



La modernización de las administraciones públicas

La gestión de personal

Ignacio Cabeza del Salvador

Auditor de la Cámara de Comptos de Navarra/Nafarroako Kontuen Ganbara

La modernización de la gestión de las Administraciones Públicas constituye en los últimos tiempos una constante referencia dentro de los círculos políticos y sociales, siendo un concepto que periódicamente se asoma, con mayor o menor amplitud y rigor, a centros de discusión y medios de comunicación.

Ahora bien, tal denominación ofrece en sus tres componentes (modernización, gestión y administración pública) una amplitud de acepciones, herramientas, formas y fórmulas de apreciar y entender el fondo de la cuestión que no siempre los interlocutores sociales se refieren a aspectos homogéneos, por lo que conviene previamente acotar o centrar la cuestión objeto de análisis.

En la última campaña electoral, por ejemplo, el discurso político sobre la reforma de la Administración se limitó casi en exclusiva a aspectos de gestión pública pero referidos concretamente a la privatización o no de determinados servicios públicos; el resto de aspectos, en general, se cubrían con frases o ideas genéricas, preconcebidas y, a veces, grandilocuentes.

Las reflexiones que contiene el presente artículo se centran concretamente en la modernización de la gestión de personal al servicio de las Administraciones Públicas partiendo de dos premisas básicas:

▲ En toda organización (tanto pública como privada) la gestión

de personal se ha convertido en un pilar básico y estratégico para lograr alcanzar los objetivos o metas previstas y para mejorar la calidad y la competitividad en la prestación de su actividad o servicio. Por ello, no es de extrañar que se afirme que el éxito de una organización se basa fundamentalmente en las personas que la integran.

▲ Dentro del proceso de modernización de la Administración Pública, las políticas de reforma de los recursos humanos son las que han planteado mayores obstáculos y resistencias y, a su vez, las que han conseguido logros y avances más lentos.

Todo ello sin olvidar que nos estamos refiriendo a una cuestión que afecta directamente a un colectivo de aproximadamente 2,1 millones de empleados, que representan alrededor de una quinta parte del total de asalariados del Estado; e indirectamente afecta al resto de los ciudadanos, ya que, entre otras cuestiones, financian con sus aportaciones fiscales los costes salariales de los funcionarios.

Cultura de la organización y cambio

La definición de **cultura de la organización** como "el conjunto de creencias que se traducen en valores, símbolos, virtudes y hábitos compartidos por los integrantes de la organización los cuales determinan una identidad específica y diferencial, tanto de cara a los propios miembros como respecto al entorno en el cual la organización está inmersa" (Gasalla Dapena, 1996), nos permite identificar tanto los modelos en que se ha organizado la Administración como su evolución, que normalmente ha ido por detrás de la experimentada por el sector privado.

Así, el **modelo burocrático** o aquél desarrollado en la llamada **cultura administrativa** (que aún marca la pauta de la mayor parte de las Administraciones españolas) presenta como fundamentos o rasgos más significativos su preocupación por priorizar el *cómo* se hacen las cosas y dar gran importancia a las normas y reglas.

Las políticas de reforma de los recursos humanos son las que plantean mayores obstáculos y resistencias

Esta **cultura administrativa** aplicada a la gestión de los recursos humanos del Sector Público, ha implicado la existencia de un conjunto de disfunciones del subsistema de personal, que de acuerdo con Nalda-Carrillo (1993), las podemos resumir en:

- Las previsiones de personal no se hacen en relación con los objetivos y necesidades de la organización.
- Ausencia de una política activa de reclutamiento.





- ❑ Los procesos de selección ponen más énfasis en el estricto cumplimiento de los procedimientos que en realizar una selección eficaz.
- ❑ La normativa reguladora del personal es muy amplia, particularmente detallista, fijándose en aspectos procedimentales y pretendiendo uniformizar con independencia de la actividad desarrollada por cada una de las distintas unidades o funciones de la Administración.
- ❑ El personal al servicio de las Administraciones Públicas está sujeto a un doble marco, el funcional y el laboral, cuyas fronteras no siempre están perfectamente delimitadas y más cuando pueden ejercer, en general, las mismas funciones.
- ❑ La carrera administrativa es corta, gremial, condicionada por el puesto de trabajo (normalmente de naturaleza indefinida), sometida a una división jerárquica del trabajo y con limitaciones de ascenso en los niveles intermedios.
- ❑ Impersonalidad en el ejercicio de la labor profesional, ya que el desarrollo de las tareas asignadas se realiza de acuerdo con un conjunto rígido de normas escritas y pautas o reglas preestablecidas.
- ❑ No está contemplada expresamente la función directiva en la actual función pública.
- ❑ El sistema de retribuciones es cerrado, ligado en gran medida al puesto de trabajo, con escasa o incorrecta utilización del concepto de productividad o rendimiento y poco competitivo con el sector privado (fundamentalmente para los altos directivos).

- ❑ La rigidez del anterior modelo de retribuciones provoca la existencia de fugas o rupturas en el mismo, tales como la utilización de las estructuras organizativas con fines meramente retributivos (por ejemplo, creación de nuevas jefaturas o dotación de cargos de libre designación), colectivos de funcionarios con poder de influencia para variar sus complementos o para incrementar sus retribuciones por la vía de asistencia a consejos de administración de empresas públicas.

No puede existir una auténtica política de personal si no se completa con una política salarial adaptada al nuevo modelo de gestión pública

- ❑ Tendencia a la funcionarización de los cargos políticos, resultado, al menos en parte, de la política de congelación de retribuciones de los altos cargos aplicada en los últimos ejercicios.
- ❑ La formación no se liga a la detección de las necesidades de la organización ni a la política de personal, sino que se convierte en un conjunto inconexo de acciones formativas.
- ❑ Fuerte concentración de competencias en los servicios centrales de las administraciones, limitan-

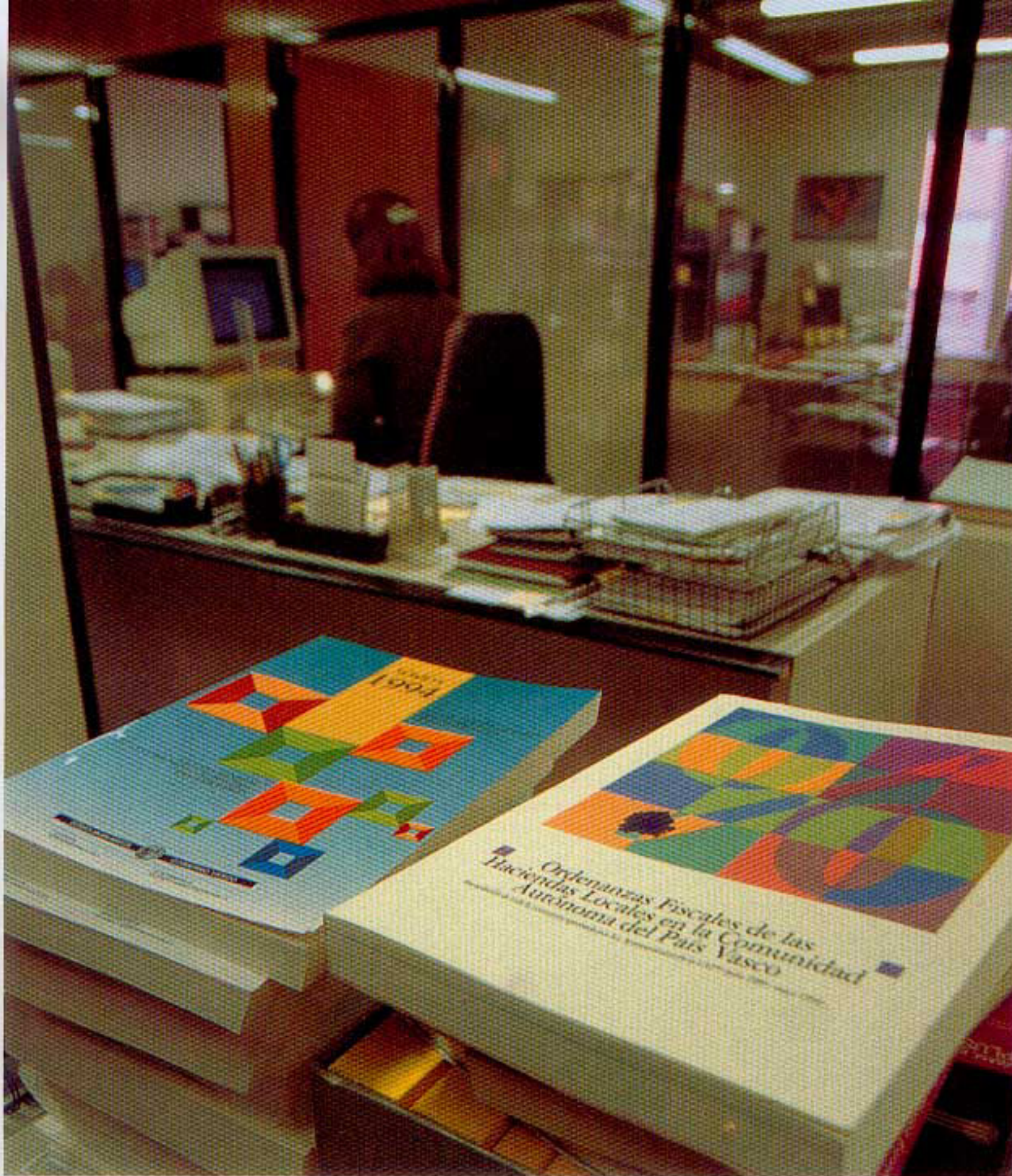
do en consecuencia la capacidad de los gestores de las distintas unidades.

En definitiva, no existe propiamente una gestión de recursos humanos sino exclusivamente una oficina administrativa de personal, enmarcada en una administración centralista, excesivamente legalista y con fuerte presencia de los cuerpos de élite de funcionarios.

Ahora bien, la experiencia ha demostrado la incapacidad de este modelo para adaptarse a las exigencias de una sociedad en **cambio constante**. Así, ha bastado la existencia de un conjunto de acontecimientos relevantes para que se tambalee el anterior modelo. Entre ellos, según Obregon-Vilalta (1994), podemos reseñar los siguientes:

- ▼ Presión social sobre la calidad y diversificación de los servicios públicos.
- ▼ Cuestionarse la actividad del Estado y la reducción de la presencia en la sociedad del Sector Público.
- ▼ Contexto presupuestario altamente deficitario.
- ▼ Cambio tecnológico, tanto en los sistemas de producción como en los de información.
- ▼ Internacionalización de la economía e integración política de los estados.
- ▼ Modificación de los modelos de gestión económica del sector privado.

Como consecuencia del cambio de los anteriores valores en la sociedad, se ha desarrollado una transformación de la organización pública, generándose una nueva cultura



cas de gestión del sector privado en el público. Las peculiaridades del Sector Público junto con la experiencia práctica vivida en este campo en los últimos años, permiten deducir que no parece lo más viable ni recomendable la aplicación mimética de dichas técnicas privadas, sino que se requiere previamente un proceso complejo de adaptación de las mismas, de la propia organización o, en muchos supuestos, un diseño específico de técnicas propias.

Modernización en la gestión de recursos humanos

administrativa o **cultura de la gestión pública**.

Esta transformación afecta paralelamente a todos los ámbitos o elementos básicos de la organización: estructuras, estrategias, procesos y personas. Entre estas transformaciones podemos citar, de acuerdo con Canales Aliende (1996), las siguientes:

- ▲ De una administración centralizada y desconfiada, a una administración plural, abierta y flexible.
- ▲ De la legalidad, a la eficacia y eficiencia.
- ▲ Del localismo, al realismo supra e internacional.
- ▲ Del corto plazo, al medio y largo plazo.
- ▲ De las técnicas, a la persona humana.
- ▲ Del producto, al cliente o servicio.

▲ Del presupuesto, a la calidad .

▲ De la participación, al compromiso.

▲ De la información, a la comunicación.

Estos cambios influirán lógicamente en la gestión de recursos humanos, especialmente en un conjunto de áreas o parcelas cuyas modificaciones más significativas comentaremos en el apartado siguiente. Todo ello enmarcado en la precisa coordinación que tiene que existir entre esta gestión y el resto de objetivos de la organización pública.

En conclusión, tal y como manifestó el Presidente de la Generalitat de Cataluña en 1994, la cultura imperante en la Administración debe caracterizarse por los siguientes rasgos: autorresponsabilidad, orientada hacia la calidad, la innovación y la austeridad económica.

No quisiéramos concluir este apartado sin hacer una reflexión acerca de la aplicación de las técni-

Este proceso de cambio de cultura administrativa se manifiesta esencialmente, entre otros, en los siguientes aspectos:

Motivación

De acuerdo con Barea-Gómez (1994), los recursos humanos están formados por personas, por lo que han de estudiarse las causas que influyen en su comportamiento para conseguir que su esfuerzo se encamine hacia los objetivos de la propia Administración y de los administrados. En definitiva, habrá que analizar su motivación; es decir, como señala Cubeiro Villar (1995) "*el motivo que permite hacer las cosas*". Este mismo autor identifica cuatro grandes elementos o causas que explican la motivación de las personas:

- **El dinero**, que sólo funciona a corto plazo y que no siempre es cierto que a más dinero más motivación. Siempre que, evidentemente, se tengan cubiertas las necesidades básicas humanas.



- **La pertenencia a un grupo**, favoreciendo el orgullo, el entusiasmo, fomentar las relaciones informales, organizar reuniones útiles.
- **La responsabilidad** o capacidad para dar respuesta a las situaciones, favoreciendo una delegación efectiva que permita un desarrollo humano y profesional. Requiere la disposición de unas adecuadas fuentes de información.
- **La existencia de retos**, que no tienen por qué asimilarse a la búsqueda de grandes objetivos, sino que a veces puede resultar más eficaz el establecimiento de pequeños retos.

Como indica la firma Coopers & Lybrand (1996), *"la labor del equipo directivo es averiguar pautas comunes de comportamiento, para de esta forma ir reduciendo y eliminando los deseos insatisfechos... incidiendo en que el dinero no es siempre un factor motivador. Por contra, existen numerosos tipos de recompensas (formales e informales) que son la clave de la moderna motivación..."*. Por ello, su incidencia es fundamental no sólo

El sistema de retribución constituye una parte esencial de la forma de gestionar cualquier organización y se convierte en una herramienta básica

para la determinación del sistema retributivo sino también para los sistemas de acceso, promoción y formación de los empleados públicos.

Sistema retributivo

La cuantía de las retribuciones de los empleados públicos conforma una magnitud económica de especial significación ya que:

- ❖ Es un instrumento de política económica que afecta tanto al volumen de gasto como al de empleo.
- ❖ Su nivel adecuado y razonable favorece la permanencia o fijación de los empleados públicos.
- ❖ Es un marco referenciador para potenciales aspirantes a empleado público.

Desde la óptica de la gestión, el sistema de retribución constituye una parte esencial de la forma de gestionar cualquier organización y se convierte en una herramienta básica -aunque no la única- para motivar y mejorar el rendimiento del personal. En consecuencia, no puede existir una auténtica política de personal en las Administraciones Públicas si no se completa con una política salarial adaptada al nuevo modelo de gestión pública, cuyos rasgos característicos esenciales se están perfilando ya de forma nítida. Por ejemplo:

- ◆ Se observa una tendencia hacia un sistema individualizado de retribuciones, al menos para determinados niveles.
- ◆ Relacionado con el rasgo anterior, un sistema de negociación colectivo fraccionado en bloques homogéneos, e incluso con determinación salariales fuera de convenio.

◆ El sistema de retribuciones estará conformado por dos elementos: uno fijo y otro variable. El componente fijo, relacionado con los requisitos para acceder a la función pública y el perfil del puesto de trabajo. Y el variable, ligado a los resultados/rendimientos y adaptado a las características de cada puesto de trabajo.

◆ El diseño y aplicación de un sistema de evaluación de desempeño o de rendimiento como instrumento clave para el éxito del proceso de modernización de la gestión pública, porque como señala Barea-Gómez (1994), *"debe servir para determinar la prima individual de productividad, para definir la carrera administrativa del funcionario, para determinar sus necesidades de formación y para planificar las necesidades de formación"* dentro de un contexto de máxima objetividad en su configuración.

En definitiva, la proyección observada consiste en que los empleados de la función pública se integren en mayor medida dentro del conjunto del mercado del trabajo, respetando los principios que garantizan una efectiva y real neutralidad en el ejercicio de su actividad. Esta integración se llevará a efecto a pesar de la existencia de salarios más bajos que los equivalentes en el sector privado y de una menor capacidad de maniobra en las negociaciones colectivas. Frente a estos aspectos, se reseña, fundamentalmente, una mayor estabilidad en el puesto de trabajo.

Por último, conviene que la sociedad reflexione sobre el nivel de retribuciones de los empleados públicos ya que como señalaba el editorial del periódico *Cinco Días* del 17 de abril de 1996, *"con las retribu-*

ciones de los funcionarios públicos y, sobre todo, de los políticos en activo, abunda la demagogia y el oscurantismo". Es necesario, por tanto, que bajo la conveniente austeridad, el adecuado control y la máxima transparencia y responsabilidad, las retribuciones públicas (incluidas las de altos cargos) respondan a niveles dignos y adecuados para mejorar la gestión, ya que como continuaba afirmando el citado diario económico "la situación actual es irreal, injusta, revela miedos y demagogia innecesaria".

Personal directivo

La Administración, como cualquier otra estructura compleja, requiere la presencia de un equipo de directivos que organice y coordine su funcionamiento al objeto de que puedan alcanzarse los objetivos que demanda la sociedad.

Este directivo dentro del modelo burocrático se configura, según Canales Aliende (1996), como "jurista-administrador" perfilado de forma uniforme para todo tipo de administraciones, más preocupado por el cumplimiento de las reglas que por los resultados obtenidos y no siem-

La formación del funcionario público constituye una necesidad prioritaria como consecuencia del cambio de cultura experimentado en la Administración

pre dotado del adecuado nivel de autorresponsabilidad y del ejercicio de mando.

El cambio de cultura precisa superar el anterior esquema de directivo al objeto de adaptarse a la nueva realidad administrativa y de liderar el proceso de modernización de las Administraciones Públicas.

Por ello, se demanda una auténtica profesionalización de los directivos públicos que como indica Nalda-Carrillo (1993), "no sólo respete

las normas, sino que también esté fuertemente orientado hacia los resultados", que sea un gestor de recursos humanos y financieros, que sea un innovador, un planificador de estrategias y de su posterior asignación de recursos y medios, y que tenga capacidad para trabajar, integrarse en un equipo de personas y ejercer la cadena de mando.

El déficit que actualmente presenta la Administración de directivos con el perfil anterior, demanda su búsqueda en el mercado privado, aunque esta captación actualmente cuenta con una importante barrera derivada del sistema retributivo público puesto que, según estimaciones, la diferencia de salarios en puestos de igual responsabilidad es de uno a siete a favor del sector privado.

Sin embargo, la necesidad de cubrir determinados puestos directivos obligará a replantearse la rigidez de ese sistema estableciendo, buscando e implantando otras alternativas como las citadas en el apartado anterior de retribuciones, entre las que destacan los sistemas vinculados con los beneficios o ahorros obtenidos con su gestión.

En definitiva, se plantea el establecimiento de un régimen especial y específico para el personal directivo al servicio de las Administraciones Públicas, que contemple el conjunto de características y requisitos que debe reunir este colectivo en aras al cumplimiento de los objetivos de gestión asignados.

Formación

La formación del funcionario público, al igual que el del sector privado, constituye en estos momentos una necesidad prioritaria como consecuencia del cambio de cultura experimentado en la propia Admi-





nistración y la variedad y complejidad de los problemas y retos a los que se enfrenta.

Tradicionalmente, según Nalda-Carrillo (1993), la formación de los empleados públicos se dirigía fundamentalmente a mejorar el rendimiento y la motivación, facilitar la movilidad y ayudar a los empleados de nuevo ingreso.

En estos momentos, además de dichos aspectos, constituye un instrumento adecuado para permitir ejecutar correctamente la modernización de la gestión pública, convirtiéndose en uno de sus mejores aliados.

Para lograr este objetivo se precisa, al menos, que se cumplan los siguientes requisitos:

- Que en el diseño de los programas de formación primen los intereses de la organización frente al de los funcionarios.
- Que incluyan además de formación específica de las técnicas propias de la Administración, formación en materia de dirección y gestión.
- Que se priorice la formación de personal directivo y del personal que esté en contacto con el público.
- La participación en los programas de entidades ajenas a la Administración, tales como universidades, institutos o escuelas de negocios, etc.
- La realización de cursos de formación mixtos, es decir, con alumnos procedentes tanto del sector público como privado, especialmente en materias de dirección.

*Hay que eliminar
la creencia de
que la obtención
de una oposición
es sinónimo de
ser un buen
gestor público*

En definitiva, como señala Cavallé (1996), "la formación es el mejor remedio para quitar el miedo a lo desconocido".

Otros aspectos

• **Descentralización de la gestión de recursos humanos.** El proceso innovador se traduce en un incremento sustancial de las com-

petencias en materia de gestión de personal en las distintas unidades administrativas, de tal manera que éstas ejerzan las mismas con un amplio margen de autonomía y responsabilidad. Lógicamente, sin olvidarse que en paralelo deben de potenciarse los mecanismos de coordinación entre las distintas unidades y los servicios centrales, asumiendo éstos exclusivamente tareas de emisión de normas y criterios generales, fijación de los grandes objetivos y desarrollo de los sistemas de información.

• **Acceso a la función pública.**

La política de acceso desarrolladas por la Administración se ha caracterizado por su pasividad (no suele haber políticas activas de captación), largos procesos selectivos y por su preferencia por el mecanismo de la oposición.

Sin olvidar los principios de igualdad de oportunidades, mérito y transparencia, es clara la necesidad de que la Administración desarrolle políticas más agresivas en este



campo, al menos para el nivel de directivos, valorando además de los conocimientos técnicos, la capacidad de los futuros aspirantes para el trabajo en equipo, sus dotes de dirección, su grado de responsabilidad y de adaptación e innovación. Hay que eliminar la creencia de que la obtención de una oposición es sinónimo de ser un buen gestor público.

Todo ello incardinado en la existencia de una auténtica carrera administrativa que permita la posibilidad de ofertar una promoción profesional atractiva.

Por último, no podemos olvidar la necesidad de dotarse de un sistema ágil de contratación, al menos para el personal de naturaleza temporal, que permita al gestor, dentro del cumplimiento de los principios legales fundamentales o básicos, cubrir sus necesidades lo más rápido posible.

• **Participación de los empleados públicos.** Un proceso de modernización de la magnitud del esbozado en las líneas anteriores no puede lograrse sin la participación de los trabajadores de la propia Administración. Participación que no debe limitarse al mero refrendo de los correspondientes acuerdos sociales sino que debe ejercerse de manera activa; es decir, identificando, asumiendo, impulsando y controlando el proceso.

No obstante, toda actuación modernizadora pone en funcionamiento mecanismos de defensa de la situación anterior, por lo que determinadas y significativas decisiones podrían adoptarse sin el conveniente consenso con los interlocutores sociales, siempre que así lo exigiera el cumplimiento de aspectos esenciales y básicos de los planes de modernización.

Conclusión

Estas son las principales recomendaciones que sobre la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas de Estados Unidos contiene el Informe Al Gore (1994).

- Crear un sistema de contratación ágil y flexible.
- Permitir que las agencias diseñen programas para mejorar la eficacia individual e institucional.
- Permitir que las agencias desarrollen unos sistemas de remuneración y complementos para incentivar la eficacia individual e institucional.
- Fortalecer los sistemas de apoyo a la dirección para resolver el problema de los funcionarios poco eficaces.
- Establecer claramente que el objetivo de la formación es mejorar la eficacia individual e institucional.
- Mejorar los programas para crear lugares de trabajo que apoyen a la familia, y exigir el cumplimiento de los objetivos y metas de la igualdad de oportunidades.
- Fortalecer el Servicio de Altos Cargos para convertirlos en un elemento clave del cambio cultural dentro de la Administración.
- Eliminar los trámites excesivos, automatizando las funciones y la información.
- Lograr la colaboración entre los trabajadores y la dirección para el progreso.
- Incentivar los ceses voluntarios. ■

Bibliografía

- AL GORE. Informe del National Performance Review (1994): *Crear una Administración Pública que funcione mejor y coste menos*. Traducción al castellano editada por el Instituto Vasco de Administraciones Públicas. Vitoria, 1994.
- BAREA TEJEIRO, J. Y GÓMEZ CIRIA, A. (1994): *El problema de la eficiencia del sector público en España. Especial consideración de la sanidad*. Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.
- CANALES ALIENDE, J.M. (1996): *El directivo público*. Actualidad Administrativa, nº 7/1996.
- CAVALLE, C. (1996): *Formación, formación y formación*. Diario Expansión, 27 de mayo de 1996.
- COOPERS & LYBRAND (1996): *El capital humano y la empresa. Los recursos humanos la clave de la competitividad*. Ed. Cuadernos de Cinco Días, Madrid, 1996.
- CUBEIRO VILLAR, J.C.: *Jugando al ajedrez de Alicia*. Boletín AECA, nº 38/1995.
- GASALLA DAPENA, J.M. (1996): *Cultura y cambio organizacional*. Boletín AECA, nº 40/1996.
- NALDA, J.C. y CARRILLO, E. (1993): *De la administración de personal a la gestión de capital humano*. Revista Política y Sociedad, nº 13/1993.
- OBREGON, I. i VILALTA, J. (1994): *Direcció estratègica i gestió dels recursos humans a las administracions públiques catalanes*. Ed. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1994.

