

ACTUAL

43 2009



Transformando la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA

EL CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES ES UNA ENTIDAD DE CARÁCTER CIENTÍFICO Y CULTURAL, SIN ÁNIMO DE LUCRO, ADSCRITA A LA CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

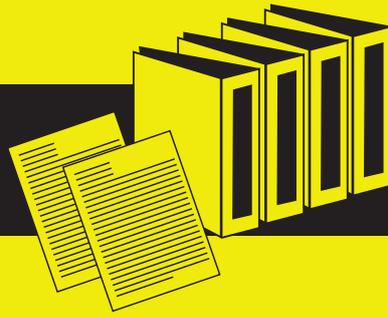
EL OBJETIVO ESENCIAL DE ESTA INSTITUCIÓN ES FOMENTAR CUANTITATIVA Y CUALITATIVAMENTE UNA LÍNEA DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS QUE CONTRIBUYAN A UN MÁS PRECISO Y DETALLADO CONOCIMIENTO DE ANDALUCÍA, Y DIFUNDIR SUS RESULTADOS A TRAVÉS DE VARIAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS.

EL CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES DESEA GENERAR UN MARCO ESTABLE DE RELACIONES CON LA COMUNIDAD CIENTÍFICA E INTELLECTUAL Y CON MOVIMIENTOS CULTURALES EN ANDALUCÍA DESDE EL QUE CREAR VERDADEROS CANALES DE COMUNICACIÓN PARA DAR COBERTURA A LAS INQUIETUDES INTELLECTUALES Y CULTURALES.

LAS OPINIONES PUBLICADAS POR LOS AUTORES EN ESTA COLECCIÓN SON DE SU EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD.

© Julio 2009. Fundación Centro de Estudios Andaluces
Bailén 50, 41001 Sevilla.
Tel.: 955 055 210. Fax: 955 055 211
www.centrodeestudiosandaluces.es

Depósito Legal: SE-1688-05
I.S.S.N.: 1699-8294



Transformando la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas

MIQUEL SALVADOR

Departamento de Ciencias Políticas y Sociales
Universitat Pompeu Fabra

ÍNDICE

1. Introducción.....	5
2. La gestión de recursos humanos como institución: las “reglas del juego”.....	6
3. Iniciativas para transformar la institución “función pública”.....	8
3.1. Replanteando la lógica de puestos de trabajo: los análisis funcionales y la gestión por competencias.....	9
3.2. La evaluación de los recursos humanos: un clásico poco extendido.....	13
3.3. De la comunicación interna a la gestión del conocimiento: las bases para crear organizaciones que aprenden.....	15
4. Algunas reflexiones finales a modo de conclusión.....	17
5. Bibliografía.....	19

1. Introducción

En el contexto de la actual situación económica se están incrementando las críticas a la administración pública, tanto en lo que se refiere a sus capacidades efectivas de actuación como a la situación de supuesto privilegio de sus empleados públicos. Desde algunas asociaciones empresariales ya se apuntan argumentos hacia la necesidad de modificar de forma sustantiva las condiciones laborales y plantear reducciones, al igual que se está sufriendo en el sector privado, de las dotaciones de personal de las organizaciones públicas.

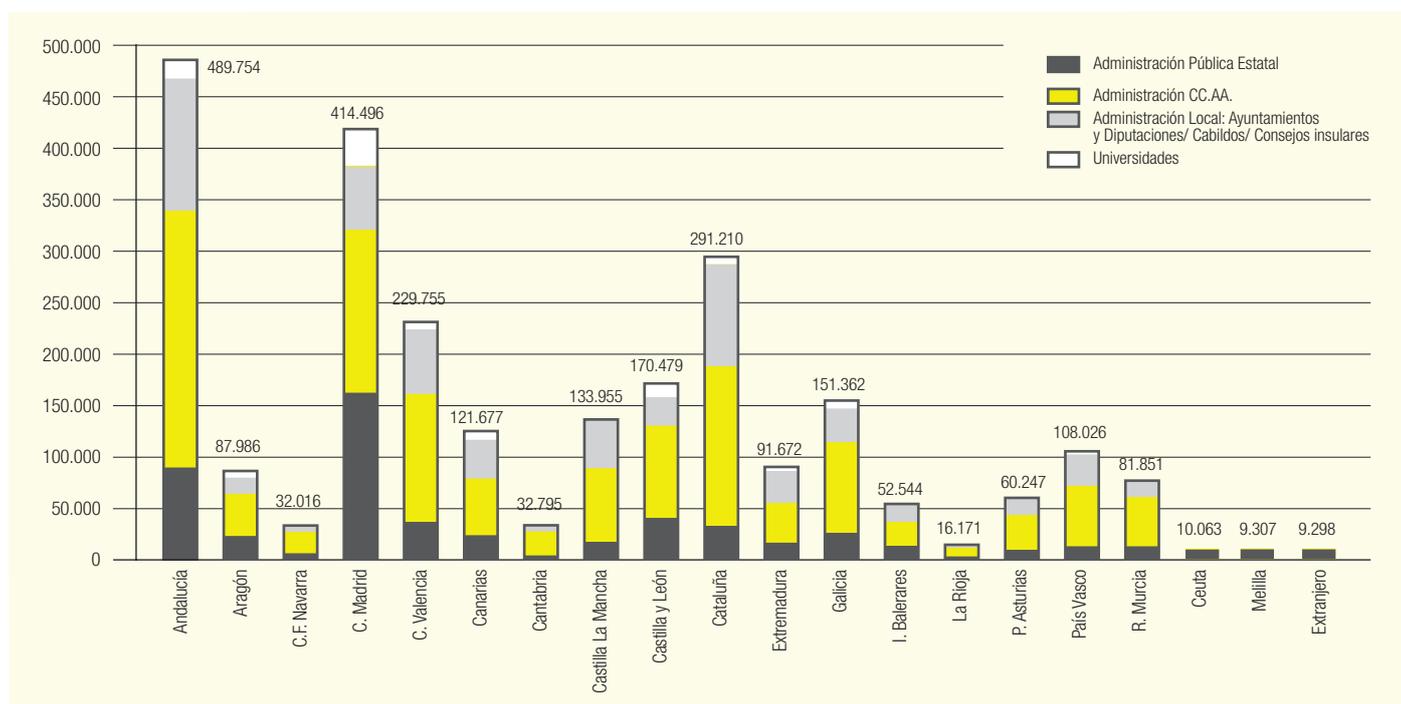
Estos diagnósticos suelen obedecer muchas veces a juicios apriorísticos sobre el funcionamiento y las capacidades de gestión de las administraciones públicas, con un claro contenido ideológico que tiende a idealizar la gestión privada y que ya en diversas ocasiones ha manifestado su inadecuación para transformar adecuadamente el funcionamiento de la gestión pública.

Sin embargo, sí es cierto que en diferentes ámbitos de actuación de las administraciones públicas existen espacios para la mejora de la gestión, en clave de eficacia y eficiencia, y que en el actual contexto de restricciones presupuestarias, esas mejoras resultan críticas para mantener o ampliar las capacidades de gestión de dichas organizaciones.

Precisamente para intentar abordar las mejoras se han introducido diferentes instrumentos de gestión orientados a transformar la gestión de los y de las profesionales que integran las administraciones públicas, como ámbito estratégico para mejorar las capacidades efectivas de actuación del sector público.

Para poder valorar las capacidades de transformación de las citadas iniciativas resulta necesario introducir una serie de reflexiones de carácter más conceptual sobre las reglas del juego vigentes en materia de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas, sin cuya consideración los intentos de importar o generar nuevas alternativas de actuación corren el riesgo de quedar en poco menos que meros cambios formales sin un claro impacto efectivo.

Gráfico 1. Distribución territorial del empleo público por administración pública y comunidades autónomas (julio 2008)



Fuente: Registro Central de Personal del Ministerio de Administraciones Públicas, Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Datos de julio de 2008.

Con la voluntad de aportar argumentos y evidencias en este sentido, se propone centrar la atención en las administraciones públicas españolas, especialmente en los ámbitos autonómico y local que, con más de 1.930.000 empleados públicos, se constituyen como los niveles de gobierno que tienen asignado un mayor contingente de personal (casi el 75% del total del empleo público en España)¹, y que se han revelado especialmente innovadores en el ámbito de la gestión de los recursos humanos.

Estas reflexiones se orientan a destacar la cuestión de los márgenes de maniobra existentes para gestionar de forma innovadora los recursos humanos de la administración pública. Un elemento clave para poder valorar la capacidad para generar respuestas adecuadas a una realidad concreta, considerando tanto voluntades políticas como condicionantes derivados de la inercia de las organizaciones públicas, las élites administrativas o los propios marcos institucionales que regulan el funcionamiento de la función pública.

En diferentes ámbitos de las administraciones públicas existen espacios para la mejora de la gestión, en clave de eficacia y eficiencia, y que en el actual contexto de restricciones presupuestarias, esas mejoras resultan críticas para mantener o ampliar las capacidades de gestión de dichas organizaciones

Con este planteamiento, el apartado que se presenta a continuación introduce una revisión de los mecanismos de gestión de los recursos humanos de las administraciones públicas entendidos como un todo integrado que constituye unas reglas del juego. Para ello se proponen utilizar los denominados enfoques neoinstitucionalistas, a modo de lentes conceptuales, que permiten analizar y destacar los factores que contribuyen a explicar la dificultad para introducir determinados cambios que se oponen a las reglas del juego vigentes.

El siguiente apartado introduce distintos ámbitos de innovación del sistema de gestión de recursos humanos desarrollados por distintas administraciones autonómicas como la andaluza, la vasca o la catalana, y diversas locales y supralocales a modo de complemento. Aunque en algún caso resulte prematuro valorar su viabilidad, se introducen argumentos sobre su encaje con el modelo vigente y, de acuerdo con sus planteamientos de partida, se valora su potencial efectivo de transformación.

El apartado final plantea una serie de reflexiones, a modo de conclusión, que proponen enriquecer el debate sobre la necesidad de cambiar las reglas del juego en la gestión de los recursos humanos de las administraciones públicas y para ello introducir la cuestión en la agenda de actuación de los poderes públicos.

2. La gestión de recursos humanos como institución: las “reglas del juego”

La aproximación que se propone a los sistemas de gestión de recursos humanos de las administraciones públicas parte de caracterizar los sistemas de función pública como una institución, esto es, como un conjunto de normas, reglas, valores, estructuras y rutinas interrelacionadas, que constituyen unas reglas del juego que definen las acciones que se consideran apropiadas en términos de relaciones entre rol adoptado y situación a afrontar, aportando estabilidad y significado a la conducta de los actores. Los actores utilizan este conjunto interrelacionado, que tiende a autorreforzarse, para determinar su conducta, esto es, para determinar qué y quién se incluye en el proceso de decisión, cómo se estructura la información, qué acciones se pueden tomar y con qué secuencia (March y Olsen, 1989; Kiser y Ostrom, 1982; Scott, 1995).

Esta institución o reglas del juego, que proponemos denominar “función pública”, viene regulada por un amplio abanico de normas, desde las referencias constitucionales (como los artículos 23, 28.1 y 103, referidos al acceso a la función pública hasta sus principios rectores) a las leyes básicas del Estado como la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), o a la importante normativa autonómica. Sin entrar más al detalle, lo destacado del complejo entramado normativo que regula la función pública es hasta qué punto constriñe y direcciona las opciones de actuación en este campo.

1. Según los últimos datos publicados, con fecha de julio de 2008, por el Registro Central de Personal del Ministerio de Administraciones Públicas, Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

http://www.map.es/servicios/servicios_on_line/empleo_publico/boletin/document_es/Boletin_Estadistico_julio_08.pdf.

A la espera de la aprobación de leyes autonómicas en la materia que desplieguen y concreten aquello previsto en el EBEP, la ingente regulación en este campo acaba traduciéndose en un complejo entramado que, más que facilitar la tarea de las unidades de gestión de personal de la administración autonómica, tiende a generar inseguridad y a imponer el referente del conocimiento legal frente a perspectivas alternativas más propias de la gestión de recursos humanos. Los voluminosos códigos de función pública, la necesidad de elaborar normas de síntesis o la ingente bibliografía aportada desde el derecho administrativo, frente a las pocas obras destacadas en la materia desde otras disciplinas, o los perfiles profesionales predominantes tanto en los cuadros técnicos como entre los directivos de las unidades de personal de las organizaciones públicas, son tan sólo algunos de los indicadores del predominio de una determinada manera de entender cómo funciona (y cómo se plantean propuestas) la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas.

Pero uno de los rasgos más destacados de la institución es su plasmación en el nivel informal, generando una suerte de reglas informales que, a partir de los principios genéricos establecidos en la normativa, desarrolla su propia interpretación y tiende a incidir sobre el comportamiento de los agentes implicados. Es en estas normas informales donde se reflejan más claramente algunos de los valores que caracterizan el sistema de gestión de los recursos humanos, uno de sus componentes más importantes en tanto que institución.

Aunque no existen datos que permitan ilustrar la existencia de estas normas y arreglos informales en esta aproximación, diversos estudios han destacado algunos de sus rasgos más característicos (Salvador y Dubin, 2008; Salvador, 2005a; Echevarría, 1995; Longo, 1995 y 2003).

-La idea de igualdad, muchas veces interpretada en términos de homogeneidad, y especialmente relevante en el acceso al puesto de trabajo, en la carrera administrativa, y en el sistema salarial y de incentivos.

-El mérito y la capacidad como principios que regulan el acceso y el desarrollo de la carrera profesional, aunque básicamente medidos a partir de su cumplimentación formal.

-La unidad, frecuentemente asociada a la uniformidad en la configuración del sistema de función pública (clasificación de los empleados públicos, reclutamiento, remuneración, estructura de puestos de trabajo).

-La seguridad de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, planteada como garantía ante posibles arbitrariedades de la dirección política, aunque llegando a extremos en su interpretación que limitan de forma notoria los márgenes de actuación de los directivos de línea y de las unidades de gestión de personal.

-En conexión con las garantías apuntadas en el punto anterior se consolida un enfoque que prima los criterios individuales de cada empleado público frente a los criterios de la organización (muchas veces ausentes por falta de direccionamiento estratégico en la materia), y que se plasma claramente en ámbitos como el desarrollo de la carrera profesional o la formación interna.

-La centralización de la gestión y administración de las principales actividades vinculadas a la gestión de personal, tanto en las relaciones entre administraciones como dentro de éstas, aunque la creciente descentralización y la aparición de colectivos con singularidades propias apuntan a matizar este elemento.

-La jerarquía como mecanismo principal de coordinación entre unidades, aunque matizado por la ya citada aparición de colectivos específicos que tienden a generar regímenes singulares, apuntando un modelo más próximo a una red que a una estricta pirámide.

La aplicación de la normativa formal, a partir de las reglas y valores comentados, junto con una serie de rutinas y procedimientos que la operativizaban y una estructura orgánica que reflejaba parcialmente las prioridades políticas del momento, facilitaron la consolidación de "una manera de hacer las cosas" entre los círculos técnicos especializados del ámbito de gestión de recursos humanos de las administraciones públicas.

La complejidad de la institución resultante favoreció que el ámbito se vinculase a determinados cuadros técnicos y que, tanto por su poca visibilidad externa como por las dificultades para obtener resultados a corto plazo, no fuese un ámbito especialmente atractivo para la clase política (Salvador, 2005b). Los ritmos y momentos de cambio de la institución, que no coincidieron con los cambios de la formación política al frente de los respectivos gobiernos estatales y autonómicos, más allá del recambio de ciertas elites administrativas, son claros indicadores de ello (Villoria, 2003).

Algunas concreciones operativas de la institución aparecen en la pervivencia de procedimientos vinculados a los procesos selectivos, como el sistema de oposiciones y los temarios en los que suelen basarse, y la falta de exploración de nuevos equilibrios entre sus diferentes componentes, sin cuestionarse la oportunidad de modificarlos para su adaptación a los nuevos requisitos profesionales que requerían las administraciones públicas. Igualmente se mantiene la linealidad en la distribución de determinados conceptos retributivos definidos como variables, como el de productividad, que a pesar de su denominación tiende a retribuirse de forma igualitaria para evitar agravios comparativos ante la ausencia de mecanismos de evaluación efectivos. En la misma línea, y de acuerdo con los rasgos destacados al

definir la institución, se constatan elementos como la no aplicación efectiva del régimen disciplinario o la concepción de la formación interna más como un premio al empleado público que como un instrumento de gestión al servicio de las necesidades de la organización.

Como indicador de la relevancia y fortaleza de la institución, en círculos profesionales vinculados al ámbito de la gestión de recursos humanos en la administración pública acostumbran a predominar planteamientos caracterizados por un acusado escepticismo en cuanto a las posibilidades de transformar el modelo vigente o en determinadas críticas a propuestas formuladas externamente o desde la dirección política de la organización (Salvador, 2006 y 2005a). De ello puede inferirse que en muchas ocasiones las reglas del juego que acaban determinando el modelo de gestión de recursos humanos no provienen exclusivamente de la normativa formal sino de marcos de referencia que los actores implicados toman como dados y que no entran a cuestionar (DiMaggio y Powell, 1991). Se interpreta en estos términos el peso de la institución en su influencia sobre el comportamiento de los agentes internos, estableciendo esquemas compartidos a pesar de la existencia de alternativas para definir las líneas de actuación en materia de gestión de recursos humanos.

Partiendo de este diagnóstico genérico, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público plantea una serie de escenarios de cambio potencial que permitirían apuntar transformaciones destacadas de la institución vigente. Sin embargo, los puntos de partida de estos ámbitos de cambio potencial no se ubican en el articulado considerado básico, por lo que su concreción y desarrollo se deja en manos del posterior despliegue legislativo. En dicho contexto resulta interesante observar qué líneas de transformación se están impulsando desde algunos niveles de administración, a modo de referente.

En muchas ocasiones las reglas del juego que acaban determinando el modelo de gestión de recursos humanos no provienen exclusivamente de la normativa formal sino de marcos de referencia que los actores implicados toman como dados y que no entran a cuestionar

3. Iniciativas para transformar la institución “función pública”

Partiendo de la introducción a la institución esbozada en el apartado anterior, a continuación se propone centrar la atención en algunas de las iniciativas innovadoras que se están desarrollando en el ámbito de la gestión de recursos humanos de distintas administraciones públicas.

Más allá de la existencia de distintas iniciativas anteriores en el tiempo, con diversidad de planteamientos, alcance y resultados variables, la mayor parte de ellas no han sido determinantes por alterar de forma significativa la tendencia marcada por la institución vigente.

Puesto que la revisión de la totalidad de iniciativas excedería el alcance de este artículo, se propone centrar la atención en cuatro de ellas que se consideran especialmente significativas, tanto por su actualidad como por mostrar diferentes potenciales de cambio efectivo del modelo de gestión de recursos humanos de las administraciones públicas y de la institución que lo caracteriza.

Al valorar estas iniciativas debe hacerse mención a la aprobación de la antes citada Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, como elemento dinamizador del entramado normativo vinculado a la función pública, que está impulsando la elaboración de leyes autonómicas en la materia. Desde la perspectiva de la gestión, el EBEP abre de forma clara una serie de potenciales que, por otra parte, ya se habían intentado abordar por diferentes administraciones con el marco legal precedente. En otros términos, aunque el EBEP puede considerarse un factor dinamizador, en ningún caso es determinante para el impulso de una serie de innovaciones; por otra parte, corren el riesgo de restar en un nivel meramente formal, sin comportar ningún cambio efectivo.

Con este apunte se pretende enfatizar la idea de que pese a que la normativa estatal y autonómica se ha utilizado a menudo como argumento para justificar las dificultades para transformar la institución “función pública”, lo cierto es que no se ha agotado el potencial de cambio de los márgenes de maniobra que permitía su interpretación. Precisamente las iniciativas que se exponen a continuación se han basado en una interpretación de preceptos anteriores

al EBEP para incorporar herramientas orientadas a dinamizar la institución vigente.

Así, sin ánimo de exhaustividad, a continuación se hace mención de cuatro tipos de iniciativas que configuran algunas de las nuevas tendencias en gestión de recursos humanos a las administraciones públicas.

3.1. Replanteando la lógica de puestos de trabajo: los análisis funcionales y la gestión por competencias

Una de las iniciativas clave del proceso de reforma de la función pública estatal que tomó fuerza especialmente a partir de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública, fue la estrategia anticorporativa que pretendía racionalizar y someter el aparato burocrático estatal conformado por cuerpos de funcionarios a la nueva dirección política. Uno de los instrumentos clave en este proceso fue el impulso de un modelo de función pública basado en el concepto de "puesto de trabajo", concretado en la elaboración y aprobación de Relaciones de Puestos de trabajo (RLT) como instrumento de ordenación de personal y pieza clave para estructurar la carrera administrativa y el sistema retributivo. Este instrumento se extendió rápidamente tanto a las incipientes administraciones autonómicas como a las locales.

Una idea asociada a este impulso era la normalización y homogeneización de la ocupación pública, buscando elementos objetivos para estructurar y dar coherencia a unas administraciones públicas en importante crecimiento. Se pretendía así traducir la misión y los objetivos de la organización en tareas agrupadas alrededor de puestos de trabajo, como punto de partida para el diseño de estructuras orgánicas racionales y adecuadas a las actividades a desarrollar. Las herramientas para operativizar el análisis, definición y valoración de puestos de trabajo se diseñaron siguiendo el modelo desarrollado por una importante empresa de consultoría, copiado de forma básicamente mimética, con tan sólo ligeras adaptaciones, por la práctica totalidad de administraciones públicas españolas.

A pesar de ello, en la práctica se mantuvieron muchos de los elementos propios de la lógica de cuerpos, especialmente en ámbitos tan importantes como el acceso y la promoción interna, al mismo tiempo que a nivel cultural se mantuvieron las tensiones de determinados colectivos profesionales para eludir la tendencia homogeneizadora (Ferret, 1997).

En otros términos, tanto la vigencia de principios propios de la lógica de cuerpos como la utilización laxa de la definición de puestos de trabajo, muy a menudo ajustada a las necesidades de flexibilidad y adaptación que requería una gestión de recursos humanos con dificultades para retribuir y promocionar sus efectivos, favorecieron el cuestionamiento del modelo. Un cuestionamiento implícito que se concretaba en términos de desacople entre una realidad formal de estructuras basadas en puestos de trabajo y una gestión real que las utilizaba tan sólo como legitimación a posteriori de decisiones tomadas con criterios alejados de la racionalidad a la que supuestamente respondían aquellos instrumentos.

Ante esta situación, en distintas administraciones están surgiendo dos iniciativas (que algunos autores consideran complementarias) que pretenden mejorar la adecuación de elementos propios de la estructura orgánica, como son los puestos de trabajo y elementos propios de la gestión de los recursos humanos, como los perfiles profesionales de los efectivos de la organización.

La primera iniciativa, que podemos denominar *análisis funcionales de puestos de trabajo*, se ha desarrollado con diferentes instrumentos e intensidades en la administración de la Junta de Andalucía y la Comunidad Autónoma del País Vasco (Gorriti i Toña, 2005), y actualmente se encuentra en proceso de diseño y concreción por parte de la Generalitat de Catalunya².

Conectando con las debilidades apuntadas en relación al modelo de función pública en lo referente a los puestos de trabajo, dicha iniciativa plantea redefinir el concepto mismo de puesto de trabajo para otorgarle un carácter estratégico, ajustado a la misión y a los objetivos de la organización, que permita apoyar un replanteamiento de los diferentes subsistemas de gestión de recursos humanos (selección, formación, promoción y carrera, retribución, evaluación, entre otros).

Una referencia normativa inicial en este sentido aparece en la legislación autonómica andaluza, que a través del Decreto 6/1996, de 13 de febrero, introdujo las áreas funcionales, a las áreas relacionales y a las agrupaciones de áreas, como nuevos instrumentos para la racionalización y organización funcional de la función pública.

El área funcional se configuró como uno de los contenidos esenciales de las relaciones de puestos de trabajo, de tal manera que todos los puestos funcionariales estarían adscritos a un área funcional determinada. Se definió dicha área como el conjunto de actividades y tareas homogéneas, con características comunes respecto de los conocimientos y formación necesarios, así como de los procedimientos de trabajo utilizados. Para la adscripción de un puesto de trabajo a un área funcional determinada se debía de seguir un procedimiento detallado que exigía el análisis global de las competencias que tenía asignadas el centro directivo (no el puesto) al que

2. Revista *Funció Pública*, número 58 de agosto de 2008 (<http://www.gencat.net/governacio-ap/pub/sum/sfp/funciopublicacio58.pdf>, consulta realizada el 31 de marzo de 2008).

estaba adscrito el puesto. Se debían examinar las características esenciales de cada puesto de trabajo, especialmente las relativas a la formación exigida para desempeñarlos y las tareas concretas atribuidas a cada puesto dentro de la unidad o centro al que estaba adscrito y, por último, se tendría que realizar un análisis de los procedimientos de trabajo básicos que se utilizaban en los mismos, así como de los medios de que se disponía para llevarlos a cabo. Sólo a partir de este exhaustivo análisis de las funciones del puesto y del órgano en el que desempeñaría sus tareas podría adscribirse el puesto a una de las áreas mencionadas y descritas en los anexos del citado decreto.

Además de áreas funcionales se definieron en la función pública andaluza las denominadas áreas relacionales, configuradas como otra herramienta más de la ordenación funcionarial. El área relacional de un puesto de trabajo concreto se definía como un área funcional distinta del área a la que estaba adscrita dicho puesto y con la que se relacionaba en función de los cometidos, características y procedimientos de trabajo análogos que desarrollaba. A diferencia del área funcional, los puestos de trabajo podían o no tener un área relacional, o varias áreas relacionales hasta un máximo de dos, pero no eran obligatorias para la definición de un puesto de trabajo. Por último, en este universo organizativo habría que tener en cuenta además la agrupación de áreas, que aparecía definida como el conjunto de áreas funcionales homogéneas por la finalidad que perseguían en el marco del sistema administrativo.

En el caso del País Vasco, también se planteó un ambicioso y profundo proceso de racionalización de su sistema de función pública a través de los análisis funcionales. El cambio de paradigma que supuso la aplicación de los Análisis Funcionales en la Administración Vasca se aprecia en un cambio de modelo que se asienta sobre tres piezas (administración/trabajo/trabajador), triángulo sobre el cual se proyectan las diferentes políticas de personal, organización y recursos humanos. Se pretende con ello crear un sistema interdependiente, es decir, que la intervención sobre uno de los componentes impregne al resto. La aplicación de estos análisis no podía observarse exclusivamente como una actividad de racionalización de estructuras, puesto que ello supondría un gran riesgo, ya que no se habría actuado sobre otros componentes del sistema que quedaban afectados por el nuevo diseño organizativo (Gorriti y Toña, 2005).

La implantación de los análisis funcionales se enmarcó en un programa de racionalización de recursos humanos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco que seguía el camino de los programas de renovación que se impulsaron a partir de la década de los noventa en el País Vasco y que tuvieron su concreción principal en el Informe "CORAME" y en la creación posterior de la Dirección de la Oficina de Modernización Administrativa.

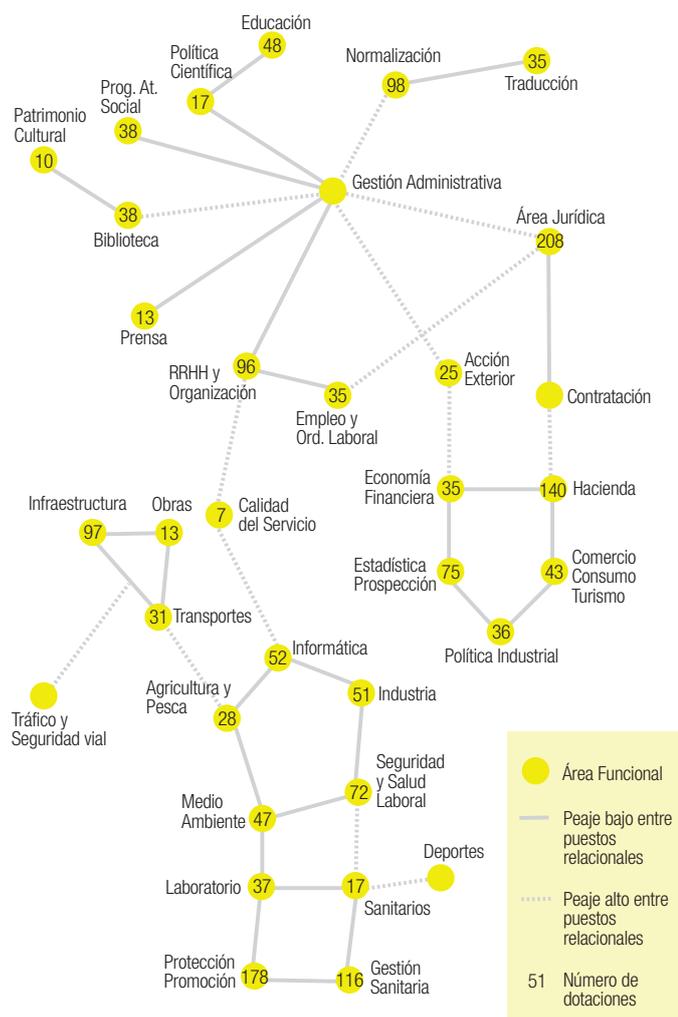
Los Análisis Funcionales nacieron de un diagnóstico previo que llevó a cabo la Oficina para la Modernización: "(...) se detectaron desajustes entre puestos de trabajo en lo referente a sus funciones, niveles retributivos, pertenencia a diferentes grupos y cuerpos, denominaciones heterogéneas, así como una dispersión aparentemente excesiva de los mismos. De esta constatación surgió la necesidad de abordar con detenimiento el análisis funcional de las relaciones de puestos de trabajo". Se partía, asimismo, de la evidencia de un sistema de carrera basado en la valoración del puesto de trabajo, y dado que el puesto solía ser revalorizado de acuerdo con las funciones que puntualmente realizaba una persona (con el fin de retribuirle mejor y retenerla), una vez que la persona con un desempeño excepcional dejaba el puesto sobrevalorado, éste era ocupado por alguien cuyo desempeño y funciones no se diferenciaban de los demás, creando agravios comparativos.

Los primeros Análisis Funcionales se desarrollaron en 1997, y afectaron a los viejos Grupos de Titulación "C" y "D": los 258 puestos de trabajo existentes se redujeron a 18 puestos de trabajo, apareciendo además la noción de puesto tipo. En 1998 se inició la elaboración del proyecto de análisis funcionales de los puestos de trabajo de los antiguos Grupos de Titulación "A" y "B". El 20 de diciembre de 2001, la Comisión Delegada de Asuntos Económicos aprobó el citado Proyecto y acordó la elaboración de un Plan de Implantación. Se analizaron 1.184 puestos de trabajo (en total casi dos mil dotaciones), y un primer análisis dio unos resultados sorprendentes: los puestos de trabajo "tipo" de los Grupos "A" y "B" se redujeron a 155.

Este proceso de racionalización de la función pública vasca fue largo, debido especialmente a que se debió a un proceso interno de maduración y de elaboración de una compleja metodología, así como de una implantación gradual. Tras la concreción de los puestos de trabajo tipo y la simplificación resultante, se llevó a cabo una nueva valoración de los puestos de trabajo y una reducción drástica de los Niveles de Complemento de Destino, que en la Administración Vasca se limitaron únicamente a ocho para todos los Grupos de Titulación. Posteriormente, se modificó el sistema retributivo, partiendo de la concepción de que una cosa eran las funciones (qué hacía el puesto de trabajo) y otras las tareas (cómo se hacían o desarrollaban esas funciones). Y finalmente se elaboraron unas nuevas relaciones de puestos de trabajo, que fueron publicadas en 2007 y que estaban ajustadas a la política de análisis funcionales. Con anterioridad se aprobaron una batería de decretos que incorporaban esa política de Análisis Funcionales a la Administración Vasca, y, entre otras cosas, creaban las Áreas Funcionales.

Cabe destacar que este largo proceso de racionalización no hubiese sido posible sin un fuerte liderazgo político (desde la Vicelehendakaritza se impulsó en todo momento este proceso de cambio), así como sin la existencia de un equipo de profesionales que tuvo una gran continuidad y de una importante inversión en impulsar la investigación y la construcción

Gráfico 2. Esquema conceptual de rutas de carrera en la Administración Vasca



Fuente: Gorriti y Toña, 2005 y documento sobre "Los Análisis Funcionales y el Nuevo Modelo de Organización y Recursos Humanos" presentado por la Viceconsejería de Función Pública de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

de un modelo teórico que después —con las modulaciones necesarias— se trasladó a la práctica.

Resulta significativo que las dos iniciativas comentadas hayan constituido un precedente de lo que fue después la regulación del artículo 73.3 del EBEP, que recoge las "agrupaciones de puestos" como un elemento estructural diferente de las "agrupaciones de funcionarios", reguladas en el artículo 75, así como de las relaciones de puestos de trabajo, que se prevén en el artículo 74 de la Ley 7/2007.

A resultas de lo apuntado por la norma básica, y en lo referente al caso de la Generalitat de Catalunya, cabe destacar el establecimiento de los denominados ámbitos funcionales como una nueva y más reciente iniciativa en esta dirección.

Las bases del planteamiento de la administración autonómica catalana se esbozan en el Decreto 202/2008, de 14 de octubre, por el cual se regulan los ámbitos funcionales en la Administración de la Generalitat de Catalunya. Esta iniciativa se orienta a crear agrupaciones de puestos de trabajo según sus características con el objetivo de ordenar la selección, la formación y la movilidad en la administración pública catalana. Con el nuevo enfoque, la creación de los denominados ámbitos funcionales se enmarca en una estrategia organizativa que, bajo criterios de transversalidad, impacto cuantitativo e identificación de perfiles de competencias profesionales específicas, pretende orientarse a una mejor adecuación de las personas a los puestos de trabajo que ocupan y a las funciones de los servicios que deben prestar.

El decreto define el concepto de ámbito funcional como agrupación de puestos de trabajo con finalidades y funciones homogéneas y, por lo tanto, con unos requerimientos compartidos con respecto a conocimientos, procedimientos y actitudes para desarrollar estas funciones. A partir de la creación de comisiones específicas para los 13 ámbitos funcionales inicialmente identificados se plantea la asignación de puestos y su consiguiente impacto en los subsistemas de selección y movilidad del personal funcionario al servicio de la administración de la Generalitat de Catalunya.

Aunque con ligeras diferencias en cuanto a denominaciones, los tres casos apuntados suponen un intento por reformar el modelo de puestos de trabajo con enfoque más estratégico, a través de su agrupación en áreas/ámbitos funcionales por razón de su polivalencia, que se recoge en la correspondiente RLT y que no afecta a la existencia de elementos estructurales vigentes en el sistema de función pública (cuerpos y escalas) ni al resto de elementos de ordenación (como las relaciones de puestos de trabajo). En los casos andaluz y vasco se incluyen además las áreas relacionales como relaciones entre áreas funcionales que permite rutas e itinerarios profesionales entre puestos de trabajo (a partir de la adquisición de determinados conocimientos y habilidades y siempre dejando la decisión sobre la progresión profesional en manos de los empleados públicos).

En definitiva, se propone transformar una de las bases de la institución vigente con una nueva orientación que pretende superar ciertas rigideces y una interpretación meramente formal de la propia estructura de puestos de trabajo para recuperar su potencial como mecanismo de gestión de recursos humanos al servicio de una estrategia corporativa.

Una segunda iniciativa destacada, especialmente también por su carácter actual e innovador en el contexto de las administraciones públicas, es

la denominada *gestión por competencias profesionales*. Lo realmente destacado de esta segunda iniciativa es el hecho de proponer un modelo de gestión integral de los recursos humanos que parte de la identificación de las competencias profesionales fundamentales para el desarrollo de un puesto de trabajo.

De este modo se pretenden superar las rigideces del modelo actual de puestos de trabajo focalizando la atención en los profesionales que integran la organización, identificando las competencias definidas en términos de capacidades, habilidades y conocimientos, que a su vez pueden agruparse en actitudes y aptitudes para el desarrollo de la actividad.

Su concreción parte, a grandes rasgos, de un análisis de las competencias de los puestos de trabajo (donde se describen aquellas requeridas para el desarrollo de las funciones asociadas) y su contraste con una evaluación de las competencias individuales de cada persona de la organización. El contraste de las diferencias existentes entre las competencias que tiene cada individuo y las que requiere el puesto de trabajo aporta las pautas para la gestión de los procesos de selección, promoción interna, formación y evaluación del desempeño.

Esta iniciativa se ha explorado en algunas administraciones autonómicas (como sería el caso de Andalucía para un ámbito concreto de dirección —Castillo, 2007—), pero de forma más notoria en algunas administraciones locales (como sería el caso de la Diputación de Barcelona, la empresa pública Barcelona de Servicios Municipales o el Ayuntamiento de Manlleu —Noguer y Guzmán, 2007—).

En todo caso, dado el poco tiempo que llevan en marcha estas iniciativas resulta muy arriesgado hacer un balance, pero sin duda representan un importante elemento dinamizador para dar coherencia al conjunto de subsistemas de la función de personal y con un claro potencial para transformar la institución.

Gráfico 3. Ejemplo de competencias para personas que ocupan puestos base en Barcelona de Servicios Municipales



Fuente: presentación de Barcelona de Servicios Municipales en el seminario de la Fundación para la Motivación de los Recursos Humanos (www.factorhuma.org).

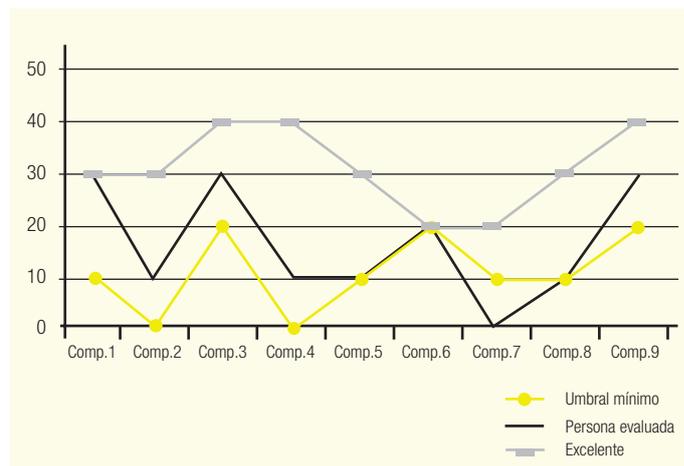
Aun así, y como ya se ha apuntado, su adecuada concreción requiere de una clara explicitación de la misión y objetivos a lograr por parte de la organización, traducibles en términos de análisis funcionales y de competencias profesionales, sin las cuales ambas iniciativas corren el riesgo de convertirse en otro nivel formal añadido a los ya existentes, y que están más o menos desconectados de la realidad de la gestión de recursos humanos.

Gráfico 4. Ejemplo de competencias para personas que ocupan puestos de mando en Barcelona de Servicios Municipales



Fuente: presentación de Barcelona de Servicios Municipales en el seminario de la Fundación para la Motivación de los Recursos Humanos (www.factorhuma.org).

Gráfico 5. Ejemplo de gráfico de evaluación de competencias en el Ayuntamiento de Manlleu (a partir del contraste entre valoración mínima o umbral mínimo y nivel de excelencia)



Fuente: Noguer y Guzmán, 2007.

3.2. La evaluación de los recursos humanos: un clásico poco extendido

Otro de los ámbitos de innovación impulsado por el EBEP, pero que también cuenta con precedentes destacados previos a esta norma, es la evaluación de los recursos humanos.

En la primera mitad de los años noventa aparecen las primeras iniciativas en materia de evaluación de recursos humanos en distintas administraciones supralocales (como por ejemplo la Diputación de Barcelona) y autonómicas (como el caso de la Xunta de Galicia o la Generalitat de Catalunya). Estas primeras iniciativas formularon el sistema de evaluación del desempeño en términos de un proceso continuo, sistemático, orgánico y en cascada, de expresión de juicios sobre el personal de una organización, considerando tanto el trabajo habitual de cada empleado como su potencial de desarrollo, y que se planteaba con una óptica histórica y prospectiva que pretendía integrar los objetivos de la organización con los del individuo (Salvador y Dubin, 2008; Salvador, 1997).

Con este planteamiento se concebía la evaluación del desempeño como una herramienta para fomentar una visión integral de la gestión de los recursos humanos, además de potenciar el diálogo entre los mandos y sus colaboradores, asentando las bases para un modelo de dirección por objetivos.

En este sentido, la implantación de un adecuado sistema de evaluación de los recursos humanos resulta ser un elemento clave para retroalimentar los sistemas de información sobre el personal pero también sobre la evolución de la actividad desarrollada por la propia organización. En cuanto a su relación con la gestión de los recursos humanos, la evaluación del desempeño profesional aporta datos valiosos para redefinir los sistemas de selección, promoción, asignación de funciones y tareas, retribución, formación y, además, permite captar elementos intangibles como la cultura organizativa y el clima laboral. Asimismo, y de forma muy notoria, la implantación de un sistema de evaluación facilita la consolidación de perfiles directivos en tanto que propicia que los mandos de línea ejerzan una función de liderazgo que va más allá de la mera administración del personal que tienen a su cargo, asumiendo así los valores que se impulsan desde la máxima dirección. En cuanto a su relación con el logro de los objetivos, los sistemas de evaluación permiten conocer el grado de consecución de los hitos establecidos y valorar los casos en que éstos no se han podido cumplir, identificando las razones de cada situación a partir de la visión de las personas implicadas, orientando las actuaciones de mejora.

El énfasis exclusivo en la eficiencia y en la productividad puede entrar en colisión al valorar determinadas actuaciones de los empleados públicos que tienen objetivos difíciles de medir o a los que hace falta aplicar otros criterios valorativos. La situación resulta especialmente preocupante en ámbitos como la gestión de los recursos humanos que, si bien corresponde a la esfera interna de funcionamiento de las Administraciones Públicas, es el punto de partida de los procesos de socialización de sus miembros y un espacio donde se concreta y se da sentido a valores públicos como la objetividad, la neutralidad o el mérito.

A modo de ilustración del proceso de puesta en marcha de iniciativas en este ámbito, cabe referenciar el sistema de evaluación de la Generalitat de Catalunya. Esta iniciativa tuvo su origen formal a mediados de la década de los años 90 en el ámbito de la Mesa General de Negociación de la Generalitat, en la que se asumió, tanto por parte de la administración como por parte de los representantes de los trabajadores, el compromiso de crear un sistema de evaluación del desempeño (Losada y Xirau, 1995). Partiendo de esta base se realizó una prueba piloto de evaluación a doce de los catorce Departamentos de la Generalitat, abarcando a un colectivo de cerca de 800 empleados públicos. Tanto para el diseño de la experiencia como para su implantación se contó con el apoyo de dos consultoras privadas y de las unidades de personal de los diferentes Departamentos. Esta prueba piloto, vinculada inicialmente a la distribución del complemento de productividad, no tuvo finalmente consecuencias retributivas y se reorientó para limitar su orientación a obtener información válida de cara a implantar un sistema de evaluación a todo el colectivo de empleados públicos de la Generalitat. El instrumento utilizado para realizar la evaluación piloto fue un cuestionario estándar, basado en varios factores y sin contemplar, inicialmente, la evaluación de resultados.

En base a los resultados de la prueba piloto, y concretando la apuesta con un Acuerdo del Gobierno de la Generalitat, se puso en marcha el plan de evaluación de los recursos humanos de la Generalitat y de los organismos que de ella dependían. Con ligeras modificaciones en cuanto al instrumento —una entrevista basada en un nuevo cuestionario mixto de factores y resultados—, se inició su implantación a los diferentes Departamentos de forma progresiva, empezando por unas unidades —seleccionadas por los propios Departamentos—, para pasar posteriormente a abarcar la totalidad de la organización. El modelo de evaluación se caracterizó por un importante grado de descentralización de la implementación del programa, tanto en la concreción de las unidades evaluadas como en la adaptación del cuestionario base para realizarla, y por una clara orientación al desarrollo de las personas más que a la aplicación retributiva.

En la línea de introducir una "cultura de la evaluación" y evitar resistencias al cambio a corto plazo, se apostó por un perfil "blando" y muestra de ello

es el hecho de que los resultados de la evaluación no se centralizaban sino que quedaban entre las personas directamente involucradas en el proceso (tan sólo se centralizaba una certificación firmada por evaluador y evaluado indicando que efectivamente se había realizado la entrevista de evaluación). Al cabo de poco tiempo la experiencia se congeló y fue reemplazada por un cuestionario de evaluación cumplimentado por las propias unidades internas de cada Departamento, pero con un carácter meramente formal y asociado a la gestión del complemento de productividad, aunque habitualmente acababa siguiendo criterios de distribución lineal por categorías profesionales.

Tabla 1. Factores de evaluación en la experiencia de la Generalitat de Catalunya

Factores de la evaluación general (puestos base)	Factores evaluados en los puestos de mando (jefaturas)
Preparación Técnica	Gestión de problemas
Solución de problemas	Innovación
Aportación de ideas y sugerencias	Negociación
Capacidad de organización	Asignación de recursos
Representación de la organización y relaciones con el exterior	Dirección por objetivos Supervisión y control
Polivalencia y flexibilidad	Transmisión de información
Responsabilidad	Liderazgo
Dinamismo, actividad e iniciativa	
Colaboración	
Actitud constructiva	

Fuente: Salvador y Dubin (2008).

El sistema de evaluación del desempeño del puesto de trabajo impulsado por la Diputación de Barcelona a principios de los años 90 se orientó inicialmente a apoyar los procesos de promoción interna y de concursos para acceder a puestos de mando. Este modelo sólo se aplicaba a los empleados que presentaban una instancia para participar en los concursos de promoción, a los que se evaluaba sin tener una perspectiva global del rendimiento colectivo. Aun así, la experiencia permitió iniciar el diseño de un modelo de cuestionario y empezar a crear una cultura de evaluación.

A mediados de los años 90 se inició el diseño y la puesta en marcha del programa de evaluación general, extendido al conjunto de empleados públicos. El proceso se inició con la negociación con los representantes sindicales —conocedores ya del anterior modelo a través de su participación

en los tribunales de selección— y con la definición de unas partidas presupuestarias destinadas a retribuir la productividad a partir de los resultados de la evaluación. Asimismo se creó un órgano mediador para resolver los posibles conflictos que surgieran en la aplicación del sistema, compuesto por un miembro del servicio donde se encontraba el evaluado, un representante de la unidad de personal y un representante de los trabajadores. A continuación se realizó una importante inversión en cursos de formación y de información sobre el nuevo sistema de evaluación, con el objetivo de comunicar y de implicar a toda la línea de mando que debería aplicarlo.

Tabla 2. Factores de evaluación en la Diputación de Barcelona

Factores de la evaluación para puestos bases	Factores de evaluación para puestos de jefatura
Formación	Organización y planificación
Competencia práctica	Supervisión y jefatura
Colaboración	Identificación con la organización
Responsabilidad	Aplicación de conocimientos
Volumen	Solución de problemas
Usos y costes	Iniciativa
Iniciativa	Aprovechamiento de recursos
Asiduidad	Desempeño

Fuente: Pascualena (2007) Salvador y Dubin (2008).

El nuevo modelo de evaluación del desempeño, con un cuestionario único y con repercusión en la retribución del complemento de productividad, se implementó de forma continuada, con tan sólo ligeras variaciones en cuanto a la segmentación de colectivos y factores evaluados, prácticamente hasta la actualidad. Un elemento clave para su mantenimiento y desarrollo fue su utilización para apoyar un sistema de carrera profesional (inicialmente denominado “carrera de grado” y posteriormente ampliado a “carrera universal”). En estos momentos se encuentra en fase de redefinición a partir del desarrollo de un sistema de gestión por competencias que pretende ofrecer una visión más integral del desarrollo profesional de los empleados de la Diputación de Barcelona (Pascualena, 2007; Salvador y Dubin, 2008).

Aunque el balance de las experiencias desarrolladas viene a reforzar la idea que la aplicación de la evaluación del desempeño profesional requiere de una adecuada adaptación, especialmente teniendo en cuenta las instituciones o reglas “del juego” que caracterizan la gestión de los recursos humanos en cada realidad organizativa. Desde este enfoque la evaluación representa algo

más que una mera herramienta de gestión de los recursos humanos puesto que incorpora un potencial de refuerzo a los procesos de cambio organizativo e institucional.

Este potencial ha propiciado que pese a que la experiencia en su aplicación no haya sido especialmente exitosa, el tema de la evaluación del desempeño continúe siendo un tema central en los debates sobre la gestión de los recursos humanos y que aparezca referenciada claramente en el EBEP (tanto en la exposición de motivos como en el Capítulo II dentro el Título III, "Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño"). En definitiva, recibiendo un nuevo impulso que permite anticipar una renovada atención a este ámbito por parte de las distintas administraciones públicas (Salvador y Dubin, 2008).

3.3. De la comunicación interna a la gestión del conocimiento: las bases para crear organizaciones que aprenden

Tradicionalmente se han desarrollado, con mayor o menor orientación estratégica, diferentes instrumentos de comunicación entre la organización pública —y la dirección de ésta— y el conjunto de empleados que la integran.

Distintas administraciones acostumbran a entregar un manual de acogida a los empleados que acaban de incorporarse, como instrumento que pretende facilitar la integración del nuevo personal. A menudo con forma de publicación impresa, en el manual se exponen de manera sintética la historia, las actividades, los valores y el funcionamiento de la organización. Otro instrumento clásico dirigido al conjunto del personal son las revistas de comunicación interna, publicaciones periódicas que ofrecen un tratamiento más o menos periodístico a informaciones sobre las actividades propias de la organización, así como a temas generales que añaden interés a los contenidos.

A partir del desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación en la gestión pública (la denominada dimensión interna del gobierno electrónico —Salvador, 2005c—), han tendido a generalizarse las intranets corporativas y los denominados "portales del empleado".

Estas redes de distribución de información accesibles sólo a los trabajadores de la organización han sido el canal de comunicación que más ha crecido los últimos años en la mayoría de grandes administraciones públicas. Estos

instrumentos han tendido a integrar los antiguos canales de comunicación en un mismo contenedor: buzón de sugerencias, tablón de anuncios, encuestas de opinión, notas informativas, noticias de actualidad, boletines, entre otras.

De forma complementaria este instrumento también se ha planteado como una plataforma para gestionar determinados trámites vinculados a la gestión de personal, como por ejemplo cuestiones relativas a la solicitud de permisos y licencias, acceso a cursos de formación, consultas o gestiones relacionadas con la nómina. En el caso de la Generalitat, por ejemplo, el portal EPOCA (Empleado Público On-line de Catalunya) se concibe siguiendo este planteamiento. En el apartado "recursos humanos" de la intranet del Ayuntamiento de Barcelona hay un bloque dedicado a trámites con el mismo enfoque.

Sin embargo, resulta interesante destacar que estos canales de comunicación interna y de gestión a menudo no acaban sino transfiriendo en un nuevo soporte muchos de los rasgos distintivos del enfoque de recursos humanos de las organizaciones que representan. Así, pese a diseños más o menos acertados, con contenidos variables y aplicativos de gestión más o menos compartidos, lo que acaba marcando diferencias es la manera como plantean la relación entre la organización y los profesionales que la integran —sin que ello requiera de las tecnologías de la información y la comunicación—. Aunque se han extendido instrumentos orientados a favorecer la interacción, si por otras vías no se ha conseguido generar confianza e implicación, la participación efectiva de los profesionales quedará lejos del potencial que aportan las tecnologías.

Así, los avances en transparencia, mayor agilidad al gestionar determinados trámites o mejora en la información disponible son tan sólo algunas ganancias potenciales que requieren de cambios en las actitudes y en los procesos internos de la organización y que van más allá de la mera aplicación de tecnología. En otros términos, si de nuevo no se han conseguido cambiar las reglas del juego que rigen las relaciones entre los profesionales y la organización, la incorporación de nuevos instrumentos basados en sofisticadas aplicaciones tan sólo permitirá obtener mejoras incrementales que quedan lejos de su potencial efectivo.

En esa misma línea cabe destacar las iniciativas orientadas a desarrollar la denominada gestión del conocimiento. Por dicho concepto se entiende el proceso a través del cual las organizaciones recopilan, sistematizan y difunden el conocimiento que les es útil para mejorar su actividad. Tanto por la amplia diversidad de fuentes y formatos en que se pueden encontrar la información y el conocimiento como por la multiplicidad de actores implicados y, especialmente, por los valores y el cambio cultural que supone, las iniciativas impulsadas en este ámbito son todavía muy incipientes a las administraciones públicas.

Como fuentes de conocimiento a menudo se destacan las de carácter formal y más “tangibles”, como por ejemplo la normativa, los informes, los manuales, plasmados en diferentes formatos y apoyos, y las de carácter más informal y menos tangibles, como las experiencias y habilidades desarrolladas por cada profesional en el ejercicio de sus funciones. Estas últimas, aunque a menudo no se presentan de forma sistemática, acaban siendo las más importantes tanto para el desarrollo de las actividades habituales como en los procesos de aprendizaje de las funciones específicas del puesto de trabajo (a menudo mucho más que los cursos de formación).

La idea central en las iniciativas de gestión del conocimiento es recopilar este conocimiento que “fluye” por la organización, sistematizarlo para aprovechar su verdadero potencial y ponerlo al alcance de los diferentes agentes implicados. En otros términos: “gestionarlo”.

Pese a que no debería asociarse exclusivamente el surgimiento de iniciativas vinculadas a la gestión del conocimiento a la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación, a menudo se ha utilizado el potencial que éstas ofrecen para operativizarlas. Y las pocas referencias que se encuentran en este campo en el ámbito de las administraciones públicas se basan precisamente en la utilización de aplicaciones tecnológicas específicas.

Entre estas contadas experiencias desarrolladas cabe destacar la iniciativa “Poliedre”, impulsada por la Universitat Politècnica de Catalunya, o la aplicación “BSCW” (*Basic Suport for Collaborativa Work*), desarrollado por la Generalitat de Catalunya. Su escasa divulgación y su relativo impacto efectivo, especialmente en el segundo ejemplo citado, puede atribuirse a la falta de una estrategia de cambio cultural que acompañe la puesta en marcha de la propuesta. De nuevo, el desarrollo de una iniciativa en materia de gestión de recursos humanos descontextualizada de una política integral que le dé sentido, puede dar ciertos resultados positivos, pero se queda muy lejos de su potencial de transformación y mejora.

Por las mismas dinámicas de funcionamiento de las administraciones y la creación de determinadas rutinas informales, en muchas organizaciones públicas se ha visto con desconfianza poner al alcance de la organización determinados conocimientos informales, tanto por lo que suponen de transparencia y apertura a posibles críticas como por lo que podrían implicar en términos de “hacerse prescindible” a partir de la cesión de un recurso tan estratégico como es el propio conocimiento.

Tan sólo aquellas iniciativas que han podido gestionar estas barreras culturales y capitalizar la necesidad de compartir información como un juego de suma positiva, en el que con un mayor número de participantes se incrementa el valor obtenido, han conseguido resultados destacados en este ámbito. A modo de ejemplo, el “Programa Compartimos”, del Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya. Basado en la denominada

tecnología web 2.0 y con un claro enfoque orientado a generar respuestas a partir de las contribuciones que realizan diferentes profesionales implicados, ha conseguido cambios significativos en las pautas de distribución de la información y el conocimiento en una organización pública.

Para ello resulta de especial importancia contar con un liderazgo sostenido capaz de impulsar un cambio cultural que modifique el tipo de relaciones de poder, formales e informales, favoreciendo dinámicas orientadas a compartir recursos y generar valor de forma cooperativa y, en definitiva, conseguir una mayor implicación en el proyecto común. En estos casos se ha trabajado con una clara orientación a cambiar las “reglas del juego” o las instituciones vigentes a partir de las dinámicas de interacción de los agentes implicados.

Desde distintas administraciones públicas autonómicas y locales se ha promovido la transformación del modelo de gestión de recursos humanos para mejorar las capacidades institucionales, iniciativas tales como el replanteamiento de la lógica de puestos de trabajo a través de los análisis funcionales o la introducción de la gestión por competencias

4. Algunas reflexiones finales a modo de conclusión

La perspectiva desarrollada para el análisis de la institución “función pública autonómica” y de sus dinámicas de configuración y desarrollo ha permitido destacar un conjunto de factores que han generado un escenario de baja potencialidad de cambio en el modelo de gestión de recursos humanos vigente.

Este escenario era el resultado de una configuración institucional basada en la interacción de una serie de normas, reglas, valores, estructuras y procesos que tienden a autorreforzarse, mediante mecanismos formales e informales entre los que cabe destacar los procesos de socialización de los profesionales que integran las administraciones públicas. A ello cabe añadir la práctica ausencia de políticas efectivas y sostenidas en materia de gestión de recursos humanos, y la frecuente falta de un claro direccionamiento capaz de reconocer los procesos de reproducción institucional y actuar sobre ellos.

En este contexto, las únicas reformas que parecen revelarse como viables son aquellas que resultan acordes con la institución vigente. Y si las únicas reformas viables son aquellas acordes con la institución vigente, tan sólo podemos esperar modificaciones de carácter incremental en el sistema de función pública.

Sin embargo, desde distintas administraciones públicas autonómicas y locales (niveles en los que se han centrado los ejemplos propuestos para el debate) se han impulsado iniciativas orientadas a promover la transformación del modelo de gestión de recursos humanos para mejorar las capacidades institucionales. La breve revisión de algunas de estas iniciativas, como el replanteamiento de la lógica de puestos de trabajo a través de los análisis funcionales o la introducción de la gestión por competencias, la referencia a la evaluación de los recursos humanos o los avances en la comunicación interna y la gestión del conocimiento, permiten apuntar el surgimiento de un planteamiento transformador que pretende incorporar una visión integral del sistema.

A partir del diagnóstico apuntado, un elemento esencial para valorar la viabilidad de estas propuestas es su estrategia de adaptación a la realidad institucional que pretenden transformar. La falta de concordancia entre lo que

presuponen estas recetas y la realidad de las normas, valores, estructuras y procesos que configuran las reglas del juego y la “manera de hacer” de la gestión de personal son la principal dificultad para su aplicación efectiva y para un adecuado aprovechamiento del potencial que ofrecen.

Atendiendo a este planteamiento, de las iniciativas de mejora planteadas, la referida a los análisis funcionales de puestos de trabajo se apunta como la más próxima y coherente con la institución vigente. Por el contrario, la gestión por competencias, la evaluación del desempeño o la gestión del conocimiento plantean mayores diferencias en relación a la institución descrita como “función pública”, por lo que, en ausencia de una adecuada estrategia de gestión del cambio, se pueden anticipar fácilmente mayores resistencias y dificultades en su implantación y obtención de resultados. Pero precisamente por dicho carácter estos ámbitos resultan especialmente estratégicos para conseguir una verdadera transformación de la institución referenciada.

Para conseguir transformaciones de mayor alcance hace falta un reconocimiento previo de las instituciones vigentes y comprobar hasta dónde inciden en el desarrollo de las políticas de personal, identificando las situaciones de cambio potencial como oportunidades para desarrollar una estrategia integrada. Identificar las instituciones vigentes a las administraciones públicas se presenta, desde este enfoque, como un paso previo por valorar la oportunidad de incorporar nuevas herramientas de gestión. Para conseguirlo hace falta observar la legislación, pero también como ésta se aplica, hace falta observar las estructuras orgánicas y los procedimientos administrativos, pero también la cultura y los valores que orientan su funcionamiento. Pero más allá de estos componentes, se requiere conocer sus interrelaciones de refuerzo mutuo a través de las cuales las instituciones tienden a reproducirse y resistirse al cambio.

Se trata, en definitiva, de conocernos un poco mejor antes de implantar soluciones descontextualizadas. Una tarea esencial en momentos de cambio en la medida que incide directamente en las capacidades institucionales y organizativas de la administración pública para asumir los nuevos retos que se le plantean.

El mensaje que se desprende de estas observaciones es que la gestión de recursos humanos no tiene tan sólo una dimensión de gestión sino también institucional, política y social en el seno de la administración pública, y que incide de forma determinante en las actividades de ésta. Atendiendo a esta idea se hace necesario tomar una opción clara y consensuada en materia de gestión de los recursos humanos en el sector público. Un reto ineludible que no admite demoras ni dilaciones y para el que es imprescindible la implicación efectiva de los responsables políticos de nuestras administraciones, pero también la implicación de

una serie de agentes sociales, trascendiendo las esferas técnicas en que tradicionalmente se ha refugiado el debate en este ámbito.

Asimismo, hace falta trascender del discurso e ir a realidades concretas y operativizables, y para hacerlo hace falta no deslumbrarse con instrumentos y técnicas supuestamente exitosas en otros contextos de referencia, sino apostar por una adecuada adaptación a la realidad organizativa de nuestras administraciones públicas. En esta línea hace falta definir los valores fundamentales que se consideran relevantes para edificar la cultura institucional que se quiere para el sector público. Integridad, objetividad, respeto a las personas, flexibilidad y adaptación, resultados y creación de valor, son algunos de los elementos a considerar para construir lo que desde la OCDE se denomina la infraestructura de "ética pública". Para hacerlo hacen falta instrumentos concretos y algunos de ellos pueden ser los apuntados en este artículo, a modo de reflexión abierta para generar un necesario debate sobre la institución que rige el funcionamiento de la gestión de los y de las profesionales que integran nuestras administraciones públicas.

5. Bibliografía

CASTILLO, JOAQUÍN (2007):

“Medición de las competencias de las personas directivas para la planificación de su formación”, ponencia presentada en el *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Sto. Domingo, República Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007 (www.clad.org.ve)

DIMAGGIO, PAUL AND POWELL, WALTER W. (1991):

The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: Chicago University Press.

ECHEVARRÍA, KOLDO (1995):

La paradoja de la reforma administrativa de las comunidades autónomas. Papers ESADE, 135.

FERRET, JOAQUIM (1997):

“El sistema español de formación y selección de altos funcionarios”, en Sánchez Rodríguez, A. i Nuñez Santos, Ma. T. (eds.): *La función pública a debate. Actas del I Congreso Nacional de Función Pública*. Fundación Genesian y Fundación Educación y Futuro. Sevilla.

GORRITI, MIKEL Y TOÑA, FERNANDO (2005):

“El nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco” en *Presupuesto y Gasto Público* 41/2005.

KISER, L. AND OSTROM, ELINOR (1982):

“The three worlds of action: a metatheoretical synthesis of institutional approaches” en Ostrom, E. (ed), *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills: Sage.

LONGO, FRANCISCO (2003):

“Revisió d'alguns elements clau de la situació de la funció pública a Catalunya” en Fernández, A.; Muñoz, X. i Sisternas, X. (coord.): *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona.

LONGO, FRANCISCO (1995):

“Reforma del empleo público: Tótem y Tabú”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 2: 5-15.

LOSADA, CARLOS Y XIRAU, JOAN (1995):

“Evaluación del desempeño. El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de Catalunya” en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 2 (enero-abril 1995).

MARCH, JAMES G. AND OLSEN, JOHAN P. (1989):

Rediscovering institutions. New York: Free Press.

NOGUER, CARMEN I GUZMÁN, NEUS (2007):

La gestió dels recursos humans per competències: una experiència municipal. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona.

PASCUALENA, JOSÉ ANTONIO (2007):

La carrera profesional desde un marco de gestión por competencias. Diputación de Barcelona. Dirección de los Servicios de Recursos Humanos. Barcelona.

Registro Central de Personal del Ministerio de Administraciones Públicas,

Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Datos de julio de 2008.

Revista Funció Publicació,

número 58 de agosto de 2008 (<http://www.gencat.net/governacio-ap/pub/sum/sfp/funciublicacio58.pdf>, consulta realizada el 31 de marzo de 2008).

SALVADOR, MIQUEL Y DUBIN, KENNETH H. (2008):

“La implantación de la evaluación del desempeño en las administraciones públicas españolas: casos, reflexiones y propuestas”, en Gómez-Pomar, J. y Allard, G. (coord.): *La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas*. Un estudio del Centro PwC & IE del Sector Público. Madrid: Instituto de Empresa.

SALVADOR, MIQUEL (2006):

La configuración del Sistema de la Función Pública de la Comunidad de Madrid: Instituciones y políticas públicas en la gestión de recursos humanos de la Administración de la Comunidad de Madrid. Instituto Madrileño de Administración Pública. Madrid.

SALVADOR, MIQUEL (2005A):

Institucions i polítiques públiques en la gestió dels recursos humans de les comunitats autònomes. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona.

SALVADOR, MIQUEL (2005B):

“La función pública autonómica como institución: ¿Buscando alternativas o reforzando un modelo? Los casos de la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Catalunya” en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 12: 129-151.

SALVADOR, MIQUEL (2005C):

“Integrando el gobierno electrónico en el ámbito local: el alcance de la transformación más allá de las modas”, en Sancho, D. (coord.): *Sociedad de la Información y Gobierno*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla.

SALVADOR, MIQUEL (1997):

Polítiques de funció pública: l'avaluació de recursos humans. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Generalitat de Catalunya. Barcelona.

SCOTT, W. RICHARD (1995):

Institutions and organizations. Thousand Oaks: Sage.

VILLORIA, MANUEL (2003):

“La función pública de la Comunidad de Madrid”, en *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid*.

XIRAU, JOAN (2000):

“Noves institucions per millorar la gestió”, ponencia presentada en el *I Congrés Català de Gestió Pública*, Barcelona (www.congres.lluert.net).

... 38 39 40 41 42 43

NÚMEROS PUBLICADOS

- 01: Aportaciones para entender el efecto de la inmigración en Andalucía
- 02: Cómo entender el debate de la Financiación Autonómica
- 03: La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: contexto e inicio
- 04: Valores democráticos de la II República
- 05: El gasto y el endeudamiento en las familias españolas
- 06: ¿Es viable el copago en el sistema de financiación sanitaria?
- 07: La brecha digital de Andalucía
- 08: Dependencia en personas mayores en Andalucía
- 09: La política en Andalucía desde una perspectiva de género
- 10: Propuestas para el uso racional del agua en Andalucía
- 11: La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: la pro posición parlamentaria
- 12: La evolución del bienestar en Andalucía
- 13: Los andaluces y la Unión Europea
- 14: Aproximación a la Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Junta de Andalucía
- 15: Economía política de los gobiernos locales. Una valoración del funcionamiento de los municipios
- 16: Entrada a la maternidad: efecto de los salarios y la renta sobre la fecundidad
- 17: Elecciones municipales andaluzas de 27 de mayo de 2007: conti nuidades y cambios
- 18: La ciudadanía andaluza hoy
- 19: Comentarios a la Ley para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres
- 20: Preocupaciones sociales sobre la infancia y la adolescencia
- 21: La inversión en formación de los andaluces
- 22: Poder Judicial y reformas estatutarias
- 23: Balance de la desigualdad de género en España. Un sistema de indicadores sociales
- 24: Nuevas Tecnologías y Crecimiento Económico en Andalucía, 1995-2004
- 25: Liderazgo político en Andalucía. Percepción ciudadana y social de los líderes autonómicos
- 26: Conciliación: un reto para los hogares andaluces
- 27: Elecciones 2008 en Andalucía: concentración y continuidad
- 28: La medición del efecto de las externalidades del capital humano en España y Andalucía. 1980-2000
- 29: Protección legislativa del litoral andaluz frente a las especies invasoras: el caso Doñana
- 30: El valor monetario de la salud: estimaciones empíricas
- 31: La educación postobligatoria en España y Andalucía
- 32: La pobreza dual en Andalucía y España
- 33: Jubilación y búsqueda de empleo a edades avanzadas
- 34: El carácter social de la política de vivienda en Andalucía. Aspectos jurídicos
- 35: El camino del éxito: jóvenes en ocupaciones de prestigio
- 36: Mutantes de la narrativa andaluza
- 37: Gobernanza multinivel en Europa. Una aproximación desde el caso andaluz
- 38: Partidos políticos, niveles de gobierno y crecimiento económico regional
- 39: Bilingüismo y Educación. Incidencia de la Red de Centros Bilingües de Andalucía
- 40: Marroquíes en Andalucía. Dinámicas migratorias y condiciones de vida
- 41: Obstáculos y oportunidades. Análisis de la movilidad social intergeneracional en Andalucía
- 42: El vandalismo como fenómeno emergente en las grandes ciudades andaluzas
- 43: Transformando la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas

IDAD



El golpe. Cultura del entorno



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA