos en Puerto Rico y el Brasil.* 2. *El Plan de Sueldos.* 3. *Reclutamiento.* 4. *Selección.*—IV. CONCLUSIONES: 1. *Sugerencias para la Organización de la Oficina, Clasificación y Reclutamiento en un Sistema de Personal Público para Bolivia.* —V. BIBLIOGRAFÍA.

NOTA PRELIMINAR

El Gobierno de la Revolución Nacional acaba de organizar un Comité de Administración Pública (D. S. 3.921 de 30 de diciembre de 1954), encargado de redactar la Ley de Servicio Civil y estudiar la reorganización de la rama ejecutiva en Bolivia.

Al mismo tiempo, concluyen, en momentos de escribirse estas líneas, los acuerdos preliminares para crear una Escuela de Administración Pública, que funcionará en esta Universidad con la cooperación de la «Foreign Operations Administration» de Estados Unidos de Norteamérica.

Directamente vinculado con estos hechos auspiciosos y como una contribución a los estudios de la administración de personal público, entrego a la imprenta este pequeño trabajo, que fué escrito para un Seminario de Problemas de la Administración de Personal que dirigió el año pasado el doctor Eugenio Velásquez Martín en la Escuela de Administración Pública de Puerto Rico.

La Paz, abril de 1955.

I.—INTRODUCCIÓN.

1. *Objeto de este trabajo.*—Resultaría ocioso referirse a la importancia de la Administración de Personal Público y de la necesidad de perfeccionar constantemente los organismos encargados de aplicar sus Reglamentos, que ha pasado al dominio de la convicción de los administradores y del público en general. Por tanto, entraremos de lleno al objeto principal de este estudio, que será un breve esbozo comparativo de algu-

nos aspectos del sistema de personal público vigente en Puerto Rico y Brasil, tratando de descubrir los problemas que surgen más frecuentemente en su aplicación, con la esperanza de que la grande experiencia de estos dos países pueda, en su oportunidad, aprovecharse en Bolivia.

Seguiremos en la exposición el mismo orden que siguen las Conclusiones de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Administración de Personal (1).

II.—ORGANIZACIÓN DE LAS AGENCIAS DE PERSONAL.

1. *Antecedentes legales.*—De hecho, la implantación de un Sistema de Mérito, superando la etapa del «spoils system», «pistolazo» o «favoritismo» (2), eleva la función pública al rango de una verdadera carrera profesional, por las garantías que ofrece para la permanencia y ascenso de los servidores públicos.

Aun cuando en Puerto Rico y en el Brasil existen muchos intentos y disposiciones legales anteriores, la aplicación del sistema de personal se inició prácticamente con la Ley número 345 de 12 de mayo de 1947 y la Ley número 248 de 28 de octubre de 1936, varias veces enmendadas. Bolivia no ha establecido todavía un verdadero sistema de personal público y las disposiciones que rigen a los funcionarios se hallan dispersas en multitud de Leyes y Reglamentos.

2. *Ubicación de las Oficinas de Personal.*—¿Dónde colocar el organismo encargado de poner en marcha un sistema de personal público? ¿Qué autoridad debe serle conferida? ¿Qué grado de independencia?

La Agencia, División u Oficina encargada de dirigir un programa organizado de Administración de Personal debe estar, sin duda, cerca del Ejecutivo y directamente dependiente de él, como en Puerto Rico, o integrando un organismo amplio de ayuda y asesoramiento (staff) del Presidente de la República, como en el Brasil, donde forma parte del DASP (Departamento Administrativo de Servicio Público).

Este criterio es el que prevalece hoy, aunque en buena doctrina no es posible establecer conclusiones de validez general en este punto, especialmente cuando una Agencia de Personal, dependiente de uno de los Ministerios, también ha funcionado satisfactoriamente en Inglaterra y otros países.

El mencionado Seminario de las Naciones Unidas prefirió la dirección

(1) Esta Conferencia se reunió en Headquarters, New York, entre el 31 de octubre de 1950 y el 30 de enero de 1951.

(2) No obstante la reconocida conveniencia de unificar la terminología, en el presente trabajo se emplearán indistintamente palabras técnicas en español, inglés y portugués, sobre todo cuando no se consiga una traducción satisfactoria.

centralizada del Sistema de personal, aunque su ejecución misma puede, sin inconveniente, descentralizarse de acuerdo con las circunstancias.

Para Bolivia se proyectó, en 1949, una Oficina de Personal, y la Misión Keenleyside, destacada a Bolivia por el Departamento de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, recomendó «un Consejo Nacional de Servicio Público, no político, con personal especializado, nombrado por el Presidente y directamente responsable ante él», con un Presidente y cuatro representantes: de los ingenieros, comerciantes, universidades y empleados públicos (3).

Naturalmente, la independencia de las influencias políticas es indispensable para organismos de esta clase, si bien se acepta, y casi siempre su Director ejecutivo es designado por el Presidente de la República (Gobernador en Puerto Rico), con anuencia del Senado y por un término que fluctúa entre cuatro y seis años, pero se reconoce el contenido esencialmente técnico de la Agencia y su Junta asesora. Es por eso que en este punto me atrevo a señalar una falla en la recomendación para Bolivia, que aconsejó representantes de diversas actividades del país, a pesar de que al Consejo le corresponderían labores técnicas de investigación y asesoramiento y de revisión de las resoluciones del Director de la Oficina de Personal. Sin embargo, el Informe Keenleyside lleva también la firma del eminente profesor Albert Lepawsky.

3. *Organización de las Oficinas de Personal.*—Es claro que la estructura del organismo central es básica para la marcha de todo sistema de personal. A continuación examinaremos someramente dicha organización en el Brasil y Puerto Rico, que podrían inspirar las decisiones que tome al respecto el legislador boliviano.

En el Brasil, la Ley 284 creó un «Consejo Federal de Servicio Civil» y previó la organización de Divisiones de personal en los diversos Ministerios (Comisiones de eficiencia y servicios de personal). Más tarde, por Decreto-Ley 579 de 30 de julio de 1938, se creó el Departamento Administrativo de Servicio Público, cuyo Reglamento actual data del 24 de enero de 1946, dentro del cual, el servicio de personal es una de sus partes integrantes con la denominación de División de Personal y División de Selección y Perfeccionamiento.

El Consejo de Administración, creado junto al DASP (por D. L. 8.323 de 7 de diciembre de 1945), cuando es convocado para estudiar problemas de personal, se compone de los Directores de las Divisiones de Personal y Selección y Perfeccionamiento del DASP y de los Directores de las Divisiones y Servicios de Personal de los Ministerios, presididos por el Director General del DASP.

(3) Ver: A. R. Q., *Anteproyecto de Estatuto de Funcionarios Públicos de la República de Bolivia*, publ. de la Universidad de La Paz, 1951, c *Informe Keenleyside*, ídem.

Los servicios de personal en los Ministerios integran, a su vez, otros más amplios de carácter administrativo.

La División de Personal del DASP tiene actualmente cuatro secciones: Catastro, Clasificación, Orientación e Investigaciones. La de Selección y Perfeccionamiento cuenta con seis secciones: Adaptación y entrenamiento, Control, Ejecución, Inscripciones, Organización y calificación de exámenes y Planificación.

Los Cursos de Administración que anualmente organiza el DASP no pertenecen, formalmente, a ninguna de las dos Divisiones anteriormente mencionadas.

Las Divisiones de Personal de los Ministerios no obedecen a un patrón uniforme de organización, y esta falla técnica ha sido ya denunciada varias veces, sin lograrse aún remediarla; así, por ejemplo, los servicios de personal del Ministerio de Agricultura se dividen en cuatro Secciones (Administrativa, Asistencia social, Control y Financiera), y los del Ministerio de Justicia, en cinco (Clasificación y provisión de empleos, Movimentación, Derechos y deberes, Catastro y Finanzas). La Ley señala detalladamente las atribuciones y deberes de cada una de las Divisiones y Secciones de Personal.

La autorizada opinión de EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO y JOSÉ NAZARÉ TEXEIRA DIAS en sus excelentes *Princípios de Administração de Pessoal* (pág. 47), es que el Consejo de Administración de Personal del Brasil aún no ha tenido oportunidad de revelarse como un organismo de gran utilidad; criterio semejante al que sostiene el profesor Eugenio Velásquez Martín, respecto de la Junta de Personal de Puerto Rico; pues, por diversas razones, estos cuerpos colegiados se han convertido en órganos cuasi judiciales, descuidando su labor primaria de investigación, orientación, reglamentación y dirección de los servicios de personal.

Sin duda es muy difícil lograr una integración total de todos los aspectos de la Administración de Personal —ideal que no debe perderse de vista—, porque muchas veces la existencia de reparticiones o agencias que intervienen en algunos aspectos de personal interfieren el desarrollo normal del sistema. En el Brasil pueden citarse los siguientes órganos de esta clase: el Instituto de Previsión y Asistencia de los servidores del Estado (IPASE), el Tribunal de Cuentas, el Departamento Nacional de Salud del Ministerio de Educación, el Instituto Nacional de Estudios Pedagógicos, el Instituto Río Branco del Ministerio de Relaciones Exteriores, etc.

Ocurre lo propio en Puerto Rico con el Sistema de Retiro de Empleados Públicos, la Universidad, el Ministerio de Educación, la Policía y la mayor parte de las Corporaciones Públicas que permanecen —gracias a sus Estatutos especiales— al margen del sistema general de Personal.

Esta circunstancia tendrá que ser considerada con preferencia, a tiempo de implantarse un Sistema de Personal Público en Bolivia. Actualmen-

te tienen muchas atribuciones, referentes a personal, la Contraloría General de la República, la Caja de Jubilaciones administrativas y la del Magisterio, el Ministerio de Educación, el de Relaciones Exteriores, la Policía, las Universidades, las Municipalidades, el Código Penal, la Dirección General del Presupuesto, etc.

Un número apropiado de técnicos y funcionarios administrativos en las Oficinas de personal depende del ámbito e importancia del sistema: tengo para mí que este servicio ocupa en el Brasil a unas 250 personas. La oficina de personal de Puerto Rico tiene 154 plazas (sin tener en cuenta las Divisiones subsidiarias, es decir, las de Ministerios, Corporaciones públicas, Municipalidades, etc.).

Un gráfico de la Organización de la Oficina de Personal de Puerto Rico —directamente dependiente de la Gobernación— nos indica que tiene una Junta de Personal compuesta de tres miembros nombrados por el Gobernador, con anuencia del Senado, para cuatro años (uno de ellos, por lo menos, debe pertenecer a los partidos políticos de minoría). La rama ejecutiva de la Oficina está compuesta por: un Director, un Subdirector y siete Divisiones, en la siguiente forma:

- a) Servicios administrativos (con Secciones de Biblioteca, Propiedad, Personal y Cuentas y Correspondencia y Archivo).
- b) Planes y Procedimientos (Sección de Estadística).
- c) Adiestramiento (Becas y Adiestramiento, Normas y Calificaciones de eficiencia).
- d) Clasificación (Clasificación, Retribución).
- e) Exámenes (Confección, estudio e investigaciones de exámenes, Calificación y administración de exámenes, Certificaciones).
- f) Transacciones y Records (Registro de empleados, Licencias, Nóminas).
- g) Retiro (Cuentas, Reclamaciones, Records y estadísticas).
- h) Planes y Procedimientos (Estadísticas).

¿Qué reflexiones sugiere la organización de estas Agencias de Personal?

Como todos saben, en Inglaterra, donde la Administración Pública goza de gran prestigio y es muy eficiente, el sistema de personal está manejado por una Comisión de Servicio Civil, compuesta de tres miembros, en lo que se refiere a reclutamiento y selección de servidores públicos, administrándose por el Tesoro —adecuadamente organizado— los demás aspectos, como clasificación de cargos, plan de remuneraciones, etcétera.

Un estudio hecho en época del Presidente Roosevelt (1937) recomendó para Estados Unidos de Norteamérica la transformación de la Comisión de Servicio Civil en un organismo ejecutivo unipersonal, manteniéndose, empero, una Junta o Comisión para supervisar el sistema.

Esta forma es, asimismo, la que estableció para Puerto Rico la Ley 345 de 12 de mayo de 1947.

En Francia no existía un órgano central de Personal hasta la reforma de 1945, y cada Ministerio organizaba el suyo propio y los problemas de coordinación se resolvían por una Comisión especial, presidida por uno de los miembros del Gabinete.

Acerca de la organización de la Oficina de Personal, Estados Unidos de Norteamérica da buena experiencia: en la esfera federal, de 1883 a 1949 el ejecutivo del órgano central de personal estaba compuesto de tres miembros; desde ese año, el Presidente de la Comisión es el Jefe ejecutivo y los otros miembros tienen la misión de elaborar los Reglamentos.

En el Estado de Maryland, la Comisión es unipersonal desde 1920. Winsconsin mantiene una Secretaría de Personal subordinada al Ejecutivo desde 1929, y el Director de Personal es nombrado por el Gobernador después de un proceso de selección por una junta de técnicos en personal; un *bureau* de Servicios Público compuesto de tres miembros, sin funciones ejecutivas, completa la organización.

En el Brasil, como vimos antes, la Oficina Central de Personal integra un organismo de Administración general.

Aunque no constituye precisamente un problema de organización, hagamos notar que en el sistema de Puerto Rico faltan normas precisas para resolver las reclamaciones de los funcionarios y los traslados de una Agencia a otra. Por el contrario, atribuyo a la estructura orgánica de la Oficina de Personal de este país cierta lentitud en el procedimiento de las certificaciones y nominación de funcionarios: en una agencia del Gobierno se me informó que a veces transcurren más de veinte días desde que la Oficina de Personal recibe la requisitoria de un empleado, hasta que la Agencia recibe la correspondiente terna. Esto causa entorpecimientos en la marcha normal del servicio público. La presteza y eficiencia de los funcionarios encargados del trámite es aún superada por el cúmulo de confrontaciones, registros y firmas que se precisan.

Durante el período de observación del suscrito en la Oficina de Personal de P. R. estaba pendiente de resolución una propuesta del Jefe Interino de la División de Clasificación y Retribución, para reorganizar este departamento de la Oficina, que tendría así cinco técnicos de administración, distribuidos en cuatro unidades: se propone mantener al día el plan de clasificación, más estrecha vinculación con las agencias y mejor distribución del tiempo disponible.

Diremos, por último, que a la Junta (Consejo o Comisión) de Personal debe atribuirse máxima autoridad en la materia. El informe para la reorganización de la Rama ejecutiva en Puerto Rico recomendó que se elimine la revisión judicial de las decisiones de la Junta de Personal en casos de destitución y que la Junta instituya audiencias informales, en lugar de los procedimientos judiciales que se siguen ahora.

Parece preferible el número de tres miembros para la Junta de Personal; un número mayor enerva su trabajo, que no debe resentirse de lentitud, y un menor número le restaría todas las ventajas de un cuerpo colegiado que garantiza deliberaciones y acuerdos maduros.

Considerando estas experiencias, nos inclinamos por el Sistema de P. R., observando que el Director, aunque sea el único funcionario de la Oficina de Personal que pertenece al servicio exento, debe ser designado después de algún proceso discriminatorio («La justicia entra por casa»).

III.—CLASIFICACIÓN Y RECLUTAMIENTO.

1. *Algunos datos de la clasificación de cargos en Puerto Rico y Brasil.*

La clasificación de cargos o puestos públicos y el consiguiente Plan de Sueldos constituye la columna central de un Sistema de Personal y de esta consideración surge su capital importancia.

En 1952 existían en la Administración Federal del Brasil 520 denominaciones diferentes de cargos (o, mejor, de clases de cargos), correspondiendo 330 a la Administración central y 190 a la regional. 809 clases son las que existen actualmente en Puerto Rico, con otros tantos tipos de sueldos.

Probablemente el Plan de Clasificación de puestos, preparado por el Servicio de Administración Pública, para Puerto Rico, adolece del defecto de sus descripciones muy frondosas y excesivamente detalladas, lo cual aumenta dificultades en su aplicación en vez de disminuirlas. La mayor parte de las tablas son una traducción, a veces defectuosa, de las de la Agencia Federal de Estados Unidos de Norteamérica «Departamento de Instrucción, Salud y Bienestar Público», con las adaptaciones necesarias al medio.

Desde este punto de vista, conozco algunos mejores, como el del Estado de Río Grande do Sul del Brasil y el de la Autoridad de Fuentes Fluviales de Puerto Rico, que fuera preparado por la «Barrington Associates Inc.» de Nueva York. La Oficina de Personal está reduciendo a lo indispensable las especificaciones de las nuevas clases que le toca incorporar a la Clasificación (vi una para la plaza de geógrafo, solicitada por la Junta de Planificación).

En números redondos, Estados Unidos de Norteamérica tenía en 1950 2.200.000 empleados públicos para una población total de 150.697.361 habitantes. En la misma época Brasil tenía 78.253 funcionarios y una población aproximada de 41.000.000 de habitantes. Puerto Rico tiene 47.367 funcionarios para 2.200.000 habitantes. Más o menos el mismo número de 47.000 funcionarios públicos tiene Bolivia para una población de 3.019.000 habitantes.

2. *Plan de Sueldos.*—Los Planes de pago tienen un sueldo inicial

o mínimo para cada clase. La Autoridad de Fuentes Fluviales de Puerto Rico contempla cinco tipos de sueldo diferente para cada clase, permitiendo mayor flexibilidad en la apreciación del elemento humano que ocupa el puesto. (Nótese que esta Corporación tiene su propio sistema de personal, independiente de la Oficina Central del Estado.)

Ultimamente, la Ley 71, aprobada en 13 de junio de 1953, fijó ocho tipos diferentes de sueldos, dentro de los límites máximo y mínimo de cada clase, para los funcionarios de Puerto Rico.

Me parece interesante transcribir el criterio con que se aplican por la Autoridad de Fuentes Fluviales sus cinco niveles de sueldo (o mérito):

«El nivel núm. 1 corresponde a los empleados nuevos cuyo rendimiento satisface los requisitos mínimos de nombramiento para esta ocupación. El núm. 2, a los que rinden positivamente mejor trabajo que el estipulado en los requisitos mínimos, pero que, no obstante, dicho trabajo es inferior al del empleado que está bien capacitado y posee experiencia. El nivel núm. 3 corresponde a los empleados idóneos que satisfacen a plenitud los requisitos de conocimiento y experiencia de su ocupación, además de que la cantidad y calidad de su trabajo son satisfactorias y cumplen cabal y consistentemente con los deberes de sus plazas. Se presume que cualquier individuo que posea conocimiento y habilidad y que preste la debida atención a su trabajo podrá alcanzar este nivel cuando haya adquirido la experiencia necesaria y demostrado su idoneidad en el trabajo que ejecuta. Este nivel es el que sirve de patrón o medida standard para aquilatar los otros niveles. El núm. 4 corresponde a aquellos empleados cuya labor y conducta es por todos conceptos superior, es decir, que sobrepasa consistentemente el desempeño normal de su ocupación. El nivel núm. 5 corresponde a aquellos empleados excepcionales, cuya labor y conducta en todos los aspectos de la ocupación es extraordinaria, e decir, que sobrepasan por mucho, consistentemente, el desempeño normal de una ocupación. Estos empleados, en la mayoría de los casos, son los candidatos para ocupar, por ascenso o promoción, una ocupación clasificada en un grupo superior.»

«Para determinar equitativamente el nivel de mérito que corresponde a un empleado, se toma en consideración lo siguiente: La cantidad del trabajo rendido, la calidad del trabajo, el conocimiento y la destreza del empleado, la confianza y seguridad que inspira por su conducta, actitud, asistencia y puntualidad, así como por el grado de suficiencia y capacidad demostrada para trabajar sin supervisión indebida. Recapitulando: los sueldos se determinan a base de dos principios fundamentales: 1) el valor de la ocupación en sí, al compararse ésta con otras ocupaciones o plazas de la Autoridad y en P. R. 2) el desempeño de las tareas de la ocupación por la persona y su conducta» (4).

(4) Véase el Plan de Administración de Sueldos de la Autoridad de Fuentes Fluviales de Puerto Rico.

Para terminar este párrafo referente a reclutamiento diremos que, desde las recomendaciones de la mencionada Comisión de Reforma de la Rama Ejecutiva, la Universidad de Puerto Rico ha adelantado mucho en la revisión de sus programas y coordinación con las Agencias gubernamentales para hacer frente a las necesidades de la Administración Pública. Especialmente en su Escuela de Administración Pública. Tal responsabilidad y necesidades, en lo que concierne a la preparación y adiestramiento de funcionarios públicos por las Universidades de Bolivia, fué también señalada por nosotros en un pequeño opúsculo titulado *Tres estudios sobre Administración*, publicado por la Escuela de Derecho de La Paz, en 1952.

4. *Selección*.—Llegamos ahora a uno de los aspectos más difíciles de la Administración de Personal: la selección.

Es obvio que si todas las personas que aspiran a un puesto público fueran cuantitativa y cualitativamente iguales en todo orden, la selección no tendría razón de ser. Pero las diferencias individuales imponen la selección.

Todo el sistema de mérito reposa, así, en la selección rigurosa y precisa de los servidores públicos.

La clasificación de cargos es sólo una de las formas de selección, y, según los autores brasileños citados, los principales instrumentos de selección son: evaluación de la educación y la experiencia, la investigación social, la entrevista y los exámenes.

En los países que tienen establecido el sistema de mérito casi siempre se emplean simultáneamente estos diferentes instrumentos.

La evaluación de la educación y la experiencia resultan del examen de la ficha de inscripción (o solicitud de examen) y los documentos adjuntos. (Noté que en Puerto Rico no se abulta el expediente personal de los candidatos con certificados, títulos y otros documentos, pero la declaración es jurada.)

La investigación social es utilizada para establecer los antecedentes individuales del candidato.

No tengo conocimiento de que se la aplique en los países latinoamericanos; pero, en cierta ocasión, surgió en Puerto Rico el problema de si un individuo a quien se indultó la pena que sufría por un desfalco, devolviéndole la ciudadanía, tenía o no derecho para ingresar al servicio público. Está claro que esta investigación no se reduce solamente a los antecedentes judiciales y policíacos.

La entrevista se dirige a verificar su personalidad. Sin tocar siquiera los inmensos y complejos problemas de estas investigaciones, y sólo con fines uniformativos, mencionaré que, en una entrevista colectiva (como parte de la prueba para ingreso al servicio público de Puerto Rico), los técnicos calificaron los siguientes factores para cargos de oficial probatorio y de libertad bajo palabra: personalidad, facilidad de expresión,

En Bolivia no existe un Plan o Clasificación de Sueldos, pero la Dirección General del Presupuesto, dependiente del Ministerio de Hacienda, adopta escalas especiales, que modifican arbitrariamente y no se aplican en las Universidades y otras Corporaciones públicas, que tienen facultad para aprobar potestativamente sus respectivos Presupuestos.

En el Brasil existen 23 categorías en la Escala de Pagos, aunque no hay propiamente una clasificación de cargos de alcance federal.

3. *Reclutamiento.*—Probablemente en ninguno de los países a que se refiere este trabajo se ha logrado todavía superar el reclutamiento «pasivo» de funcionarios, sustituyéndolo con un reclutamiento «activo». Continúase empleando el sistema de carteles y convocatorias fijados en sitios públicos, la remisión de las convocatorias por correo y la publicidad por periódicos, boletines y radio.

Esto sugiere la necesidad de introducir nuevas técnicas, como la identificación anticipada de los tipos de individuos que se desea atraer al servicio público, servirse de publicaciones especializadas (para abogados, médicos, ingenieros, etc.) y visitas o entrevistas individuales. Pero esto aparea ciertas dificultades, como la que apuntó un funcionario de la Oficina de Personal de Puerto Rico en un caso en que habiéndose interesado en el servicio público a varios regresados de la Escuela de Ingeniería de Mayaguez, permanecieron tanto tiempo en la lista de elegibles, sin encontrar plazas vacantes, que tuvieron que conseguir acomodo en entidades privadas, para no seguir sufriendo perjuicio.

Que yo sepa, tampoco se ha tratado de aplicar una recomendación de la Comisión Hoover, para adoptar fichas de inscripción general, es decir, válidas para todos los concursos y que puedan ser llenadas y presentadas en cualquier época.

Aun cuando frecuentemente se acusa al sistema de mérito de ser poco humanizado y que su aplicación es excesivamente fiscalizadora, técnica, dogmática y policiaca, la verdad es que en todas partes subsisten resquicios que permiten burlar el espíritu y la letra de las leyes de personal público: verbigracia, las *certificaciones preferenciales*, o sea, aquellas que, fuera de la competencia general, exigen ciertos requisitos especiales (sexo, dominio de otros idiomas, licencias de conductor de vehículos, etc.) y suelen dar lugar a abusos de las autoridades nominadoras, que logran atribuir el puesto al candidato en que ellos están particularmente interesados.

Las preferencias concedidas a los veteranos o excombatientes de la guerra, aun en la calificación de exámenes, entraña ciertos problemas, sensiblemente sin solución técnica, pues el asunto aparea consideraciones de carácter político. (En Puerto Rico, los excombatientes tienen 5 puntos sobre 70 de ventaja, por sólo su condición de tales).

Lo mismo puede decirse de los nombramientos provisionales, que, por lo general, aseguran la nominación definitiva de personas llamadas al servicio sin ningún proceso de selección.

La Comisión para la reorganización de la Rama Ejecutiva en Puerto Rico (5), anotó en 1949 la necesidad de uniformar las condiciones de trabajo, *Salarios*, licencias y permanencias de los funcionarios; pero parece haberse adelantado poco en este camino desde entonces, a causa de que las Corporaciones Públicas (excepto las de Comunicaciones y Acueductos y Alcantarillados), los maestros, el personal académico de la Universidad, la Policía, etc., tienen sus propias escalas de sueldos, por hallarse fuera del sistema general de personal.

La falta de uniformidad en los sueldos, al amparo de la premisa «igual remuneración para iguales tareas», es una falla del sistema de personal de Puerto Rico, donde casi el 50 por 100 de los empleados públicos pertenecen al Servicio Exento (21.519 sobre un total de 47.367).

Sólo tres o cuatro Estados de la Unión pagan al Director de Personal mejores sueldos que Puerto Rico.

En Puerto Rico, el personal público se halla dividido en tres grandes grupos: *Servicio por oposición*: todos los puestos del Gobierno que comprende la carrera pública (23.638 cargos); el *Servicio sin oposición*: puestos que participen de todos los aspectos del sistema de mérito, excepto los relacionados con nombramiento y destitución (2.210 puestos), y *Servicio exento*, o sea, los electivos, los de carácter político y los de confianza (21.519 puestos).

El D. L. número 1.713, de 28 de octubre de 1939, contiene el Estatuto de Funcionarios Públicos Civiles de la Unión Brasileña, distinguiendo un *Cuadro permanente*, que abarca las carreras de existencia continuada, y un *Cuadro suplementario*, formado con los cargos y carreras destinados a la extinción. En este último y con la denominación de *Personal extranumerario*, contempla cuatro clases: contratados, mensualistas, diaristas y laboreros.

Naturalmente, la experiencia diaria permite mejorar las clasificaciones y planes de remuneración de cargos: así, por ejemplo, en Puerto Rico varias «clases»: técnico en presupuesto, técnico en Organización, técnico en personal, etc., han sido refundidos en una sola con la denominación de técnico administrativo. Y esto es explicable, ya que siempre se producen errores como los que se ha hecho notar en el Brasil, donde por la Ley 284, el cargo de dentista del Cuadro I del Ministerio de Educación y Salud resultó de la fusión de los siguientes cargos que de ningún modo son similares: un cargo de cirujano dentista, 5 de dentistas, 2 de dentistas inspectores, 4 de dentistas subinspectores, 1 de escriturario, 1 de guarda de segunda clase, 1 de micropista y 1 de sirviente (6).

(5) V. OSWALDO FETTERMANN, *La Administración de Personal en el Servicio Público Federal Brasileño*. Monografía preparada para el Seminario Internacional sobre Problemas de Personal, reunido en Río de Janeiro en febrero de 1952, bajo los auspicios de la ONU y de la Fundación «Getulio Vargas».

(6) V. el informe de dicha Comisión, publicado en San Juan de Puerto Rico en 1949, págs. 51 y 54.

liderato e iniciativa, paciencia, discreción y tacto, habilidad analítica y actitud.

Acerca de los exámenes —asunto que por sí solo es tema para libros enteros— solamente diremos que en el Brasil y Puerto Rico se ha avanzado mucho en las técnicas y procedimientos de su recepción y evaluación. En Bolivia, la Cancillería y otras reparticiones y Corporaciones públicas que reciben exámenes para la provisión de sus cargos establecen normas caprichosas y las técnicas de evaluación, si no son desconocidas, no son aplicadas.

En el Brasil, por imperio de la Ley, las Agencias gubernamentales tienen Tribunales permanentes para la recepción de exámenes. En Puerto Rico se organizan para cada caso, y generalmente se componen de un técnico de la Oficina de Personal, un Delegado de la Agencia o repartición y un Delegado particular designado por el Director de Personal.

Se emplean pruebas escritas, orales y prácticas, según el cargo. En Puerto Rico el porcentaje que se asigna a la prueba oral es el 30 por 100, y el 30 por 100 a la escrita.

Las pruebas escritas son unas veces subjetivas (disertación) y otras veces objetivas (tests). He observado la encomiable tendencia de preocuparse más de los conocimientos generales que de la preparación específica en determinadas materias.

Los tests (tanto de inteligencia, de aptitud o de conocimiento) son de cualquiera de los tipos: alternativa o falso y verdadero, múltiple escuela, o de complemento o laguna; y también de un tipo combinado.

Los límites asignados a este trabajo impiden analizar el procedimiento y la práctica de las pruebas, que se extienden desde la convocatoria hasta la nominación.

Acaso corresponde a este lugar un comentario acerca del «servicio exento» de la clasificación de funcionarios de Puerto Rico (que equivale a los cargos de «confianza», o «servicio civil no clasificado», de otras clasificaciones).

Es indudable que, fuera de los cargos públicos que se ejercen por elección popular, existen en toda organización estatal ciertos puestos que entrañan responsabilidades políticas o requieren la confianza personal de los jefes administrativos. Esta consideración explica algunas funciones específicamente señaladas en la ley. Pero un porcentaje excesivamente alto de cargos colocados en esta situación afecta las bases mismas de cualquier sistema de mérito. Creo que las cifras indicadas más arriba para Puerto Rico son alarmantes:

Servicio por oposición, 49,9%; servicio sin oposición, 4,7%; servicio exento, 45,4% (sin incluir los empleados de las municipalidades, los contratados y a jornal). Estas cifras señalan la necesidad de reducir la larga nomenclatura de la Ley núm. 12 de 24 de julio de 1952, lo cual acrecentaría la fortaleza del sistema de mérito, al que, si bien se acogieron volun-

tariamente tres Corporaciones públicas (las Autoridades de Comunicaciones, Acueductos y Alcantarillados y la Junta de Hogares modelo) y algunas Agencias pasaron del servicio exento al sin oposición; en cambio la Policía insular, que estaba primitivamente comprendida en el Servicio sin Oposición, pasó al Exento. La situación, sin embargo, parecía no preocupar a la Oficina de Personal en 1951 (7).

IV.—CONCLUSIONES.

1. *Sugestiones para la Organización de la Oficina. Clasificación y reclutamiento en un Sistema de Personal público para Bolivia.*—De las consideraciones hechas anteriormente surgen fácilmente las recomendaciones que el legislador boliviano podría acoger a tiempo de establecer un sistema de Personal público para Bolivia, basado en el sistema de mérito. Reducimos a los siguientes los puntos cardinales:

1. El mecanismo encargado de poner en marcha el sistema debe estar compuesto por una Junta y una Oficina de Personal. La Junta tendrá tres miembros, elegidos por el Jefe ejecutivo con anuencia del Senado, por un período de seis años. El Director de la Oficina de Personal, por un período de cuatro años, será nombrado por el Presidente de la República, según el resultado de un concurso calificado por un Tribunal especial, integrado por técnicos en Administración de Personal. La Junta y la Oficina de Personal serán directamente responsables ante el Presidente de la República.

2. Después de un término prudencial transcurrido desde que se organice este mecanismo, las clasificaciones de cargos y plan para remuneraciones uniformes serán puestos en vigencia por el Presidente de la República y por el Congreso Nacional, respectivamente.

Dichos planes deberán ser orientados en los principios más modernos de la Administración de Personal.

3. El Gobierno de la Nación debe organizar Escuelas de Administración Pública para el adiestramiento sistemático de sus empleados, y las Universidades de Bolivia deben introducir o dar mayor amplitud a programas que abarquen materias específicas de Administración Pública y particularmente de Administración de Personal.

2. *Nota final.*—Juegos de formularios, informes, instrucciones y hasta cuestionarios que se emplean en las Oficinas de Personal, representando enorme caudal de sabiduría y experiencia, han sido gentilmente facilita-

(7) Véase: *Informe anual de la Oficina de Personal de Puerto Rico, año fiscal 1950-51*, pág. 12.

los al suscrito por los funcionarios brasileiros y puertorriqueños. Les presento aquí mi rendido agradecimiento y espero aprovechar ese material en un trabajo más extenso que el presente.

VI. BIBLIOGRAFIA

- Mosher, Kingley and Stahal: *Public Personnel Administration*. 3.^a ed. Harper & Brothers, N. Y. 1950.
- International City Managers Association: *Municipal Personnel Administration*. 4.^a ed. I. C. M. A., 1947.
- EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO y JOSÉ NAZARÉ TEIXEIRA DIAS: *Princípios de Administração de Pessoal*. Río de Janeiro, 1949.
- JORGE PANDO GUTIÉRREZ: *Bolivia y el mundo*. 2. t. La Paz, 1947.
- HENRY HUBARD: *Elements of a comprehensive Personnel Program*. Public. Personnel Review (Chicago, Civil Service Assambly of E. U. and Canada), 1940.
- BELMIRO SIQUEIRA: *Sistema do Mérito*, en «Rev. do Serviço Público, DASP.», Río, 1948.
- Informes de la Oficina de Personal de P. R., 1947 a 1951.
- Colección del *Boletín de Gerencia Administrativa*, editado por el Negociado del Presupuesto de P. R.
- BYRON FREITAS TORRES: *Administração de Pessoal*. Río de Janeiro, 1945.
- HAROLD ZINK: *Government and politics in the United States*. Mac Millan Cía. N. Y. 1947. Chapter 25.

ALFREDO REVILLA QUESADA

Catedrático de Derecho Administrativo,
Miembro del Comité Nacional de Administración Pública de Bolivia.