

LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: OBSTÁCULOS PARA EL CAMBIO

Pilar Jerez Gómez, mpjerez@ual.es, Universidad de Almería
Amalia Magán Díaz, amagan@ual.es, Universidad de Almería

ABSTRACT

La gestión de recursos humanos en el ámbito de las administraciones públicas es un campo de estudio todavía no suficientemente explorado desde el área de conocimiento de la Organización de Empresas. En este trabajo se ponen de manifiesto las importantes implicaciones de la *nueva gestión pública* sobre la forma de gestionar al personal, y se identifican los principales factores políticos, culturales y estratégicos que actúan como trabas a la reforma de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas españolas. Esto constata la necesidad de evaluar los procesos y la cultura organizativa, incluyendo comparaciones con las mejores prácticas de recursos humanos en el sector privado, con el objeto de aprovechar al máximo el potencial de los empleados públicos.

1. INTRODUCCIÓN

La gran incidencia del sector público en la vida social y en la actividad económica, por la variedad de necesidades que atiende, el volumen de fondos económicos que moviliza y el elevado número de personal adscrito al mismo, lo convierte en un foco de atención, estudio y debate a distintas instancias (De Val Pardo, 1999). El monográfico que la revista *Human Resource Management* dedica a la problemática de la Gestión de recursos humanos en el sector público (vol. 41, núm. 3, 2002) pone de manifiesto un campo de estudio escasamente explorado. Si bien la investigación sobre gestión de recursos humanos en el ámbito de la empresa privada está muy desarrollada, no ocurre lo mismo en el ámbito público. Aspecto que resulta mucho más evidente en el contexto español. En este sentido, y como señalan Valle, Martín y Romero (2001), «aunque se ha iniciado un proceso de modernización en el sector público, queda todavía mucho por hacer, especialmente en el área de gestión de recursos humanos».

El entorno actual, caracterizado por la aceleración de los cambios, la diversidad y la globalización, y por un peso cada vez mayor del conocimiento en las organizaciones, obliga a las organizaciones a invertir en capital humano, instruir a los empleados en la resolución de problemas, para mejorar la calidad, y capacitar específicamente a sus directivos (Guiddens, 1994; Gasalla, 1995). Las organizaciones públicas no son ajenas a esta situación, y ante las exigencias de racionalidad, eficiencia, flexibilidad e innovación, se ven abocadas a un cambio que afecta de forma fundamental a la gestión de su personal.

El presente trabajo analiza las consecuencias que la nueva orientación de la gestión pública tiene sobre la forma de gestionar a los empleados públicos, y cómo las administraciones públicas españolas están haciendo frente a los cambios. Tras señalar las características que definen la Nueva Gestión Pública y poner de manifiesto las implicaciones de esta nueva orientación sobre la gestión de recursos humanos, se analiza la situación en el

contexto de las administraciones públicas españolas, reflexionando sobre los factores que condicionan la magnitud de los cambios.

2. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y SU INCIDENCIA SOBRE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Caracterización de la Nueva Gestión Pública

Desde comienzos de los años ochenta, coincidiendo con una renovada confianza en las fuerzas del mercado y bajo la presión de la necesidad de sanear las finanzas públicas, se ha producido una oleada de cambios dirigidos a mejorar la relación coste/eficacia en las actividades públicas. En este contexto, se considera que los intereses públicos ya no pueden ser gestionados como lo eran hace pocas décadas, esto es, como una gestión rutinaria volcada, prácticamente, en la aplicación de normas y reglamentos (Olías de Lima, 1995a). Ni las condiciones en que tienen que desenvolverse los recursos públicos ni las demandas de los ciudadanos-clientes permiten hoy en día una gestión similar.

Se produce, entonces, la introducción de la gestión pública o *public management* como idea diferente al concepto de «administración». Al hablar de *public management* puede hablarse de dos enfoques: político (*P-Approach*) y de negocio (*B-Approach*), y de una posible síntesis entre ambos (Bozeman, 1993). El *P-Approach*, desarrollado principalmente en las escuelas de políticas públicas y de ciencia política, se basa en la consideración de la *gestión pública* como algo diferente a la mera *administración* interna de los organismos públicos, asumiendo el papel de la política en la gestión. Por su parte, el *B-Approach*, desarrollado principalmente en las escuelas de negocios, es más favorable a los planteamientos de la gestión pública como similar a la gestión privada y, en consecuencia, está más próximo a aceptar que la administración tiene una racionalidad económica (si se le extirpa la política) prácticamente idéntica a la gestión de negocios.

Las principales aportaciones del enfoque de negocio (*B-approach*) se centran en el intento de construcción de un paradigma postburocrático de administración pública caracterizado por la anticipación estratégica a los problemas, la orientación hacia los resultados, la existencia de un liderazgo ejecutivo profesional y la aplicación de mecanismos de mercado. Sin embargo, como señala Denhart (1990), la administración pública tiene sus limitaciones, por un lado, en los valores empresariales, es decir, en la eficiencia, y por otro, en la estructura jerárquica, es decir, en la burocracia, y por ello es difícil construir un paradigma teórico para la gestión pública si no se adoptan nuevas perspectivas de análisis. Por eso, como señala Fernández Guerrero (2001), el avance en la elaboración de un paradigma de gestión pública realmente significativo no puede dejar de lado el enfoque político. Bajo esta perspectiva, el *public management* debe configurarse como un proceso gerencial que actúa como nexo entre la política, en cuanto responsabilidad de definir la misión y estrategia de una institución pública, y la gestión, encargada de la ejecución de tareas.

La teoría de la gestión pública o *public management*, que tiene su origen en ámbitos culturales anglosajones y, más concretamente, en los Estados Unidos (Lynn, 2001; Svara, 2001), se desarrolla en Europa bajo la denominación de Nueva Gestión Pública (*New Public Management*). La Nueva Gestión Pública se configura como una alternativa a la gestión tradicional y trata de construir un cuerpo de conocimientos y técnicas para el sector público, orientándolo hacia el rendimiento y los resultados (Olías de Lima, 2001). Sus principales propuestas pueden concretarse en:

- Reducción del tamaño del sector público, a través de privatizaciones, desregulación de sectores de actividad o contrataciones externas.
- Descentralización de las organizaciones, con el objeto de acabar con el gigantismo de las organizaciones públicas, el cual obstaculiza el cambio y actúa como caldo de cultivo para el desarrollo de estructuras burocráticas
- Aplanamiento de las jerarquías, eliminando la sobreabundancia de escalones jerárquicos.
- Desburocratización y competencia. El objetivo perseguido es, por un lado, eliminar el excesivo procedimentalismo que hoy en día dificulta la adaptación en un entorno cambiante y dinámico. Por otro, entrar en el mercado, aunque sea un mercado limitado o cuasi-mercado, y competir por recursos, servicios y clientes.
- Desmantelamiento de la estructura estatutaria, eliminando uno de los principales obstáculos para el desarrollo de una gestión basada en los resultados.
- Clientelización, que trae consigo una nueva visión del usuario de los servicios públicos.
- Evaluación frente a control. Los sistemas de control persiguen básicamente la reproducción del sistema, asegurando que las conductas y procesos no se desvíen de los estándares establecidos (Oliás de Lima, 1995c). La evaluación, por su parte, pone énfasis en los resultados de la gestión y busca medir o ponderar la adecuación de éstos a los objetivos perseguidos por la organización.
- Cambio de cultura, que permita eliminar la reticencia de los empleados públicos a asumir pautas distintas en sus trabajos. La preocupación por la gestión de la calidad en el sector público orienta al empleado a la construcción de servicios que sean percibidos como de calidad por los ciudadanos-clientes. También la orientación hacia la productividad y la eficiencia realza la importancia del empleado, esta vez desde la necesidad de que asuma valores como la racionalidad y la preocupación por el coste (Villoria y Del Pino, 1999).

Implicaciones de la Nueva Gestión Pública sobre la gestión de recursos humanos

Como hemos señalado, los profundos cambios en el entorno organizativo han propiciado la necesidad de una nueva gestión pública, la cual trae consigo la generalización de una serie de reformas y nuevos instrumentos de actuación en diversos campos, entre los que se encuentra el de la gestión de recursos humanos. ¿Cuáles son las tendencias de cambio que han propiciado la necesidad de una nueva gestión pública y qué implicaciones plantean sobre la gestión de los empleados públicos? La tabla 1 resume las principales tendencias y sus implicaciones.

La primera de las tendencias que se vienen observando es la mayor diversidad de la fuerza de trabajo, derivada de la presencia cada vez mayor de inmigrantes y el paulatino envejecimiento de la población. Estos factores pueden tener importantes implicaciones sobre la gestión de recursos humanos, vinculadas a la edad de jubilación, que habrá de elevarse y/o flexibilizarse, la posibilidad de reclutar a tiempo parcial o para trabajos concretos a jubilados, la flexibilización de la contratación de inmigrantes y extranjeros, o la formación para el respeto a la diversidad (Villoria y Del Pino, 1999).

Tabla 1. Tendencias de cambio para las administraciones públicas e implicaciones sobre la gestión de personal

Tendencias de cambio	Implicaciones sobre la gestión de recursos humanos
Diversidad de la fuerza de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilización de la jubilación • Flexibilización de la contratación de extranjeros • Formación para el respeto a la diversidad
Globalización	<ul style="list-style-type: none"> • Reducciones de plantilla • Movilidad geográfica y funcional • Flexibilidad horaria • Subcontratación y contratación temporal
Complejidad y dinamismo del entorno	<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo orientado al cambio • Movilidad geográfica y funcional • Conexión de la planificación de RH con la planificación estratégica
Empowerment	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo en equipo • Participación en la toma de decisiones • Formación polivalente • Sistemas de retroalimentación • Evaluación del rendimiento
Orientación al conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Formación en habilidades directivas • Formación para el cambio • Formación para la creatividad
Mayores exigencias de la sociedad respecto al servicio público	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos de selección más selectivos • Mayor hincapié en procesos de socialización • Evaluación del rendimiento

Una segunda tendencia es la globalización, con la consiguiente competencia en el marco de una economía mundial. Este fenómeno plantea la necesidad de un mayor desarrollo de la fuerza de trabajo, una mayor comprensión de los fenómenos globales, y una ineludible reconversión de plantillas y reducción de costes de personal. Durante años, las administraciones han vivido de espaldas a la realidad de los cambios estructurales en el entorno social, tecnológico y económico, con el resultado de no haber adoptado medidas tendentes a adecuar sus plantillas a las necesidades reales. Esto ha provocado fenómenos de sobredimensionamiento en ciertas unidades y de carencia en otras, no sólo a nivel cuantitativo sino también cualitativo (Ban, 1995; Sisternas, 1996). Las implicaciones de este fenómeno son varias:

- Reducciones de plantilla, a través de mecanismos como la congelación del reclutamiento externo, el establecimiento de topes en el número de empleados por unidad, la eliminación de vacantes en plantilla, el fomento de las jubilaciones anticipadas y las bajas incentivadas, o el despido de personal. En este sentido, hay que considerar que las medidas de reducción de plantilla, si no se usan con extremo cuidado, pueden fomentar la politización de la Administración y la pérdida de objetividad y neutralidad.
- La flexibilización en la ubicación del personal, a través de la movilidad geográfica y funcional. En este sentido, la movilidad funcional exige una política formativa orientada a la polivalencia, a través de programas de desarrollo que permitan al empleado la adquisición de múltiples competencias.

- La flexibilidad en el tiempo de trabajo, de forma que puedan variarse los tiempos de trabajo en función de los flujos de trabajo. Dentro de este apartado se pueden incluir medidas como la compensación de horas extra por días libres, el trabajo por turnos o el trabajo a tiempo parcial.
- La subcontratación de servicios y el desarrollo de la contratación temporal. A este respecto, el uso inadecuado o con fines políticos de la subcontratación puede llevar a subcontratar servicios de interés estratégico, a reducir la calidad del servicio prestado o a la pérdida de información clave para el sector público. Por ello, es necesario ser cuidadoso con todas estas medidas y usarlas sólo cuando sea absolutamente necesario, y con un adecuado control y evaluación de sus consecuencias.

La tercera tendencia apunta al incremento de la complejidad y el dinamismo del entorno, lo que exige una planificación de los recursos humanos como elemento vertebrador de la gestión estratégica de los mismos. Las implicaciones que se derivan del uso de la planificación son varias: el desarrollo de un estilo de liderazgo más implicado en el cambio, la experimentación y la innovación; la movilidad funcional y geográfica del personal, con todo lo que ello implica de choque cultural en la Administración pública; o la adecuada conexión de la planificación de recursos humanos con la planificación estratégica de la organización (Villoria, 1994).

En cuarto lugar, la tendencia a considerar a los empleados como el principal activo de las organizaciones, conlleva la necesidad de una mayor participación y capacitación (*empowerment*) de los mismos. A través de estas opciones lo que se pretende es aprovechar el potencial de los empleados, a la vez que conseguir que se sientan más satisfechos con el enriquecimiento de sus puestos de trabajo (De Val Pardo, 1999), y mejorar la atención al cliente (Schneider, 1991). Las implicaciones que esta tendencia tiene para la gestión de recursos humanos pasan por (1) promocionar el trabajo en equipo frente al individualismo, desarrollando grupos de trabajo semiautónomos, y buscando mecanismos para premiar y reconocer a los grupos de trabajo, (2) fomentar la participación de los empleados en la toma de decisiones, (3) desarrollar habilidades transversales en los empleados, aumentando el grado de polivalencia de los mismos (4) promover los sistemas de retroalimentación, de forma que los empleados puedan conocer la eficacia de sus esfuerzos, y (5) establecer indicadores del rendimiento y desarrollar sistemas de evaluación del mismo.

En quinto lugar, la sociedad del conocimiento, en la que estamos inmersos, requiere la existencia de una fuerza de trabajo basada y orientada hacia el conocimiento. Esto implica una inversión constante en formación, desarrollando en los empleados habilidades como la creatividad, la innovación, o la capacidad par aprender y comunicarse. Implica también el desarrollo de programas de formación en nuevas tecnologías, orientación a la calidad y gestión del cambio. Adicionalmente, deberán potenciarse las habilidades directivas, en especial, la capacidad para trabajar en grupo, las técnicas para la toma de decisiones, las destrezas en comunicación, el liderazgo innovador y la capacidad negociadora (Villoria y Del Pino, 1999).

Por último, el crecimiento de las expectativas de la sociedad con respecto al servicio público plantea la necesidad de mejorar la imagen de la Administración y sus empleados desde una perspectiva institucional (Bañón y Carrillo, 1996), de cara a mejorar la capacidad de atracción y retención de personal cualificado. Desde la gestión de recursos humanos se puede contribuir, en primer lugar, incorporando en los procesos selectivos un análisis del perfil del candidato idóneo para el servicio público y, en función del mismo, desarrollar técnicas de selección que permitan elegir a los individuos más adecuados en conocimientos, aptitudes y actitudes (Carrillo y Nalda, 1993). En segundo lugar, reforzando los programas de orientación y socialización de los nuevos empleados, facilitando sobre todo la absorción de los valores que guían el servicio público. En tercer lugar,

vinculando la promoción a la ética pública y a la actitud innovadora en el servicio. Por último, implantando sistemas de evaluación del rendimiento, vinculándolos esencialmente a fines de retroalimentación y desarrollo.

Todas las tendencias señaladas dibujan un nuevo contexto al que las organizaciones públicas, al igual que el resto de organizaciones pero considerando sus características peculiares, deben adaptarse. En el siguiente epígrafe, analizamos los problemas a los que se enfrentan las administraciones públicas españolas, a la hora de abordar las implicaciones que sobre la gestión de recursos humanos tienen las tendencias señaladas.

3. LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

En la mayor parte de los países de la Europa continental, entre ellos España, se puede hablar de una reforma incremental de la gestión pública, caracterizada por cambios graduales y parciales que no afectan a los elementos constitutivos del modelo clásico de Administración (Verheijen, 1998). Así, estos países abordan la reforma de sus administraciones públicas siguiendo una estrategia que se aleja de la concepción radical de reforma, propia de los países anglosajones, la cual defiende la superioridad de la gestión privada sobre la pública. En este contexto, la mayor parte de países integrantes de la OCDE han emprendido estrategias de reforma de sus sistemas de recursos humanos en el ámbito público (De Pablos y Valiño, 1995), las cuales se concentran en cuatro aspectos básicos: (1) la mayor preocupación por la planificación de las necesidades de personal, (2) el fortalecimiento de las políticas de formación, (3) la expansión generalizada de instrumentos para evaluar el rendimiento individual de los empleados y la tendencia a la flexibilización de las retribuciones, y (4) la mejora de la selección de los empleados públicos (Villoria, 1996). ¿Qué se ha hecho en las administraciones públicas españolas al respecto?

▪ *Preocupación por la planificación de las necesidades de personal*

En este campo, la reforma española ha ido por la vía del desarrollo y utilización de los denominados planes de empleo. Los Planes de empleo se regulan en España en 1994 (ley 22/1993, de 29 de diciembre), introduciendo en el ámbito de la gestión pública conceptos hasta ahora no considerados como la evaluación de objetivos y necesidades; la movilidad funcional y geográfica; la flexibilidad de jornada; la limitación o suspensión de incorporaciones de personal externo; la prestación de servicios a tiempo parcial; o la reasignación de efectivos, ligada a la supresión de puestos de trabajo.

Por otro lado, es necesario señalar la utilización disfuncional de la Oferta de Empleo Público (OEP). La OEP fue creada como una importante herramienta de planificación. La realidad, no obstante, es diferente, pues en lugar de llevar a cabo una auténtica planificación de los efectivos necesarios, en la elaboración de la OEP han cobrado un protagonismo evidente los temas presupuestarios (Gómez Rivas, 2001). Esta preocupación por la reducción del gasto ha restringido la petición de plazas, sin que esa restricción sea fruto de la reducción de la carga de trabajo. De hecho, ante la imposibilidad de crear nuevas plazas funcionariales, las administraciones públicas utilizan otros mecanismos para dotarse de personal (ej. interinos), que resuelven el volumen de trabajo pero crean, a la vez, situaciones adversas como peticiones continuas de incrementos salariales y estabilidad laboral, o desmotivación del personal. Adicionalmente, si se utilizara la OEP como instrumento de planificación a medio y largo plazo, se podría desarrollar un proceso de reclutamiento eficiente que garantizara, por una parte,

la correcta entrada de efectivos en relación con las necesidades reales de la organización (Carrillo y Nalda, 1993). Por otra parte, un número suficiente de aspirantes con una buena preparación, de cara al desarrollo eficiente de la carrera administrativa y de una función directiva profesionalizada (Samaniego y Díaz, 1995).

- *Fortalecimiento de las políticas de formación*

En los últimos años, en términos cuantitativos, la formación continua en el contexto de las administraciones públicas españolas, ha alcanzado un nivel de cobertura considerable. No obstante, y como señala Cabezas de Herrera (2000), se detectan ciertas carencias en los contenidos y calidad de la formación. Así, se habla de una falta de adecuación a la realidad administrativa; una orientación excesiva al corto plazo, que impide concebir la formación como un factor estratégico de cambio; la escasa innovación y la escasa atención a las nuevas tecnologías; la falta de planes sistematizados y formalizados de formación; la desvinculación entre la carrera profesional y la formación; el desajuste entre oferta y demanda; o el deficiente profesorado. Se hace necesario, por tanto, superar estos problemas para que la formación pueda convertirse en un verdadero instrumento de gestión y desarrollo del personal.

El énfasis en la formación es recogido por el Libro blanco para la mejora de los servicios públicos (MAP, 2000). Se habla, en este sentido, de pasar de una cultura organizativa basada únicamente en la jerarquía y el cumplimiento de los procedimientos, a una cultura que valore la capacitación (*empowerment*) de los empleados públicos, y su participación activa en la creación de valor público. Términos como responsabilidad, asunción de riesgo, mejora continua, trabajo en equipo, flexibilidad, movilización, diversificación, versatilidad o competencia están en el programa que la Nueva Gestión Pública propugna para los empleados públicos (Peters y Pierre, 2000). En este nuevo contexto, la movilidad del personal, entendida en sentido amplio, implicaría tanto la posibilidad de ubicar al personal de acuerdo con las necesidades organizativas, como la permeabilidad entre el sector público y el privado, acabando con el aislamiento y la entropía del empleo público, y contribuyendo a ampliar la capacitación de los empleados (Oliás de Lima, 2001).

- *Generalizada expansión de los instrumentos para evaluar el rendimiento individual de los empleados y tendencia a la flexibilización de las retribuciones*

Las consideraciones de equidad en las administraciones públicas, que implican abanicos salariales reducidos, impiden crear los incentivos adecuados. Así, la escasa dispersión salarial provoca una selección adversa del personal, de tal forma que los individuos con menor aversión al riesgo no serán atraídos o abandonarán la Administración pública. Este problema, unido a la relativa homogeneidad de las cualificaciones dentro de cada nivel del escalafón, introduce un sesgo contrario a la innovación y el dinamismo dentro de la organización (Albi *et al.*, 1997). Por otra parte, el principio de que puesto y retribución deben ir unidos ignora los elementos unidos al desempeño, relevando a un segundo plano la utilización de incentivos salariales (Carrillo y Nalda, 1993). Pero para la Nueva Gestión Pública, la orientación a resultados exige una traducción en términos retributivos (Ingraham, 1993; Ingraham y Romzek, 1994). El Libro blanco para la mejora de los servicios públicos (MAP, 2000) incide en este tema, cuando señala que las exigencias de calidad en la prestación de los servicios, cuando se traduzcan en resultados cuantificables, deben tener su reflejo en el ámbito retributivo, a través de un incentivo ligado al rendimiento, de naturaleza variable y sujeto al cumplimiento de unos objetivos predeterminados.

El establecimiento de incentivos ligados al rendimiento está vinculado de forma directa a la evaluación del mismo. La evaluación del rendimiento implica superar el criterio formal «a puesto igual, retribución igual», propio de las organizaciones burocráticas, en las cuales se considera que cualquier otra práctica es sospechosa de favoritismo o arbitrariedad, y conectarla con un principio distinto: «retribuciones con arreglo al rendimiento» (Demmke, 1995). Pero la evaluación del rendimiento de los empleados públicos ha sido y es «la gran olvidada» del régimen estatutario español. El Libro blanco para la mejora de los servicios públicos (MAP, 2000) reconoce esta laguna al señalar que es urgente introducir de forma sistemática y en todos los niveles de la Administración, la medición de los logros obtenidos tanto por las personas como por las unidades, y conectar los resultados de esta medición a la carrera de los empleados y a sus retribuciones.

De acuerdo con esta propuesta, resulta necesario proceder a formar en la cultura de la evaluación, tanto a los evaluadores como a los evaluados, pues no se ha educado al personal ni para evaluar a quienes dependen de ellos, ni para aceptar la evaluación efectuada por los superiores jerárquicos. La evaluación del desempeño es un proceso complejo, pues puede implicar problemas de relación interpersonal que pueden afectar seriamente al clima laboral. La aplicación del sistema sin una adecuada y progresiva adaptación al mismo, puede provocar el fracaso de la medida o la utilización de la misma para otros fines (Gómez Rivas, 2001). Actualmente, la ausencia de una evaluación generalizada del rendimiento en la Administración pública española ha hecho que, en muchos casos, el criterio de reparto del complemento de productividad sea arbitrario y no esté ligado al nivel de desempeño del empleado público.

- *Mejora de la selección de los empleados públicos*

El actual sistema que regula en muchos casos el acceso de funcionarios, el sistema de oposiciones, presenta disfuncionalidades que cuestionan su validez (Bañón, 1993; Gómez Rivas, 2001). Así, puede señalarse que aunque el modelo de empleo español se apoya en el puesto de trabajo, la selección a través de los cuerpos no tiene en cuenta el puesto de trabajo específico que se va a desempeñar, lo cual resulta contradictorio. Adicionalmente, la oposición se basa, fundamentalmente, en el aprendizaje memorístico de un conjunto de temas en los que se da una preeminencia excesiva a lo jurídico, relegando a un segundo plano otras áreas de conocimiento muy útiles en la realidad organizativa actual.

La selección de las personas más adecuadas requiere una planificación que tenga en cuenta los ámbitos de actividad en donde deben trabajar los nuevos empleados, las capacidades y conocimientos que se requieren, y las posibilidades futuras de carrera. Por otro lado, y con objeto de que la entrada de nuevos empleados sea plenamente operativa, resulta necesario agilizar los procesos selectivos y actualizar dichos procesos. Para este último objetivo, las administraciones públicas deben aprovechar los avances que otras organizaciones han incorporado con buenos resultados, tomando en consideración la utilización de técnicas como la entrevista, la simulación de casos prácticos o los *assessment centers*.

Como puede observarse, la reforma de la gestión de recursos humanos es más un objetivo que una realidad en muchas administraciones públicas españolas. Mientras existe un consenso generalizado sobre la necesidad de flexibilizar y mejorar los sistemas públicos de recursos humanos, llevar esto a la práctica no es una cuestión tan fácil (Lavigna, 2002). Así, el hecho de que algunas de las propuestas de reforma planteadas no se hayan llevado a cabo todavía, y de que otras se hayan puesto en marcha de forma parcial, como es el caso de los planes de

empleo, ha puesto en tela de juicio la profundidad y alcance de la reforma del modelo de empleo público español. Como señala De Val Pardo (1999: 161), aunque inmersos en el siglo XXI, «[...] la reforma de la Administración pública no termina de llevarse a cabo, al menos en nuestro país, cuando en otros países de la Unión Europea ya se han dado algunos pasos firmes hacia una *nueva gestión pública* ligada a la calidad, la competencia y la orientación al usuario y la flexibilidad» (De Val Pardo, 1999: 161). ¿Cuáles son las causas que subyacen bajo esta limitación? La tabla 2 recoge resumidamente los factores que actúan como trabas a la deseada reforma, los cuales pasamos a analizar.

Tabla 2. Principales trabas a la reforma de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas

Factores culturales	<ul style="list-style-type: none"> • Utilización de la antigüedad como criterio básico para la promoción profesional • Consideración de la formación como coste • Escasa importancia de la comunicación interna • Orientación a las normas y procedimientos • Excesivo énfasis jurídico
Factores políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Poder acumulado por ciertos cuerpos de funcionarios • Escasa rentabilidad política • Excesivo peso de la política
Factores de estrategia	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de un pensamiento estratégico

Delgado Morales (1995), utilizando como marco de referencia el contexto en el que se articula el modelo de Función Pública española, señala una serie de aspectos que han actuado y actúan como obstáculos al cambio, y que pueden concretarse en tres factores: factores culturales, factores políticos y factores de estrategia.

1. Factores políticos

Las trabas a la deseada reforma pueden encontrarse también, como señala Olías de Lima (2001), en factores políticos. Por un lado, el gran poder acumulado por los cuerpos de funcionarios, que obstaculizan los intentos de reforma. Por otro, el escaso atractivo que una reforma de la Función pública presenta desde el punto de vista político, ya que a la previsible hostilidad de una buena parte de los funcionarios, hay que añadir la escasa rentabilidad política que reporta.

El excesivo peso político hace que los responsables políticos no estimulen y promuevan, salvo por una coyuntura electoral, la realización de planificaciones estratégicas a medio y largo plazo. Esto orienta la actitud de los empleados públicos hacia la solución de problemas inmediatos y urgentes, disminuyendo su creatividad y energía para abordar los problemas con estrategias de riesgo, y con la suficiente profundidad para realizar cambios que vayan en la línea de mejorar la calidad de los procesos. Esta orientación al corto plazo y la excesiva vinculación al poder político no apoya, en muchos casos, la continuidad necesaria en la consecución de un fin común, no conservando a las personas adecuadas hasta la cristalización de los cambios, sino sustituyéndolas por otras en función de la orientación política de los sujetos decisores.

El gran peso del factor político hace que cualquier evaluación que se haga de las administraciones públicas, no contemple únicamente valores relativos a la organización como tal, sino también valores políticos. Esto crea,

obviamente, una gran dificultad, pues no siempre coinciden los criterios de efectividad organizativa con los criterios políticos (Rodríguez Fernández, 1995).

2. Factores culturales

La cultura predominante en la Administración ha estado anclada durante años en la burocracia, generando una ausencia de motivación en los funcionarios públicos. En este contexto, aspectos como la carencia de sistemas de incentivos, primando, fundamentalmente, la antigüedad por encima de la eficacia y la eficiencia en la promoción de empleados públicos; la consideración de la formación como un gasto más que como una inversión en capital humano; el escaso o nulo apoyo al establecimiento de flujos de comunicación, horizontales y verticales; y un mayor reconocimiento del cumplimiento de procedimientos y reglamentos que de comportamientos orientados a la creatividad y la innovación, han favorecido una cultura inmovilista y apegada a los procedimientos y a la conservación de los mismos, que frena e, incluso, impide el cambio. Por otro lado, un excesivo énfasis jurídico penetra en la cultura organizativa y cubre gran parte de la formación de los funcionarios, en detrimento de una formación como administradores y gestores de recursos materiales y humanos que haga su actividad más eficaz y eficiente, no sólo en procedimientos sino también en resultados.

Como señala Rodríguez Fernández (1995), la capacidad de desarrollo y de crecimiento de un país radica, esencialmente, en el grado de efectividad, agilidad y competencia de su Administración, que habrá de transformarse en un instrumento de apoyo, estímulo y potenciación de los proyectos de los ciudadanos, de las organizaciones y de las instituciones. En este sentido, una administración pública rígidamente jerárquica, excesivamente politizada, con un estrecho margen para exigir responsabilidades a autoridades y funcionarios, lenta, desmotivada y anclada en la tradicional cultura funcionarial, no sólo no podrá ser el motor de cambio sino que será una barrera persistente al mismo. De acuerdo con Claver et al. (1999), se hace necesario, por tanto, transformar la tradicional cultura burocrática, por una cultura orientada hacia el ciudadano y sus necesidades.

3. Factores de estrategia

Como consecuencia directa de la orientación al corto plazo, no es muy frecuente encontrar análisis organizativos en la Administración pública dirigidos a identificar sus puntos fuertes y débiles, y a implementar estrategias que permitan capitalizar los puntos fuertes y superar los puntos débiles. Tampoco se realizan como norma análisis cuantitativos y cualitativos del funcionamiento de las administraciones. Ambos factores denotan la ausencia de un enfoque integrador y a largo plazo, en el que la gestión de recursos humanos adopte una posición estratégica, posibilitando con su modernización y ajuste a las condiciones del entorno actual, la obtención de mayores niveles de calidad, eficiencia y racionalidad.

Los tres factores señalados han propiciado que en nuestro país, los estudios sobre Administración pública se hayan caracterizado por una preocupación básicamente jurídica y presupuestaria. Así, los aspectos relativos al desarrollo del potencial humano y de la organización han sido ampliamente olvidados, y tan sólo se han considerado en momentos concretos, para resolver problemas puntuales, y no desde un enfoque estratégico integral. La superación de estos obstáculos se convierte en un reto para poder abordar en profundidad el proceso de reforma, y aprovechar todo el potencial de los empleados públicos. Desde el punto de vista de la gestión, los empleados públicos son un elemento esencial, pues las personas son las que hacen las organizaciones, de las que

depende no sólo que se alcancen los objetivos sino el contenido concreto de los servicios que recibe el ciudadano. Garantizar la calidad de los empleados públicos se convierte, por tanto, en un aspecto fundamental. Así, cualquier modelo que trate de medir la calidad de la fuerza de trabajo en el ámbito público, debería sustentarse en tres pilares básicos: la valoración de la organización, la valoración de los individuos y la valoración de los resultados (Gowing y Lindholm, 2002).

La valoración de la organización supone evaluar los procesos y la cultura organizativa, incluyendo comparaciones con las mejores prácticas en el sector privado. En este sentido, y como recoge el Libro blanco para la mejora de los servicios públicos, sin perjuicio de las diferencias existentes entre el sector público y el sector privado, la búsqueda de una mayor aproximación entre la forma de gestionar ambos constituye una orientación de indudable valor estratégico. Las ventajas obtenidas por las empresas privadas y las mejoras de los productos y servicios que ofrecen a sus clientes, como consecuencia de los nuevos modelos de dirección de su personal, proporcionan algunas lecciones que pueden ser aprovechadas, en su justa medida y con las debidas adaptaciones, por las organizaciones públicas para responder a los desafíos y atender las nuevas demandas de los ciudadanos y de la sociedad.

La valoración de los individuos, por su parte, implica identificar los puntos fuertes y débiles de los actuales empleados y de los aspirantes a entrar, en términos de competencias requeridas. Así, la utilización de las competencias para identificar a individuos con altos rendimientos potenciales, práctica muy extendida en la gestión de recursos humanos en el ámbito privado (Spencer y Spencer, 1993; Lawler, 1994; Ulrich, 1997), se introduce en el ámbito público¹. En este último, las competencias individuales y organizativas son vistas como medios que no sólo permiten alcanzar mayores niveles de eficiencia, sino que también contribuyen a facilitar el cambio cultural y conseguir unas organizaciones modernas y flexibles (Horton, 2000). En el contexto de la gestión por competencias, el énfasis se pone en el potencial, en lo que el individuo puede aportar a la organización, más que en el conjunto de tareas concretas que desempeña, las cuales se ajustan a los requerimientos del puesto (Rodríguez et al., 2002).

Por último, la valoración de los resultados organizativos implica el desarrollo de medidas que permitan evaluar el grado de efectividad en la prestación de servicios, el cumplimiento de los imperativos que marca la legislación, la eficiencia en costes y, más importante, el grado de satisfacción de clientes y empleados.

4. CONCLUSIONES

La sociedad actual tiene la percepción de que la administración pública no funciona, y que los funcionarios que la integran no rinden como de ellos cabría esperar. «La desarbolada expansión de los recursos humanos en las entidades públicas, el continuo aumento de las contrataciones indiscriminadas de personal, la falta de una política coherente de motivación de las personas que prestan sus servicios a la Administración» (Castillo Blanco, 1995: 161) son algunas de las críticas achacables a las administraciones públicas. En este sentido, la función de personal se caracteriza más por la existencia de medidas inconexas, perspectivas exclusivamente hacendísticas, falta de formación gerencial de los directivos implicados en la gestión de recursos humanos y un elevado sesgo

¹ La gestión por competencias se está utilizando como instrumento de gestión de recursos humanos en muchas entidades públicas, como es el caso del Servicio Andaluz de Salud (SAS), dependiente de la Junta de Andalucía, o Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), entidad pública empresarial dependiente del Ministerio de Fomento.

político y sindical, que por la existencia de una auténtica política de recursos humanos, responsable, organizada y planificada.

El equivocado enfoque con que los funcionarios han sido tratados, al ser considerados bajo una perspectiva hacendística, como unos sujetos que perciben una retribución presupuestaria, y no como unos agentes de la Administración para la ordenación de la sociedad (Nieto García, 1986), ha provocado que hayan sido objeto de una reforma no tanto orientada a mejorar la ineficiencia tradicional de la Administración, sino a adoptar medidas de control orientadas a que el funcionario no llegue tarde, no acumule dos cargos públicos a la vez, o a combatir el déficit público mediante la congelación de su salario. Así, la reforma del régimen funcionarial no ha venido acompañada, de forma generalizada, de medidas dirigidas a establecer los incentivos adecuados, acabar con la selección inadecuada de recursos humanos, establecer una política de formación vinculada al potencial de carrera, reorganizar los efectivos públicos, suprimir órganos duplicados e inadecuados, llenar de contenido a instituciones políticas, o articular una atractiva carrera administrativa y una profesionalización en la prestación del servicio público (Castillo Blanco, 1995). Adicionalmente, la gestión del personal se ha contemplado, tradicionalmente, desde una perspectiva coyuntural o a corto plazo, y no como una herramienta estratégica.

La gestión de recursos humanos constituye hoy en día una de las principales preocupaciones tanto de empresarios y trabajadores, como de administraciones y ciudadanos. La percepción de que los recursos son escasos, lleva no sólo a preocuparse por la consecución de los objetivos marcados (eficacia), sino también a intentar conseguirlos con el menor coste posible, consiguiendo a su vez altas cotas de calidad y utilidad (eficiencia). De esta realidad se desprende la necesidad de investigar y experimentar la aplicación de nuevas técnicas y herramientas en el contexto de la gestión de recursos humanos en el ámbito público. En este sentido, desde el campo de estudio de la Organización de Empresas se pueden hacer importantes aportaciones, dada la profundidad con la que se ha estudiado la problemática de la gestión de recursos humanos en el sector privado. Sector en el que los criterios de racionalidad y eficiencia siempre están presentes.

Cerrando con la frase con la que empezamos este trabajo, señalada por Valle *et al.* (2001: 250), «aunque se ha iniciado un proceso de modernización en el sector público, queda todavía mucho por hacer, especialmente en el área de la gestión de recursos humanos». Pese a las limitaciones que supone el marco jurídico, es posible introducir cambios en la forma de gestionar a las personas. Así, el actual sistema de empleo público debe evolucionar para permitir mayores niveles de flexibilidad, aumentar los niveles de motivación laboral e incentivar el desempeño. Sólo así las organizaciones públicas podrán convertirse en unas organizaciones de vanguardia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ban, C. (1995): *How do public managers manage? Bureaucratic Constraints, Organizational Culture and the potential for reform*, San Francisco: Jossey Bass
- Bañón, R. y Carrillo, E. (1996): La productividad y la calidad: ¿Respuestas de la Administración pública para la escasez y la incertidumbre?. En R. Bañón, G. Bouckaert y A. Halachmi (eds.): *La productividad y la calidad en la gestión pública*, Santiago: EGAP
- Bozeman, B. (1993): *Public Management: the state of the art*, San Francisco: Jossey Bass
- Cabezas de Herrera Pérez, M.A. (2000): Formación: creer en el capital humano, *Auditoría Pública*, 22, pp. 8-10

- Carrillo, E. y Nalda, J.C. (1993): De la administración de personal a la gestión del capital humano, *Política y Sociedad*, 13
- Castillo Blanco, F. (1995): Las políticas de recursos humanos en las administraciones públicas: consideraciones jurídicas generales. En A. Rodríguez Fernández (dir.): *Los recursos humanos en las administraciones públicas*, pp. 99-175, Madrid: Tecnos
- Claver, E.; Llopis, J.; Gascó, J.L.; Molina, H. y Conca, F. (1999): Public administration. From bureaucratic culture to citizen-oriented culture, *International Journal of Public Sector Management*, 12(5), pp. 455-464
- De Val Pardo, I. (1999): *Administración de entidades públicas*, Madrid: Instituto de Estudios Económicos
- Delgado Morales, J.F. (1995): Los procesos de desarrollo y cambio en las administraciones públicas. En A. Rodríguez Fernández (dir.): *Los recursos humanos en las Administraciones públicas*, pp. 537-571, Madrid: Tecnos
- Demmke, C. (1995): *Los sistemas de calificación del personal en las Administraciones Públicas de la Unión Europea*, Base de datos directivos, 5, Madrid: MAP
- Denhart, R. B. (1990): *Public Administration Theory: The State of the Discipline*, en Lynn, N. y Wildawsky, A., pp. 43-72
- Fernández Guerrero, R. (2001): *Condicionantes de la estructura organizativa en las administraciones públicas. Un estudio empírico de la Universidad de Valencia*, Tesis Doctoral, Universidad de Valencia
- Gasalla, J.M. (1995): *La nueva dirección de personas*, Madrid: Pirámide
- Guiddens, A. (1994): *Consecuencias de la modernidad*, Madrid: Alianza
- Gómez Rivas, J.V. (2001): La gestión de los recursos humanos. En B. Olías de Lima (coord.): *La nueva gestión pública*, Madrid: Prentice Hall
- Gowing, M.K. y Lindholm, M.L. (2002): Human resources management in the public sector, *Human Resource Management*, 41(3), pp. 283-295
- Ingraham, P. (1993): Of pigs in pokes and policy diffusion: another look at pay-for-performance, *Public Administration Review*, 53 (4), pp. 152-175
- Ingraham, P. y Romzek, B. (1994): Issues raised by current reform efforts. En P. Ingraham y B. Romzek (eds.): *New paradigms for Government: Issues for the changing public service*, San Francisco: Jossey Bass
- Lavigna, R.J. (2002): Best practices in public sector human resources: Wisconsin state government, *Human Resource Management*, 41(3), pp. 369-384
- Lynn, L.E. (2001): The myth of the bureaucratic paradigm: What traditional public administration really stood for, *Public Administration Review*, 61(2), pp. 144-160
- MAP (Ministerio de Administraciones Públicas) (2000): *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos*, Madrid: MAP. Puede consultarse en <http://www.map.es/libro>
- Olías de Lima, B. (1995a): Gestión pública, gestión privada de los recursos humanos. En B. Olías de Lima (coord.): *La gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, pp. 9-28, Madrid: Complutense
- Olías de Lima, B. (1995c): La gestión de los servicios públicos y la evaluación del rendimiento, *Revista Gallega de Administración Pública*, 6, pp. 25-36
- Olías de Lima, B. (2001): La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública. En B. Olías de Lima (coord.): *La Nueva Gestión Pública*, Madrid: Prentice Hall

- Pablos, L. de y Valiño, A. (1995): El control del gasto del personal: un análisis de las reformas de los sistemas retributivos en los países de la OCDE, *Hacienda Pública Española*, 135, pp. 119-145
- Peters, B.G. y Pierre, J. (2000): Citizens versus the New public management. The problem of mutual empowerment, *Administration and Society*, 32 (1)
- Rodríguez Fernández, A. (1995): El problema de los recursos humanos en la administración pública. En A. Rodríguez Fernández (dir.): *Los recursos humanos en las Administraciones públicas*, pp.37-35, Madrid: Tecnos
- Rodríguez, D.; Patel, R.; Bright, A.; Gregory, D. y Gowing, M.K. (2002): Developing competency models to promote integrated human resource practices, *Human Resource Management*, 41(3), pp. 309-324
- Samaniego Villasante, C. y Díaz Bretones, F. (1995): Selección, formación y desarrollo de carreras en la administración pública. En A. Rodríguez Fernández (dir.): *Los recursos humanos en las Administraciones públicas*, pp. 249-288, Madrid: Tecnos
- Schneider, B. (1991): Service quality and profits: can you have your cake and eat it, too?, *Human Resource Planning*, 14 (2), pp. 15-28
- Sisternas, X. (1996): ¿Qué gestión de recursos humanos para una Administración pública en cambio?, *AEDIPE*, junio
- Svara, J.H. (2001): The myth of the dicotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration, *Public Administration Review*, 61(2), pp. 176-183
- Valle, R.; Martín, F. y Romero, P.M. (2001): Trends and emerging values in human resource management. The Spanish scene, *International Journal of Manpower*, 22(3), pp. 244-251
- Verheijen, T. (1998): NPM reforms and other western reform strategies: The wrong medicine for central and eastern Europe?. En Verheijen, T. y Coombes, D. (eds.): *Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe*, pp. 407-417, Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Villoria Mendieta, M. (1994): *En busca de un marco teórico para la Administración pública española*, Papeles de Trabajo, 0294, Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset
- Villoria Mendieta, M. (1996): Gestión y planificación estratégica de recursos humanos, *Revista Vasca de Administración Pública*, 46
- Villoria Mendieta, M. y Del Pino Matute, E. (1999): *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid: Tecnos