

Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones Públicas

SUMARIO: INTRODUCCION. 1. LA FUNCION DE PERSONAL EN LAS ORGANIZACIONES COMPLEJAS. 2. LA GESTION DE LOS RECURSOS HUMANOS. 3. LA POLITICA DE PERSONAL: ESPECIFICIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS. 4. POLITICA, GESTION Y ADMINISTRACION DE PERSONAL.

INTRODUCCION

Las políticas de personal en las Administraciones Públicas, consideradas en el plano internacional, vuelven a tener prioridad, tanto en las agendas de los gobiernos como en la de los Organismos Internacionales.

El informe del Banco Mundial de 1983 se dedicó monográficamente al tema de la mejora de la gestión pública entendida como clave estratégica de desarrollo en el contexto de la crisis económica, y dedicó todo un Capítulo a la «gestión de la función pública» (1). Desde entonces el Banco Mundial dedica recursos crecientes a la cooperación en materia de función pública (2).

(1) Vid. Banco Mundial, *Rapporta sur le développement dans le monde 1983. La récession mondiale et les perspectives de reprise, la gestion et le développement. Indicateurs du développement dans le mode*, Washington DC, 1984.

(2) El Banco Mundial, el Banco Interamericano para el Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo disponen de programas «fuertes» de cooperación multilateral dirigidos a mejorar la capacidad de «formulación y gestión de políticas públicas» como clave del desarrollo económico. Para un balance de treinta años de esfuerzos desplegados en el sector

Para quien piense que el Banco Mundial mira sobre todo a los países en vías de desarrollo y que sus consideraciones no son aplicables a las Administraciones españolas, diremos únicamente que la OCDE, que reúne a los 24 países más ricos del mundo, está dando prioridad también a las políticas de personal o función pública como clave estratégica de desarrollo económico, tal y como demuestran los textos siguientes:

«La importancia de las políticas de personal, en tanto que instrumentos del cambio en las administraciones públicas, ha sido puesta de relieve en las discusiones de los programas de modernización administrativa hechas durante la reunión del Comité en la primavera de 1986. Como entonces se dijo, se considera que la mejora de las políticas de personal constituye “una base indispensable para cualquier esfuerzo de mejora de la receptividad, de modificación de la actitud de los servicios públicos respecto a la innovación y la productividad, para cualquier apertura del servicio público a un contacto mayor con la sociedad a la que sirve, para cualquiera esfuerzo destinado a preparar a los funcionarios a afrontar los cambios tecnológicos y para garantizar un apoyo duradero al cambio administrativo...”».

Por todas estas razones, las políticas de personal en la Administración Pública están en fase de revisión en muchos países. La introducción de una mayor flexibilidad en las condiciones de trabajo y una organización del trabajo más flexible, una movilidad mayor del personal, unos esfuerzos de formación más sistemáticos, un acento más importante sobre la mejora de la gestión, el desarrollo de sistemas de evaluación del rendimiento y la búsqueda de vías que permitan vincular las retribuciones al rendimiento, constituyen ejemplos de esfuerzos innovadores actuales con el objetivo de construir una gestión más eficaz de los recursos humanos en la administración. La aplicación eficaz de estos cambios depende, evidentemente, de un proceso bien desplegado de consulta del personal y de sus representantes» (3).

puede verse Milar KUBR y John WALLACE, *Success and Failures in Meeting de Management Challenge, Strategies and their Implementation*, World Bank Staff Working Papers, núm. 585, Management and Development Series, núm. 12.

(3) Quizá valga la pena de transcribir —traduciendo— una parte del documento de la OCDE, *Politiques de personnel visant l'amélioration de la flexibilité et de la productivité dans L'Administration Publique*, documento 87.4 del Comité de la Cooperation Technique.

«El examen que el Comité ha hecho de las iniciativas de gestión pública y de los trabajos ya emprendidos en el marco del proyecto 3 —adaptación organizativa y mejora de la gestión— ha demostrado que las políticas de personal están en curso de revisión profunda en muchos países para tomar en cuenta los cambios de las tareas de los funcionarios, para mejorar la calidad y la facultad de adaptación del personal y para asegurar un mejor despliegamiento de los efectivos. Ejemplos de los sectores público y privado indican que las políticas de personal llenan un

Pero ¿hay políticas de personal en las Administraciones españolas. La respuesta habría de ser positiva porque el artículo 3.1 de la Ley estatal 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, declara que «el Gobierno dirige la política de personal...». En el mismo sentido, se han pronunciado las leyes autonómicas sobre la función pública. Por ejemplo, el artículo 11.b) de la Ley 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña, dispone que «corresponde al Consejo Ejecutivo establecer la política global del personal dependiente de la Administración de la Generalidad».

La realidad es, sin embargo, bastante más pobre de lo que la lectura ingenua de los textos legales haría suponer. En la práctica, ninguna Administración Pública tiene elaborada una verdadera política de personal. El Gobierno no elabora, ni el Parlamento discute la política de personal. Lo que hay son decisiones políticas —normas, presupuestos, acuerdos, actos administrativos, etc.— que no suelen responder a una política previamente elaborada. Se resuelve el día a día

rol de gestión más potente, se vuelven responsables de la concepción de la función y de la satisfacción en el trabajo, y menos dispuestas a considerar a la organización existente como algo dado. También a medida que alguien delega en los gerentes de los diferentes programas las decisiones sobre los recursos, aumenta la presión de los gerentes de los diferentes programas las decisiones sobre los recursos, aumenta la presión de los gerentes en vista a obtener autoridad en materia de reclutamiento, despido y recompensas sobre los “recursos humanos” correspondientes.

En la práctica, es necesario reconocer que las innovaciones en las políticas de personal pueden hacer bascular principios establecidos desde hace tiempo, como son la garantía del empleo, el anonimato, la antigüedad, la responsabilidad colectiva y la uniformidad de las escalas de retribución y de las condiciones de servicio, de las cuales algunas o todas pueden estar cubiertas por el estatuto legal. Las innovaciones pueden exigir cambios fundamentales en la actitud tradicional del servicio público respecto de la delegación de autoridad, de la responsabilización individual, de la motivación, de la productividad y de la participación en la toma de decisiones. Introducidas en un período de restricciones presupuestarias para el servicio público, estas innovaciones habrían de constituir un estímulo para la moral y nuevas formas de satisfacción y de aliento en el trabajo.

Las políticas de personal constituyen áreas sensibles para la innovación, y si se quiere que sean eficaces es necesario utilizar el arte de lo posible. El intercambio de experiencias prácticas sobre lo que es posible hacer y sobre cómo hacerlo puede constituir una contribución válida al desarrollo de políticas en este terreno. Hemos de tener en cuenta que existen estructuras y tradiciones muy diferentes en las administraciones públicas de los distintos países; los estatutos y las condiciones de empleo varían mucho. Los intercambios de experiencias los debemos situar en relación a su propio contexto.

Desde estas coordenadas proponemos concentrar la discusión sobre ciertos elementos clave de las políticas actuales de los países miembros, que son los siguientes:

- una mayor flexibilidad en el reclutamiento, las condiciones de empleo, el desarrollo de la carrera, la organización del trabajo y el despliegamiento de los efectivos;
- el acento sobre los programas de formación más sistemáticos para reforzar la competencia en gestión, particularmente para los altos funcionarios;
- una mayor importancia acordada al rendimiento y una búsqueda de medios capaces de medir y de recompensar la productividad;
- la utilización mayor, de una aproximación ascendente o “de abajo a arriba” de la gestión de personal, basada en la participación del personal, en el desarrollo y la puesta en práctica de las innovaciones, y una delegación de ciertas responsabilidades de personal en los gerentes de los programas.»

mediante decisiones, conflictos y acuerdos, todo lo cual exige laboriosidad y no poca tensión; pero no se sabe con exactitud hacia dónde se va, y nadie parece preocuparse por saber dónde estamos y hacia dónde y cómo se habría de ir.

En este contexto, no es que no haya política de personal, sino que tampoco hay, ni puede haber, gerencia o gestión de personal. Lo que queda es «la administración de personal», normalmente considerada una función meritoria y laboriosa, pero vicarial, casi nunca confiada a personalidades políticas de cierto relieve.

El objeto primero de estas breves notas es el de perfilar los conceptos de política, gestión y administración de personal en relación a la función de personal propia de todas las organizaciones complejas. Entonces se constatará que un planteamiento en profundidad de la carrera o promoción administrativa, como de cualquier otra función de personal, sólo tiene sentido en el contexto de una verdadera política de personal. Nuestra tesis será que sin política de personal sólo cabe la administración de personal, que suele ser la única realidad que actualmente conocen las Administraciones españolas.

1. LA FUNCION DE PERSONAL EN LAS ORGANIZACIONES COMPLEJAS

Las democracias industriales son cada vez más un mundo de organizaciones. Hoy en día resulta banal recordar que la capacidad de las sociedades modernas para hacer frente a los grandes retos de nuestro tiempo depende, en buena parte, de la calidad de sus organizaciones. Tan banal como decir, una vez más, que el desarrollo de una sociedad no depende de la calidad de sus individuos, sino de su capacidad de acción colectiva plasmada en la calidad de sus organizaciones públicas o privadas. Una suma de individuos competentes no hacen sin más una organización productiva. Entre la calidad del individuo y la de la organización media precisamente la capacidad de gestión, que es hoy uno de los patrimonios culturales, científicos y tecnológicos más apreciados de las sociedades avanzadas. El *management* no consiste en conseguir a los mejores, sino en sacar resultados excelentes de personas simplemente normales (4).

En todas las organizaciones complejas modernas hay necesariamente una función de personal cuyo objeto radica en mejorar la eficacia y eficiencia de los recursos humanos de la organización. Esta no es una tarea simple, porque a medida que el trabajo manual va siendo sustituido y el trabajo intelectual y técnico se vuelve prevalente, la gestión

(4) Bernard FRIEF y Jacques DARMON, *Gérer la France... comme une entreprise*, ed. J. C. Saltes, París, 1987.

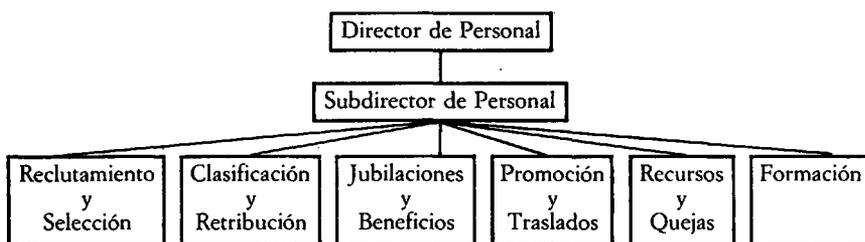
de personal deviene crecientemente importante y compleja. Hasta el punto de haberse desarrollado aceleradamente en los últimos años, habiendo pasado hoy a ser considerada como una de las funciones prioritarias en el organigrama de las empresas. Paralelamente se han desarrollado también los estudios sobre el tema, es decir, sobre cómo una organización se procura, despliega, utiliza, evalúa y conserva el personal que necesita.

La función de personal constituye, pues, hoy un área de conocimiento y una especialidad profesional. Consideremos ahora qué actividades sectoriales incluye:

Toda organización compleja ha de desarrollar las actividades de personal centrales siguientes:

- publicidad, reclutamiento y trabajo de selección;
- dividir y asignar el trabajo existente; retribuir a los empleados; promover, trasladar y prescindir de sus empleados;
- formar, evaluar, orientar y motivar;
- disciplinar; negociar las condiciones de trabajo; negociar o establecer los procedimientos de solución de conflictos y detección y tratamiento de quejas, y
- diseñar sistemas de gestión de personal; establecer el rol de los departamentos de personal y sus relaciones con el de presupuestos y los gerentes de línea; mantener sistemas de información y de previsión relevantes para otras actividades (5).

El asegurar estas actividades centrales es responsabilidad del Departamento de Personal, que en una organización grande podría responder al tipo siguiente:



En las organizaciones complejas no todas las actividades de personal se encuentran centralizadas en el Departamento de Personal. Antes al contrario, la tendencia actual es a responsabilizar progresivamente de las actividades de personal a los gestores de cada uno de los servicios o *managers* de línea, permaneciendo centralizadas las funciones de regulación, dirección, información, soporte y evaluación.

(5) Apud. Donald E. KLINGNER y John NALBANDIAN, *Public Personnel Management Contexts and Strategies*, segunda edición, Prentice Hall, New Jersey, 1987, p. XL.

2. LA GESTION DE LOS RECURSOS HUMANOS

La importancia de la función de personal y el desarrollo de los estudios sobre este campo han conseguido dotar hoy a los profesionales de la gestión de personal de una serie amplia de técnicas de gestión dirigidas a la adquisición, aplicación y desarrollo eficaz y eficiente de los recursos humanos de la organización.

Estas técnicas no son ni neutrales ni indiferentes políticamente. El gestor o gerente de personal no es el que tiene la técnica de gestión desde la que resolver el problema. El gerente y la gerencia de personal, antes al contrario, exigen plantear el problema y las posibles soluciones en términos de recursos y condicionamientos ambientales, de objetivos y de valores de la organización. En otras palabras, en términos de política de personal.

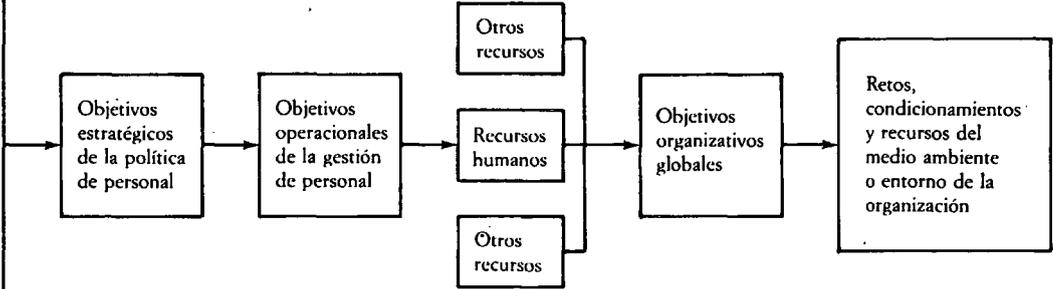
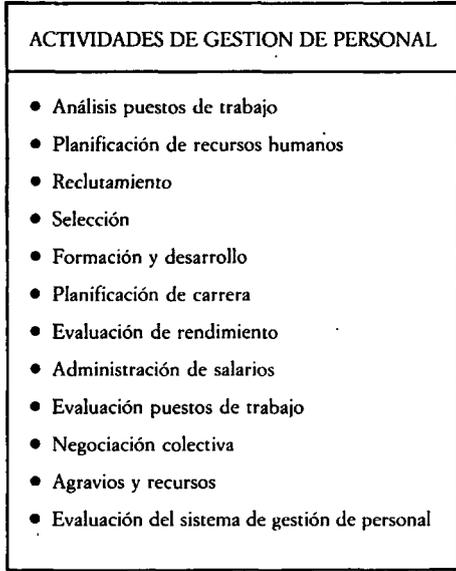
Cuando la dirección de personal se basa en la simple aplicación de regulaciones legales (aunque se haya participado de alguna manera en su elaboración) y de un repertorio técnico meramente mecánico, entonces no estamos delante de una verdadera gestión, sino de una simple «administración de personal». Cuanto más rígida y menos adaptable a las exigencias de su entorno resulta una organización, más difícil resulta también hacer una verdadera política de personal. Y como ésta ha sido la característica de las Administraciones Públicas de la mayoría de los países, entonces la función gerencial ha tendido a ser sustituida por la de administración de personal y, por lo mismo, se ha tendido a considerar esta función como «rutinaria, de bajo nivel técnico y practicada por quienes son demasiado tímidos o demasiado poco inteligentes para hacer un trabajo más interesante» (6).

Hoy la gestión o *management*, en general, ya no se entiende simplemente como el arte de planificar, organizar, dotar, dirigir y controlar, sino también, y sobre todo, como el proceso racional de poner en sintonía los sistemas técnicos y sociales de la organización con los recursos y los condicionamientos de su entorno con la finalidad de realizar objetivos. La gestión o gerencia de personal se adecúa perfectamente a este nuevo concepto del *management* que da sentido gerencial a las técnicas de gestión de personal orientadas hacia objetivos que expresan valores —a veces en conflicto—; es decir, lo que transforma las técnicas de gestión de personal en gerencia de personal es el estar al servicio de una política de personal como parte o elemento de la política empresarial u organización general.

El cuadro siguiente ilustra cómo la gestión de personal contribuye a la respuesta que toda organización ha de dar a las exigencias y retos de su entorno:

(6) *Ibidem*, p. XIII.

(7) El cuadro es una adaptación del que se contiene en la obra de WETHER, DAVIES y LEE-GOSSELIN, *La gestion des ressources humains*, McGraw-Hill Inc., Quebec, 1985, p. 9.



3. LA POLITICA DE PERSONAL: ESPECIFICIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

La política de personal resulta bastante más compleja en las Administraciones Públicas que en las organizaciones privadas. Estas, en tanto que orientadas normalmente al beneficio, establecen sus políticas de recursos humanos en función exclusiva o preponderantemente de los valores de la eficacia y de la eficiencia. Por otro lado, los trabajadores velan por sus derechos económicos y otros. La política de personal resulta, entonces, del necesario equilibrio entre estos dos valores (eficacia y eficiencia de los recursos humanos, por un lado, y derechos de los trabajadores, por otro), siempre habida cuenta de las condiciones medioambientales (jurídicas, políticas, culturales, tecnológicas) y de la situación y de los objetivos generales de la empresa.

En las Administraciones Públicas las cosas son bastante más complejas, siendo esta mayor complejidad la que determina el fracaso de la traslación mecánica a las Administraciones de buena parte de las políticas y de las técnicas de gestión de personal de las empresas privadas. Esto no quiere decir que dichas políticas y técnicas resulten irrelevantes para las Administraciones Públicas, sino tan sólo que es necesario un esfuerzo de «contextualización», que constituye una verdadera «investigación aplicada», y que normalmente se omite.

En las Administraciones Públicas también cuentan los valores representados por la eficacia y la eficiencia y por los derechos de los trabajadores. Pero las condiciones específicas de las Administraciones determinan una percepción y una práctica específica de estos valores. Por ejemplo, como hemos de suponer que las Administraciones hacen funciones socialmente necesarias y no pueden desaparecer (nacen pero no mueren), la exigencia de eficacia y de eficiencia tiende a debilitarse; dado, además, que no siendo organizaciones orientadas al beneficio y no siempre al producto, el control de eficacia y de eficiencia plantea problemas que a veces no son fáciles de resolver. Esta especificidad de las Administraciones es la que hace también que los funcionarios perciban sus derechos y responsabilidades según unos parámetros que sólo aplican a las Administraciones (el espectáculo de tantos sindicatos de todo el mundo que aceptan condiciones de trabajo en las organizaciones privadas que no están dispuestos a aceptar en las Administraciones Públicas no puede resultar más significativo).

Pero es que, además, en las Administraciones Públicas operan valores y condicionamientos que no se dan o que se dan de manera mucho más debilitada en las organizaciones privadas. Algunos ejemplos ilustrarán suficientemente esta afirmación. Pensemos, en primer lugar, en el valor o principio de la *responsabilidad política*, que es exclusivo

de los Gobiernos y de sus miembros y que no se aplica a los profesionales de la Administración que sólo tienen una responsabilidad jurídica, sea civil, penal o administrativa. Este valor se ha contrapuesto históricamente al valor o principio de *mérito*, habiéndose llegado a equilibrios diversos en las diferentes fases históricas: el *spoils system* representa, por ejemplo, el predominio absoluto de la responsabilidad política; el mérito en el acceso y la discrecionalidad en la promoción (que todavía caracteriza en buena parte la situación de las Administraciones españolas) es otro equilibrio o solución; la estructuración de la promoción de conformidad con el principio de mérito representa una fase más avanzada a la que no se ha llegado aún en muchas Administraciones, la española entre otras (8).

Otros valores específicos de la Administración Pública son la imparcialidad política de los funcionarios y la objetividad del comportamiento administrativo, que plasman o pueden plasmar en limitaciones importantes al derecho de libre expresión, de actuación política o en una institución tan típicamente administrativa como las «incompatibilidades».

(8) Quizá sea conveniente transcribir los principios del sistema de mérito, tal y como han estado formulados por la *Civil Service Reform Act* americana de 1978, que son los siguientes:

— El reclutamiento y la selección han de hacerse a partir de individuos cualificados por instituciones apropiadas, en un esfuerzo para conseguir una fuerza de trabajo procedente de todos los segmentos de la sociedad; y la selección y la promoción han de venir determinadas únicamente en base a la capacidad, aptitud y habilidad relativa, según una competición abierta y justa que asegure que todos reciben las mismas oportunidades.

— Todos los empleados y los candidatos han de recibir un trato justo y equitativo en todos los aspectos de la administración de personal, sin consideraciones de su afiliación política, raza, color, religión, origen nacional, sexo, estatus marital, edad o condiciones de disminución, y con pleno respeto de su intimidad personal y de sus derechos constitucionales.

— Se dará un salario igual para todo trabajo del mismo valor, considerando el nivel salarial pagado en el ámbito nacional y local a los empleados privados, así como los incentivos y el reconocimiento apropiado a la excelencia de la ejecución.

— Todos los empleados han de mantener altos estándares de integridad, de conducta y de compromiso con los intereses públicos.

— La fuerza de trabajo ha de ser utilizada eficiente y eficazmente.

— Los empleados permanecerán en el empleo en base a su adecuación y rendimiento; el rendimiento inadecuado ha de ser corregido, y los empleadores han de separar a los empleados que no pueden o no quieren mejorar su rendimiento alcanzando los estándares establecidos.

— Los empleados han de ser proveídos de la educación y formación necesaria cuando de ellas resulten mejoras de la organización o del rendimiento individual.

— Los empleados han de ser:

a) protegidos contra la acción arbitraria, el favoritismo personal o la coerción con finalidades partidistas, y

b) prohibidos de utilizar su autoridad o influencia personal para interferir o afectar el resultado de una elección o de la nominación para una elección.

— Los empleados han de ser protegidos contra toda represalia por la revelación legítima de información que crean razonablemente que ponga en evidencia:

a) una violación de cualquier ley o reglamento, o

b) la mala administración, el derroche de los fondos públicos, el abuso de autoridad o un peligro sustancial y específico para la seguridad o la salud pública.

La naturaleza legal o estatutaria de la relación de empleo de los funcionarios públicos, unida al carácter esencial y la continuidad obligada de los servicios públicos, plantea o puede plantear limitaciones específicas a los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga.

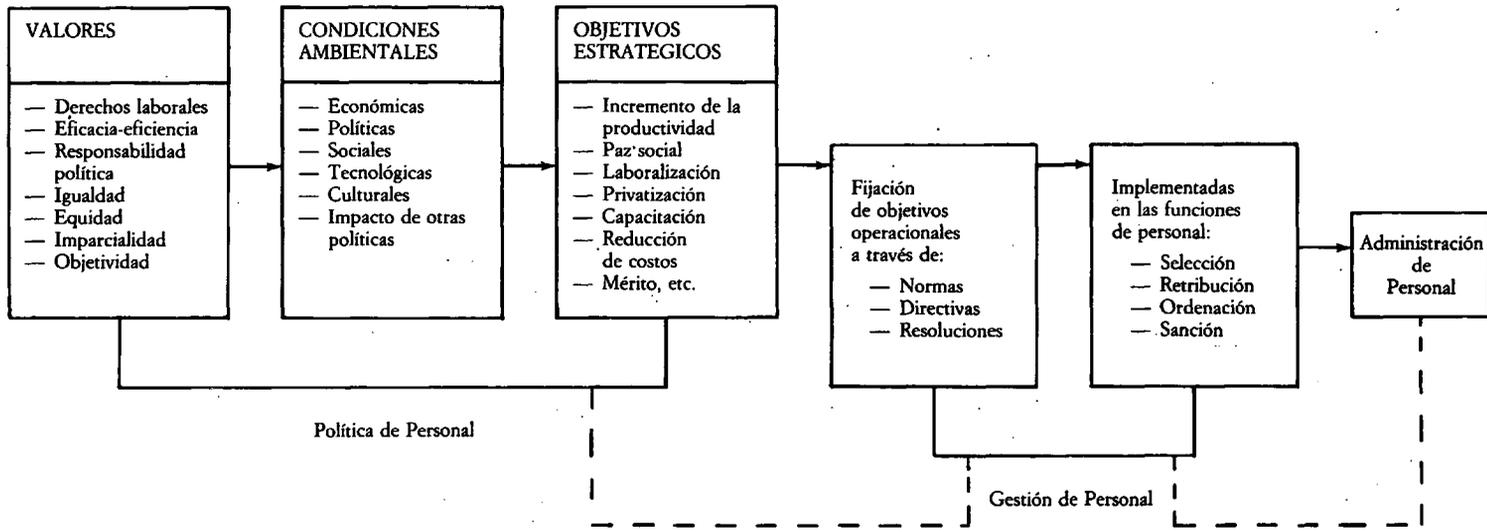
El valor de la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a las funciones públicas también plantea problemas específicos en relación a la selección de personal, y si la igualdad se entiende no en sentido formal, sino como igualdad real y efectiva, entonces las exigencias de equidad social pueden conducir a programas del tipo *affirmative action*, los cuales pueden entrar en colisión con los valores representados por la eficacia y la eficiencia (9).

Ahora bien, ya hemos dicho que la mayor complejidad de la política de personal en las Administraciones Públicas no sólo procede de sus valores y condiciones específicas, sino también de condicionantes externos específicos. La función pública puede estar sin política y ser, en cambio, el instrumento para la realización de otras políticas que la impacten sensiblemente: la política presupuestaria, por ejemplo, puede plantear la congelación de entradas, reducción del poder adquisitivo o incluso de la fuerza de trabajo; las exigencias de la política de empleo pueden llevar al régimen de incompatibilidades más lejos de las exigencias estrictas de la objetividad y la imparcialidad administrativa; el objetivo de estabilidad política o laboral puede llevar a sacrificios de la igualdad en el acceso y de la eficacia y de la eficiencia administrativa (10).

Las políticas de personal en las Administraciones Públicas consisten, pues, en la fijación de objetivos estratégicos que expresan equilibrios de valores en un contexto económico, social, político y tecnológico determinado, y que se desgranán en objetivos operacionales formulados mediante normas, directivas y resoluciones, cuyo cumplimiento corresponde a los responsables de las diferentes actividades de personal. El cuadro siguiente puede servir para ilustrar la descripción que acaba de realizarse:

(9) Sobre la concepción americana de la acción afirmativa y de sus relaciones y diferencias con la igualdad de oportunidades de empleo, puede verse D. KLINGER y J. NALBANDIAN, ob. cit., pp. 62 y ss. También una breve referencia en J. PRATS, «Informes sobre el Govern de les ciutats Americanes. Especial referència a les ciutats de Nova York i Boston», en *Govern i Administració de les Grans Ciutats*, Ajuntament de Barcelona, Documents de treball per a la carta municipal, Barcelona, 1987, pp. 209 a 224.

(10) Sobre el condicionamiento de la política de personal por otras políticas públicas, puede verse J. PRATS, «Estudio de introducción» a M. CROZIER, *No se cambia la sociedad por Decreto*, Madrid, 1984.



4. POLITICA, GESTION Y ADMINISTRACION DE PERSONAL

La política de personal y la gestión de personal están íntimamente entrelazadas. Sin la una no hay la otra. En cambio la administración de personal puede coexistir con ellas o existir con independencia de ellas.

Los gestores de personal no son los responsables de la política de personal: colaboran en su formulación, pero ésta es —en las Administraciones Públicas— una responsabilidad exclusiva de los Gobiernos, del Presidente o de un Ministro adjunto o con competencias «horizontales». La política de personal no tiene por qué ser una política explícita. Los objetivos estratégicos han de existir, porque sin ellos no hay política: pero el que se hagan explícitos o no, dependerá del entorno favorable o adverso que se considere. Los políticos que realmente tienen una política saben lo que pueden y lo que no pueden explicar en cada momento, y esto no quita nada a la corrección del proceso democrático.

Las consideraciones anteriores, aplicadas a nuestro tema concreto de la carrera administrativa, nos hacen ver que un replanteamiento en clave gerencial de las regulaciones y actividades de personal referentes a la misma ha de comenzar preguntándose en función de qué política de personal, es decir, de qué valores, en qué condiciones y para qué objetivos estratégicos queremos que se regule y se aplique la carrera administrativa.

La gestión de personal presupone la política de personal y consiste en el establecimiento de los objetivos operacionales mediante los recursos normativos o decisionales que correspondan, en función de los cuales operarán los responsables de las diferentes actividades de personal, que formen, con el Director, el *estaf* gerencial de personal. Estos gerentes no son simples administradores, porque han de tomar decisiones sobre objetivos operacionales, términos de realización y técnicas de gestión a aplicar. Es aquí precisamente cuando se observa que, en materia de técnicas de gestión, contra lo que pretendía la escuela clásica de la ordenación científica, no hay *one best way*, sino que es necesario escoger la técnica gestora adecuada para la realización de los objetivos organizacionales y estratégicos. Por ejemplo, según el peso respectivo que se quiera dar a los valores de igualdad formal, compensación de desigualdades o equidad y mérito, resultará pertinente una u otra técnica de gestión de la actividad de selección de personal. Según se quiera orientar la formación más hacia el desarrollo de las capacidades personales o hacia el aumento de las capacidades funcionales de la organización, resultarán pertinentes unas u otras técnicas de gestión de la formación.

La administración de personal empieza cuando se termina la gestión, cuando desaparece la responsabilidad de tomar decisiones sobre los objetivos operacionales y de dirigir su logro. La administración de personal no tiene por qué ser una función rutinaria y puede y suele ser un buen inicio de una carrera gerencial, pero nunca supone decidir entre alternativas y consiste en simples tareas de aplicación, independientemente de que éstas supongan el dominio de ciertas técnicas de gestión. En otras palabras, un administrador puede ser un funcionario superior; pero un funcionario superior no es necesariamente un gerente, un gestor o un directivo como se decía antes (11).

Una última conclusión queremos desprender de todo lo anterior: una Administración sin política de personal y, consiguientemente, sin gestión de personal y sólo con administración de personal, es una Administración que no puede sino reproducir su modelo organizativo, incapaz de adaptarse a las exigencias que le plantea el entorno y condenada a alejarse cada vez más de la sociedad a la que está obligada a servir.

(11) Sobre la distinción entre la gestión y la administración de personal, puede verse el documento de la OCDE, *Programme d'action et cooperation. Project 3: Adaptation organisationnelle et amélioration de la gestion*, CT-PUMA 3/87/1.

