

# Cómo dirigir al personal de la Administración

35.08:65.012.4

Por MIGUEL SIGUAN SOLER

Parece evidente que la Administración pública ganaría en agilidad y eficacia si cada rama administrativa y cada unidad autónoma dispusiesen de una Dirección de personal como departamento funcional sustantivo. En este sentido, el autor describe las características y funciones que debe asumir la Dirección de personal en una posible reforma administrativa.

## LA DIRECCION DE PERSONAL EN LA EMPRESA PRIVADA

Sistematizando la dirección de personal, la Administración pública seguiría el ejemplo de la empresa privada, en la que la función y la importancia de este departamento están en clara expansión. Si hace unos años el jefe de personal en una empresa era poco más que un listero aventajado, está en camino de convertirse—y en las grandes empresas ha ocurrido ya—en un auténtico director paralelo a las otras direcciones.

En una empresa moderna se atribuyen a la dirección de personal las siguientes funciones:

- Recluta de personal.
- Formación de personal.
- Mantenimiento y control del personal.
- Descripción y valoración del personal.
- Valoración de tareas.
- Política de retribución y estímulos económicos.
- Información ascendente y descendente.
- Servicios médicos.
- Servicios paralaborales.
- Asistencia social.

En la exposición, prescindimos de los tres últimos puntos que afectan menos directamente a nuestro tema.

Todos los servicios aludidos tienen relación con la adaptación y la satisfacción del personal. El departamento de personal se hace, por tanto, responsable indirectamente de la moral laboral del personal. Sólo indirectamente, ya que directamente esta responsabilidad corresponde siempre a la línea directa de mando.

Entre las funciones del departamento de personal, notemos como muy importante la de servir de canal suplementario de información ascendente y descendente. Lo que equivale a decir: ofrecer al personal toda la infor-

mación que sea útil para aumentar su espíritu de colaboración y mantener informada a la dirección sobre las actitudes, los problemas y las reacciones del personal.

Por supuesto, para que la dirección de personal sea efectiva, es necesario:

- 1.º Que el jefe de personal tenga una alta competencia.
- 2.º Que cuente con el apoyo decidido de la dirección.
- 3.º Que trabaje en estrecha colaboración con los jefes de la línea directa. En el nivel superior, esto significa la existencia de una Comisión de personal formada por jefes superiores.

## LA POLITICA DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

¿Es posible una organización funcional de este tipo en la Administración pública? Que sea posible lo demuestra el que la Administración de algunos países la posea. Pero para discutir su posible aplicación en nuestro país, es preciso un examen más a fondo del problema.

El gran desarrollo de la Administración pública, contemporáneo con la aparición del estado moderno, puso en manos de los representantes del poder político (y, concretamente, de los partidos políticos) la posibilidad, ampliamente utilizada, de aprovechar los nombramientos de funcionarios como forma de influencia personal. Así resultaron unas Administraciones en gran parte inestimables, ineficaces y corrompidas. A partir de esta situación se entabló una lucha, hoy en gran parte ganada, para hacer a la Administración pública estable, eficaz y honesta, poniéndola a salvo de los caprichos personales y las conveniencias del momento.

Esto se consigue por medio de la reglamentación de la designación y situación de los funcionarios, protegiéndola contra la arbitrariedad y la injusticia y haciendo con ello el mismo servicio más eficaz. Pero ambos objetivos no siempre coinciden, y la reglamentación puede tender más bien a la eficacia o más bien a la protección de los funcionarios frente a posibles arbitrariedades. Y hay que reconocer que la reglamentación y la costumbre en nuestro país han perseguido el segundo propósito, casi en forma exclusiva, desvirtuando incluso a veces, la intención de la legislación, con perjuicio evidente para la eficacia y sin conseguir, por otra parte, eliminar las arbitrariedades.

Esta reglamentación defensiva se concreta en distintas soluciones que pueden resumirse así:

- Haciendo inamovible al funcionario (dentro de ciertos límites).
- Haciendo la recluta independiente del jefe del servicio afectado.

- Haciendo la asignación a un puesto vacante independiente del jefe del servicio afectado y en general de cualquier jefe (categoría, antigüedad).
- Haciendo la retribución independiente de cualquier criterio personal.
- Haciendo la promoción independiente de cualquier criterio personal (antigüedad).

Caricaturizando las cosas, la solución ideal sería entonces una oposición general de entrada en la Administración abierta a todos los españoles y, una vez aprobada, confiar la provisión de todas las vacantes a un concurso anual exclusivamente en función de la antigüedad y la puntuación conseguida en la oposición. Esta solución es, por supuesto, impracticable, ya que hay puestos que exigen aptitudes y conocimientos muy claramente distintos. Se acude entonces a la solución de distribuir los puestos de la Administración en diferentes Cuerpos y mantener rígidamente en el interior de cada Cuerpo los principios expuestos. Gran parte de la reglamentación del personal administrativo puede explicarse como medidas protectoras del “cuerpo” frente a la alta dirección de la Administración y para mantener la uniformidad y el automatismo en el interior del Cuerpo.

Veamos en la práctica cómo se traduce esto:

Supongamos un organismo estatal cualquiera (delegación provincial de Sanidad, por ejemplo) y en ella un director preocupado por la eficacia de su servicio. En nombre de esta eficacia, el director llega a la conclusión de que hace falta otra mecanógrafa u otro conserje.

La primera observación a hacer es que este convencimiento servirá de poco si previamente este puesto no está previsto en la plantilla del Centro y adscrito a una categoría determinada de un Cuerpo determinado.

Caso que así ocurra, el director se limitará a comunicar la vacante a la Administración central. Esta, a su vez, hará lo siguiente: bien añadir a las vacantes de una oposición pública para ingreso en el Cuerpo, bien añadirla a las vacantes de un concurso de traslado entre los miembros del Cuerpo que desempeñan plazas de igual categoría. En cualquier caso, ocupará la vacante “por derecho propio” el que consiga mayor puntuación o demuestre mayor antigüedad en el Cuerpo.

Una vez el conserje o la mecanógrafa “en propiedad” han tomado posesión del nuevo puesto quedan, por supuesto, a las órdenes del director del Centro y al servicio de los fines del Centro, y, por tanto, del público. Pero el director del Centro que no ha tenido arte ni parte en su designación, ni la tendrá en sus futuros desplazamientos, tampoco tiene ninguna influencia sobre su carrera administrativa mientras están en el Centro. Su opinión sobre la conducta y el celo del funcionario en cuestión no se tra-

duce en nada efectivo. Sus posibilidades de estimularlo positivamente son tan limitadas, que casi son inexistentes, y aun cuando dispone de estímulos negativos (expediente de sanción), sólo tienen aplicación en casos extraordinarios. En definitiva, el espíritu de servicio del funcionario queda reducido a su propia conciencia moral. Frente a esto, no es de extrañar que el jefe, desprovisto de medios de influencia, se reduzca en muchos casos a una mera pasividad y se limite a exigir un mínimo de actividad por debajo del cual se bordea la sanción. Y si la opinión del director del Centro sobre la eficacia y el espíritu de trabajo del funcionario tiene escasa influencia en la carrera del funcionario, tampoco el Ministerio o la Administración en general tiene otros medios para medirlas y estimularlas.

Por supuesto, el ejemplo descrito no coincide con la situación en todos los puestos de la Administración, igual que las normas citadas en la página 29 no se aplican exclusivamente. Pero el ejemplo y las normas dibujan con claridad una tendencia: que la reglamentación de personal en la administración se inspira en una mentalidad preocupada por la seguridad y exclusivamente a la defensiva, con perjuicio en muchos casos de la eficacia y el estímulo.

En cierta medida, esto ocurre en todas las Administraciones. Pero ¿por qué en España más que en otras? ¿Hay un complejo colectivo de inferioridad que obsesiona por la seguridad? ¿O hay más peligro de favoritismo e injusticia que en otros países?

Honradamente no lo sabemos. Pero podemos insinuar algunos posibles motivos.

1.º El español tiene una gran facilidad para los contactos y las relaciones personales directas, mientras que es reacio a la organización y a los contactos impersonales. Esto hace que toda designación y toda calificación corran más peligro de estar teñidas de motivos personales (amistad, etcétera) que en otros ambientes.

2.º La Administración pública española no está completamente profesionalizada. El nivel político llega más abajo que en otros países. Hay más cargos administrativos de nombramiento político que en otros países. Frente a esto, la reacción lógica de los funcionarios es insistir en la reglamentación como medida de seguridad.

3.º En España, la empresa privada está menos desarrollada que en otros países. La empresa privada obra no sólo como término de comparación y de estímulo, sino sobre todo desarrollando el espíritu de iniciativa y de competencia. Significativamente, las regiones españolas donde mayor desarrollo ha tenido la empresa privada son las que menor proporción dan de funcionarios públicos.

4.º En el fondo, actúan claramente, por tanto, factores sociales. España ha sido, y continúa siendo, especialmente en muchas regiones, un país pobre. Y son los individuos de un medio pobre, con escasas posibilidades, los que se preocupan principalmente por la seguridad. Para muchos españoles, a la hora de decidir su destino profesional, la Administración aparece en primer lugar como un refugio.

No olvidemos, sin embargo, que con el desarrollo de la industrialización esta situación está cambiando y que en el futuro puede imaginarse una actitud distinta de la juventud, especialmente universitaria, frente a los problemas de la administración. Entonces los problemas de reclutamiento, estímulo y promoción serán claramente distintos. Es sabido que en las Administraciones de otros países hoy constituye una grave preocupación el reclutar y mantener personal superior y técnico frente a la competencia de la empresa privada.

Parece que con esto nos hemos alejado completamente de nuestro tema: las posibilidades de una Dirección de personal en la Administración. Pero sólo en apariencia.

Es evidente que mientras la tendencia de la Administración sea hacia la reglamentación estricta e impersonal de la carrera del funcionario, la labor de la dirección de personal—sea cual sea el nombre que se le dé—tendrá que ser puramente burocrática. Sólo en la medida en que pueda valorar y estimular la competencia, la eficacia y la satisfacción del funcionario, esta dirección tendrá sentido.

## ESQUEMA DE LAS FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO DE PERSONAL

### 1. PLANTILLA DE LA ORGANIZACIÓN

Por supuesto, el organigrama estructural del organismo administrativo no lo origina ni lo modifica el departamento de personal, sino que lo recibe del reglamento orgánico establecido por la legislación o por el departamento de organización y métodos. La función típica del Departamento de personal es rellenar el organigrama con las personas adecuadas.

El organigrama no puede consistir sólo en un gráfico y una lista de puestos o cargos. Ha de describir para cada puesto de trabajo su tarea, su responsabilidad y sus líneas de comunicación.

La primera misión del departamento de personal sería entonces establecer para cada puesto las cualidades personales necesarias (aptitudes, calificación, títulos).

Por otra parte, el Departamento de personal debe llevar al día la lista de necesidades de personal actuales (vacantes) y, sobre todo, establecer las previsiones para el futuro.

## 2. SELECCIÓN DE PERSONAL

Esta es una de las funciones capitales de un departamento de personal digno de su nombre. En líneas generales, corresponde al departamento:

Decidir las cualidades mínimas (de aptitudes, conocimientos y calificaciones) exigibles para cada puesto y la forma de examinarlas o demostrarlas.

Organizar el proceso de selección en cada caso concreto o delegarlo en otro organismo subordinado si esto parece más útil.

(Por supuesto, esto implica plantear el problema de los métodos de selección en la administración y especialmente la oposición, problema que por su volumen hemos de dejar ahora al margen.)

Hacer los nombramientos.

Enterar al nuevo funcionario de sus deberes y derechos y de su tarea concreta.

## 3. FORMACIÓN

La formación y capacitación, tanto de los aspirantes a funcionarios como de los funcionarios en ejercicio, debería tener mucho más volumen del que ahora tiene en la administración y es previsible que su importancia irá en aumento, como está ocurriendo en la empresa privada. Es lógico que estas actividades entren dentro de la competencia de un departamento de personal en sentido amplio, como aquí lo estamos describiendo.

El desarrollo de la formación está íntimamente relacionado con los problemas de selección. Es evidente que la selección con más fundamento es la que tiene lugar en el seno de la formación. Esto se refiere no sólo a las enseñanzas preparatorias para ingreso en la administración, sino especialmente a los cursos de capacitación para el ascenso de categoría e incluso de Cuerpo.

## 4. VALORACIÓN DE PERSONAL

Uno de los primeros objetivos del Departamento de personal es mantener informada a la alta dirección sobre el potencial humano de la organización, la aptitud, el espíritu y la eficacia de los empleados. Sobre esta

información ha de basarse, en primer lugar, la política de personal (estímulos, ascensos, traslados, separaciones, etc.).

Tradicionalmente se cuenta para esto con la ficha y expediente personal. Pero esta ficha acostumbra a ser insuficiente a estos efectos por falta de elementos valorativos. Dado que quien puede valorar la competencia y el celo del empleado es su jefe directo, es a él a quien hay que acudir en primer lugar. El problema no es, desde luego, fácil y se presta a muchas complicaciones. Pero de algún modo es posible organizar una revisión periódica (anual, por ejemplo) del personal sobre estas bases.

## 5. ESTÍMULOS Y RETRIBUCIÓN DEL PERSONAL

No es misión del departamento de personal el retribuir a los empleados; sin embargo, dada la importancia de la retribución en la moral laboral, debe orientar la política de la administración velando porque en este aspecto sea satisfactoria.

La mejor forma de conseguirlo es proceder a una valoración de tareas que partiendo del análisis de la complejidad, exigencias y responsabilidad de cada puesto, fije su retribución mínima en relación con la que reciben los demás puestos en el conjunto de la administración. Por la variedad, disparidad e incluso anarquía de retribuciones que se dan en una organización tan vasta como la administración pública intentar una valoración de tareas no es empresa fácil, pero algún día habrá que acometerla.

En relación con la retribución, y al margen de la valoración de tareas, hay que atender a otros problemas de los que los principales son: que las retribuciones mínimas en la administración no aseguran un mínimo vital y que hay puestos en la administración que reciben gratificaciones o compensaciones de diferentes tipos sin relación con lo que reciben otros.

## 6. MANTENIMIENTO DE PERSONAL

En esta función se engloba la resolución de todos los problemas e incidencias concretas que se plantean por el personal y que no pueden ser resueltos por la línea directa de mando. Entran aquí tanto el decidir sobre peticiones (permutas, traslados, reclamaciones, etc.) como el resolver conflictos (expedientes, sanciones, recursos, etc.). Por supuesto, si el departamento de personal es eficaz, muchos de estos conflictos podrán resolverse particularmente sin darles estado legal.

## 7. INFORMACIÓN

Este debe ser uno de los objetivos fundamentales de la actuación del departamento de personal. La información ha de circular en un doble sentido, de arriba abajo, informando a los empleados, en conjunto e individualmente, sobre los propósitos de la organización y sobre sus derechos y deberes y de abajo arriba, informando a la dirección sobre las actitudes y preocupaciones del personal empleado. Igual como los temas antes aludidos, las posibilidades y las técnicas de la información interna trataremos de desarrollar en otra ocasión.

Notemos sólo como un ejemplo, entre muchos de los que pueden hacerse, la edición del *Manual del empleado* (en general o para un servicio determinado).

La información al público, en cambio, no compete a la dirección de personal, sino a un departamento paralelo (de relaciones públicas).

## SITUACION DEL DEPARTAMENTO DE PERSONAL

Nos queda ahora por examinar cuál sea en la organización el lugar —mejor el nivel— más adecuado para situar el departamento de personal. Dado el ámbito de su función, la solución lógica es colocarla en el nivel más alto, inmediatamente dependiente de la alta dirección. Ya se ha indicado que así ocurre en la actualidad en las empresas más adelantadas. En el caso de la administración esto podría significar una Dirección de Personal central para toda la administración. Es lo que ocurre en los países anglosajones con los Civil Service Comissions (aunque las C.S.C. no coinciden exactamente con la idea de departamento de personal que hemos dado).

En el caso de la administración española, y en general en las administraciones continentales, parece más adecuado establecer el departamento de personal al nivel ministerial. En este caso cada Ministerio dispondría de una Dirección de Personal con las funciones indicadas antes (sin perjuicio de que los directores de personal de los distintos ministerios constituyesen un comité coordinador).

Por otra parte, cada unidad administrativa autónoma dispondría también de una jefatura de personal, con responsabilidades parecidas en el ámbito de su competencia y dependiente funcionalmente de la Dirección de personal ministerial.