

La modernización de la administración general del Estado en España: efectos sobre la función de personal

Ramón Bouzas Lorenzo

1. Introducción

Los procesos de reforma y modernización forman parte de lo que algunos de los más destacados politólogos consideran políticas de gestión pública. Según Barzelay (2001: 6) el objetivo de éstas es la conducción, constricción, estímulo y control del servicio público, aspiración que históricamente se ha materializado en intervenciones en diversos terrenos: función pública; planificación de actividades; adquisición de recursos; organización y métodos; planificación del gasto y gerencia financiera; cambio; auditoría y evaluación o comunicación con la ciudadanía. La observación detenida de esta relación de acciones nos induce a identificarlas con algunas de las iniciativas principales de los procesos de reforma y modernización administrativa, las manifestaciones más diáfanos de las políticas de gestión pública.

Hood (1998: 194) sostiene críticamente que las ideas de reforma y modernización forman parte de los temas más poderosos de la retórica gerencial contemporánea y que, particularmente, en su aplicación al sector público muestran, al menos, cuatro facetas: en primer lugar, la reforma y la modernización son concebidas –y así lo hacen fundamentalmente los académicos y técnicos- como cambios profundos en la tecnología, que, en sus expresiones más innovadoras -informatización y administración electrónica-, están provocado una quiebra profunda en los métodos de trabajo frente a otras formas más tradicionales de entender la gestión pública y la acción política; en segundo lugar, son interpretadas como un cambio irreversible, acontecimientos ineludibles e inevitables que van más allá del efecto caduco de una moda de gestión y se plantean como un verdadero cambio de paradigma; en tercer lugar, la reforma y la modernización son consideradas cambios convergentes, tendencias centrípetas de las Administraciones en busca de semejanza y modelos de eficiencia, en especial por aquellos teóricos que siguiendo los dictados del gerencialismo y loando los beneficios de la “globalización” pretenden introducir generosamente las prácticas del sector privado en el público ignorando la acción de fuerzas poderosas de dependencia histórica (inercias) que devuelven la estabilidad y el estado original a aquello que se ha alterado; y, por último, ambos procesos son calificados de benéficos (como fuente de capacitación de directivos u oportunidad de expresión de los clientes-usuarios o de colectivos que defienden un interés común), sobre todo, por las grandes organizaciones supranacionales que los han alentado y que fervientemente han defendido la convergencia, como es el caso de la OCDE o el Banco Mundial, una visión que contemplada desde la crítica a prácticas que a menudo adquieren tintes retóricos e, incluso, falaces (el hecho de que los procesos de cambio sean inevitables no implica que sean deseables) puede resultar especialmente pernicioso.

Tras innumerables experiencias, como señala Peters (2002: 1), resulta sorprendente constatar que ningún Gobierno ha dado por cerrados los programas iniciados en los ochenta y que el interés por el cambio continúa vigente y ha arraigado como un valor cultural, como una fuerza que anima las transformaciones orientadas a trabajar mejor y, si es posible, a un menor coste. Si bien en la mayoría de los casos los cambios introducidos no han tenido un carácter revolucionario –basta ver el número de Estados en los que el sector público reproduce en términos estructurales, normativos y gerenciales la articulación que exhibían hace dos décadas-, es indudable que el impacto de los procesos de reforma y modernización ha sido fortísimo y que muchos procesos relacionados con la gobernación se han transformado notablemente.

En el marco de las iniciativas que han promovido la introducción de un modo distinto de

entender el servicio público desde un plano gerencial, el objetivo del presente trabajo es el de suscitar una reflexión y ulterior ejercicio crítico sobre los avances que se han producido en el campo de la función de personal a partir de la experiencia de las políticas de gestión pública llevadas a cabo en la Administración General del Estado española durante las últimas dos décadas. Se trata, pues, de un estudio centrado en el análisis de la práctica de recursos humanos que pretende contrastar las líneas de actuación definidas por la elite política con los efectos de su implementación en función de los datos de opinión provenientes de los usuarios de los servicios públicos, los propios empleados y, en especial, los técnicos que administran y gestionan esta área.

En suma, a partir del reflejo que en la actividad cotidiana de la Administración han tenido todas las propuestas de innovación se desea cuestionar el rendimiento de las medidas planteadas y poner de relieve los principales desafíos a los que se enfrenta a corto y medio plazo esta sensible parcela de la gestión pública respondiendo a tres cuestiones básicas: ¿En qué se ha avanzado? ¿Qué ha fallado? y ¿Qué se debe hacer?

2. La modernización y los procesos de cambio en las políticas de gestión pública: Iniciativas en materia de recursos humanos

¿Qué papel deben desempeñar los Gobiernos al afrontar sus deberes hacia la ciudadanía? En cierto modo, esta es la cuestión que han formulado todos los movimientos que han batallado desde ámbitos académicos y profesionales para transformar los modelos de gestión pública. Las respuestas se han expresado en diferentes lenguajes en función del origen de las fuerzas que han influido en nuestras Administraciones: culturas de competencia global [OCDE (1990-2005; 1995); Osborne y Gaebler (1992); Peters (1995)]; crisis económicas y de los sistemas fiscales [Purchase y Hirshhorn (1994)]; innovaciones tecnológicas [Horton (1996)]; cambios demográficos [Borins (1995); Osborne y Gaebler (1992)]; nuevos enfoques de las ideologías de gestión [Farnham y Giles (1996); Aucoin (1990)]; electorados insatisfechos con los servicios públicos [Graves (1995)]; además de la acción de otras corrientes con pujanza en los tiempos actuales, como las que personifican los propagandistas de la eficiencia y de la calidad [Hackman y Wageman (1995); Jarrar y Aspinwall (1999)] o los defensores de la participación ciudadana en el diseño y la provisión de los servicios públicos [Coleman (2003)].

En resumen, se podría sostener que hay modernización porque existen procesos de cambio, no siempre planificados. Los cambios los dicta el entorno social (la Administración debe satisfacer los valores emergentes que exigen una actuación responsable de los poderes públicos); político (la Administración debe actuar como vehículo idóneo en el proceso de implementación de políticas públicas); tecnológico (la Administración debe adaptar aquellas soluciones que le permitan interactuar adecuadamente con la ciudadanía) y económico (la Administración debe responder digna y coherentemente a las oportunidades y constricciones de la coyuntura económica). Por tanto, inevitablemente, al margen de su plasmación concreta en políticas de gestión pública, las fuerzas modernizadoras penetran la esfera administrativa, crean oportunidades tecnológicas y suscitan nuevas soluciones a los problemas a los que debe responder el Estado.

Durante las últimas cuatro décadas, la interpretación tradicional de la función de personal, altamente reactiva y minimizadora de costes, ha cedido el paso ante la influencia arrolladora de numerosas corrientes (omnipresentes en el ámbito profesional) que pretenden situar a las personas en el punto clave del aseguramiento del cumplimiento de los objetivos organizativos y, por ende, de la consecución de la tan literariamente ansiada eficiencia. Esto tiene lugar ante un panorama en el que se integran actividades de diversa índole cuya orientación cardinal responde a la necesidad de crear y desarrollar individuos con las habilidades y la motivación que requiere la realización eficaz de los fines de las organizaciones de las que dependen. La función actual de recursos humanos se ejercería, pues, a través de la planificación, desarrollo, coordinación y control de un conjunto de técnicas capaces de promover una gestión eficiente del personal en un entorno en el que la organización adquiere un enorme potencial en la realización profesional de sus miembros.

Desde los setenta, adhiriéndose mayoritariamente a los postulados gerencialistas y enmarcadas por algunas de las más relevantes iniciativas reformadoras del sector público, las políticas de personal en las Administraciones se comenzaron a someter a escala mundial a una sostenida transformación que ha permitido experimentar técnicas nunca anteriormente ejecutadas. En respuesta a los dictados del entorno, la naturaleza del trabajo en las Administraciones públicas y el modo de interpretar las técnicas de gestión están soportando cambios profundos [Coleman (2003: 62-63)]. Diversas políticas de recursos humanos e innumerables formas de entender la función de personal, muchas forjadas en el sector privado –con sus defensores [Osborne y Gaebler (1992); Aucoin (1990) y Borins (1995)] y detractores [Denhardt (1993); Savoie (1995)]-, se han ido acomodando al sector público con la intención de impulsar tanto la calidad como la eficacia y la eficiencia de los servicios, pero han dejado a la luz algunos efectos inesperados y contradictorios: sobrecargas de trabajo; déficits formativos; anomalías en los sistemas de compensación; sistemas directivos ineficientes, etc.

A pesar de todo el peso que la literatura de la Nueva Gestión Pública tiene en el estudio de los procesos de reforma y modernización, curiosamente, hay pocas investigaciones que hayan examinado de forma solvente el cambio que se ha producido en la práctica de la función de recursos humanos: desde el ámbito transnacional, por su continuidad, caben destacar los estudios patrocinados por la OCDE (1996; 1999; 2000a, 2000b y 2000c; 2003), que desde la década de los noventa han escrutado las principales tendencias reformistas en gestión de recursos humanos, y los del Banco Mundial (2001); desde el ámbito estatal, por su amplitud, merece resaltarse el estudio “Survey on Workplace Cooperation”, del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de América (1996), la *British Workplace Employee Relations Survey* (Cully *et al.*, 1998) o la *Australian Workplace Industrial Relations Survey* (Morehead *et al.*, 1997); desde el ámbito empresarial, pero con atención a los sectores público y privado sobresalen la *Price Waterhouse Cranfield Survey on Human Resource Management*, que abarca los países de la CEE (Brewster y Hegewish, 1994), o los recientes estudios de *Accenture* (Brakely, Cheese y Clinton, 2004) sobre el efecto de las nuevas tecnologías en la función de recursos humanos; por último, desde el ámbito académico y a nivel estatal, han obtenido un gran reconocimiento las investigaciones de Talbot (1994) o Lonti (2000).

Los trabajos publicados al respecto permiten apuntar un conjunto de propuestas que, a grandes rasgos, se podrían dividir entre las que atañen a las “micro actividades” ejecutadas en las principales dimensiones de la función de recursos humanos (herramientas de reclutamiento y selección; formación; desarrollo del personal; clasificación de puestos y diseño de carreras; promoción; evaluación del desempeño; compensación e incentivación y desarrollo directivo) y, con un espíritu más holístico, en un nivel superior, tanto de ordenamiento normativo, institucional y político como de complejidad técnica, las que conciernen a las grandes actuaciones de las políticas de recursos humanos ligadas a la planificación del personal; la apertura y flexibilización del modelo de función pública; la coordinación interadministrativa; y, en definitiva, al ordenamiento y dimensionamiento de la función de recursos humanos a escala organizativa.

En general, los cambios, nacidos de motivos políticos, administrativos o técnicos y receptores de las más variopintas etiquetas (reforma; reingeniería; modernización), están transformando la función de personal en un subsistema estratégico y proactivo partiendo de pautas diversas, que ilustran cómo, aunque los propósitos que inspiran las intervenciones estatales pueden responder a aspiraciones semejantes, las elites políticas y los técnicos terminan optando aquellas soluciones [véase tabla 1] que más garantías pueden ofrecer a la hora de satisfacer las necesidades de su respectiva ciudadanía. Así, una generalización de las iniciativas adoptadas podría responder al siguiente patrón:

- Descentralización / delegación intraorganizativa de la gestión de recursos humanos desde las unidades técnicas centrales a los departamentos de línea y agencias.
- Devolución / descentralización territorial de la función de personal.
- Introducción de políticas orientadas a la gestión estratégica.

- Reforma y reestructuración de la función pública.
- Medidas de eficiencia (programas de reducción de costes)
- Modificación de los sistemas de carrera (aproximación de los modelos de carrera a los modelos de puesto; tendencia general a la temporalización)
- Transformación de los sistemas de retribución (mayor peso de la retribución variable)
- Flexibilización de las condiciones laborales
- Introducción de medidas de igualdad de oportunidades
- Énfasis en la formación y el desarrollo del personal
- Desarrollo de nuevas tecnologías de producción
- Infusión de valores culturales
- Introducción de mecanismos de mercado.
- Desarrollo de modelos de gestión basados en el desempeño (ligados a resultados).
- Desregulación / simplificación normativa.
- Actualización tecnológica (tecnología de la información).

Coleman (2003: 67) sugiere que la mayoría de las propuestas que a nivel mundial se destinan hoy en día a reformar la gestión de recursos humanos se ajustan a cinco categorías:

- Creación de sistemas de función pública que comportan una mayor apertura en el reclutamiento, una selección más basada en los méritos y una mayor separación entre política y administración.
- Modernización de los sistemas actualmente existentes de modo que se facilite el ingreso en las Administraciones, se garantice una compensación competitiva en términos de mercado, y se intensifique la dotación de formación y desarrollo de competencias.
- Flexibilización (sin ruptura) de la actual función pública (simplificación de regulaciones sobre el personal; reducción de cuerpos; introducción de incentivos al desempeño) enfocada al perfeccionamiento de habilidades gerenciales.
- Descentralización de la función de recursos humanos en entidades del sector público.
- Y abolición de los sistemas tradicionales de carrera.

Los resultados cosechados por los diferentes programas de recursos humanos implementados desde hace veinte años no han logrado desdibujar el panorama de total heterogeneidad que resulta de la confirmación empírica del contenido de las prácticas en diferentes países [véase tabla 2]. Sin embargo, con independencia del grado de transformación conseguido y del tipo de medidas introducidas, se constata que desde los ochenta asistimos a una nueva revolución, especialmente acentuada a través de la introducción de las tecnologías de la información y comunicación, que en los próximos años imprimirá un importante giro a los modelos de organización pública que hasta ahora hemos experimentado. Más allá, por tanto, de los debates sobre el refinamiento y el rigor técnico, ahora sabemos que es posible derribar algunas barreras históricas: la de la invariabilidad de los modelos de función pública; la del escepticismo sobre la posibilidad de arraigar los valores de cambio o la de la sumisión del ciudadano al imperio de la norma y la tecnología.

3. Programas de modernización en la administración general del Estado: Expectativas gubernamentales sobre la función de personal

Los procesos de cambio [véase tabla 3] que se han ido introduciendo en la Administración General del Estado española [en adelante, AGE] tienen su origen en las grandes transformaciones que desde el inicio de la transición, a finales de los setenta, se producen como efecto de la transferencia de competencias desde la Administración central a las nacientes Administraciones autonómicas. A lo largo de los últimos treinta años no ha habido ningún otro proceso que en términos de redistribución del poder, riesgo político, efectos organizativos o magnitudes de los recursos comprometidos merezcan

el calificativo de reforma.

Ahora bien, un macroproyecto de tales características, que redibuja el mapa administrativo español –piénsese que tras haber sido el referente por excelencia en la provisión de servicios generales, la AGE finaliza el siglo especializada en la prestación de servicios de carácter estratégico para el conjunto del Estado, acentuando sus funciones de planificación y coordinación, en detrimento de su actividad de gestión y atención directa a la ciudadanía¹ - pronto mostraría aristas en las que resultaba ineludible una intervención más afinada, como ejemplifica la necesidad de disponer de un marco que homogeneizase y garantizase la coordinación de las políticas orientadas a la función pública o a la provisión de servicios públicos entre las autonomías, las corporaciones locales y la AGE.

Es así como nacen las modificaciones que desde inicio de los ochenta se producen en diversas normas básicas: en primer lugar, la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública², que transforma significativamente el modelo de función pública, situando en un punto central al puesto de trabajo, como clave de la ordenación y articulación del empleo público, de la carrera y del sistema retributivo; en segundo lugar, la normativa sobre procedimiento administrativo (enraizada en disposiciones de 1958), que contribuiría a renovar, a través de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el vínculo del ciudadano con la Administración y a clarificar competencialmente los ámbitos político y administrativo; y en tercer lugar, la promulgación de la Ley 6/97, de Organización y Funcionamiento de la AGE, que insta el principio de servicio a los ciudadanos y permite reorganizar / racionalizar la Administración tanto en su estructura nuclear como en su articulación periférica, regular el estatus funcional, administrativo y jurídico de la extensa malla de organizaciones del sector público e introducir medidas orientadas a la rendición de cuentas y al aumento de la autonomía de tales entidades.

Tras la reestructuración de cuerpos y la flexibilización de la función pública auspiciada por la Ley 30/84, tan importante para el proceso de descentralización autonómica, el verdadero punto de partida de la introducción de “micro-iniciativas” en materia de gestión de recursos humanos comienza en 1989 con la publicación de las *Reflexiones para la Modernización de la Administración del Estado*³, en las que se proponían actuaciones de toda índole justificadas en la necesidad de responder a las limitaciones del gasto público, la presión ciudadana; la realidad autonómica o el nuevo escenario de integración europea.

Como consecuencia de la vía abierta por las *Reflexiones*, entre 1992 y 1994 se elaboran los estudios sobre la mejora de la eficacia / eficiencia y calidad de los servicios públicos que conducirán al *Plan de Modernización de la Administración del Estado*, un proyecto tan ambicioso (204 líneas de actuación) como impreciso, con el doble objetivo de mejorar la gestión interna de las organizaciones y aumentar la calidad de los servicios públicos. En síntesis, además de actuar sobre la estructura organizativa y los procedimientos, desde la perspectiva de la función de recursos humanos el plan contenía un amplio conjunto de medidas [véase tabla 4] que giraban en torno a seis ejes de actuación: planificación de los recursos humanos (tomando como eje la Oferta de Empleo Público); selección de personal; formación; motivación; desconcentración de competencias y creación de un nuevo estilo directivo.

¹ De hecho, según el INAP (datos del año 1983) y el Registro Central de Personal (datos del año 2005), la AGE pasa de los 1.357.000 empleados (80% de todo el personal público del Estado) en 1983 a 540.868 (23%) en 2005.

² Esta norma se completaría posteriormente con la Ley 53/1984, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y la Ley 9/1987, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

³ Esta nueva concepción del cambio es resumida elocuentemente por A.Martín Acebes, director general de organización, puestos de trabajo e informática del Ministerio para las Administraciones Públicas en 1991: “proponemos, por tanto, abandonar el concepto de reforma administrativa y sustituirlo por el de modernización de la Administración que se apoya en una estrategia gradualista y persistente de cambio” [MAP/Fundación Formación y Tecnología (1992: 30)].

Tras esta iniciativa, será necesario esperar hasta 2000 para encontrar nuevamente una propuesta con ambición, pero de escasa originalidad frente a su antecedente: el *Libro Blanco de la Modernización de la Administración* (MAP, 2000). En él, algunos de los temas presentados casi una década antes (cultura, liderazgo, evaluación de resultados, simplificación de procedimientos, motivación, selección, formación y desarrollo) se rinden a la retórica del capital humano, la sociedad del conocimiento, la calidad (mejora continua; *benchmarking*; EFQM) y la importancia de una actuación de acuerdo con un sólido código ético. El proyecto tendría mayor proyección práctica desde el plano de la servucción que desde la perspectiva de la función de personal, que, salvo por el hecho de reconocer -a través de la manifiesta reiteración de ideas- que se partía de un escenario de gestión poco más avanzado que el de 1991, el único elemento original que ofrecía era la exhortación a un urgente replanteamiento de la política de recursos humanos que convertiría la simplificación de la función pública (flexibilización; simplificación de cuerpos y escalas; impulso de la movilidad de funcionarios) y la mejora de los procesos selectivos (adaptación a necesidades; agilización; diversificación de las herramientas de selección) en los objetivos centrales del proyecto.

En general, a la vista de los documentos que han servido para justificar las propuestas de modernización, habría que calificar de ambiguos, si no vagos, todos los intentos de cambio en la gestión que hasta la actualidad se han formulado. Aunque se puede afirmar que algunas de las actividades promovidas desde el Ministerio para las Administraciones Públicas han cosechado éxito (por ejemplo, toda la batería de dispositivos -simplificación administrativa; tecnologías de la información; ventanillas de información- que han pretendido refinar la relación entre la ciudadanía y la Administración), salvando el hito de la Ley de Medidas de 1983, el panorama de la función de recursos humanos en su dimensión de gestión (técnicas y estructuras de trabajo; calidad de elementos psicosociales; evaluación) exhibe más aspectos lóbregos que brillantes. Además de la quiebra que supone en términos de implementación la transición de los Gobiernos González a los Gabinetes presididos por Aznar, que obliga -aunque sólo sea a instancias de los asesores en marketing político- a redefinir los objetivos y los programas diseñados desde inicios de los noventa -obsérvese que los dos grandes proyectos, *Plan de Modernización* y *Libro Blanco*, se ultiman en periodos en los que los Gobiernos gozan de un fuerte respaldo parlamentario-, la escasa implicación y desinterés de las elites de los restantes ministerios, tanto en tiempos de González como de Aznar, habría contribuido a enervar buena parte de las medidas a implementar y, en consecuencia, a estancar el modelo de recursos humanos.

Como veremos en las próximas páginas, las impresiones obtenidas tras la consulta a algunos de los principales actores relacionados con la dimensión más operativa de los recursos humanos dejan poco lugar a dudas de que el modelo de función de personal de la AGE todavía está situado en la órbita de los sistemas de administración de personal⁴ y que las mejoras previstas están en suspenso.

El último capítulo que en el presente se desenvuelve en relación con la todavía irresuelta política de recursos humanos está incorporado a lo que el actual equipo responsable del Ministerio para las Administraciones Públicas ha denominado “Decálogo para una Nueva Administración”⁵.

Entre las diez medidas, que abarcan aspectos diversos de lo que nace con espíritu de convertirse en una nueva política de gestión pública -buscaría como fin último una mayor aproximación a la ciudadanía por medio de la consolidación de un patrón de gestión más integrado de los recursos humanos asociado a un fuerte desarrollo de la administración electrónica (proyecto “*ciudadano.es*”;

⁴ A ellos aludía con evidente tono de desaliento en el inicio de la década de los noventa una importante responsable de la política de modernización: “Ocuparse de los contratos laborales, el reclutamiento, la gestión de las nóminas y seguros sociales, la tramitación de vacaciones y permisos y, como mucho, el adiestramiento de los trabajadores en actividades estandarizadas o habilidades ligadas a su puesto de trabajo” [MAP/Fundación Formación y Tecnología (1992: 43)].

⁵ El proyecto se hizo público en el *I Encuentro sobre la Modernización de la Administración Pública* llevado a cabo a finales de 2004.

proyecto “MAP en Red”)-, al margen de elementos de índole organizativa y operativa⁶, figuran varias propuestas vinculadas con los recursos humanos: elaboración de un nuevo estatuto de la función pública; diseño de un sistema de retribución con mayor dependencia de la evaluación del desempeño; mejora de las condiciones laborales (conciliación de la vida laboral y familiar; igualdad de oportunidades); renovación del proceso de selección (agilización del sistema; revaloración de los períodos de formación y prácticas); elaboración de un código ético dirigido a fomentar entre los empleados públicos la vocación de servicio; y dinamización de la comunicación con los representantes de los empleados públicos (Foro de Diálogo Social).

En algunos de los temas planteados se han dado los primeros pasos: la voluntad de pergeñar una actuación consensuada con los empleados se ha sustentado en el *Acuerdo para el Diálogo Social en las Administraciones Públicas* (21 de septiembre de 2004), cuyo objetivo es el inicio de un proceso de negociación tendente a reformar las normas que precisan la mejora de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

Asimismo, el Consejo de Ministros aprobó el 4 de marzo de 2005 el *Plan para la Igualdad de Género en la Administración General del Estado*, que comienza a resolver un conjunto amplio de situaciones hasta el presente prácticamente desatendidas: flexibilización de horarios; inclusión en los procesos de provisión de puestos de criterios basados en la valoración de obligaciones familiares (guarda legal de menores o atención a personas mayores); tendencia a la paridad de género en los órganos de selección; fomento de la presencia de la mujer en ámbitos de la Administración cuya presencia es deficitaria; estímulo del acceso de la mujer a posiciones de mando intermedio y gerencia; atenuación de la excesiva feminización de determinadas unidades; reducción de la temporalidad en el empleo femenino; impartición de actividades de formación continua dentro de la jornada laboral; y nueva tipificación del acoso sexual en el régimen disciplinario.

Finalmente, con la finalidad de mejorar la cualificación de los empleados, ajustar la distribución territorial y funcional del personal y la carga de trabajo y adaptar los efectivos a las necesidades reales, se ha avanzado la posibilidad de introducir un plan de redistribución de personal y un proyecto de jubilaciones anticipadas⁷ e incentivadas de carácter voluntario a través de un *Programa de Racionalización y Rejuvenecimiento de la AGE* [MAP (2005a)].

Pero, sin ninguna duda, por encima de cualquier otra pretensión, la elaboración de un nuevo estatuto de la función pública es el objetivo más ambicioso, el elemento clave del que depende el progreso futuro de la función de recursos humanos. Existe, en ese sentido, una firme voluntad de avanzar en su elaboración y, de hecho, con el horizonte de su aprobación durante el primer trimestre de 2007, en la actualidad ya se dispone de un documento base, el *Informe sobre el Estatuto Básico del Empleado Público*, elaborado por una comisión ministerial creada al efecto a finales de 2004 [INAP/Goberna (2005)].

Además de contribuir a repensar una norma que tuvo sentido en el escenario del proceso de descentralización y transferencia de recursos a las Comunidades Autónomas durante los ochenta, y que ha demostrado poseer aspectos positivos (los valores de objetividad, imparcialidad, profesionalidad, mérito y capacidad que impregnan la actuación pública o la libre concurrencia y competitividad en el

⁶ En términos organizativos, las principales actuaciones abarcan la elaboración de una Ley de Agencias Públicas y Consorcios de Cooperación Interterritorial (redefinición de organismos públicos dotados de mayor autonomía de gestión y fomento del empleo de contratos de gestión por objetivos), la reforma de la Administración periférica (actualización normativa; renovación de medios y rediseño de servicios); la creación de una red de oficinas integradas; la reestructuración de servicios a través de una base divisional; y la infusión de una nueva cultura gerencial basada en el fomento de los valores de la evaluación de resultados. Desde el punto de vista operativo se pretende crear una Agencia de Evaluación de la Calidad de los Servicios; reforzar los mecanismos de coordinación (modernización de las inspecciones de servicios); intensificar la simplificación de procedimientos (proyecto *Simplifica*); y culminar la implementación del “Plan Conecta” (conjunto de actuaciones en gobierno electrónico) (MAP: 2005b).

⁷ Conviene recordar que en los estudios realizados por el CIS (1983; 1990), el retiro voluntario entre los 56 y 60 años era apoyado por la mayoría de los funcionarios consultados (56,5% en 1983 y 54% en 1990).

acceso al empleo público), la elaboración del Estatuto responde a la necesidad de afrontar la heterogeneidad creciente del empleo público; renovar la legislación vigente (combatir su uniformismo y su excesiva rigidez y complejidad); evitar la sustitución del régimen jurídico de la función pública por el derecho laboral; atenuar la conflictividad competencial de los órganos involucrados en los procedimientos administrativos; aclarar la situación de las entidades públicas que disponen de regímenes jurídicos especiales; combatir el excesivo peso de la movilidad ascendente en la carrera profesional; y crear un marco que facilite la resolución de problemas entre Administraciones y que, a la vez, sea lo suficientemente flexible para permitir que cada entidad responda a sus circunstancias distintivas. Para ello, se pretende actuar sobre varias áreas problemáticas:

- Tipología del empleo público: definición de las funciones de los funcionarios; regulación del régimen jurídico y tipos de contratación laboral; combate de la temporalidad; aclaración de las situaciones de interinidad; determinación del estatus del personal eventual y directivo.
- Planificación de recursos humanos: flexibilización; oferta de empleo público; registros de personal; integración de sistemas de información; reordenación del trabajo (flexibilización).
- Selección: rediseño de los órganos de selección; agilización de los sistemas selectivos; diversificación de pruebas de ingreso; redefinición del acceso a posiciones de interinidad o temporales.
- Promoción: diseño de una nueva carrera administrativa articulada en torno al desempeño del puesto de trabajo y al desarrollo de las competencias de los empleados públicos; introducción de la evaluación del desempeño; definición de la carrera del personal laboral y de los mecanismos de promoción interna; reforzamiento de la política de formación continua.
- Provisión de puesto y movilidad: revisión del sistema de provisión de puestos; rediseño de la movilidad interna e interadministrativa; revisión del sistema de asignación de puestos y funciones y movilidad del personal laboral.
- Régimen administrativo y derechos básicos de los empleados públicos: unificación de situaciones funcionariales y laborales; definición de las situaciones de servicios especiales y excedencia, así como las causas de extinción del empleo público; nueva descripción de derechos básicos.
- Sistema retributivo: incorporación de factores de cualificación profesional, trabajo desempeñado y resultados obtenidos; reordenamiento del sistema retributivo del personal laboral.
- Cultura organizativa y ética: difusión de valores centrados en la orientación a la consecución de resultados y a la calidad de la prestación del servicio y atención al ciudadano; reforzamiento de la ética del servicio público.
- Dispositivos de representación, participación y negociación colectiva: reconsideración del ejercicio de representación colectiva; rediseño de órganos de participación; creación de órganos especializados en la negociación colectiva.
- Incompatibilidades: regulación; reforzamiento de la profesionalidad e imparcialidad de los directivos y altos cargos de las organizaciones.
- Régimen disciplinario: agilización del procedimiento sancionador; flexibilización del catálogo de sanciones y adaptación al sistema de promoción profesional y evaluación de los empleados.
- Coordinación entre Administraciones: Reforzamiento de los dispositivos de coordinación.

El intento de optimizar la función de personal que inspira este programa de actuaciones es, por descontado, loable. El paso del tiempo confirmará si las iniciativas prosperan o, por el contrario, como ya ha sucedido en proyectos anteriores, quedan subordinadas a la consecución de las intervenciones complementarias –en este caso, dispositivos de administración electrónica- que lubrican todo el proceso: recordemos que si en las medidas del Plan de 1991 la informatización despuntó frente a cualquier otra intervención, la exaltación de la gestión en red (impregnada a su vez de toda la retórica de la “sociedad del conocimiento”) opacó el resto de las iniciativas del *Libro Blanco* en 2000.

4. Imagen y realidad de la función de recursos humanos

La impresión de que desde inicios de los ochenta se detiene la evolución de la función de personal se refrenda, a grandes rasgos, al conocer las impresiones del ciudadano (usuario de los servicios públicos), el empleado público y el personal técnico.

En relación con el primer actor mencionado, una de las investigaciones sobre la concepción que la ciudadanía tiene del empleado público y su desempeño más citadas en España es el análisis del CIS (1993) “Imagen Social de los Funcionarios”. Por tratarse del estudio que ha proporcionado hasta la fecha la información más detallada sobre el estilo de Administración que se proyecta a la ciudadanía –a pesar de la estrecha gama de temas que abarca y del cuestionable empleo de algunos conceptos- parece conveniente hacer un sucinto comentario sobre sus resultados en lo relativo a la consideración de los empleados públicos⁸, en especial, cuando en él se han fundamentado importantes iniciativas de aproximación de la Administración a la ciudadanía como el *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos*.

En lo atañe a los empleados públicos se han revisado varias consultas del CIS que exploran las condiciones laborales de los empleados (autopercepción, prestaciones, carrera, retribución, actitudes directivas y sindicales) desde tres escenarios: el proceso de transferencias (especialmente de personal) a las Comunidades Autónomas; los cambios introducidos por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública y los programas de modernización ejecutados a lo largo de los noventa.

Por último, los datos que en el tercer apartado se exponen sobre la opinión de los técnicos se basan en la aplicación de un cuestionario⁹, coordinado por el que suscribe, en las modalidades de cumplimentación autogestionada o a través de entrevista telefónica con 18 directores y subdirectores generales de recursos humanos de los 16 ministerios de la AGE entre el 11 de mayo y el 8 de julio de 2005.

4.1 La opinión de la ciudadanía

Hace ahora 12 años, los consultados –2500 individuos mayores de edad no vinculados contractualmente con las Administraciones- consideraban que el trato recibido por parte de los empleados públicos apenas había variado durante el decenio anterior -desde que en 1983 el primer Gobierno socialista decidiera impulsar con determinación el proceso de reforma de la AGE e introdujera las primeras medidas visibles de cambio en el área de la función de recursos humanos-, y que los escasos logros precedentes derivaban de las mejoras provenientes de la inversión en medios materiales, las nuevas tecnologías y de la creación de oficinas de atención al público. En el extremo opuesto, la lentitud de los procesos de trabajo, la complejidad y oscuridad de los procedimientos y la actitud de los funcionarios hacia la ciudadanía continuaban anclando en el pasado el funcionamiento de las organizaciones públicas.

Los empleados públicos eran considerados poco eficaces, autoritarios, lentos, poco deseosos de servir al ciudadano, inflexibles ante las necesidades del usuario y demasiado rigurosos en el cumplimiento de la normativa. Las escasas características positivas que se les atribuían (responsabilidad, preparación o “predisposición” a la profesionalidad) deslucían cuando se les comparaba a sus colegas del sector privado: mucho más imparciales, preocupados por la calidad del servicio, controladores del cumplimiento de su trabajo, más motivados, autónomos, competentes,

⁸ Además de una exploración de las características de los funcionarios, el estudio incorpora numerosas cuestiones más vinculadas a aspectos de servucción (calidad de provisión de servicios en función de la clase social del usuario o del nivel administrativo en que se solicita el servicio) cuyo comentario excedería los propósitos de este trabajo.

⁹ El cuestionario se compone de 82 preguntas divididas en 3 secciones. Los temas abordados se distribuyeron a lo largo del cuestionario de forma que se favoreciese la máxima contrastación de resultados: vínculo contractual; estructura de edad y sexo; perfil formativo; trayectoria y orientación profesional; estudio del contenido del puesto, dotación de las unidades de RRHH y comunicación interna; satisfacción en el desempeño del puesto y perfil competencial del ocupante; modernización de la Administración; y contenido y potencialidad de la función de recursos humanos en el ámbito público.

cumplidores, productivos, satisfechos con su trabajo, y, en consecuencia, con mayor reconocimiento profesional y prestigio social.

Por encima de cualquier otro factor, la seguridad que otorga el vínculo contractual con la Administración y, por extensión, las ventajosas (“cómodas”) condiciones laborales eran consideradas las principales razones que animaban a buscar trabajo en el sector público.

Respecto a la relación entablada en la prestación del servicio, los consultados resaltaban un excesivo peso de la consideración del ciudadano como “administrado” -al cual cabría interpretar desde esa óptica como sujeto pasivo, al servicio del empleado público, subordinado al cumplimiento literal de la normativa, sin capacidad de exigencia- frente a su consideración de “cliente” -concebido como sujeto activo, con capacidad para orientar el trabajo del empleado público, dotado de derechos y exento de toda obligación-. El retrato del servicio al ciudadano que parte de la connotación negativa de la relación con los “administrados” se completaría con una imputación a los empleados que desempeñaban un puesto directivo y que contaban con mayor veteranía de mayor prepotencia y parcialidad en el trato en comparación con el espíritu de servicio que exteriorizaban los funcionarios de menor edad y aquellos destinados a la atención al público.

Como se comentaba anteriormente, la Administración no ha vuelto a impulsar una investigación de estas características y los únicos datos que al respecto pueden contribuir a actualizar este “feedback” ciudadano se deben buscar en algunos estudios que periféricamente han abarcado el tema que nos ocupa. En este sentido, los boletines de *Datos de Opinión* del CIS números 20 (1999), 21 (1999), 26 (2000) y 31 (2003) abordan interesantes aspectos relativos a la función pública: atributos del trabajo; características de los funcionarios; contrastación de calidad de provisión de servicios entre el sector público y privado; actitud de los empleados y demandas de la ciudadanía o funcionamiento de los diferentes niveles administrativos -Administración central; Comunidades Autónomas; Ayuntamientos-.

Según estas consultas, a finales de 1998, a pesar de la imagen negativa que el funcionario público continuaba proyectando¹⁰, la mayoría de la población seguía valorando la Administración como el más anhelado destino laboral, en consonancia con la búsqueda de seguridad (estabilidad) en el trabajo expresado en las encuestas sobre atributos deseables en la búsqueda de un empleo. Sin embargo, en contraste con 1983¹¹, la morfología del mercado español de trabajo había variado en tal grado (surgimiento de nichos laborales con índices de clara tendencia a la reducción en las tasas de desempleo) que no todos los puestos de trabajo en la Administración resultaban igualmente atractivos: por sus características, contenido de tareas y nivel retributivo, los puestos vinculados con grupos funcionariales bajos (D y E) seguían seduciendo a muchos jóvenes en busca de su primer empleo, frente a otros puestos de categoría similar en el sector privado, a pesar de la proclividad creciente a disponer de una oferta de mano de obra sobrecualificada en relación con los mínimos formativos exigibles para el puesto; y por el contrario, la demanda de puestos directivos (grupos A y B) sólo mantendría una tendencia ascendente en áreas con mayor desempleo, y desembocaría en el estancamiento en mercados laborales más dinámicos, con mayor demanda de mano de obra y, por consiguiente, con potenciales ocupantes de un posición de gerencia, que encontrarían en puestos de mando intermedio del sector privado mayores oportunidades para satisfacer sus expectativas de autonomía, creatividad, responsabilidad, promoción, diversificación de tareas y conexión con la formación recibida.

En lo que respecta a la calidad de los servicios y, en especial, a la atención dispensada por los empleados públicos, el grado de insatisfacción era elevado, a pesar del reconocimiento general de que

¹⁰ Aunque mejora la percepción de su preparación y profesionalidad, persiste una visión de lentitud en el desempeño de las tareas; severidad en el cumplimiento de las normas; autoritarismo; y, en menor medida, responsabilidad, eficacia y servicio a la ciudadanía.

¹¹ Obsérvese que en el estudio del CIS (1983) “Imagen Social de los Funcionarios”, los consultados comparten la percepción de que los empleados públicos tienen retribuciones prácticamente similares a las de “las grandes empresas”.

los niveles de exigencia hacia la Administración por parte de la ciudadanía habían aumentado patentemente durante el último decenio. Sin llegar a obtener el refrendo mayoritario, si bien la valoración retrospectiva del periodo 1992-2000 sobre el funcionamiento y la eficacia de los servicios públicos asciende notablemente¹², tal vez, la impresión más oscura extraída de las opiniones recabadas es la que proviene de la comparación de la calidad del funcionamiento de la Administración central frente a las ya consolidadas Administraciones autonómicas y, en especial, del contraste con las corporaciones locales: quizás, el hecho de que al comparar los tres niveles de gobierno sólo el 8,5% de los consultados por el CIS (2003) mantenga que la Administración central es la que ofrece un mejor trato –aunque se admita mayoritariamente que las tres funcionan igual–, hay que interpretarlo, como anteriormente se comentaba, desde la clave de un desconocimiento creciente sobre la gama y calidad real de los servicios que ofrece la AGE en alianza con el alejamiento paulatino del ciudadano respecto a este nivel administrativo, consecuencia obvia del avance del proceso de construcción autonómica.

Francamente, salvo para componer un retrato a grandes rasgos, es necesario admitir que las encuestas sobre la imagen de los empleados públicos ofrecen tan exiguas impresiones que es imposible extraer con solvencia información que pueda contribuir a un diagnóstico preciso de la función de recursos humanos, lo que cuestiona cualquier intento de fundamentación a partir de tales datos de las directrices de una política de personal, como lamentablemente se ha hecho en tiempos recientes. Además de expresar valores contradictorios sobre el comportamiento de la Administración y de su personal presentes tradicionalmente en la cultura de la ciudadanía y, por tanto, más cercanos al tópico que al comportamiento real de las organizaciones públicas, cualquier conclusión que se pretenda extraer de estos estudios en términos de formación, de adaptación del empleado al puesto o de selección sólo parte en la mayor parte de los casos de la experimentación de una prestación de servicios a través de ventanilla (o, en muchos menos casos, virtual) en la que el usuario a menudo termina imputando al desempeño del funcionario errores provenientes de un deficiente diseño del servicio, de procedimientos complejos o de normas obsoletas.

Si nos preguntamos, pues, en qué aspectos se podrían sustanciar las tendencias precedentes sobre la imagen que transmiten a la ciudadanía los empleados públicos, habría que enfatizar que, en consonancia con el afianzamiento de las fórmulas que desde hace veinticinco años han enriquecido la participación política en España, la necesidad de disponer de una función de recursos humanos profesional y competitiva, derivada de la manifiesta exigencia de un servicio público de calidad, y, por consiguiente, la creencia en las ventajas que pueden aportar las iniciativas firmes de cambio que permitan refinar la actuación de los empleados públicos, conforman algunos de los nuevos valores culturales más extendidos de un contexto que demanda a través de acciones decididas la superación de algunas de las vanas simas retóricas que por momentos la elite política ha creado en torno a esta cuestión.

4.2 La opinión de los funcionarios

A partir de la iniciativa del sector bancario, empresas consultoras y diversas organizaciones del sector público, el caudal de entidades que desde el inicio de la transición han tratado de explorar la opinión de los empleados públicos resulta tan voluminoso como heterogéneo. Como en el apartado precedente, recordaremos brevemente algunas tendencias extraídas de los estudios del CIS que hasta la actualidad se han realizado a los funcionarios de la Administración civil del Estado:

a) En lo concerniente a las condiciones y factores de ingreso en la Administración, con el transcurso de los años, los dispositivos de acceso evidencian un mayor empleo de los procedimientos de oposición

¹² En septiembre de 1992, el 40% de los consultados consideraba que el funcionamiento de los servicios públicos había mejorado, frente a un 46% en junio de 2000; el aumento de la eficacia era sostenido por un 29% en 1992 y por un 41% en 2000 [CIS (2000: 30-31)].

frente a la remisión a otros canales de entrada menos igualitarios u objetivos (nombramientos y posteriores habilitaciones o turnos de oposición restringida). Además, aun asumiendo que en términos de objetividad o adaptación a la carga de trabajo real, la eficacia de las pruebas tradicionales es discutible, en general los mecanismos de selección que se aplican en las organizaciones públicas son aceptados por sus empleados. Eso sí, la sobrecualificación de los candidatos, previa a su ingreso en la Administración, en relación con el nivel formativo que requiere el cuerpo en el que finalmente desempeñan su labor va en aumento, y crece, además, el reconocimiento de que los méritos formativos del personal anteriores a su incorporación no suscitan mejores oportunidades para la promoción interna.

b) Aunque persiste el reconocimiento de una percepción social negativa hacia el empleado público frente al trabajador del sector privado, entre los factores que motivan la decisión de acceder a la condición de funcionario aumenta el porcentaje de quienes estiman fundamental la seguridad en el empleo y, en segundo término, la ausencia de otras opciones laborales, mientras se reduce el número de individuos que consideran determinantes para su orientación profesional otros elementos: presencia de mayores oportunidades; prestigio del cuerpo; retribución o tradición familiar.

c) La carrera profesional, que los empleados públicos interpretan como una posibilidad de desempeñar puestos de mayor responsabilidad, de categoría superior y con vías de promoción accesibles (entre unos grupos y otros, y con independencia de la titulación que se ostenta) para todo aquel que ya ha superado las pruebas preceptivas que le han permitido acceder a la Administración, es concebida muy negativamente: se considera que por razones normativas (estatuto de la función pública) o estructurales (diseño organizativo) el vínculo con las entidades públicas imposibilita una carrera profesional satisfactoria, y que en la promoción real, además de mediar la formación que posee el funcionario y su antigüedad, existe, sobre todo, una notable dependencia del factor suerte, de las amistades y de la afinidad ideológica del empleado público con la elite política de la Administración.

d) El sistema retributivo es considerado deficiente (injusto; mal planificado; con sueldos bajos y criterios poco objetivos) por la inmensa mayoría de los empleados. Desde esta dimensión se aprecia un notable descontento, creciente con los años, derivado del deficitario encaje entre la baja compensación y la variedad y el tipo de tareas desarrolladas. En este sentido, desde 1983, se demanda una retribución menos lastrada por complementos, pero más ligada a la naturaleza de la tarea, la antigüedad y el grado de dedicación, aspecto este último especialmente relevante desde la consideración del potencial de los sistemas de evaluación del desempeño.

e) En cuanto a la formación, entre quienes han asistido a algún tipo de actividad se comparte la convicción de que las acciones programadas resultan aceptables y útiles para el desempeño de su puesto de trabajo. Estiman, no obstante, que la política de formación es mejorable y debería favorecer el perfeccionamiento de los conocimientos que exige el puesto (esencialmente en materia de nuevas técnicas de gestión y manejo de recursos tecnológicos); mantener actualizadas las competencias de los empleados y dotarlos de capacidades que les permitan el desempeño de otros puestos.

f) El estudio de la dimensión psicosocial del trabajo pone de manifiesto, en general, un sentimiento de utilidad y elevada satisfacción en relación con la tarea desempeñada. Por el contrario, la mala organización, la rutina, la escasa retribución o el inexistente reconocimiento de méritos siguen constituyendo los factores que mayor insatisfacción suscitan. En lo que atañe al rendimiento de los directivos, los empleados admiten que las directrices recibidas al afrontar su labor son claras y precisas, e, igualmente, valoran positivamente la calidad de las relaciones de los directivos con los subordinados, su expresión de confianza y su preparación profesional. En el lado negativo, se constata una creciente crítica a la capacidad de los directivos para organizar el trabajo. Y, finalmente, desde la perspectiva del

clima de trabajo dentro de cada unidad, aunque todavía en niveles de aceptación muy altos, se detecta un cierto malestar entre pares que se traduce en un empeoramiento de las expresiones de confianza y ayuda; empobrecimiento de la comunicación; recelo ante la preparación profesional y cuestionamiento de los objetivos del trabajo comprometidos.

g) Para terminar, los funcionarios muestran un elevado escepticismo respecto a las políticas de reforma y modernización. Aunque a principios de los ochenta, en el marco de la creación de las Administraciones autonómicas y de la consiguiente transferencia recursos humanos, apoyaban masivamente las reformas (el 62% las consideraba muy necesarias), reconocían dificultades para llevarlas a cabo en la resistencia de determinados cuerpos de elite; la complejidad de la Administración; las rutinas y hábitos adquiridos durante años o la marginación del propio funcionariado de todo el proceso.

Los efectos surtidos por algunas de las trabas que se vislumbraban a inicios de los ochenta se confirman en la percepción de demora que el personal de la AGE manifiesta a finales de esa década respecto a las intervenciones prometidas. Pero no sólo es: el apoyo mayoritario a una reforma pautada a través de actuaciones incrementales, sucesivas, frente a intervenciones radicales, que los empleados expresaban originariamente, se altera en los noventa -tal vez por efecto de la percepción tibia de algunas actuaciones y de algunos magros resultados-, y comienzan a reclamar un proceso de transformación (modernización) rápido que afecte simultáneamente a todas las posiciones y funciones de la Administración. Por si fuera poco, la percepción de los obstáculos que estos movimientos de cambio podrían encontrar también mudan -durante los noventa, el pesimismo y la desconfianza previas devendrían rechazo- y comienzan a barajarse otros motivos de demora, como el desconocimiento de la Administración por parte de los políticos, la escasa implicación del Gobierno, la insuficiencia de las inversiones o la dificultad de escindir las decisiones políticas de las técnicas.

No obstante, la necesidad de cambio es asumida por los empleados en todas las investigaciones que se han realizado. Se trata de un valor que ha prendido al que, lamentablemente, no se ha sabido responder, o, simplemente, comunicar y explicar de forma apropiada. En consonancia, durante los últimos veinte años los funcionarios han reclamado unos objetivos de cambio -vía reforma o modernización y, en todo caso, merecedores de figurar en la agenda de cualquier política de gestión pública que se precie- presentes en todos los estudios realizados: mejora de la eficacia; reorganización y búsqueda de una mayor agilidad, flexibilidad y desburocratización. Al lado de estos objetivos se sitúan metas que, felizmente, están siendo franqueadas de modo aceptable con el paso de los años (consecución de mayores cotas de coordinación entre las Administraciones; necesidad de un nuevo estatuto para la función pública o simplificación de procedimientos) y otras expectativas que, por el contrario, exigirían mayores esfuerzos (transformación del sistema de compensación; incremento de las retribuciones; formación).

4.3 La opinión de los técnicos

Los sujetos entrevistados, funcionarios de carrera pertenecientes a los grupos A y B, se responsabilizan, con arreglo a lo establecido en la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la AGE, de tareas que afectan al personal de su ministerio respectivo y sus organismos autónomos: planificación, gestión y administración de los recursos humanos; elaboración de las relaciones de puestos de trabajo; gestión de las retribuciones; gestión de las relaciones con las organizaciones sindicales y asociaciones profesionales de funcionarios, así como de la negociación colectiva; elaboración de los planes de formación y mejora del desempeño del personal; dirección de la ejecución y tramitación, en el ámbito de su competencia, de los expedientes de compatibilidad y disciplinarios; planificación, dirección y gestión de la acción social y de los programas de prevención de la salud laboral; y coordinación e impulso de las estadísticas propias. En términos estructurales, se sitúan bajo la supervisión de una Dirección General de la misma área o, directamente, pueden depender, sin

mediación de ningún órgano, de la Subsecretaría o Secretaría General Técnica del Ministerio¹³.

Respecto al perfil formativo, trayectoria y orientación profesional, se trata de un contingente mayoritariamente compuesto por individuos de entre 37 y 45 años, de formación jurídica, aunque carente de otros estudios de especialización en materia de función de personal que no sean los que con carácter generalista han recibido como parte de la formación estipulada para acceder a puestos directivos. La mayoría lleva entre 14 y 18 años trabajando en la Administración central -en general, no tienen antecedentes en otras organizaciones de los sectores público o privado-, cuentan con una experiencia media de 8 años en áreas que gestionan la función de recursos humanos y llevan menos de 5 años como media en su posición actual como responsables de personal.

Desde el punto de vista de su orientación profesional, reconocen que las principales motivaciones que les han impulsado a trabajar en la Administración son el hecho de que las organizaciones públicas proporcionen mayor estabilidad laboral y autonomía que otras profesiones y que permitan la realización de una actividad con clara utilidad social. En la misma línea, valoran positivamente la oportunidad que la condición de funcionario ofrece para conciliar la vida familiar con la laboral.

a) Estudio del contenido del puesto, dotación de las unidades de RRHH y comunicación Interna

Las unidades que dirigen disponen de un volumen muy variable de efectivos (entre 20 y 45 individuos), dependiendo de la naturaleza de la actividad del departamento en el que se ubican estructuralmente (carácter vertical o transversal) y de la posible necesidad de gestionar personal estatutario, circunstancia que favorece la creación de unidades con similar contenido, rango orgánico, pero orientadas a personal con vínculo y características contractuales diferentes (personal de administración general o estatutario: sanidad; diplomacia; fuerzas armadas; educación). En consonancia con las previsiones que realiza la Ley 6/97, las tareas que mayor atención reclaman dentro del conjunto de las responsabilidades del puesto se centran en la práctica en una gama limitada y rutinaria de labores propias de la administración de recursos humanos¹⁴: provisión y modificación de puestos; contratación y supervisión de procesos selectivos; elaboración de notas informativas y proyectos; consignación de incidencias laborales; prevención de riesgos laborales o negociación con centrales sindicales.

A juicio de los entrevistados, en especial en los departamentos cuya actividad carece de proyección transversal, resulta muy escaso el grado de influencia que desde las unidades responsabilizadas del personal se puede ejercer en las decisiones de las políticas que debe llevar a cabo el ministerio. En consonancia, muestran su contrariedad al considerar que la unidad de la que son responsables no ocupe, en términos de importancia estructural y presupuestaria, el lugar que merece dentro de su organismo, y reconocen que una dotación de mayores medios humanos podría contribuir a mejorar su actuación.

De una relación de 12 conjuntos de actores con capacidad para influir –positiva o negativamente- en la actividad llevada a cabo por los órganos examinados, son las unidades de intervención económica y las asesorías jurídicas de cada ministerio los órganos que reciben una

¹³ Según la Ley 6/1997, las Direcciones o Subdirecciones generales de personal -habitualmente adscritas a las Subsecretarías (con competencias sobre los servicios comunes de un Ministerio) o, en algunos casos, a las Secretarías Generales Técnicas- constituyen el órgano directivo de mayor responsabilidad técnica directa sobre los recursos humanos de cada Ministerio. Aunque los titulares de las Subsecretarías deben determinar las actuaciones precisas para la mejora de los sistemas de planificación, dirección y organización y para la racionalización y simplificación de los procedimientos y métodos de trabajo; asistir a los órganos superiores en materia de relaciones de puestos de trabajo, planes de empleo y política de directivos del Ministerio y sus Organismos públicos; y desempeñar la jefatura superior de todo el personal del Departamento, habitualmente tales competencias recaen en las mencionadas Direcciones o Subdirecciones generales de personal o RRHH.

¹⁴ Por razón de sobrecarga de trabajo, consideran que las unidades responsabilizadas de la función de personal no tienen por qué prestar atención a otras tareas de gestión.

valoración más favorable. Por detrás, en una posición de influencia más discreta, se situarían los miembros del Gobierno, las unidades de inspección de servicios, los altos cargos y los propios empleados del ministerio (dependientes de la misma y de otras líneas). En general, si bien es cierto que muy pocos entrevistados declaran recibir “un apoyo máximo” por parte de los actores propuestos, todos tienden a valorar positivamente su acción hacia la unidad de la que son responsables.

Desde el punto de vista de la comunicación interna, los directivos de ésta área declaran una relación estrecha con los altos cargos de sus ministerios respectivos, que se sustancia en la celebración de varias reuniones semanales, e igualmente manifiestan una comunicación regular con el personal de sus unidades (coordinadores y puestos base de recursos humanos), más frecuente a través de la elaboración de notas internas, mensajes de correo electrónico, entrevistas, reuniones o conversaciones vía telefónica. Estos contactos, en muchas ocasiones, a iniciativa de los propios empleados abordan con mayor frecuencia problemas relacionados con las condiciones de seguridad del trabajo, problemas económicos o desacuerdos con la carga de trabajo.

b) Satisfacción en el desempeño del puesto y perfil competencial del ocupante

Desde la perspectiva psicosocial, los entrevistados consideran la oportunidad de mejorar las condiciones de trabajo del personal, el cumplimiento del deber y la capacidad de obtener resultados inmediatos los aspectos que mayor satisfacción les proporcionan en el desempeño de su labor. Por el contrario, las tensiones, las dificultades para planificar la gestión de recursos humanos o la frecuente necesidad de transmitir malas noticias constituyen factores de desánimo. En este mismo sentido, la falta de medios humanos y materiales supone el principal obstáculo con el que se enfrentan en su actividad como responsables de personal.

En lo que atañe a su perfil competencial, aunque consideran que las habilidades de comunicación, precisión, capacidad de gestión y adaptación al trabajo en equipo deberían constituir las destrezas básicas de cualquier directivo, en su caso, de una gama de 11 factores¹⁵ que podrían justificar su elección para el cargo que en la actualidad ocupan, más allá de las razones de género (descartan esa variable a la hora de considerar una adecuada adaptación al puesto o al valorar la productividad que deriva del desempeño), la capacidad de trabajo, la competencia y la experiencia son admitidas como las razones que han podido impeler a sus superiores a seleccionarlos para el puesto. Finalmente, en relación con las principales cualidades que debe poseer la persona que ocupe su actual posición, se destacan la capacidad de trabajo; las dotes para la negociación; la discreción, la paciencia y la capacidad para atender activamente las demandas formuladas por los colaboradores.

c) Modernización de la Administración

En relación con las políticas de gestión pública emprendidas por la AGE, resulta revelador que algunos de los entrevistados declaren que desconocen si en su organización se han llevado a cabo iniciativas de reforma y / o modernización administrativa¹⁶. Quienes sí reconocen tener información

¹⁵ Estos factores son: poseer experiencia profesional; tener iniciativa; tener gran capacidad de trabajo; ser competente; ser persona de confianza; tener capacidad de liderazgo; tener habilidad para la comunicación; tener entusiasmo; ser mujer / hombre; tener afinidad política o ser buen negociador.

¹⁶ Un análisis más detallado de las respuestas apunta a que no es la presencia de diferencias semánticas entre la concepción de las prácticas de *reforma* frente a las de *modernización* el motivo del reconocimiento de tal desconocimiento. Resulta, de hecho, significativo que sea la escasa antigüedad en el desempeño del presente cargo la característica común de quienes afirman desconocer la implantación de estas prácticas. Tal vez, el hecho de asociarlas a su posición actual determinaría la ignorancia de este particular¹⁶ -los entrevistados se autoperibirían situados en una dimensión de la gestión novedosa respecto a su trayectoria precedente, y metodológicamente cabría la posibilidad de haber inducido un error que llevaría a estos individuos a relacionar exclusivamente la reforma y la modernización con la práctica de recursos humanos-, pero que no dejaría de poner en tela de juicio el rendimiento de todas las acciones informativas que en su día se impulsaron con la finalidad de difundir dichos programas (lo cual, en último término, invitaría a preguntar quién es destinatario *de facto* del diseño de la estrategia de comunicación: la ciudadanía o los empleados).

sobre la implantación de programas de reforma / modernización muestran en su mayoría insatisfacción no sólo con los resultados que en términos de gestión pública han suscitado tales iniciativas, sino que subrayan su escaso impacto en la política de gestión de personal –cuestionada de manera explícita-. Para estas personas, las medidas¹⁷ que mayor frustración han provocado hasta la fecha son la simplificación normativa; la evaluación del desempeño y el rendimiento; la subcontratación de servicios y los intentos de cambio de cultura. Por el contrario, la incorporación de nuevas tecnologías de la información, las prácticas (técnicas) de acercamiento al ciudadano y la formación de directivos son las propuestas que proporcionan mayor satisfacción.

En el marco de los programas de reforma / modernización y desde el punto de vista de la política de personal, la mayoría de los encuestados considera que sus unidades han recibido el apoyo necesario para adaptarse a los cambios producidos, aunque enfatizan que un aumento de los recursos económicos (presupuesto) hubiese mejorado el resultado.

d) Contenido de la función de recursos humanos en el ámbito público

Para conocer el alcance de la práctica de recursos humanos en el ámbito público se solicitó la respuesta de los responsables de personal a 22 preguntas que abarcaban desde la apreciación general de la importancia de algunas de las más destacadas dimensiones de la gestión y administración de recursos humanos hasta cuestiones concretas sobre el modo, frecuencia y finalidad con que se ejecutan algunas de las tareas (análisis de puestos; planificación; orientación; diagnóstico de clima y cultura; estudios de motivación; formación; evaluación del rendimiento) en que se han materializado algunos proyectos de modernización llevados a la práctica en experiencias de nuestro entorno (europeas y latinoamericanas) y que, además, han ocupado a nivel operativo un lugar destacado en la agenda de las iniciativas de mejora de la función de recursos humanos impulsadas por la AGE desde los años ochenta, como se ha comentado anteriormente.

En primer lugar, de un listado de 26 actividades ligadas a la función de recursos humanos¹⁸, los entrevistados atribuyeron a ocho la categoría de “muy importante” en el desempeño de la responsabilidad de personal en el ámbito público: realización de análisis de puestos de trabajo; previsión de necesidades; diseño de planes y políticas de gestión de personal; planificación de actividades de formación; control de nóminas; relación con las fuerzas sindicales; realización de estudios sobre la plantilla; y diseño y aplicación de programas de seguridad y salud laboral. Sin embargo, sin llegar a imputar a ninguna de las restantes actividades una “importancia nula”, relegaron a una posición muy secundaria entre sus prioridades a la supervisión de tareas vinculadas con el desarrollo de directivos; la intervención en problemas disciplinarios; la negociación de convenios; el diseño y gestión de sistemas de comunicación; y el análisis y gestión de la cultura organizativa. Más allá de la restricción de los comentarios a la que obliga el cuestionario, en aclaraciones posteriores

¹⁷ Las opciones que debían valorar eran: la simplificación de procedimientos; la simplificación de normativa; la incorporación de nuevas tecnologías de la información; la formación de empleados públicos; las prácticas de acercamiento al ciudadano; la formación de directivos; la evaluación del desempeño y rendimiento; la reorganización de estructuras organizativas; la descentralización de competencias en otros organismos públicos; la privatización de organismos públicos; la subcontratación de servicios; la reducción de niveles jerárquicos; el cambio de cultura organizativa y la difusión de prácticas de gobierno electrónico.

¹⁸ Estas actividades son: realización de análisis de puestos de trabajo; previsión de necesidades de personal; diseño de planes y políticas de gestión de personal; programación y participación en tareas de reclutamiento y selección; actividades de orientación y acogida de los empleados; diseño organizativo; desarrollo de planes de carrera, promoción y movilidad; asistencia en problemas de rendimiento de los empleados; planificación de actividades de formación; control de inversión y gasto en personal; desarrollo de directivos; gestión de calidad; desarrollo del trabajo en equipo; evaluación del desempeño y rendimiento; control de nóminas; diseño de programas de motivación; relación con las fuerzas sindicales; intervención en problemas disciplinarios; análisis de cultura y clima; realización de estudios sobre la plantilla; diseño y aplicación de programas de seguridad e higiene; diseño y mantenimiento sistema de información sobre personal; negociación de convenios; diseño y gestión del sistema de comunicación; análisis y gestión de la cultura organizativa y planificación de personal.

matizarían que la menor relevancia atribuida tendría su origen en la consideración de algunas de las actividades propuestas fuera del ámbito de la función de recursos humanos (comunicación; cultura) o al rechazo que infundirían en los técnicos por razones de complejidad (directivos) o conflictividad (régimen disciplinario; negociación).

En relación con el empleo de algunas de las técnicas propuestas, la práctica totalidad de los encuestados afirma que sus unidades realizan, al menos una vez al año, análisis de puestos de trabajo con el propósito genérico de adaptar los recursos humanos a las necesidades organizativas (ajuste de características retributivas a las funciones desempeñadas, previsión de necesidades y cobertura de puestos), intención que sustenta igualmente la contribución de las unidades de recursos humanos a las acciones dirigidas a la reestructuración de sus organismos. A esta actividad de análisis, además de los entrevistados (subdirectores generales), se sumarían subdirectores adjuntos, otros directivos, vocales asesores y jefes de área. Aunque en términos de participación (volumen de actores involucrados) no se detecta descontento, sí es llamativo que la mayoría de los entrevistados declare que el margen de autonomía de que disponen para hacer realidad los cambios que consideran necesarios en relación con la distribución de puestos dentro de su ámbito de competencia sea reducido.

Si bien, desde la vertiente de la valoración psicosocial de las iniciativas adoptadas en pos de una mayor cohesión grupal, resulta meritoria la voluntad de facilitar la integración de los empleados recién incorporados a través de programas de acogida y orientación interna, es decepcionante corroborar que la práctica totalidad de nuestros interlocutores admita ignorar si en algún momento y con qué finalidad se han realizado estudios sobre la cultura y el clima en su Administración. Lo mismo sucede al inquirir si tienen constancia de la realización de estudios sobre motivación: aunque la mayoría considera necesario en el contexto administrativo en el que trabajan la existencia de programas de motivación (que permitan una adecuación retributiva del puesto a las funciones del mismo y que permitan compensar la productividad de forma individualizada) -en algunos casos se informa de que se han adoptado medidas orientadas a la motivación-, la práctica totalidad de los consultados reconoce que no se han llevado a cabo investigaciones.

En lo que atañe a la formación, la mayoría muestra un grado de acuerdo elevado con la política seguida en esta área (a partir de los acuerdos firmados entre Administración y sindicatos en 1994), tanto en las programaciones destinadas a los puestos base, como en las orientadas a las posiciones intermedias o gerenciales (se valoran especialmente las actividades sobre normativa procedimental; tecnologías; presupuestación), y, en consonancia, tampoco detectan ningún déficit digno de mención en la formación del personal de cualquiera de esos niveles de responsabilidad.

En relación con los procesos de evaluación, la totalidad de los entrevistados estima necesaria la existencia en las Administraciones de algún sistema que permita evaluar formalmente el rendimiento de los empleados; la mayoría confirma que se dispone en la actualidad de algún sistema que lo permite hacer de una manera formal y, aunque lo encuentran aceptable, introducirían en él ajustes encaminados a dotarlo de mayor precisión y de una gama de indicadores más objetivos.

En la misma línea, aunque nadie objeta los actuales programas de seguridad y salud laboral, se sugieren, en general, mejoras que deberían confluir sobre los aspectos preventivos.

En lo que respecta a los procesos de auditoría de la gestión y administración de recursos humanos, el panorama resulta más sombrío: los directivos no reconocen la existencia de procesos transversales formales que a iniciativa de los órganos superiores de la Administración se hayan aplicado en la totalidad de los departamentos y, más bien, se admiten experiencias particulares adoptadas en ministerios concretos con el fin de detectar fallos internos e identificar posibles soluciones. Se trataría, por tanto, de acciones encaminadas al control de procesos que abarcarían aspectos de la función de personal, pero no propiamente de dispositivos *ad hoc* centrados exclusivamente en la administración, gestión y política de recursos humanos.

Sobre esta última dimensión de la función de personal, los cargos consultados admiten haber participado en experiencias de diseño de políticas de recursos humanos y destacan la motivación de los

empleados, el rediseño de la planificación de carreras vinculada a la evaluación del rendimiento, la mejora de la movilidad vertical y la adaptación de los puestos de trabajo a las funciones y a los niveles de responsabilidad como las principales áreas que éstas deberían atender. Sostienen, no obstante, que el escaso margen que los encargados del personal tienen sobre algunas de las dimensiones de la gestión o las “inercias” inherentes a las organizaciones de carácter burocrático, sin duda, seguirán obstaculizando notablemente la elaboración de cualquier política de gestión de recursos humanos en la Administración.

Cuestionados, precisamente, por su grado de participación en relación con algunas actividades que se podrían considerar propias de su campo de trabajo, muestran insatisfacción con su contribución a tareas vinculadas con el estudio de clima y motivación (por ausencia de iniciativas) o la participación en procesos de cambio organizativo y auditoría de personal. Por el contrario, la previsión de necesidades, los procesos de selección y la planificación de la formación son las áreas en las que reconocen sentir mayor satisfacción.

Para finalizar, aunque reconocen que la gestión de recursos humanos ha mejorado en los últimos 10 años en términos de transparencia, seguridad y medios tecnológicos, la mayor dotación de efectivos para las unidades encargadas de esta función, junto con la búsqueda para los años venideros de mayores avances en el diseño y aplicación de los sistemas de evaluación del desempeño, el perfeccionamiento de las acciones formativas y la consecución de mejoras en los mecanismos de coordinación con las unidades de inspección y control de servicios suponen las principales reclamaciones a la hora de evaluar la capacidad actual y futura del departamento.

4. Conclusiones: lo hecho y por hacer

A lo largo de este trabajo se han descrito las principales tendencias de la función de personal en los países de nuestro entorno. Asimismo, teniendo presente la opinión de la ciudadanía, las impresiones de los empleados públicos y las de los técnicos en recursos humanos, se han confrontado las propuestas sobre la función de personal contenidas en las políticas de gestión pública planteadas por los diferentes Gobiernos españoles entre 1980 y 2005 con la realidad de la práctica de recursos humanos en la Administración General del Estado española. A partir de lo expuesto, se pueden extraer diversas reflexiones.

En primer lugar, aunque el modelo de recursos humanos depende de otros subsistemas organizativos con los que interactúa permanentemente, como los dispositivos de servucción, y, por tanto, seguirá dependiendo de ellos al componer la imagen que la ciudadanía construye de la labor de los empleados públicos, las políticas de recursos humanos deberían ocupar una posición más central en la capacidad de acción de los futuros Gobiernos, lo cual exige un control férreo del modo en que se operativizan las prácticas de recursos humanos. En este sentido, no sólo es necesario hacer un diagnóstico lo más inequívoco posible de la situación de la gestión y administración de recursos humanos en la Administración y elaborar políticas innovadoras, sino que es imprescindible mejorar la gestión de la imagen de los empleados públicos a través de campañas de comunicación sostenidas.

La posición central referida no implica que la política de recursos humanos deba nacer simplemente de una actuación unilateral de los órganos que controlan transversalmente los recursos humanos a escala de toda la Administración (en este caso, el Ministerio para las Administraciones Públicas), que, amparados en la legitimidad que normativamente reciben para actuar sobre toda la organización, a menudo atribuyen falazmente al resto de las unidades una presunta identificación y acuerdo con sus intereses particulares. El diseño de la política no sólo debe ser pergeñado por un grupo situado estructuralmente en posiciones de elite, sino que el cuestionamiento de su razón de ser¹⁹ y la

¹⁹ Lamentablemente el tópico de la búsqueda de la calidad, la eficacia y la eficiencia impiden actuar de forma más clarividente respondiendo preguntas esenciales sobre a dónde se quiere llegar, en qué medida el personal puede ayudar, qué tipo de cambios es necesario introducir para ello y hasta qué punto tales cambios afectarán a otras dimensiones de la función con las que deberían mantener un elevado grado de coherencia—

misma implementación deberían ceder mayor espacio a las unidades de recursos humanos de cada departamento, aun manteniendo el respeto a las líneas capitales de actuación emanadas de los órganos centrales.

Por tanto, las políticas deben articularse de tal modo que cuenten desde el principio con el apoyo de todos los actores. Aunque resulte obvio, la experiencia demuestra que debe superarse la miopía de muchas actuaciones en las que el resultado final de los programas termina dependiendo de la persistencia de la autoridad política que los ha alentado. La implicación de los ejecutores en el nivel más bajo, además de aportar mayor cohesión a las iniciativas que se ponen en marcha, refuerza a largo plazo el éxito de la línea iniciada y permite absorber muchas pequeñas contribuciones no contempladas inicialmente, que surgen espontáneamente del desempeño cotidiano de los empleados y que finalmente enriquecen con su diversidad la práctica de gestión. Adicionalmente, la dotación de mayor capacidad de actuación a los actores de nivel jerárquico intermedio y bajo ayudará a romper a largo plazo las barreras morales y de incertidumbre que muchas políticas de personal no llegan a franquear y que se originan sencillamente en una incapacidad para que los ambiciosos proyectos originales se materialicen en algo más que simples ahorros de costes económicos. Este mayor margen de actuación reclamado resulta clave en la construcción de cualquier futuro modelo de recursos humanos desde el que se resalte el desempeño y éste quede ligado, con afán integrador, al sistema selectivo, retributivo, formativo y a la planificación de carreras.

En segundo lugar, en relación con las grandes dimensiones de la política de personal conviene hacer varias observaciones.

Por lo que respecta a la planificación de recursos humanos, dado que las líneas de actuación emprendidas siguen considerando prioritaria la contención del crecimiento de las plantillas –evitando el reemplazamiento de todas las posiciones que quedan vacantes- no han surgido todavía demasiados problemas en lo atañe al reclutamiento o retención de personal cualificado. Sin embargo, en la línea de las advertencias de informes recientes de la OCDE (Äijälä: 2002: 8), a causa de la dinámica del mercado laboral y los cambios demográficos, podrían surgir a medio plazo problemas de competencia con el sector privado en términos de captación y retención de personal (burócratas) de elevada cualificación –considérese, por ejemplo, los riesgos que en ese sentido pueden generar instituciones como la excedencia voluntaria- sobre los que debería actuarse con anticipación.

Dentro de la planificación de recursos humanos, las medidas apuntadas sobre “rejuvenecimiento de plantilla” constituirían una excelente oportunidad para lograr un mejor ajuste de los efectivos a las necesidades y, a la vez, enriquecer la capacidad del personal, tal como en la actualidad exige la interacción con las tecnologías de la información. Pero, tanto ese proceso como la propia gestión de la diversidad administrativa que presenta contractualmente la plantilla –en este sentido, la anunciada homogeneización del estatus de los funcionarios y el personal laboral sólo se puede saludar positivamente- exigen actuar con prudencia.

En este orden de cosas, la cuestión de la temporalidad en el empleo público (en este momento ronda el 8% de los puestos) es otro tema verdaderamente espinoso. Antes de actuar de modo irresponsable, buscando simplemente la aquiescencia de las organizaciones sindicales, y tomar ciegamente medidas que la combatan –recordemos que una plantilla totalmente estable es susceptible de generar enormes rigideces que terminan paliándose a través de mecanismos poco respetuosos con los valores que deben impregnar el empleo público-, desde el respeto a los beneficios que la estabilidad puede suscitar, es indispensable determinar a través de auditoría la tasa de temporalidad que podría asumirse de modo que se infunda en el modelo de recursos humanos un grado de flexibilidad aceptable y beneficioso en términos de gestión. Por supuesto, este ejercicio de examen y diagnóstico no debería soslayar el cuestionamiento de determinadas prácticas (por ejemplo, la subcontratación de servicios) que durante los últimos años se han extendido de forma abusiva en algunas unidades quebrantado de forma encubierta los principios esenciales del empleo público y generando problemas de gestión.

Para concluir con las observaciones sobre la planificación de efectivos y la ordenación del

trabajo, tras abordar la cuestión de la igualdad de oportunidades con medidas novedosas, sobre las que en el futuro se deberá exigir algo más que declaraciones de intenciones, conviene plantar cara ahora a otras asperezas de la organización de los recursos humanos, como la flexibilización de horarios, los mecanismos de asignación de tareas o la movilidad. Una vez más, las soluciones que se den a estos problemas dependerán del modelo de función de recursos humanos que configure el nuevo marco estatutario de la función pública todavía por consolidar.

En lo que concierne a los procedimientos selectivos, tal como apuntan todos los estudios realizados, es imprescindible agilizar los procesos de cobertura de puestos. Este es uno de los elementos más problemáticos desde el punto de vista de la gestión en el que sólo se han cosechado fracasos durante los últimos veinticinco años. Incluso, respetando el actual sistema basado en el acceso al cuerpo, la superación de esta pertinaz deficiencia requiere una verdadera revolución que debe afectar no sólo a la renovación de los instrumentos (análisis de puestos) que permiten conocer el contenido de las tareas, las magnitudes gestionadas y las relaciones mantenidas desde cada posición, sino también a las herramientas y órganos de selección.

En otro orden de cosas, la dimensión psicosocial de la función de recursos humanos (factores de motivación; clima) –tradicionalmente descuidada, salvo por actuaciones aisladas con talante más bien paternalista e, incluso, electoralista- debería tratarse desde la visión de conjunto que debe proporcionar la búsqueda de un desarrollo efectivo del individuo asociado a la apreciación (vía evaluación) del desempeño (área a la que incomprensiblemente no se ha sabido o podido extraer todo el beneficio posible), a la disposición planificada de recursos formativos (aspecto manifiestamente mejorable desde el punto de vista estratégico), a la labor de apoyo de una dirección adecuadamente capacitada y a las oportunidades para construir una verdadera carrera (a través de la reconsideración de los canales de promoción vertical y la exploración de la potencialidad de la progresión horizontal).

En lo tocante al sistema de compensación –de obligada revisión en caso de introducir un sistema de evaluación del desempeño-, desde la Ley de Medidas hasta la actualidad nos encontramos con un área especialmente rígida, conservadora y con una patente falta de competitividad: así, aunque el nivel retributivo de las posiciones de menor responsabilidad se puede considerar todavía atractivo y, en todo caso, menos desventajoso respecto a la compensación del sector privado, la retribución de los grupos elevados ha sufrido una notable merma, lo cual además de contribuir a desmotivar al empleado a largo plazo, ligado a un sistema de carrera poco flexible, obstaculiza la creación de una gerencia más emprendedora. Para que cualquier intento venidero que prometa ligar la retribución al desempeño de los empleados funcione, tan importante como corregir algunos aspectos metodológicos –por ejemplo, el de evitar en la medida de lo posible la presencia de elementos subjetivos en los juicios efectuados- es necesario garantizar una financiación generosa del proyecto y una correcta conexión con la estrategia general de la organización y los valores culturales que se han infundido para canalizar todo el proceso.

Finalmente, la alusión a la gerencia permite alertar de la necesidad de construir un liderazgo competente, aspecto en el que la Administración central española muestra una clara posición de desventaja frente a otros modelos del entorno. Es imprescindible saber qué perfil competencial se debe exigir de quienes desempeñen labores gerenciales y es igualmente preciso concebir una función directiva al servicio de la estrategia integral de recursos humanos: no es posible introducir mecanismos de mejora del desempeño y desarrollo del personal (formación, diseño de carrera, evaluación de la actuación, compensación) sin definir previamente el rol que en todo ello debe reservarse al ejercicio del liderazgo.

Más allá de los recursos (normativos, institucionales, económicos, materiales o tecnológicos) que se pongan al servicio de la función de recursos humanos, el progreso de esta área dependerá de la habilidad para que el compromiso hacia las personas, como valor cultural cardinal- sea compartido a todos los niveles e infunda la orientación de cada iniciativa administrativa.

Bibliografía

- Äijälä, K. (Dir.) (2002), *Public Sector – An Employer of Choice? Report on the Competitive Public Employer Project*. París: OCDE/PUMA.
- Aucoin, P. (1990), “Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums”. *Governance* 3.
- Banco Mundial (2001), *Individual Performance and Management*. Washington: World Bank.
- Barzelay, M. (2001), *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Oxford: University of California / Sage.
- Borins, S. (1995), “Public sector innovation: the implications of new forms of organization and work”, en G.B. Peters y D.J. Savoie (Eds.), *Governance in a Changing Environment*. Montreal: McGill-Queen’s University Press.
- Brakely, H., Cheese, P. y Clinton, D. (2004), *The High-Performance Research Report*. Accenture.
- Brewster, C. y Hegewish, A. (1994), *Policy and Practice in Human Resource Management. The Price Waterhouse Cranfield Survey*. Londres: Routledge.
- CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) (1983), “Los funcionarios ante la reforma de la Administración” (*Estudio* n° 1359). Mimeo.
- CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) (1988), “Actitudes y opiniones de los funcionarios de la Administración civil del Estado” (*Estudio* n° 1741). Mimeo.
- CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) (1990), “Opiniones y actitudes de los funcionarios en torno a la función pública” (*Estudio* n° 1871). Mimeo.
- CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) (1993), “Imagen social de los funcionarios” (*Estudio* n° 2054). Mimeo.
- CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) (1999a), *Datos de Opinión-Boletín CIS* n° 20.
- CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) (1999b), *Datos de Opinión-Boletín CIS* n° 21.
- CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) (2000), *Datos de Opinión-Boletín CIS* n° 26.
- CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) (2003), *Datos de Opinión-Boletín CIS* n° 31.
- Coleman, S. (2003), “Innovations and global trends in human resources management”. En B.G.Peters y J.Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration*. Londres: Sage.
- Cully, et.al. (1998), *British Workplace Employee Relations Survey*. Londres: Department of Trade and Industry.
- Denhardt, R.B. (1993), *The Pursuit of Significance: Strategies for Management Success in Public Sector Organizations*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Farnham D. y Lesley G. (1996), “People Management and Employment Relations”, en D.Farnham y S.Horton (Eds.), *Managing the New Public Services*. Houndmills, Hampshire: McMillan Press.
- Gaster, L. y Squires, A. (2003), *Providing Quality in the Public Sector. A Practical Approach to Improving Public Services*. Milton Keynes: Open University Press.
- Graves, F. (1995), *Rethinking Government '94. An Overview and Synthesis*. Ottawa: Ekos Research Associates Inc.
- Hackman, J.R. y Wageman, R. (1995), “Total quality management: empirical, conceptual and practical issues”. *Administrative Science Quarterly*, 40.
- Hesse, J. J., Hood, Ch. y Peters, B.G. (2000). *The Paradoxes of Administrative Reform*. Berlin: Nomos.
- Horton, S. (1996), “The civil service”, en D.Farnham y S.Horton (Eds.), *Managing the New Public Services*. Houndmills, Hampshire: Mcmillan Press.
- INAP (1996), *La Misión del INAP. Modernización y Cambio en las Administraciones Públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

INAP/Goberna (2005), *Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión (Abril 2005)*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública / Centro de Nuevas Estrategias de Gobernanza Pública. Mimeo.

Jarrar, Y.F. y Aspinwall, E.M. (1999), "Integrating total quality management and business process re-engineering: is it enough?". *Total Quality Management*, 10 (4/5).

Kuotsai, T. (Ed.) (2001), *Handbook of Public Management Practice and Reform*. Nueva York: Marcel Dekker.

Lonti, Z. (2000), *The Impact of Work Characteristics and Technological Change on the Adoption of Workplace Practices in Government Workplaces*. Tesis doctoral del Centre for Industrial Relations (University of Toronto). Mimeo.

MAP/Fundación Formación y Tecnología (1992), *La Formación de Directivos para la Modernización de la Administración Pública*. Madrid: MAP/Fundación Formación y Tecnología.

MAP (Ministerio para las Administraciones Públicas) (2000), *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos*. Madrid: MAP.

MAP (Ministerio para las Administraciones Públicas) (2005a), *Plan de Racionalización y Rejuvenecimiento de la Administración General del Estado*. Madrid: MAP. Mimeo.

MAP (Ministerio para las Administraciones Públicas) (2005b), «Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas». Documento de trabajo de la *Jornada sobre Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Sociedad de la Información. Madrid, 16 de junio de 2005. Mimeo.

Morehead, A. et al. (1997), *Changes at Work. The 1995 Australian Workplace Industrial Relations Survey. A Summary of the Major Findings*. Canberra: Department of Workplace Relations and Small Business.

OCDE (1990-2005). *Public Management Developments: Survey*. París: OCDE.

OCDE (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. París: OCDE.

OECD (1996). *Integrating People Management into Public Service Reform*. París: OECD.

OCDE (1999), *Survey of Employee Direct Participation in Organizational Change*. París: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions / OCDE.

OCDE (2000a), *Managing the Senior Public Service: A Survey of OECD*. París: OCDE.

OCDE (2000b), *Recent Developments and Future Challenges in HRM in OECD Member Countries*. París: OCDE.

OCDE (2000c), *Summary Record of the Expert Meetings on HRM*. París: OCDE.

OCDE (2001), *Human Resources Management: Key Issues*. París: OCDE.

OCDE (2002), *OECD Survey on Strategic HRM*. París: OCDE.

OCDE (2003), *Senior Civil Service Reform In OECD Member Countries*. París: OCDE/PUMA.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*. Reading Ma.: Addison-Wesley, 1992. [Ed. en español: *La Reinención del Gobierno*. Barcelona: Paidós, 1994].

Peters, B.G. (1995), "Governance in a Changing Environment". En Guy B. Peters y Donald. J. Savoie (Eds.), *Governance in a Changing Environment*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Peters, B.G. (2002). "De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa". *Reforma y Democracia (CLAD)*, 24.

Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Purchase, B. y Hirshhorn, R. (1994), *Searching for Good Governance*. Government and Competitiveness Project. Kingston: Queens' University. School of Policy Studies.

Savoie, J. D. (1995), "What's wrong with the New Public Management?". *Canadian Public Administration* 38.

Talbot, C. (1994), *Reinventing Public Management. A Survey of Public Managers' Reactions to*

Change. London: The Institute of Management.

US Department of Labour (1996), *Working Together for Public Service. Report of the U.S. Secretary of Labour's Task Force on Excellence in State and Local Government through Labour-Management Cooperation*. Washington: U.S. Department of Labour.

Reseña Biográfica

Ramón Bouzas Lorenzo es Licenciado en Filosofía y Ciencias de la Educación y Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Santiago de Compostela (España), en la que en la actualidad es profesor titular del Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración. Sus líneas de docencia e investigación se han centrado en el campo del análisis de las organizaciones públicas, teoría de la organización, gestión pública, recursos humanos, elites y políticas públicas. Dentro del campo del análisis de organizaciones complejas y desarrollo institucional cuenta con diversas publicaciones, ha participado en varios proyectos de investigación a nivel nacional e internacional (desarrollo institucional; programas de modernización administrativa; mujer y política) y ha sido investigador invitado en la *London School of Economics* y en la *Associazione Ricerche sulle Organizzazione Complesse* de la Universidad de Bolonia (Italia). En la actualidad compagina tres vías de estudio: los procesos de cambio en las organizaciones del sector público desde la perspectiva de las políticas de gestión; la exploración de prácticas innovadoras en la función de recursos humanos; y el examen de las elites políticas de la Administración, con especial atención a la cuestión de género.

Dirección de contacto: Universidad de Santiago de Compostela- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Campus Sur, s/n, 15782 Santiago de Compostela (España). Tlf. 0034981563100 Ext. 15181. Correo electrónico: cpbouzas@usc.es

Tablas

| Área de actividad | Intervención |
|--|--|
| <i>Política de RRHH</i> | Reposicionamiento estratégico de la función de recursos humanos (cambio estructural; desarrollo organizativo) Desarrollo de nuevos sistemas de gestión estratégica Gestión de la imagen de la función de RRHH (monitorización y evaluación de la competitividad y la imagen) |
| <i>Reclutamiento / Selección</i> | Sistemas de reclutamiento abierto en posiciones directivas Rediseño de la oferta pública de puestos (búsqueda de mecanismos de competitividad frente al sector privado) Reclutamiento electrónico Introducción de cuotas de género en niveles directivos |
| <i>Compensación</i> | Introducción de sistemas de incentivos independientes del salario Flexibilización de las escalas retributivas Sistemas retributivos especiales en niveles directivos Homologación del sistema retributivo al sector privado (incluyendo componentes ligados al desempeño) Compensación basada en el desempeño |
| <i>Formación y desarrollo del personal</i> | Mejora de los sistemas de evaluación (desempeño) Programa de planificación de carreras Programas de formación continua (desarrollo de las tecnologías de la información) Programas de desarrollo de personal basados en la gestión por competencias; Observatorio (seguimiento) de factores motivacionales Programas de socialización Capacitación de minorías |
| <i>Relaciones laborales</i> | Elaboración de códigos de conducta Gestión de factores de competitividad extrasalariales (flexibilidad; distancia al trabajo; actividades de interés; desarrollo de competencias) Rediseño de horarios / relocalización Dinamización de la movilidad intersectorial (sector público-privado) Gestión especial de puntos de atención al público Gestión de empleados <i>seniors</i> (acortamiento / prolongación de la vida laboral) |

Tabla 1. *Síntesis de las estrategias para mejorar la competitividad del empleado público adoptadas por los países de la OCDE (2000)*. Fuente: Adaptación de Äijälä (2002: 6-7),

| País | Fase de ejecución | Pauta | Grado de exclusividad | Aspectos ejecutados | Aspectos pendientes | Tipo Función pública |
|------------------------------|--------------------------|--|---|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| <i>Bélgica</i> | Completa | Radical (desde 2000) | Integrada en modernización Administración | Desempeño/ GRH/ Liderazgo/ Cambio | - | Basado en puesto |
| <i>Canadá</i> | Parcial | Gradual (hasta 1990) Radical (desde 1990) | Integrada en modernización Administración | Desempeño/ GRH/ Liderazgo/ Cambio | - | Basado en puesto |
| <i>Corea del Sur</i> | Completa | Radical | Exclusiva | Desempeño | - | Sistema de Carrera |
| <i>España</i> | Parcial | Gradual (desde 1996) | Integrada en modernización Administración | - | Desempeño/ GRH/ Liderazgo/ Cambio | Sistema de Carrera |
| <i>Estados Unidos</i> | Parcial | Gradual | Integrada en modernización Administración | Desempeño/ GRH/ Liderazgo/ Cambio | - | Basado en puesto |
| <i>Finlandia</i> | Parcial | Gradual | Integrada en modernización Administración | Desempeño | GRH/ Liderazgo/ Cambio | Basado en puesto |
| <i>Francia</i> | Completa | Gradual | Exclusiva | Desempeño/ GRH/ Liderazgo/ Cambio | - | Sistema de Carrera |
| <i>Holanda</i> | Completa | Radical | Integrada en modernización Administración | - | GRH/ Liderazgo/ Cambio | Basado en puesto |
| <i>Italia</i> | Completa | Radical | Exclusiva | Desempeño | Liderazgo/ Cambio | Basado en puesto |
| <i>México</i> | Parcial | Gradual (desde 1995) | Integrada en modernización Administración | Desempeño | GRH/ Liderazgo/ Cambio | Sistema de Carrera |
| <i>Nueva Zelanda</i> | Completa | Gradual | Exclusiva | Desempeño | GRH/ Liderazgo/ Cambio | Basado en puesto |
| <i>Reino Unido</i> | Completa | Gradual | Integrada en modernización Administración | Desempeño | GRH/ Liderazgo/ Cambio | Basado en puesto |

Tabla 2. Características de las reformas y de los modelos de función pública. Fuente: OCDE (2003)

| Presidencia | Periodo | Gobierno | Ministros del Área | Iniciativas más destacadas |
|---------------------|---------|-------------------|---|--|
| A.Suárez | 1977-79 | UCD (Minoría) | J.M.Otero (P)/M.Clavero (R) | Desarrollo de las instituciones preautonómicas y creación de las Administraciones autonómicas (Inicio del proceso transferencias) |
| | 1979-81 | | A.Fontán / R.Martín-Villa (AT) J.P.Pérez-Llorca / R.Arias-Salgado (P) / S.Martín Retortillo (AAPP) | |
| L.Calvo-Sotelo | 1981-82 | UCD (Minoría) | P.Cabanillas / M.R.Inciarte (P) R.Martín-Villa / R.Arias-Salgado / L.Cosculluela (AT) | |
| F.González | 1982-86 | PSOE (Mayoría) | J.Moscoso (P) / T.de la Cuadra / F.Pons (AT) | |
| | 1986-89 | | J.Almunia (AA.PP.) | Creación del Instituto Nacional de Administración Pública |
| | 1989-93 | | J.Almunia / J.M.Eguiagaray / J.Saavedra (AA.PP.) | Plan de Modernización de la AGE Plan de Formación de Directivos |
| | 1993-96 | PSOE (Minoría) | J.M.Eguiagaray / J.Lerma (AA.PP.) | Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos Regulación de Servicios de Atención al Ciudadano |
| J.Mª Aznar | 1996-00 | PP (Minoría) | M.Rajoy / A.Acebes (AA.PP.) | Ventanilla Única Racionalización y Simplificación de Procesos Administrativos Ley de Organización y Funcionamiento de la AGE |
| | 2000-04 | PP (Mayoría) | A.Acebes / J.Arenas / J.García-Valdecasas (AA.PP.) | Libro Blanco de la Modernización de la Administración Plan de Choque de Administración Electrónica |
| J.L.Rguez. Zapatero | 2004 | PSOE (Minoría) | J.Sevilla (AA.PP.) | Plan Conecta (e-Administración) Proyecto de Estatuto Básico del Empleado Público Proyecto de Agencias Públicas Estatales |

Tabla 3: *Liderazgo político y principales iniciativas de reforma y modernización de la Administración General del Estado en España (AGE) (1977-2005)* (Leyenda - ministerios: P=Presidencia; AAPP=Administraciones Públicas; R=Regiones; AT=Administración Territorial) .

Fuente: Elaboración propia

| Programa de actuación | Principales Líneas de Actuación |
|--|---|
| <p><i>Plan de Modernización de la Administración del Estado (1992)</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> • Mayor delegación de competencias en materia de personal en cada departamento (descarga de los órganos centrales transversales). • Corrección de los sistemas de planificación de recursos humanos y selección (acortamiento de tiempos entre la detección de la necesidad y su cobertura; adaptación de las pruebas a funciones). • Elaboración de Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT). • Identificación de las necesidades y diseño de actividades de formación del personal (Potenciación del Instituto Nacional de Administración Pública). • Renovación de la cultura gerencial y capacitación del personal directivo. • Adopción de medidas que mejoren la motivación del personal. • Rediseño de planes de promoción y carrera profesional (orientación hacia un sistema mixto puesto-cuerpo; planes individualizados). • Diseño e implantación de sistemas de dirección por objetivos. • Implantación de un sistema de evaluación de rendimiento del persona. • Introducción de modificaciones en el sistema retributivo basadas en la equidad y la recompensa (ordenación coherente; mayor competitividad frente al sector privado; rediseño de complementos de productividad de acuerdo con los objetivos logrados). • Implantación de sistemas de gestión informatizada de los recursos humanos. |
| <p><i>Libro Blanco para la Modernización de la Administración (2000)</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> • Creación de un nuevo marco estatutario de la Función Pública. • Introducción de técnicas de gestión del conocimiento. • Rediseño de los procesos de selección (adaptación a necesidades). • Potenciación de la formación (descentralización departamental; ajuste a carencias de los destinatarios; auditoría de la formación). • Nuevo sistema de carrera administrativa y promoción profesional (ligado al desempeño del puesto, a la formación y a la asunción de responsabilidades). • Planificación de RRHH (reordenación de efectivos; incremento de la movilidad; políticas de reciclaje profesional). • Desarrollo de habilidades gerenciales. |

Tabla 4. Medidas relativas a la gestión de RRHH contenidas en los diferentes planes de modernización de la AGE (España) (1990-2000). Fuente: Elaboración propia.