

REFLEXIONES SOBRE EL MÉRITO Y EL USO DE PRUEBAS DE SELECCIÓN DE PERSONAL

Gabriel Cirino Gerena, Ph. D.

Ex Subdirector de Personal

La Ley de Personal, la Ley Núm. 345 de 1947, representó un cambio paradigmático de nuestra administración pública al establecer el mérito como principio rector en los aspectos medulares de la administración de personal en sustitución al criterio de afiliación política. El paradigma prevaleciente hasta entonces, y el que prevalecía en la mayoría de los países hispanos, era el llamado Sistema de Despojo. Bajo el sistema de despojo, se le reconocía al partido que ganara las elecciones el derecho a remover a todos los empleados públicos y reemplazarlos con sus afiliados. Se percibía el gobierno como un botín de guerra y los puestos en el gobierno, como la riqueza que habría de repartirse entre las personas que hicieron posible el triunfo del partido. Como nunca es posible tener suficientes puestos para emplear a todos los seguidores de un partido, en algunos países los nombramientos se realizaban por períodos limitados de tiempo (por ejemplo, seis meses), para dar paso al nombramiento de otros afiliados. Aún más, en algunos casos se le exigía a los afiliados el que trabajaran gratuitamente unos meses, antes de nombrarlos en puestos pagados.

El sistema de mérito hizo posible una administración pública con un alto grado de eficiencia y con un cuerpo de servidores públicos dedicados y motivados por el servicio al pueblo. El establecimiento de un sistema de carrera basado en el mérito permitió la profesionalización de los servicios. Se logró reclutar y seleccionar miles de empleados altamente capacitados, que llegaron atraídos por la “mística” de servicio público. A pesar de los pocos recursos que caracterizan a un gobierno de un país que aún no se ha desarrollado plenamente, los empleados trabajaban inspirados y con la convicción de que estaban sirviendo al pueblo y no a un partido político. Miles de empleados veían el servicio público como un llamado, una vocación que les daba sentido a sus vidas y les llenaba de satisfacción.

Entiendo que, en buena medida, el éxito que obtuvo el gobierno en sacar al país de la pobreza extrema mediante la industrialización se debió, en parte, a la aportación de un cuerpo de servidores públicos dedicados y entusiasmados con el servicio público. Un cuerpo de servidores que ingresaron al gobierno con el establecimiento del sistema de mérito y mediante el uso de los exámenes para la selección de personal. Muchos recuerdan este periodo como la época dorada de la administración de personal público. El propósito de este artículo es echar una mirada atrás con el fin de que el lector evalúe la experiencia y decida cuáles de los principios y prácticas pasadas debemos recuperar y cuales debemos dejar a un lado. Para esto dependo de mi experiencia como técnico de personal

del 1958 al 1965, como Jefe de Reclutamiento del 1968-69, y como Subdirector de Personal del 1973-75. También, de datos obtenidos sobre lo ocurrido en fechas anteriores.

Tal fue el éxito del sistema de carrera, que otros países latinoamericanos enviaron personal para conocer nuestro sistema y para adiestrarse en las técnicas de reclutamiento, selección, clasificación y adiestramiento, entre otras. Como resultado de estas demandas de asistencia, la Oficina de Personal se convirtió en un centro donde vinieron a adiestrarse y hacer pasantías muchos profesionales latinoamericanos. Algunas de estas personas estuvieron semanas, y en ocasiones meses, adiestrándose. Con frecuencia, el adiestramiento requirió que estas personas rotaran entre las distintas divisiones de la oficina para adquirir una visión integrada del funcionamiento de la oficina. Algunas de las personas adiestradas regresaron luego a estudiar en la Escuela de Administración Pública para completar su formación profesional.

El sistema de personal establecido en Puerto Rico al amparo de la Ley Núm. 345, sirvió de modelo para el establecimiento de sistemas de carrera en muchos países de nuestro continente. Aunque en países como Gran Bretaña ha existido un sistema de carrera por mucho tiempo, la experiencia nuestra fue valiosa porque se trató del establecimiento de un sistema de carrera en un país con raíces latinoamericanas. Esto, a mi juicio, hizo posible que muchos técnicos de personal puertorriqueños fuéramos contratados como consultores en proyectos

auspiciados por la USAID (United States Agency for International Development), la Organización de Estados Americanos, y las Naciones Unidas, para ayudar a establecer sistemas de carrera en Latinoamérica.

A mi entender, los consultores puertorriqueños intentamos exportar, no solamente el conocimiento y las técnicas que requieren el establecimiento de un sistema de mérito, sino también los fundamentos ideológicos en los cuales se basa. Esto fue necesario porque el reclutamiento y selección de personal en un sistema regido por el mérito están basados en principios ideológicos. Por ejemplo, dos de los varios supuestos en los que se basa el sistema son: la separación de la administración pública y la política partidista, y la idea de que la necesidad del Estado de ser eficiente sobrepasa la necesidad de emplear personas en el gobierno. Por lo general, estos principios no siempre son aceptados por los partidos políticos, y muchas veces se aceptan a medias, aún en Puerto Rico. Los esfuerzos por establecer sistemas de mérito en otros países fueron exitosos solo en la medida que estos supuestos tuvieron aceptación general.

Si el principio de separación entre la gestión administrativa y la política no tiene aceptación general, y los políticos del partido en el poder tienen injerencia continua en las funciones de personal, no es posible establecer o mantener un sistema de mérito. Por otro lado, si no se tiene la convicción de que, antes que nada el Estado debe ser eficiente, el sistema de mérito no tiene sentido. El reclutar, promover y adiestrar a los más aptos se justifica en la necesidad de tener un gobierno eficiente, que no discrimina contra ninguno de sus

ciudadanos. Un Estado eficiente puede entonces cumplir mejor con su responsabilidad de promover la economía y un nivel de empleo aceptable. Este nivel de empleo se logra mayormente en el sector privado. Estos dos principios del funcionamiento del Estado no siempre han sido de aceptación general. En varios países se entendió que la función principal del gobierno es emplear gente para combatir el desempleo.

Es evidente que en Puerto Rico hubo aceptación general de los principios en que se fundamenta un sistema de mérito porque el sistema de carrera creado con base al mérito se desarrolló y fue ejemplar por años. Tal vez un dato interesante que suele pasar desapercibido es que desde el principio, se quiso establecer un agente administrativo que velara por el cumplimiento de la ley y de la aplicación del principio de mérito. La Ley Núm. 345 de 1947 estableció una Junta de Personal, que además de servir como organismo apelativo, tenía la encomienda de evaluar a la Oficina de Personal y salvaguardar el sistema de mérito. La Oficina de Personal rendía informes mensuales a la Junta sobre su funcionamiento, en particular sobre el número de nombramientos transitorios, provisionales y de emergencia. Se tomaba el número de estos nombramientos, hechos sin utilizar los registros de elegibles, como un indicador de la salud del sistema de mérito. En aquél entonces, la mayoría de los empleados transitorios dejaban de trabajar una vez se completaba el proyecto para el que fueron reclutados. Los provisionales eran, por lo general, profesionales que no habían aprobado los exámenes de reválida por lo que estaban aún en proceso de

obtener una licencia permanente. Esto fue evidencia del éxito con el que se aplicó el principio de mérito en la gestión de personal.

Posteriormente, la Ley Núm. 345 de 1947 fue derogada por la Ley Núm. 5 de 1975. En retrospectiva, me parece que cuando trabajamos con la Ley Núm. 5 de 1975, el esfuerzo mayor fue dotar a la administración pública de un sistema moderno de administración de personal donde la función de la oficina central es mayormente de asesoramiento y consulta al ejecutivo y a las agencias de gobierno. Este enfoque era necesario para llevar la función de personal a la par con el crecimiento del gobierno y la multiplicidad de retos (como la posible sindicación de los empleados públicos), pero no se provió para que un agente administrativo, separado de la Oficina Central de Administración de Personal, evaluara la aplicación de la ley y velara porque el principio de mérito no se menoscabe. En mi opinión, ha hecho falta este ente público para evitar el deterioro del principio de mérito y considero que todavía se está a tiempo para su creación. Podría crearse una oficina con esta encomienda (un ombudsman de los empleados públicos) o asignarle tales funciones a un organismo existente como la Oficina del Ombudsman, la Oficina del Contralor, u otra oficina relativamente independiente de la legislatura y el ejecutivo.

El reclutamiento y selección a base de méritos

La incorporación del principio de mérito como piedra angular de la Ley de Personal de 1947 tuvo el propósito de lograr que las personas más capacitadas, independientemente de consideraciones sociales, políticas, religiosas, de género y otras, sintieran el llamado de servir al pueblo, desde los distintos puestos en el

gobierno. Para lograr esta meta la Ley de Personal incluyó dos mecanismos importantes: el reclutamiento de nuevo personal y el ascenso del personal regular mediante exámenes. El reclutamiento permite ese llamado al servicio y concede derechos a las personas interesadas, aún antes de ingresar al gobierno. Los ciudadanos tienen derecho a enterarse de las oportunidades para ocupar puestos en el gobierno y las agencias están obligadas a publicar esas oportunidades. Aún más, el ciudadano tiene derecho a apelar de las decisiones que se hagan sobre su solicitud de examen y presentar evidencia sobre sus calificaciones para competir en el examen. De igual manera, el empleado público tiene derecho de conocer las oportunidades de ascenso que surgen en términos de puestos vacantes de mayor nivel del que ocupa. Tiene también el derecho de competir mediante exámenes, en igualdad de condiciones, para que se le considere a dichos puestos si posee las calificaciones establecidas.

El reclutamiento del personal público, para que sea efectivo, debe ser un esfuerzo deliberado y cuidadosamente planificado. No debe consistir en que los candidatos se recluten ellos mismos, esto es, que los interesados acudan a una agencia a someter una solicitud de examen. Las personas que por iniciativa propia acuden a solicitar empleo en una agencia no son necesariamente los mejores candidatos. Por lo general, tanto la empresa privada como el gobierno están en competencia por los mismos candidatos.

El reclutamiento conlleva desarrollar un plan a corto y largo plazo que incluye, entre otros aspectos, los siguientes:

- a) Determinación de las necesidades de recursos humanos dentro de la gestión pública asignada a la Oficina de Personal.

Esto requiere que se anticipe el número de vacantes que ocurrirán, digamos, durante el próximo año, y se determine la cantidad de elegibles que es necesario tener en los registros para cada clase de puestos. Una de las fuentes de información que se utilizaron fueron los propios registros de elegibles. El número de elegibles que se certificaron durante el año sirvió para predecir las necesidades de elegibles. También se utilizó el mensaje anual de los gobernadores como indicador de nuevas vacantes que podrían surgir durante el año. En ocasiones, los jefes de personal de las agencias alertaron sobre los planes de nuevos programas y expansiones de otros.

- b) Identificación de las mejores fuentes de reclutamiento.

No fue siempre posible evaluar sistemáticamente los resultados en las pruebas y en el trabajo de los reclutamientos realizados en distintas escuelas y otras fuentes de reclutamiento. Sin embargo, la experiencia nos permitió identificar aquellas escuelas que se destacaban en algunos aspectos. Por ejemplo, el por ciento de estudiantes de los distintos programas secretariales nos indicaban de dónde provenían los mejores candidatos para esas clases de puestos.

- c) Desarrollo de estrategias para interesar a los mejores candidatos en el servicio público.

Las convocatorias a examen son uno de los mecanismos utilizados en todo reclutamiento, pero si se quiere atraer a los candidatos más capaces es necesario salir a buscarlos. Uno de los mecanismos que se utilizó fue el ofrecimiento de orientaciones sobre el servicio público en escuelas y universidades. Para llenar las necesidades en las clases de difícil reclutamiento los esfuerzos fueron mayores. En el caso de los médicos, por ejemplo, eran los directores médicos del gobierno los que mantenían comunicación con los profesores de medicina para que les identificaran estudiantes sobresalientes. Luego esos directores médicos conversaban con los estudiantes y les presentaban todas las oportunidades de adiestramiento, aprendizaje variado y crecimiento profesional, que ofrecen los hospitales públicos. Muchos de estos estudiantes valoraban más la oportunidad de una experiencia variada y bajo buena supervisión, por lo menos inicialmente, que el obtener un puesto con mayor sueldo.

- d) Evaluación de las estrategias utilizadas a base de los resultados obtenidos.

Aprendimos que para ciertas clases de puestos, para los que abundaba el personal calificado, bastaba con emitir una convocatoria y publicarla en los periódicos de mayor circulación.

Un ejemplo de esto es el de los oficinistas. En otros casos, por ejemplo dactilógrafas y secretarias, era necesario visitar ciertos institutos y escuelas antes de la graduación. Aún en otros casos, como en el de los médicos, era preferible dejar en manos de los líderes de esa profesión la identificación y reclutamiento de los aspirantes.

Las estrategias para atraer buenos candidatos al gobierno incluyen un elemento de publicidad y mercadeo. Lo que se “vende” es el servicio público. Si este no resulta atractivo para los candidatos idóneos, el gobierno se llena de empleados mediocres y sin motivación. Entre las estrategias usadas, la que requiere el esfuerzo mínimo y además es exigida por ley, es la publicación de las convocatorias a examen. La convocatoria a examen tiene como uno de sus propósitos convencer a los buenos candidatos de iniciar una carrera en el gobierno. Para lograrlo, debe llevar un mensaje efectivo, que realce la importancia del servicio y las ventajas que tiene el trabajo gubernamental. Para que las convocatorias logren su propósito es necesario que reciban la más amplia divulgación posible. Entre más personas calificadas compitan, mayor la probabilidad de que se seleccionen empleados competentes. Sin embargo, no se debe depender demasiado en la convocatoria a examen como vehículo de promoción del servicio público.

El éxito en la selección de personal en cualquier empresa o agencia depende de tres factores: la calidad del grupo de solicitantes (que a su vez depende de la

efectividad del reclutamiento), la validez de las pruebas (su capacidad para identificar los mejores candidatos y para predecir su desempeño futuro), y el nivel de exigencia que se establece mediante la nota de pase (cuanto más alta la nota de pase, mejores los resultados). De estos tres aspectos, el más importante es el de la calidad de los solicitantes. Si todos los candidatos que se logren reclutar son excelentes, no importa cuáles se seleccionan. Por otro lado, si hay candidatos excelentes y otros no tan buenos, las pruebas tenderán a colocar los excelentes en primer orden en el registro de elegibles. En este caso, una nota de pase alta permite que solamente los excelentes resulten elegibles. Cuando se trata de un grupo de aspirantes mediocres, el uso de pruebas válidas y de notas de pase altas permite solamente identificar a los “menos malos” del grupo.

Durante las primeras décadas de la Ley de Personal de 1947, la Oficina fue muy agresiva en identificar las mejores fuentes de reclutamiento y en la selección de los mejores candidatos. En términos de reclutamiento, en vez de esperar pasivamente a que los candidatos enviaran una solicitud de examen, la Oficina de Personal fue en búsqueda de los mejores candidatos. La Oficina de Personal acostumbraba visitar las universidades del País durante las últimas semanas de clases de cada año, para ofrecer orientación sobre el servicio público, y para administrar un *examen de ingreso* al gobierno. Uno de los propósitos de ofrecer el examen de ingreso a los estudiantes que aún no se habían graduado era reclutar a los candidatos más brillantes antes que recibieran ofertas de empleo de otros lugares. Se entendía entonces, que el

gobierno era muy atractivo por su mística de servicio público, y porque ofrecía la posibilidad de realizar una carrera que concluiría con una pensión al retirarse la persona. Estos eran los elementos esenciales para reclutar y retener personas de mucho talento y deseo de contribuir al bienestar común.

Por otro lado, al aprobar el *examen de ingreso*, los estudiantes tenían oportunidad de competir simultáneamente para una serie de clases de puestos, en los que no se exigía experiencia alguna. Como sabemos, uno de los problemas que enfrentan los recién graduados de escuela superior y de las universidades, es que en la empresa privada se les exige experiencia para casi cualquier trabajo. Por el contrario, en el servicio público se pueden reclutar personas sin experiencia, pero con mucho talento, y desarrollarlas profesionalmente. Este desarrollo se basa mayormente en adiestramiento en el trabajo, pero incluye además, adiestramientos formales, tutorías y experiencia supervisada. En algunos casos, se ofrecen becas y licencias con sueldo para capacitar personas para puestos especializados.

La capacitación de las personas en el trabajo resulta en una inversión considerable de tiempo y esfuerzo en cada nuevo empleado. Sin embargo, siempre se vio como una inversión que debe hacer el gobierno, y no como un gasto superfluo. Se entendía que, aún cuando algunos empleados adiestrados dejaran de trabajar en el gobierno, se desarrollaban recursos humanos para una economía más robusta. En el caso de las licencias con sueldo y las becas, a los beneficiarios se les requirió mediante contrato, permanecer el tiempo suficiente en el gobierno para recuperar, por lo menos, lo invertido.

Aún durante las primeras dos décadas de la Ley Núm. 5 se continuó el reclutamiento agresivo mediante convocatorias a examen. Estas convocatorias para el examen de ingreso incluían múltiples clases de puestos. Algunas de las clases de puestos que se acostumbraban incluir en la convocatoria para graduados de universidad, que se emitía anualmente a fines del año escolar (Convocatoria 95), son los siguientes: Técnico de Administración 1, Oficial Probatorio, Bibliotecario, Economista 1, Estadístico 1, y otras clases similares. Como señalamos, la inclusión de varias clases resultaba muy conveniente para los solicitantes porque con un solo examen competían para varias clases de puestos. También era conveniente para la Oficina porque con un solo esfuerzo contaba con un registro de elegibles amplio para muchas clases de puestos.

La Oficina de Personal también ofrecía otro examen de ingreso (Convocatoria 100), en las escuelas superiores de mucha matrícula. En esta convocatoria se incluían clases de puestos como Oficinista 1, Auxiliar de Biblioteca, Oficinista de Estadísticas, Guardalmacén, y otros similares. Al igual que la Convocatoria 95, la Convocatoria 100 permitía establecer un solo registro de elegibles para múltiples clases de puestos. Además de estas convocatorias, la oficina ofrecía un examen para puestos secretariales que incluía una prueba de selección múltiple para medir habilidad general y conocimientos oficinescos, una prueba práctica de mecanografiar un manuscrito, un dictado en español y otro en inglés, y la transcripción de los mismos. Estas pruebas secretariales se ofrecían continuamente para poder satisfacer las necesidades del servicio.

Es generalmente conocido que para conseguir empleo se recomienda que las personas desarrollen una red (“network”) de contactos o conexiones. Actualmente, los programas de adiestramiento para conseguir empleo destacan la necesidad de tener conexiones. La mayoría de la gente se entera de las vacantes que ocurren en la empresa privada por medio de amistades o familiares que trabajan en una empresa. Muchas empresas reclutan a través de sus empleados. En Puerto Rico tenemos el refrán: “El que se bautiza, es porque tiene padrino”. Esto significa, entre otras cosas, que para conseguir un empleo se necesita tener conexiones, o preferiblemente padrinos, “palas”, personas social o políticamente ubicadas como para servir de promotores. El problema de muchas personas provenientes de la clase trabajadora es precisamente que carecen de conexiones para conseguir empleo, aunque les sobre talento. Para otros, el conseguir un empleo a través de un padrino político implica establecer una deuda de lealtad o sentirse obligado a ofrecerle su voto. Al acudir a las universidades y a las escuelas públicas del país, la Oficina de Personal ofreció la oportunidad a estudiantes provenientes de la clase trabajadora de demostrar sus capacidades mediante exámenes. Miles de jóvenes sin experiencia y sin “conexiones” debido a su origen humilde, pero con talento, tuvieron la oportunidad de acceder a puestos en el gobierno que de otra manera no hubieran logrado. Puestos que no debieron a nadie y que obtuvieron por sus propios méritos.

La función de las pruebas en el sistema de mérito

El sistema de mérito requiere que las personas interesadas en trabajar en el gobierno compitan entre sí para demostrar su capacidad. Esta capacidad se evalúa primordialmente a través de las calificaciones académicas y de la experiencia (requisitos mínimos), y luego mediante el examen. La Ley de Personal permitió la utilización de exámenes que podían consistir en pruebas escritas, orales, físicas, de ejecución, y evaluaciones de preparación y experiencia. Por lo general, el examen consiste de una o más pruebas. Esto significa que para fines de selección de personal y para fines de ascenso, el mérito es definido esencialmente a través de algún tipo de examen. Los exámenes de la Oficina de Personal viabilizaban esta competencia por lo que tenían un rol protagónico dentro del sistema de mérito.

Tipos de exámenes

La clasificación más amplia de los exámenes los divide en dos tipos: los exámenes sin comparecencia y los de comparecencia. El examen sin comparecencia consiste en la evaluación de la preparación y experiencia de los aspirantes según estos la informan en la solicitud de examen, por lo que basta con radicar la solicitud en el término establecido, para competir. En el examen de comparecencia se requiere que los aspirantes se presenten en un lugar y hora específicos a tomar una o más pruebas. El examen sin comparecencia se utilizaba principalmente en las profesiones, particularmente en las que se expide una licencia luego de aprobado un examen de reválida. Se utilizaba mayormente para ingresar al registro de elegibles a personas que, por lo

general, ya estaban trabajando con licencia provisional. Algunos ejemplos de estos son los médicos, enfermeras, abogados, ingenieros, y otros.

Los exámenes sin comparecencia también se utilizaban para aquellas clases de puestos que conllevan destrezas manuales, cuando no se podían ofrecer pruebas prácticas o de ejecución que son difíciles de implementar por el tiempo y los recursos requeridos. Ejemplo de estos últimos son los mecánicos automotrices e ilustradores. Los exámenes sin comparecencia para estas clases de puestos requirieron que se establecieran normas de reclutamiento detalladas. Fue necesario especificar el número de años de experiencia (adicionales a los establecidos en los requisitos mínimos), que se acreditarían y definir con precisión las experiencias válidas. A veces, varios años adicionales no añaden conocimiento por los cambios acelerados de la tecnología. Esto conllevó, en cada caso, establecer la tabla para evaluar la experiencia aplicable. Existen tablas que permiten valorar la experiencia obtenida en 3 a 13 años. Por ejemplo, el uso de una tabla de cinco años implica que no se contarán más de 5 años de experiencia adicional.

Los exámenes sin comparecencia adolecen de varias limitaciones. Una de ellas es que no se puede establecer una nota de pase para limitar el número de personas en el registro de elegibles. La persona que reúne los requisitos mínimos establecidos en la convocatoria a examen, recibe automáticamente una puntuación mínima de pase, o sea 70. Esto conlleva que todos los que cualifican ingresan al registro de elegibles. Las diferencias en las puntuaciones reflejan las diferencias en la preparación y experiencia adicional a la requerida,

que tiene cada aspirante. Por consiguiente, los registros suelen ser relativamente extensos. Por el contrario, en los exámenes de comparecencia se establece una nota de pase de acuerdo al número de elegibles que es necesario incluir en el registro para llenar vacantes durante un año. Las personas con puntuaciones inferiores a la nota de pase se clasifican como “inelegibles”, esto es, no ingresan al registro de elegibles.

Una segunda limitación es que se evalúa solamente la cantidad de la preparación y de experiencia que informan los candidatos, pero no se pasa juicio sobre la calidad de las mismas. Es sabido que la calidad de la educación que ofrecen las universidades varía grandemente de una universidad a otra, y de un programa a otro, dentro de una misma universidad. Toda vez que no hay ningún procedimiento aceptado para evaluar la calidad de la educación, no es posible tomar la calidad en cuenta. Similarmente es difícil evaluar la calidad de la experiencia obtenida por un aspirante. Una broma de la época era decir que a veces, cinco años de experiencia son en realidad, un año de experiencia repetido cinco veces. Esto alude a los casos cuando la experiencia es repetitiva y no es progresiva.

Otra limitación es que el proceso de evaluar la preparación y experiencia es, por lo general, tedioso, demorado, y plagado de errores de cómputos. El proceso requiere una serie de pasos que incluyen: clasificar cada renglón de experiencia, determinar el número de meses trabajados, y asignar una puntuación tomada de tabla de evaluación de experiencia correspondiente. Luego es necesario sumar las puntuaciones de cada renglón de experiencia;

adicionar dicha suma a las puntuaciones asignadas por concepto de educación adicional; para llegar a una puntuación final. Si consideramos que en la mayoría de los casos se recibe una gran cantidad de solicitudes, se puede tener una idea del tiempo que toma establecer un registro de elegibles.

Finalmente, la que a mi juicio es la limitación mayor de los exámenes sin comparecencia, es la dificultad de corroborar adecuadamente los datos. Aparte del esfuerzo y tiempo requerido, a veces no se obtiene la colaboración de los empleadores anteriores, la empresa dejó de existir, y otros inconvenientes. Por otro lado, las pruebas de comparecencia tienden a ser mucho más válidas y confiables y a requerir menos esfuerzo. Por esas razones, la Oficina de Personal limitó el uso de los exámenes sin comparecencia a casos donde no había competencia real entre los aspirantes (profesionales con licencia y algunos puestos de difícil reclutamiento), y para evaluar personal diestro, cuando no se pudo administrar pruebas de ejecución.

Los exámenes de comparecencia

Los exámenes de comparecencia incluyen pruebas escritas, de ejecución o prácticas, orales y físicas. Las pruebas escritas se dividen a su vez, en pruebas de aptitud o razonamiento y en pruebas de aprovechamiento. Aunque no existe una diferencia tajante en el contenido de estos dos tipos de pruebas, ya que la diferencia mayormente depende del uso que se les da a las mismas, las pruebas de razonamiento tienden a evaluar mayormente aptitudes que dependen poco del aprovechamiento escolar, mientras que las de aprovechamiento evalúan conocimientos y destrezas que se desarrollan en la escuela. Un ejemplo claro

de pruebas de aptitud son las de visualización espacial. En este caso se evalúa la capacidad para visualizar objetos y manipularlos en la imaginación, detectar profundidad y diferencias en tamaños. Esta aptitud se desarrolla mayormente en la experiencia cotidiana y no en la escolar. Abona a la confusión el que en ocasiones, una prueba de aprovechamiento se utiliza como si fuera una prueba de aptitud. Este es el caso, por ejemplo, cuando una prueba de operaciones aritméticas, se ofrece antes de un curso de contabilidad, para predecir quienes tendrán éxito en el mismo.

Las pruebas de ejecución requieren, por lo general, que el examinando manipule objetos y equipo, y utilice herramientas. Esto ocurre con la operación de maquinaria o equipo, el ensamblaje de materiales, y el realizar reparaciones como montar los frenos de un automóvil. En otras sin embargo, la manipulación de objetos es secundaria a las tareas mentales. Este es el caso de la toma de dictado, el repetir palabras y números que se le han dictado, o reaccionar con rapidez ante ciertos estímulos (como luces, sonidos, etc.). Algunas pruebas de ejecución no miden destrezas aplicadas sino que pueden medir destrezas motoras. Hay destrezas motoras burdas, donde se evalúa la capacidad para realizar movimientos coordinados con los brazos y manos, y destrezas motoras finas en las que el aspirante debe manipular con precisión y rapidez objetos pequeños con los dedos.

Un ejemplo de esto último fueron las pruebas que se dieron para reclutar personas para un adiestramiento de telefonistas. Durante la prueba los aspirantes tuvieron que manipular un cuadro con clavijas parecido al que

utilizaban en aquél entonces las operadoras y operadores de cuadros telefónicos. La selección resultó un éxito toda vez que casi todas las personas seleccionadas completaron el adiestramiento con buenas evaluaciones de los maestros.

Los exámenes orales han tenido muy poco uso en el servicio público debido a la subjetividad de su evaluación y a que hay otras alternativas más válidas. Sin embargo, se utilizaron como complemento de pruebas de ejecución, en aquellos casos en que se manipuló maquinaria peligrosa o delicada. En estos casos se pedía a los candidatos que dijieran el procedimiento que iban a realizar, antes de permitírsele operar la maquinaria. Si en la prueba oral demostraban no conocer cómo se operaba la maquinaria, no realizaban la parte práctica. Un tipo de examen oral que utilizó la Oficina de Personal en aquellos tiempos fue la Entrevista Grupal, que es en realidad, una prueba situacional. En la entrevista grupal se reúnen de 5 a 7 aspirantes a discutir una o más situaciones de trabajo sin intervención de los evaluadores. Mientras los aspirantes discuten las situaciones los evaluadores observan la conducta no verbal y escuchan los argumentos y evalúan a los candidatos en una serie de dimensiones.

Algunos oficiales de personal expresaron preocupación de que la conducta de los participantes en la Entrevista Grupal fuera fingida. Sin embargo, hay dimensiones como la facilidad de expresión verbal que no puede ser fingida. Por otro lado, pudimos observar que los aspirantes se involucran de tal manera en la discusión que se olvidan, por lo menos en ocasiones, de que son observados por evaluadores. Para ilustrar esto debo mencionar un incidente

ocurrido en una de las entrevistas grupales de Guardia Universitario. Se planteó la situación de un profesor que reclamando que estaba tarde para una clase estacionó su vehículo sobre la grama. Durante la discusión de la situación, uno de los aspirantes se identificó tanto con el guardia que se levantó, y gesticulando comentó algo a los efectos de: “¡Pues yo agarro ese profesor por la camisa y lo obligo a que me saque el carro de la grama!”.

La Sección de Desarrollo y Análisis de Pruebas

En los años 50 y 60 había muy pocos psicólogos en Puerto Rico y en toda Latinoamérica que estuvieran especializados en el desarrollo de pruebas. La mayoría de los psicólogos en la práctica privada eran psicólogos clínicos por lo que tenían poco que aportar al desarrollo de pruebas de selección de personal. No había tampoco pruebas desarrolladas en Puerto Rico ni en Latinoamérica que se pudieran utilizar para la selección de personal. La mayoría de las pruebas disponibles eran traducciones de pruebas individuales que no se pueden administrar a miles de personas como se hace en el servicio público. Por otro lado, aprender a redactar preguntas para examen, como cualquier otro proceso de aprender a redactar, requiere un largo período de práctica supervisada. Por eso fue necesario que la Ley de Personal proveyera los mecanismos necesarios para que la Oficina de Personal creara sus propios exámenes.

La Oficina de Personal incluyó una Sección de Desarrollo y Análisis de Pruebas, dentro de la División de Reclutamiento, dedicada a preparar las pruebas de ingreso y ascenso que requiere todo sistema de mérito.

Inicialmente, se trajeron expertos en desarrollo de pruebas como la Dra. Dorothy Adkins y otros, para ofrecer talleres de adiestramiento. Posteriormente, algunos de los técnicos de la Sección de Desarrollo y Análisis de Pruebas recibieron licencias con sueldo para estudiar psicometría en los Estados Unidos. También, se ofrecieron becas por competencia para interesados en trabajar en estas labores. Los estudios, por lo general, conducían a una maestría en psicología o educación, con cursos en construcción de pruebas. En realidad, los Técnicos de Administración que estudiaron bajo este programa, fueron de los primeros psicólogos a nivel de maestría que tuvo Puerto Rico.

Debemos reconocer que por muchos años la Sección de Desarrollo y Análisis de Pruebas contó con un equipo de técnicos motivados, algunos autodidactas en teoría de pruebas, que se convirtieron en expertos en la redacción de preguntas, Los que llegaron con estudios graduados o grados de maestría, aprendieron a redactar preguntas bajo la supervisión de los más experimentados. Entre estos autodidactas recordamos a José Luis (Chelí) Hernández Rosario quien, con su jovialidad y erudición, contribuyó significativamente al éxito del programa de exámenes.

Casi todos de los que fueron becados o estudiaron mediante licencias con sueldo en este programa, se mantuvieron en el servicio público por mucho tiempo o se jubilaron del mismo. Entre éstos recuerdo los siguientes: Edibaldo Silva quien trabajó por muchos años en la Oficina de Personal y luego emprendió una carrera en una firma de consultoría para Latinoamérica (Clapp & Maine) la cual terminó presidiendo; Santiago Pellicier, quien fue Director de la

Oficina de Personal de la Policía de Puerto Rico; Carlos J. López quien luego de muchos años en la Oficina de Personal se jubiló como Director Asociado del College Board; Milagros Guzmán quien fue Directora de la Oficina de Personal, trabajó con la Ley 5 de 1975 que creó la Oficina Central de Administración de Personal (OCAP) y es consultora empresarial; Esteban de Jesús quien dirigió la División de Reclutamiento y posteriormente estudió derecho y se convirtió en fiscal; Gabriel Cirino se jubiló como Catedrático de la Universidad de Puerto Rico (UPR); Abimael Ortíz se jubiló como Jefe de Desarrollo de Pruebas de la Autoridad de Energía Eléctrica; y Wilfredo Vellón se jubiló como Catedrático de la UPR.

Esta unidad administrativa contaba usualmente con cinco o seis Técnicos de Administración para desarrollar pruebas de ingreso y ascenso para todo el gobierno central. Sin embargo, se trabajó siempre en un ambiente conducente a la meditación y la creatividad, sin presiones de tiempo excesivas. Dentro de este ambiente surgieron nuevas pruebas y métodos de evaluación. Siempre hubo dudas de cómo evaluar la productividad de esta unidad, aunque se reconocía que el desarrollo de pruebas es un proceso creativo que toma tiempo. En una ocasión se le preguntó a la Dra. Adkins cuál era el número de preguntas que razonablemente se podía esperar que produjeran los técnicos asignados a esta tarea. Su respuesta fue que redactar cuatro o cinco buenas preguntas por día es excelente.

El desarrollo de las pruebas de selección y de ascenso

Las pruebas de ascenso generalmente evalúan conocimientos y destrezas específicas. Esto implica que las mismas tienen que ser elaboradas por un equipo compuesto por expertos en desarrollo de pruebas y expertos en las materias que cubre la prueba. Por tal razón, para desarrollar un examen de ascenso se organizaba un comité de examen donde participaba uno de los técnicos de examen y varios expertos en las materias del examen. Para viabilizar el desarrollo de estos exámenes, la Ley de Personal autorizaba al Director de Personal a utilizar los servicios de empleados públicos. Esto permitió que se desarrollaran exámenes de ascenso a varias clases de puestos que resultaron ser muy efectivos. Por ejemplo, se desarrollaron pruebas escritas de ascenso para Sargento de Bomberos basados mayormente en un libro escrito por el Jefe de Bomberos, señor Raúl Gándara y con la participación de inspectores y oficiales de bomberos. Incluyó preguntas sobre prevención de incendios, uso de químicos para apagar ciertos fuegos, identificación de signos que podrían indicar posibles explosiones, etc.

Se desarrolló también una batería de pruebas de ingreso para Bomberos que incluyó pruebas escritas para medir razonamiento y capacidad de aprendizaje, y una prueba práctica con ejercicios para medir la aptitud física de los aspirantes. Algunos de estos ejercicios incluyeron el sostener un pistero de agua mientras sale un chorro a una presión determinada, subir una larga escalera para llegar a pisos superiores de un edificio, y otros similares. También se elaboraron pruebas prácticas para Ilustrador, con la participación de algunos de los mejores artistas de Puerto Rico y luego estas eran corregidas por estos artistas.

Las pruebas para seleccionar personal secretarial se renovaban constantemente debido a que la convocatoria era de reclutamiento continuo. Se reclutó una maestra de esta disciplina para trabajar en su desarrollo y en la calificación de las mismas. Estas consistían en una prueba escrita, varias pruebas prácticas consistentes en la transcripción de un borrador con múltiples cambios, un dictado en español o inglés (que incluían cartas y párrafos), y la transcripción del dictado en español e inglés. Algunas de estas pruebas se combinaban para componer los exámenes para Oficinistas Mecanógrafos (prueba escrita y transcripción de un borrador), y Secretarias/os (Prueba escrita, dictado y transcripción).

Algunas de las pruebas representaban retos especiales. Por ejemplo, la prueba de ascenso a Técnico de Administración 3. Esta clase incluía puestos en recursos humanos (reclutamiento, adiestramiento, clasificación de puestos y transacciones de personal), planificación y procedimientos, y puestos en el Negociado de Presupuesto. Esto implicó la identificación de conocimientos básicos en todas estas áreas de desempeño y la colaboración de un número significativo de especialistas de cada área. Este esfuerzo se repitió cada vez que fue necesario revisar la prueba.

Muchas de las pruebas de ingreso medían habilidad o aptitud general. Las pruebas intentan medir la habilidad mental de los aspirantes mediante preguntas de razonamiento verbal, numérico, abstracto, espacial y mecánico. El desarrollo de las preguntas para estas pruebas es siempre un proceso complejo y difícil.

Por ejemplo, el desarrollar una pregunta de analogías verbales (Casa es a edificio como planta es a...) plantea varios aspectos interesantes:

- Requiere crear preguntas que no hayan sido utilizadas anteriormente.
- Es necesario redactar preguntas que estén al nivel de dificultad deseado.
- Las alternativas deben incluir una sola contestación correcta.
- El contenido de las preguntas debe basarse en conocimiento general que sea familiar a aspirantes provenientes de sectores rurales, comunidades pobres, y que no discrimine contra hombres o mujeres.

Una vez redactada la pregunta era necesario discutirla entre todos los técnicos de la sección para garantizar que realmente midiera razonamiento y que hubiera una sola respuesta correcta. Como se podrá apreciar, el redactar preguntas para una prueba, particularmente pruebas de razonamiento, requiere mucho tiempo y esfuerzo.

Administración de Exámenes

La administración de los exámenes constituyó un elemento esencial en el programa de reclutamiento de la Oficina de Personal en el que colaboraron todos los empleados de la Oficina. La seguridad fue siempre uno de los elementos más importantes del programa de exámenes. La Sección de Desarrollo y Análisis de Pruebas contaba con un salón bóveda con puerta de metal en la que guardaba todas sus pruebas. Al reproducirse los exámenes estos se numeraban y se anotaban en una bitácora donde se registraba el historial del folleto, hasta su destrucción. Los folletos se empacaban y se

identificaba cada empaque. Para fines de transportación los folletos se colocaban en sacos de correo cerrados con candados.

Cuando fue necesario examinar cientos de candidatos, se utilizaron las escuelas públicas del país. Por lo general estas administraciones se ofrecieron los días sábado, con la participación de los empleados de la Oficina, aunque ocasionalmente se reclutó personal de otras agencias de gobierno para esta tarea. Los técnicos de personal de la División de Reclutamiento usualmente sirvieron como supervisores en cada escuela. La misión fue siempre administrar eficientemente los exámenes sin que se perdiera un solo folleto.

A pesar de las medidas tomadas, hubo contadas ocasiones en que a un examinador le faltó algún folleto de examen. En estos casos el supervisor tomó las medidas que fueran necesarias para recuperarlo a la mayor brevedad posible. Recuerdo un caso en el que, utilizando la dirección que el aspirante escribió en el sobre de examen, el supervisor se personó a su hogar y lo sorprendió leyendo tranquilamente el folleto en la sala de su casa. El temor mayor de los empleados que trabajaron como examinadores y el de los supervisores de examen fue siempre el perder un folleto y tener que rendir cuentas personalmente al Director de la Oficina de Personal.

El rol protagónico de los exámenes

En cualquier sistema de mérito los exámenes juegan un papel protagónico debido a que el mérito se define muchas veces mediante un examen. Para seleccionar entre los aspirantes a un puesto y ordenarlos en un registro de elegibles a base de mérito, es necesario evaluar las habilidades, los

conocimientos y las destrezas de cada participante. Esto implica el uso de pruebas de selección. Aunque no se menciona mucho, aún los requisitos de preparación y experiencia son una prueba. Así lo considera la Comisión para la Igualdad de Oportunidades de Empleo del Gobierno Federal. Los exámenes, concebidos en toda su amplitud, vienen a ser entonces la definición operacional del mérito. Por tal razón, en la medida que un sistema de personal público descuida la calidad de sus exámenes se deteriora y se desvirtúa la aplicación del principio de mérito.

Uno de los indicadores que tenemos del deterioro de un sistema de mérito es el poco uso de las pruebas de selección de personal en los procesos de ingreso y ascenso. A juzgar por lo que observamos en varias agencias de gobierno, debemos concluir que el sistema de mérito, en estas agencias, está en franco deterioro. Esto no solamente por la ausencia de pruebas de selección, sino por otras prácticas como son la poca divulgación de las convocatorias y el uso de contratos para cubrir puestos regulares que requieren selección de un registro de elegibles. Ojalá que la serie de artículos que se publican en este número de la Revista de Administración Pública logre despertar nuevamente el interés en revitalizar el principio de mérito.

En retrospectiva

El sistema de mérito que rigió en los años de oro de la administración pública, tuvo muchos aciertos y el uso de pruebas de selección contribuyó significativamente a ellos. También tuvo algunas limitaciones que, a mi juicio, son inherentes a todo sistema. Recuerdo en un intercambio de opiniones que

tuve hace muchos años con, el entonces profesor y director de la Escuela de Administración Pública, Profesor Severo Colberg. Colberg criticó severamente la inflexibilidad y lentitud de la Oficina de Personal para resolver los casos. En mi argumentación sugerí que la Oficina de Personal, con sus reglas y procedimientos, se parecía un poco a los semáforos. La mayoría de las veces funcionan bien, pero en ocasiones retrasan en flujo vehicular, particularmente tarde en la noche. Por otro lado, la alternativa a los semáforos es tener un policía de tránsito en cada esquina.

No podemos idealizar el pasado y tratar de regresar a él. Por otro lado, es necesario que examinemos el funcionamiento del sistema de mérito, luego de 60 años de experiencia con el mismo, para ver cómo puede mejorarse. Entiendo que uno de los asuntos que deben atenderse es tener una amplia discusión de la necesidad de mantener separada la administración pública y la política partidista. Los partidos principales aceptan dicha separación retóricamente, pero es necesario que lo demuestren en la práctica. Esta discusión debe incluir la importancia de tener un gobierno eficiente y ágil, que nos permita desarrollar una economía que pueda competir a nivel internacional, versus la ganancia a corto plazo de reducir el desempleo nombrando más personas en el gobierno. Por otro lado, debemos regresar al uso intenso de pruebas de selección y el llenar las vacantes con personas de los registros de elegibles. Debe prohibirse con toda claridad, el que se cubran puestos regulares con contratos u otro tipo de nombramiento, y asignar al organismo apropiado, la responsabilidad de velar por la aplicación del mérito en el gobierno central y los municipios.