

Arenilla, M. (2005): “La vigencia de los modelos de gestión de las personas en las Administraciones públicas”, en Presupuesto y Gasto Público, nº 41, p. 33-53.

Presupuesto y Gasto Público

Consejo de Redacción

Director del Consejo

Ocaña y Pérez de Tudela, Carlos. *Mº de Economía y Hacienda*

Consejeros Editores

Bosch Roca, Nuria. *Universidad de Barcelona*

Cuenca García, Alain. *Mº de Economía y Hacienda*

Herce San Miguel, José Antonio. *FEDEA; Universidad Complutense de Madrid*

Núñez Ramos, Soledad. *Oficina Económica del Presidente del Gobierno*

z-Huerta Carbonell, Jesús. *Instituto de Estudios Fiscales; Universidad Rey Juan Carlos*

Sánchez Revenga, Jaime. *Mº de la Presidencia; Universidad de Alcalá de Henares*

Consejeros Asesores

Barberá Sánchez, Salvador. *Mº de Educación y Ciencia; Universidad de Barcelona*

Barberán Ortí, Ramón. *Universidad de Zaragoza*

Blasco Lang, José Juan. *Mº de Economía y Hacienda*

De Pablos Escobar, Laura. *Universidad Complutense de Madrid*

Doménech Vilariño, Rafael. *Universidad de Valencia*

Espadas Moncalvillo, Luis. *Mº de Economía y Hacienda*

Flores Gual, Elena. *Comisión Europea*

Gimeno Ullastres, Juan A. *Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Godé Sánchez, José A. *Mº de Economía y Hacienda*

González Calbet, Luis. *Oficina Económica del Presidente del Gobierno*

Ley, Eduardo. *International Monetary Fund*

Marín Arcas, José. *European Central Bank*

Monasterio Escudero, Carlos. *Universidad de Oviedo*

Pérez Pérez, José Alberto. *Intervención General de la Administración del Estado*

Salinas Jiménez, Javier. *Instituto de Estudios Fiscales; Universidad de Extremadura*

Sánchez García, Isabel. *The World Bank*

Vega García, Mercedes. *Intervención General de la Administración del Estado*

Secretario

Ruiz Álvarez, José Luis. *Mº de Economía y Hacienda*

Secretaría de Redacción

Secretaría General de Presupuestos y Gastos

Dirección General de Presupuestos

de la Castellana, nº 162 (plta. 2ª-55-57) 28071-Madrid

correo electrónico: jlr Ruiz@sppg.meh.es



MINISTERIO
DE ECONOMÍA
Y HACIENDA

41

41
4/2005

Presupuesto y Gasto Público

Presupuesto y Gasto Público

Instituto de Estudios Fiscales

S. G. de Presupuestos y Gastos

Políticas de Personal en las Administraciones Públicas

SUMARIO

Presentación

Manuel Arenillas Sáez, Laura de Pablos Escobar y Carlos Galindo Meño

Colaboraciones

La reforma del empleo público en el actual Estado de las Autonomías: propuestas de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público sobre el alcance de la legislación básica y la cooperación entre administraciones
Miguel Sánchez Morón

La vigencia de los modelos de gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas
Manuel Arenilla Sáez

Una panorámica sobre las tendencias recientes en la gestión pública de los recursos humanos
José Luis Ruiz Álvarez

Empleo y salarios en las AAPP: una perspectiva macroeconómica
Isabel Argimón y Ángel Luis Gómez

Sistema salarial, gasto público y apuntes para su reforma en el empleo público español
Federico A. Castillo Blanco

Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas
Francisco Longo

Motivación, incentivos al desempeño y carreras profesionales en el sector público
Jorge Onrubia Fernández

Naturaleza y función de la negociación colectiva en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos
Joan Mauri Majós

La carrera administrativa
Carmen Blanco Gaztañaga

Directivos Públicos
Rafael Catalá Polo

Las políticas de empleo público en la Administración General del Estado
Carlos Galindo Meño

El nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco
Mikel Gorriti Bontigui y Fernando Toña Güenaga

Administración Local: acceso y temporalidad de los nombramientos, provisión de puestos de trabajo, retribuciones y estructura de niveles, movilidad, e instrumentos de planificación de los recursos humanos y definición de puestos
José Manuel Rodríguez Álvarez

Políticas de Personal en el Sistema Sanitario Público
Juan Hernández Yáñez

Políticas de incentivos sobre el profesorado universitario. Situación actual y propuestas de mejora
Alberto Vaquero

La reforma del sistema retributivo del personal de las Fuerzas Armadas
Vicente Salvador

La vigencia de los modelos de gestión de los recursos humanos en las Administraciones públicas

MANUEL ARENILLA SÁEZ
Universidad Rey Juan Carlos

*Recibido: Febrero 2006
Aceptado: Marzo 2006*

Resumen

En este artículo se va a estudiar la vigencia de los modelos de gestión de los recursos humanos en las Administraciones públicas. Para ello se analizarán los siguientes aspectos: el sentido político de la función pública, que singulariza su estudio y ordenación respecto del sector privado; los problemas comunes a todas las Administraciones públicas en la gestión de las personas, como referente de las soluciones adoptadas en cada sistema de función pública; la convergencia de los sistemas nacionales de función pública; y las nuevas, y no tan nuevas, tendencias en los recursos humanos públicos que ponen de manifiesto la insuficiencia explicativa de los modelos como factores interpretativos de la realidad de las distintas Administraciones.

1. Introducción

Cuando tenemos que ordenar una realidad compleja y diversa solemos recurrir a los modelos. Estos nos ayudan a comprender mejor el entorno en el que vivimos y reducen nuestra inseguridad ante aquello que nos parece inabarcable. Los modelos son un buen método para analizar y estudiar los fenómenos naturales y sociales, porque simplificamos lo diverso en esquemas comprensibles en los que encajar la realidad que queremos observar, a la vez que nos permiten comparar una serie de fenómenos a lo largo del tiempo y en sistemas variados.

Los modelos toman como referencia alguna de las características de la realidad y sobre ella construyen una serie de diferenciaciones. Los modelos suelen requerir previamente una teorización explicativa de la realidad a partir de la cual ésta se ordena. Como es natural, en todo proceso de ordenación, selección y priorización de la información se produce el rechazo de una parte de ella. La validez de un modelo o de una teoría basada en modelos estará en el «cuánto» de la realidad queda excluida de la interpretación.

En el ámbito de los recursos humanos o de la gestión de las personas en las Administraciones públicas hemos ordenado los distintos sistemas de función pública en dos modelos básicos, el abierto y el cerrado, basados en la convención de que el modelo de referencia es el sector privado comercial que, utilizando otra convención, entendemos menos rígido o abierto que el público. En cierto modo esta distinción muestra que la aproximación al merca-

do es lo que hace que un sistema de función pública sea más o menos abierto. Dicho planteamiento podría hacernos pensar que la regulación del personal de las sociedades mercantiles privadas es un modelo de referencia obligado para la regulación de la función pública o que ésta debe tender a modelos abiertos que parecen más positivos que los cerrados, lo que, en principio, no es cierto ni en un caso ni en otro.

Subyace en dicho argumento la ideología propia del inicio del liberalismo, cuando comienzan a conformarse las instituciones del Estado contemporáneo, en la que se otorga un papel subsidiario a la Administración pública y, consecuentemente, a sus recursos humanos, papel que ha recuperado actualidad con las últimas reformas. Esa ideología encontrará en muchos países indudables ventajas en establecer un régimen especial para sus agentes públicos que les garantice la profesionalidad con el fin de separar la política de la Administración y dar estabilidad a ésta para mantenerla alejada, en lo posible, de los vaivenes políticos. En este esquema general, cada sistema político buscará la solución más adecuada atendiendo a su cultura política y administrativa.

La ordenación de los sistemas de función pública en modelos abiertos y cerrados ha devenido ineficaz porque, en esencia, la distinción está basada en pocos rasgos del sistema de gestión de recursos humanos; están pensados originariamente para los recursos humanos de la Administración estatal, central o federal de cada país, cuando la realidad territorial en los Estados ha experimentado en muchos casos una importante descentralización con rasgos no necesariamente comunes según los niveles subnacionales; y porque se basan en procesos de prestación de servicios a través de los departamentos, o todo lo más, agencias relativamente reducidas y similares, cuando en la actualidad la fragmentación en organismos es inmensa como fragmentados son los principios de gestión de los recursos humanos por los que se rigen. En definitiva, la realidad que no explican los modelos es tan grande que obliga a tomarlos como meros puntos de referencia, en algunos casos lejanos, para el análisis de la gestión de las personas en los diversos países.

No obstante, los modelos nos hablan también de la cultura política y administrativa, lo que nos permite entender el origen y el funcionamiento de muchas instituciones de personal y, lo que es más importante, sirven como referencia y contraste de validación para la introducción de reformas en la Administración pública y, especialmente, en la gestión de sus personas. Es decir, nos advierten sobre la contingencia propia de la Administración pública y de los riesgos de implantar soluciones que vayan en contra de la cultura de las organizaciones.

2. La condición política de la gestión de las personas en la Administración pública

Los recursos humanos son un medio o factor de las Administraciones públicas para la consecución de los objetivos que tienen encomendadas y así son común y generalizadamente tratados. Sin embargo, las personas en la Administración trasladan los objetivos legislativos y de gobierno, hacen efectivas la igualdad de oportunidades y las libertades de los ciudadanos y participan, en los niveles superiores, en la determinación de las políticas públicas, tras-

cendiendo así su labor meramente instrumental. Además, si la gestión de las personas no funciona de manera óptima, la eficacia y la legitimidad percibida de las actividades del gobierno pueden sufrir significativamente (Kellough; Coleman, 2004: 166). En definitiva, los recursos humanos en la Administración pública cumplen funciones políticas.

El planteamiento anterior parte de una posición no siempre común cuando se trata la Administración. Se está diciendo que la Administración pública es un sujeto activo en los cambios sociales, que tiene un papel político, si bien subordinado al Gobierno que la dirige. Esto también implica que las personas que en ella prestan sus servicios comparten, desigualmente, esas mismas características que se pueden resumir en que los funcionarios y el resto del personal público tienen poder político. En este sentido, hay que ver a la Administración como un verdadero sistema en el que la organización y los recursos humanos se confunden al ser una misma cosa; como a una organización en la que su personal, especialmente el situado en la cúpula, tiene el poder de determinar lo que es factible, lo que es negociable, el dominio reservado sobre normas y actos de poder, el veto paralizante de terminadas decisiones que vayan en contra de sus intereses o la potestad jerárquica en el interior de la organización (Peters, 1989: 182 y ss; Baena, 2000: 243 y ss; Arenilla, 2001: 52 y ss.).

Las afirmaciones anteriores llevan a una conclusión: la ordenación de los recursos humanos de la Administración pública puede afectar a las decisiones políticas y a la propia composición de las personas que intervienen en la toma de decisiones públicas. En este sentido, la ordenación de la función pública afecta a las siguientes cuestiones: la delimitación entre el nivel político y profesional de la Administración; la politización o profesionalización de la Administración pública; la relación entre el sector público y el privado a través, por ejemplo, de la regulación de las compatibilidades; la extracción social y profesional de la clase política, a través de la regulación de las situaciones de excedencia de los funcionarios; la extracción social de los empleados públicos mediante la regulación y concreción de los sistemas de selección; la movilidad social por medio de la promoción y selección del personal; la fortaleza o debilidad de las organizaciones sindicales, mediante la regulación de la participación, representación y, sobre todo, negociación del gasto público y su incidencia en la economía a través de la regulación y establecimiento de las retribuciones, etc.

Todas las cuestiones anteriores tienen una clara carga política y su regulación afecta a algunos aspectos esenciales del sistema político. Esta es la explicación de que la ordenación de los recursos humanos sea uno de los elementos esenciales en las reformas del Estado y de la Administración en los países de nuestro entorno. También explican por qué se suelen producir intensos debates de contenido político cuando se acomete su reforma.

Podemos concluir que una modificación profunda en la gestión de las personas al servicio de la Administración pública tendrá incidencia en su entorno institucional público y en el social, lo que en modo alguno sucede con los cambios introducidos en las organizaciones privadas, por muy extensas que estas sean. Ello nos debe dar una evidencia clara que al tratar los recursos humanos públicos debemos tener en cuenta su singularidad frente a sus homólogos privados, incluso cuando realizan funciones equiparables. Lo que les debe distinguir a ambos, públicos y privados, no son necesariamente los medios, sino los fines a los que encaminan su actuación.

3. Los problemas de gestión de la función pública y los modelos

La gestión de las personas en las Administraciones públicas se viene enfrentado a problemas similares desde hace, al menos, dos siglos. Durante el Trienio Liberal, Javier de Burgos reflexionó sobre las cuestiones que afectaban a los agentes o funcionarios públicos de su época. Así, abordó, con la terminología actual, la cuestión del control político de los servicios; los problemas derivados de la no neutralidad de los funcionarios; el concepto y alcance de la responsabilidad de los funcionarios; la vinculación entre la estabilidad en el empleo, la responsabilidad, la carrera, la retribución, la cualificación y la calidad del servicio público. Todas estas cuestiones están presentes, también hoy, a la hora de iniciar los procesos de reforma de la función pública, como puede comprobarse en el actual proceso de elaboración del Estatuto del Empleado Público.

Las preocupaciones de Burgos y sus coetáneos, como Salas, Oliván o Sáinz de Andino, tenían una fundamentación teórica en autores relevantes del pensamiento político como Benjamin Constant, interesado en establecer los límites del ejercicio de la autoridad de los agentes. Sus reflexiones son propias de un momento histórico y de una ideología determinada que parte de un Estado absolutista en profunda decadencia económica y con una función pública heredera de los condicionantes y valores del Antiguo Régimen, lo que da lugar a soluciones bien distintas, por ejemplo, a las de los Estados Unidos de América (Martínez Marín, 1999: 11).

Es muy probable que nuestros reformadores del siglo XIX fueran conscientes, como así lo atestiguan sus escritos, de que no estaban introduciendo los mejores cambios posibles en el aparato público, en buena parte porque conocían las limitaciones de este y del propio sistema político (Arenilla, 1996). Este posibilismo de los reformadores será una constante y no tendrá otro significado que la necesidad de tener en cuenta el entorno y el marco cultural en el que se desenvuelve toda Administración pública. De ahí que las soluciones que son buenas para un sistema puedan no serlo para otros.

Cada Administración aborda una serie de problemas comunes a todas las Administraciones para los que busca soluciones propias o copia o adapta las que otras aplican. Esto hace posible que cuando se emplean soluciones similares a unos mismos problemas podamos agrupar los distintos sistemas de función pública en modelos, pero que también podamos decir que no existen modelos puros, debido a que, en origen, se parte de tradiciones y culturas políticas y administrativas distintas y, en algunas ocasiones, de fundamentos ideológicos diferentes que determinan la existencia de divergencias, a veces muy acusadas, incluso en sistemas de función pública incluidos en un mismo modelo.

Como ya se ha señalado, convencional y generalizadamente los modelos de función pública se dividen en abiertos y cerrados (Parada, 2004: 395-6; Longo, 2004: 78-84; Bodiguel, 2005) atendiendo a si el ingreso en la función pública se realiza a un puesto de trabajo determinado, o si se accede a un determinado nivel de empleo o cuerpo desde el que es posible realizar u recorrido ascendente o carrera. Por eso también se les denomina modelos de empleo o de puestos de trabajo y de carrera.

Ambos tienen en común que dan publicidad a las plazas o puestos vacantes que se desea seleccionar o proveer; que articulan los recursos humanos que existen en su interior; que

producen una división del trabajo en el interior de la organización, y que las retribuciones están ligadas, en general, a las responsabilidades ejercidas.

Las diferencias esenciales entre los dos modelos afectan especialmente a la perspectiva de movilidad que se tiene al ingresar en la Administración. En los modelos de empleo puros se accede a un puesto de trabajo, por lo que no está previsto un sistema de ascensos, salvo el derivado de la concurrencia a la convocatoria de otros puestos de trabajo. Por su parte, en los sistemas de carrera se accede a un cuerpo o categoría y se prevé un sistema escalonado de ascensos. El primer modelo exige una clasificación de los puestos de trabajo. El segundo, la ordenación de las áreas en las que cada cuerpo o similar pueden desempeñar su trabajo.

El sistema de carrera presenta dificultades a la hora de hacer coincidir a la persona adecuada en el puesto adecuado y de establecer el criterio de ascenso. Inicialmente, el criterio predominante era el de la antigüedad. Se partía, de esta manera, de que el tiempo de estancia en la organización cualifica para adquirir mayores conocimientos y, en términos, weberianos, un saber experto de aquella. En la actualidad, la antigüedad se complementa con otros criterios como la experiencia, la formación, la adecuación a las tareas que se van a desempeñar, etc. Esto ha podido provocar la falsa impresión de que la antigüedad ha quedado relegada a favor de criterios que valoran la capacidad. Sin embargo, se puede comprobar que en los nuevos criterios de ascenso el factor tiempo sigue siendo determinante. Así, por ejemplo, normalmente se tendrá más experiencia o más conocimiento en las tareas que se van a realizar cuanto más tiempo se lleve en la organización, por lo que por esta vía la antigüedad tiene un peso importante o determinante.

Un aspecto que puede poner en entredicho el sistema de modelos en la gestión de las personas es el conflicto que puede existir entre los principios de estabilidad y de movilidad, ascenso o promoción en la organización. En los modelos abiertos puros se accede a un puesto y éste no abre por sí mismo la ocupación de otros puestos en la organización, lo que «condenaría» al empleado público a desarrollar su trabajo en ese puesto, en principio, a lo largo de toda su estancia en la Administración, lo que produce a la larga una falta de motivación. Para evitarlo se pueden prever sistemas de movilidad a determinados puestos (Bodiguel, 2005). De esta manera, la función pública se puede llegar a organizar en conjuntos o «familias de puestos».

En los sistemas cerrados los ascensos se rigen por mecanismos bastante rígidos que se tratan de abrir, entre otras razones, para incrementar la motivación, mediante la creación de puestos a los que pueden acceder los funcionarios pertenecientes a determinados cuerpos y categorías. Este loable intento de incrementar la motivación por estas vías puede chocar —lo hace con mucha frecuencia en las grandes Administraciones españolas— con la necesidad de lograr una cierta estabilidad en los recursos humanos públicos. De ahí que algunos sistemas introduzcan medidas correctoras de estancia mínima obligatoria en determinados puestos.

Vemos que un principio de gestión, el de motivación de los recursos humanos, interviene como factor de acercamiento entre los modelos abiertos y cerrados. Otro factor de acercamiento es la necesidad sentida por los dirigentes políticos de la Administración de que determinados puestos se puedan cubrir libremente. Existe otro factor que gana peso y que no sólo

permite que los modelos se aproximen, sino que determina que la división sea irrelevante. Nos referimos a la dimensión de las organizaciones.

La aplicación de un sistema de carrera a una organización pequeña provoca que en la práctica no se diferencie de un sistema de gestión de puestos de trabajo. La razón es que nos encontraremos con varias categorías o cuerpos con muy pocos efectivos o incluso con uno solo. Este mismo caso lo hallaremos en las organizaciones de más tamaño en el caso de funciones muy especializadas. De esta manera, el criterio de los modelos se verá alterado, a veces de manera determinante, por tratar de conseguir un sistema de función pública más motivador y fluido, por intereses políticos y por el propio tamaño de las organizaciones.

A lo anterior hay que añadir que la fragmentación de las Administraciones en múltiples organismos, entes, fundaciones, agencias y empresas multiplica las posibilidades de encontrarnos ante organizaciones de pequeña dimensión. Así, la descentralización funcional de los servicios centrales introduce rasgos de los diferentes modelos en los nuevos organismos; los dos modelos conviven y provocan la aparición de múltiples híbridos en el seno de un mismo nivel de gobierno. En fin, a ello hay que sumar el hecho de que en un mismo país nos encontramos con diferentes niveles territoriales que pueden incrementar notablemente la diversidad señalada.

Si tomamos el ejemplo de España, veremos que presenta rasgos del modelo cerrado (acceso a través de cuerpos) y del abierto (sistema de puestos de trabajo) (Parada, 2004: 397; Coleman, 2003: 65). Si atendemos al tamaño de las organizaciones, veremos que en las más pequeñas, especialmente en los ayuntamientos, domina realmente el modelo abierto aunque se acceda a la Administración a través de cuerpos, escalas, especialidades o categorías. Esto mismo sucede en los pequeños organismos autónomos.

En las empresas públicas, fundaciones y similares de cierto volumen podemos encontrar modelos de empleo que con el tiempo acaban derivando en modelos de carrera o mixtos. La razón suele estribar en las reivindicaciones de los empleados de esos organismos de movilidad hacia los servicios centrales matrices o hacia otros organismos similares dentro o fuera de un mismo sistema de Administración. Un ejemplo es el del personal de las fundaciones sanitarias que, tras unos años desde su constitución, reivindican poderse mover al sistema de salud correspondiente de su comunidad autónoma o incluso a todo el Sistema Nacional de Salud que está articulado sobre la base corporativa, aunque corregida por un sistema de puestos de trabajo.

La conclusión que se puede extraer de lo anterior no es tanto que los modelos converjan naturalmente, sino que los problemas de gestión de los recursos humano son similares en origen, lo que hace que las soluciones coincidan en muchas ocasiones. Los factores institucionales y, especialmente, la pertenencia a un mismo sistema administrativo, que es parte del sistema político, determina que las soluciones existentes se reduzcan y fluyan entre organizaciones y Administraciones. Todo ello permite afirmar que la diferenciación en modelos abiertos y cerrados apenas explica una parte de la realidad y que su utilidad como definidores de una función pública, en el mejor de los casos, queda limitada a las Administraciones centrales de los países y, en ocasiones, a sus equivalentes de los niveles regionales o similares.

4. La convergencia funcional de los sistemas nacionales de función pública

Los autores coinciden en que no se puede hablar en Europa de la prevalencia de un sistema de función pública sobre otro, aunque convencionalmente los sistemas de función pública europeos se dividieran entre el modelo continental y el anglosajón (Martínez Marín, 1999:16). Nos encontramos con que la clasificación en sistemas abiertos y cerrados ha devenido, más que en una convergencia entre los dos modelos, en una clasificación poco operativa. En cada sistema nacional de función pública han ido introduciéndose en los últimos años una serie de soluciones de gestión que no permiten una clasificación que tome como referencia los parámetros en los que se sustentaban los modelos.

En las dos últimas décadas, se han producido reformas en los recursos humanos en la mayor parte de los países de la OCDE (OCDE, 1999; OCDE, 2000 a; OCDE, 2000 b; Shim, 2001) como respuesta a las críticas generalizadas al sector público por sus problemas de eficacia, escasez de productividad y falta de orientación al ciudadano como cliente. El resultado es el de la introducción de una serie de modificaciones en los sistemas de empleo, de variable intensidad, que oscilan entre la transformación profunda del modelo de empleo y la gestión de las personas —es el caso de Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Suiza y Suecia— y la inclusión de una serie de reformas más limitadas que han afectado especialmente al sur de Europa. A medio camino encontramos a Holanda, los demás países nórdicos, Canadá y Estados Unidos. Todas las reformas se encaminan básicamente a acercar los recursos humanos al sector privado, a dar más flexibilidad y libertad a los órganos de gestión, a asegurar la responsabilidad de estos órganos y de sus gerentes y a mejorar la imagen como empleador (Shim, 2001: 323-4).

El criterio de la existencia de carrera o no en la Administración pública y el sistema de acceso a la función pública no resultan especialmente explicativos de los cambios emprendidos en los distintos países (Bodiguel, 2005). Sí parecen que tengan más importancia los antecedentes históricos y culturales, la configuración de las instituciones públicas, el modelo territorial, las relaciones laborales en el sector público, las estrategias generales de reforma, el estado de la economía y, en su caso, el grado económico de la recesión, la concepción que lo público deba tener en relación con el mercado y la sociedad, y factores de este tipo.

Para el caso de Estados Unidos encontramos que las variables explicativas de los resultados e impactos de las reformas de las políticas de personal son: el nivel de profesionalidad en los parlamentos de los Estados, esto es, el grado en el que las asambleas legislativas proveen con los recursos necesarios para informar sus deliberaciones y acciones; el grado de presencia de los sindicatos de empleados, esto es, a más presencia institucional más barreras a las reformas; el nivel de desempleo del Estado, entendiéndose que a más desempleo se producen menos reformas. Por el contrario, el grado de autonomía del departamento de personal no aparece como una variable significativa en los procesos de reforma (Kellough; Coleman, 2003: 170-1).

Las grandes líneas de reforma se han adaptado a los factores anteriores produciendo soluciones distintas según los sistemas de función pública que se traten. No se puede decir, no

obstante, que los países tradicionalmente incluidos en el modelo cerrado hayan efectuado todos ellos el mismo tipo de reformas, ni tampoco parece que suceda esto con los países incluidos hace unos años en el modelo de empleo o abierto. Aparece, no obstante, una línea de investigación interesante de explorar y que sólo se apunta desde estas páginas.

Se puede plantear como hipótesis que los sistemas cerrados es posible que hayan puesto más dificultades a las reformas de la Administración y más en concreto de su función pública (Bodiguel, 2005). Siguiendo la teoría de la burocracia, ello sería debido a las resistencias de los cuerpos burocráticos dentro del mecanismo institucional. Claro es, que también la dificultad de las reformas en algunos de esos países podría ser debida a la falta del suficiente liderazgo político de los dirigentes gubernamentales o simplemente a que se hayan planteado reformas no viables.

Si tomamos como ejemplo Francia, paradigma del modelo cerrado, es dudoso que la principal explicación de las dificultades de introducir reformas profundas en su sector público en general sea la existencia de un *esprit de corps* en su función pública. Es más probable encontrar las resistencias en la insuficiente implicación del personal de la Administración en el cambio, en las reticencias de la dirección política y administrativa, en la mala comprensión de los mecanismos de implantación de reformas por parte de los políticos y en las reformas con objetivos contradictorios (Bodiguel, 2001).

Las reformas en los sistemas de función pública de los últimos años en los países occidentales no resultan bien explicadas si atendemos a su posible ordenación en modelos abiertos y cerrados. Así, si comparamos la función pública en Estados Unidos, Reino Unido, Francia, España, Italia y Alemania en los últimos 20 años, observaremos una serie de notas comunes que superan la diferenciación en los modelos clásicos.

Los rasgos comunes de los cambios son: la reducción de efectivos (salvo en Francia); las revisiones y cambios en el estilo y la modalidad de gestión; las modificaciones en las formas de contratación; las alteraciones en los mecanismos de determinación de los salarios; la variación del grado de autonomía de los directivos; la descentralización en algunas agencias; la introducción de cursos de tipo hacendístico y managerial; desarrollo de competencias; la mayor apertura y representatividad de la función pública; la descentralización de la negociación; o el paso del directivo-funcionario al *mánager* (Gualmini, 2004: 124-132).

Los fenómenos anteriores se dan de forma generalizada independientemente de los países y de su adscripción formal a un modelo u otro. El único elemento de la función pública que no ha experimentado alteraciones significativas es la carrera (Gualmini, 2004: 128), que es precisamente el contraste explicativo de los modelos. Casi se podría decir que la carrera aparece como una variable constante o con una estabilidad importante en casi todos los países que han efectuado reformas, mientras se han visto alteradas las demás variables. De nuevo la ordenación por cuerpos o similares o por puestos resulta insuficientemente explicativa de los cambios introducidos por las reformas en los sistemas de función pública. Los distintos sistemas de función pública han abordado los problemas de gestión de las personas con unas soluciones muy similares, a pesar de que se les podría seguir adscribiendo a un modelo de carrera o de empleo, pero sólo tendencialmente en la forma de acceso y de promoción en la función pública.

Si tomamos como ejemplo el caso español, veremos que su rasgo más definidor no es el hecho de que existan cuerpos y puestos de trabajo, lo que le incluiría en un denominado modelo mixto (Coleman, 2003: 67). La evolución de la función pública en los últimos años aporta otros rasgos tanto o más definitorios de su sistema: la fuerte descentralización a favor de las comunidades autónomas y, en menor medida, de los municipios; la pérdida de efectivos y de peso de la Administración General del Estado; la contratación descentralizada (Gualmini, 2004: 132); la fragmentación de los sistemas territoriales de función pública a favor de agencias, empresas públicas, fundaciones, etc., que han desarrollado modelos propios de gestión de los recursos humanos; la pérdida paulatina de un modelo de referencia en la gestión de las personas en la Administración pública; la estanqueidad de los sistemas de función pública territorial; la laboralización de determinados niveles de las Administraciones y de los nuevos organismos, etc. Esto ha llevado a algún autor a hablar de la inexistencia de un modelo en el caso español (Martínez Marín, 1999: 31), aunque, como se puede ver en los países de la OCDE, no es un rasgo sólo predicable de nuestro país.

La afirmación de la ausencia de un modelo definido, en un determinado país o en general, nos remite a otra cuestión que ya hemos visto: difícilmente se puede hablar de que en un país existe un solo modelo; lo común es la convivencia de diversos modelos o, mejor, que se utilicen distintas soluciones en la gestión de las personas, según el nivel territorial que tratemos. Esto es más evidente, pero no sólo en los países descentralizados políticamente. El caso de Estados Unidos es bastante claro en los últimos decenios (Beecher, 2003; Kellough, Coleman, 2003), pero también se observa en países europeos como España, donde la tendencia de la nueva reforma del Estatuto del empleado público es la creación de modelos de función pública autonómica cada vez más divergentes. Pero no sólo la variable descentralización resulta explicativa de la divergencia en los modelos de gestión, sino que, como se ha visto, también encontramos la de la fragmentación en numerosos organismos con los más diversos rasgos en materia de gestión de las personas.

Por último, se observa que los cambios acaecidos en las últimas décadas en los países de la OCDE coinciden en el sustrato ideológico que alimenta las reformas. Existen una serie de principios generalizados y aceptados casi de forma universal y que tienen su fundamento en la nueva gestión pública y en corrientes como la calidad o el rearme ético en el ámbito público. Es muy probable que este hecho sea el determinante de la convergencia paulatina de los modelos, por lo que se pasará a tratar en el siguiente apartado.

La conclusión de este apartado es que los distintos sistemas nacionales de función pública presentan en su interior distintas formas de abordar los mismos problemas atendiendo al nivel territorial y al tipo de organismo de que se trate. No obstante, se puede decir que hay una práctica coincidencia en cuanto a los instrumentos de gestión y una adaptación de estos a la realidad de cada país. El factor determinante de esa convergencia es la existencia de una ideología común sobre la Administración pública y su papel en la sociedad. Por eso la clasificación en modelos no es suficientemente explicativa para entender los cambios acontecidos en los últimos años en los países de nuestro entorno en materia de recursos humanos públicos.

5. La convergencia de los modelos de función pública

5.1. El predominio de los principios del mercado

Se ha señalado anteriormente que la ideología es decisiva en la determinación del modelo de Administración pública, ya que es la que condiciona los vínculos de relación con el poder político y con la sociedad y el papel que debe cumplir en el mercado. Los cambios experimentados en las últimas décadas en los países de la OCDE responden a una alteración profunda de las ideas respecto a la actuación pública. La causa se puede encontrar en tres factores interrelacionados: la alteración de los valores de la sociedad producida por la decadencia de las filosofías, ideologías y religiones; la pérdida de la creencia de que una vez adoptada una decisión política bastaba con ejecutarla para lograr sus objetivos; y la crisis financiera de los Estados (Baena, 2000: 105). Desde otra perspectiva, los cambios introducidos en las Administraciones públicas son el resultado de su adaptación a los constantes retos que se le plantean, fruto de las contradicciones del sistema capitalista avanzado (Offe, 1985).

El resultado ha sido una crisis de legitimidad que tiene como consecuencia que los ciudadanos no acepten el Estado ni la Administración. Ésta se vincula a un sentimiento de frustración acrecentado con los casos de corrupción y malversación, que se producen con alguna frecuencia. El ciudadano se siente alejado así de sus instituciones políticas y administrativas y de sus dirigentes e integrantes (Arenilla, 2003). La consecuencia es que «el sistema no tiene capacidad suficiente para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las mejores para la sociedad. Esta falta de legitimidad influye decisivamente en los caracteres de las Administraciones actuales y en la opinión común sobre el Estado y la Administración». Todo ello lleva a hablar de un retroceso y una reinención del Estado (Baena, 2000: 105).

La corriente de pensamiento que afronta esta crisis de legitimidad de lo público y que ha logrado extenderse y ser generalizadamente aceptada es la nueva gestión pública (NGP) (Dunleavy y Hood, 1995; Ollas de Lima, 2001). Hasta tal punto es así que se puede decir que funciona como una «marca blanca» ideológica aceptada y adaptada por las ideologías tradicionales. Así, la NGP favorece una única respuesta frente a la variedad de los problemas y las situaciones (Ollas de Lima, 2001: 9).

La NGP incluye en esa caja de herramientas los viejos y compartidos principios de la eficacia y la eficiencia con otros nuevos como la calidad, la desregulación, la reducción o reinención del Estado y la gestión próxima a la empresa privada. Toma elementos de diversas corrientes conservadoras como, por ejemplo, que los principales valores sociales se realizan mejor por el mercado, que la Administración pública es en principio inferior a la privada siendo menos eficaz y menos responsable, y que la Administración pública debe ser minimizada y debe adoptar la ética y la forma de actuar de los negocios. Pero también los toma de posiciones más progresistas que se basan en que los usuarios de los servicios han de ser objeto de toda clase de consideraciones y que las unidades del sector público han de situarse o posicionarse frente al mercado, tratando de adaptar las organizaciones públicas a sus principios (Baena, 2000: 113-4). Por último, la NGP defiende la bondad del mercado y de la socie-

dad, y arrincona la forma de gestión «tradicional» de la Administración a la que considera demasiado legal y juricista y a la que responsabiliza de sus problemas e ineficacias.

La NGP ha tenido un éxito desigual en la implantación de sus principios e instrumentos en la Administración pública. Es en el sector público empresarial, en la gestión hospitalaria, en algunos servicios sociales y, en general, en la zona operativa homóloga al sector privado donde la NGP se ha extendido cosechando más aciertos, aunque también críticas. En el resto de las áreas en muchas ocasiones sólo se ha producido un simple cambio lingüístico y los conceptos importados del sector comercial han quedado vacíos y han servido más para legitimar la acción que para reorientarla (Meunier, 1993: 116). Esa sospecha o sensación está fuertemente arraigada en los directivos públicos de algunos sistemas administrativos que pueden ver necesaria la NGP, pero sólo en algunas actividades de la zona operativa o en la de mantenimiento, o en entidades que ya cuentan con una autonomía funcional. Los dirigentes políticos suelen compartir esta visión porque constatan que la NGP exige profundas reformas en los procedimientos de gestión, lo que abre un insospechado mundo de incertidumbres; y ello casa mal con sus intereses.

Las críticas que soporta la NGP, en parte provenientes de la corriente más actual del *nuevo servicio público*, se refieren, en primer lugar, a que la eficiencia no resuelve por sí sola los problemas de gestión de las Administraciones públicas (Rigby, 1993). Es decir, parte del supuesto de que la mejora del rendimiento, o legitimidad por resultados, incrementa naturalmente la legitimidad institucional, lo que en la situación actual de los sistemas políticos avanzados no siempre es así (Arenilla, 2003: 230 y ss). Además, la efectividad gubernamental no garantiza por sí mismo la democracia de alta calidad (Lijphart, 2000: 280),

En segundo lugar, la aplicación de los principios e instrumentos propios de la NGP produce una marginación, primero de la política y, luego, de los aspectos sociales de la gestión pública; no hace incidencia en el efecto último logrado por la acción pública, en el impacto que una medida tiene en la sociedad (D'Amico, 1992; Borins, 1998). No considera que el sector público deba tener en cuenta los vínculos de naturaleza social, lo que para el sector privado es de carácter secundario (Petretto en D'Amico, 1992: 414). Esta crítica ha tratado de contrarrestarse con la introducción de nuevos principios éticos y con la redefinición del papel del ciudadano, alejado de su concepción como cliente (Villoria, 2002; Arenilla, 2003).

La tercera línea crítica proviene de la consideración de que los fundamentos sobre los que se asienta la cultura administrativa son bien diferentes a los propugnados por la NGP, lo que genera, dependiendo de los sistemas, problemas de adaptación o rechazo (McDermott, 2002), que pueden ser superados atendiendo a la cultura organizativa concreta de cada Administración pública y a las necesidades reales de los ciudadanos (Arenilla, 2003).

La cuarta corriente crítica proviene de la consideración éticamente superior de los principios de la burocracia pública que los de las empresas y de los individuos que se atienen a las reglas del mercado (Frederickson en Roman, 2000: 231). Incluso va más allá, al preguntarse si los valores de la NGP no cuestionan la legalidad, el interés general, la experiencia y la profesionalidad de los funcionarios públicos en la adopción de decisiones políticas, o si la

orientación al logro de unos objetivos es una base filosófica suficiente para la Administración pública (Keating, 1997: 115-6).

Los desiguales éxitos en la aplicación de los principios de la NGP han producido en algunos casos efectos inesperados. Así, en algún sistema, como en la Administración General del Estado de España, se vieron reforzados los valores más tradicionales de la eficacia jurídica desde mediados de los años 1990 como reacción a los casos de corrupción de la década anterior que fueron achacados, en parte, a la aplicación de valores más laxos en lo referente a los controles en la gestión pública con el fin de flexibilizarla.

En conclusión, la corriente teórica, que funciona como una suerte de ideología comúnmente aceptada que alimenta los procesos reformadores en los recursos humanos de los países de la OCDE de las dos últimas décadas, es la nueva gestión pública. La NGP será el factor explicativo por excelencia de la homogeneización de los modelos de función pública. Se soporta fundamentalmente en la incorporación en el campo público de los principios de las organizaciones comerciales. Las críticas realizadas ponen énfasis en la necesidad de considerar los impactos sociales de las actuaciones públicas y de tomar como referentes de las reformas las verdaderas necesidades de los ciudadanos.

Veremos a continuación cómo estas críticas no han impedido la extensión masiva de los principios de la NGP en el campo de la gestión de las personas de la Administración pública.

5.2. La extensión de los principios privados a la gestión de las personas en el ámbito público

Las reformas producidas en los recursos humanos en las Administraciones públicas de los países de nuestro entorno en las dos últimas décadas se caracterizan por la búsqueda de la eficiencia a través de la gestión como en una empresa privada, por la disminución de las diferencias entre los empleados públicos y privados y por la introducción de principios de gestión como la privatización o la externalización (Shim, 2001: 325). Es decir, han asumido los fundamentos básicos de la nueva gestión pública.

La aproximación al sector privado se observa en la disminución de la estabilidad y la seguridad en el empleo —aunque se mantiene en Francia, Japón y Polonia— y la reducción de la dificultad del despido en varios países. Esta reforma se ve favorecida por la tendencia a descentralizar los empleados públicos de los órganos centrales en agencias y similares (Shim, 2001: 325). En algunos países se han establecido contratos para períodos determinados, especialmente para los directivos (Coleman, 2003: 67) o diversas formas de empleo flexible (Gualmini, 2004: 129).

La reducción del tamaño del sector público y de sus efectivos también es una constante en las reformas (Gualmini, 2004: 124; Shim, 2001: 323). La caída ha sido fuerte en algunos países (Reino Unido, Suecia y Finlandia), especialmente en el sector público empresarial, pero también por lo que respecta a la proporción de empleados del gobierno central o federal

en relación con otros entes territoriales o funcionales. No obstante, parece que en los últimos años las tendencias a la reducción de efectivos se han estabilizado (Shim, 2001: 326-7).

El recurso al mercado para la prestación de servicios públicos está generalizado en los países de nuestro entorno. La reducción del sector público no siempre significa que se dejen de prestar y suministrar servicio y bienes públicos, sino que en la mayor parte de las ocasiones lo que se hace es buscar distintas formas de que el mercado sea el que los preste o suministre. Así, han aparecido diversos mecanismos alternativos para prestar los servicios públicos que reducen los efectivos de las Administraciones públicas: acuerdos de prestación de servicios con otras agencias gubernamentales u ONG; reemplazar la estructura pública por contratistas privados; el incremento de las concesiones; acuerdos con agencias públicas que permiten a las empresas privadas desarrollar servicios públicos a cambio de un precio o el cobro de una tasa; el uso de talones, por ejemplo, escolares, que permiten a los individuos receptores de un bien o servicio público obtenerlos en un mercado competitivo; la autoayuda, habitual en desarrollo de programas comunitarios mediante el recurso a voluntarios; o la utilización de incentivos fiscales y de regulación (Klingner y Bradsaw, 1997: 157-161).

Por lo que respecta a las retribuciones, nos encontramos con estrategias públicas de aproximación al sector privado equivalente o en clara competencia con él, introduciendo novedades en los mecanismos de determinación de los salarios (Coleman, 2003: 67). Así, se han vinculado las retribuciones al rendimiento individual en Islandia, Estados Unidos, Italia, Suiza y Reino Unido o se han ajustado las retribuciones al sector privado para atraer empleados en Austria, Alemania, Holanda, Noruega, Nueva Zelanda, Dinamarca, Suecia, Hungría, Corea y Estados Unidos (Coleman, 2003: 63 y 65; Shim, 2001: 330; Gualdini, 2004: 128). Otra estrategia es realizar campañas imaginativas para atraer profesionales o enfatizar las ventajas de trabajar en el sector público (Coleman, 2003: 63 y 70).

Otro principio de gestión vinculado a la nueva gestión pública es la descentralización. Se trata con ella de promover la eficiencia y la eficacia, la calidad, la motivación y, especialmente, de orientar a los trabajadores públicos a la consecución de resultados (Shim, 2001: 334).

En un sistema descentralizado los órganos centrales de gestión de personal suelen retener el control sobre el establecimiento de las políticas de personal, los costes de personal, las condiciones de empleo, el comportamiento y la disciplina, la salud y la seguridad en el trabajo, las políticas de igualdad de oportunidades y las condiciones de empleo y la gestión de los funcionarios superiores (Shim, 2001: 328). No es infrecuente que en estas áreas las agencias y departamentos descentralizados tengan algún tipo de competencias. Algunos ejemplos de lo anterior son Australia e Italia (Coleman, 2003: 67).

La descentralización también ha afectado a las condiciones retributivas y a la negociación de las condiciones de empleo que han pasado a ser establecidas por organismos independientes, agencias o los departamentos de gestión, como en el caso del Reino Unido, aunque, en este caso, bajo el control del Tesoro (Gualmini, 2004: 131-2).

Otro efecto de la descentralización es que la creación de agencias, empresas públicas, fundaciones y otros entes permite la selección del personal a través de mecanismos flexibles y no sometidos a regulaciones y acuerdos de negociación rígidos (Klingner, Bradsaw, 1997: 157).

Otras reformas relacionadas con los principios de las organizaciones comerciales son: la gestión por resultados (Coleman, 2003: 65); la utilización de pruebas en la selección que permitan comprobar la congruencia entre el perfil profesional y el puesto vacante (Gualmini, 2004: 130); la introducción de la flexibilidad contractual, funcional y salarial y de tiempo de trabajo (Klingner, Bradsaw, 1997: 161; Longo, 2004: 167); el desarrollo de competencias (Gualmini, 2004: 131); la regulación de algunos puestos al margen de las condiciones generales o los incentivos a la jubilación (Klingner, Bradsaw, 1997: 161).

Las transformaciones anteriores han afectado por igual a los sistemas tradicionalmente adscritos a los modelos abiertos y cerrados, aunque los modelos cerrados han mostrado más resistencias, singularmente Francia. Si analizamos el resultado de los cambios en los países de la OCDE, veremos que los sistemas de función pública se han abierto generalizadamente, incluso en la forma de acceso (Coleman, 2003: 67), salvo el caso de Hungría (Shim, 2001: 325), y en la permanencia o estabilidad en el empleo. Por lo que podemos concluir que los sistemas se orientarían más hacia el modelo abierto teórico, aunque su significado tras las reformas de las últimas décadas es bien diferente ya que, como se ha dicho, el criterio del modo de selección, de acceso o de carrera no son ya los determinantes para definir los sistemas de función pública. Se han ofrecido en este apartado otra serie de criterios de gestión más significativos para definir la gestión de las personas en el ámbito público.

En resumen, se puede decir que los principales postulados de la nueva gestión pública y de las corrientes que tienen como referencia para el ámbito público las técnicas y principios de gestión del mercado se han extendido de una manera generalizada a los distintos sistemas de función pública. Además, esos principios han afectado a todos los aspectos de la gestión de las personas independientemente de la adscripción teórica de los sistemas de recursos humanos a los modelos abierto o cerrado. Los sistemas son menos cerrados ahora, pero eso no significa que puedan incluirse en el modelo abierto debido a la diversidad de los cambios acontecidos en cada país.

5.3. Del directivo público al manager

Uno de los principios básicos de la nueva gestión pública es «dejar que los gerentes gestionen» (Ollas de Lima, 2001: 22-3) y ha sido incluido de forma generalizada en las reformas de la función pública de los países de nuestro entorno. El apoderamiento o *empowering* de los gerentes se entiende que es esencial para mejorar los resultados (Coleman, 2003: 69). El caso más significativo es el de Suecia, donde los directores de sus agencias tienen asignada la responsabilidad para la selección, el ascenso y el despido de su plantilla (Shim, 2004: 327). Esta tendencia ha supuesto en algunos países el paso del funcionario directivo al manager, aunque ello va a depender de la cultura administrativa de cada país. Así, resulta más fácil en el nivel local en Italia y en algunos ámbitos de Francia y España, aunque depende del contexto político institucional, que en Alemania, donde existe un elevado escepticismo en aceptar el estilo «manager» (Gualmini, 2004: 132). Estos casos muestran como cuatro países inicialmente adscritos al modelo de carrera responden de manera distinta ante la introducción de nuevos principios de gestión.

El nuevo papel de los directivos públicos en su transformación en managers supone cambios en las obligaciones del trabajo y en los objetivos. Ya no se trata principalmente de ser eficaz en el cumplimiento de los procedimientos formales y de poseer unos buenos conocimientos técnicos y un saber experto de la organización. Ahora se trata de mediar en los conflictos entre sistemas de personal que pueden entrar en conflicto; de evaluar comparativamente la privatización o la externalización de un servicio; de trabajar en equipo con directivos de su propio ente o de otros, sean estos públicos o privados; de planificar el número de empleados, propios o contratados, necesarios para prestar un determinado servicio y establecer sus costes comparativos; de minimizar las pérdidas; de gestionar diversos tipos de empleo; de evaluar y motivar al personal del que es responsable; de dar cuenta de sus objetivos ante la dirección política; y de ser evaluados de forma periódica (Klingner; Bradshaw, 1997: 163-167).

Por otra parte, hay que señalar que en todos los países el elemento más reticente a las reformas introducidas en los recursos humanos públicos han sido precisamente sus directivos, al aumentarse su movilidad y tener una precariedad mayor que en el mercado privado (Gualmini, 2004: 132).

En el caso español la incorporación de la figura del manager es desigual, pero se implanta con más facilidad en las nuevas agencias y en las empresas públicas que en los núcleos centrales de las Administraciones, aunque en ellos, a través de la formación de los directivos públicos, se han introducido algunos de los principios que sustentan el nuevo estilo de gestionar. Entre estos hay que citar, además de los ya tratados, la subsidiariedad, la devolución, la introducción del coste/beneficio, la aplicación de los criterios de satisfacción del ciudadano-cliente o la evaluación de rendimientos de los empleados públicos.

Se puede decir que los rasgos del manager han alterado la figura del directivo público. Aunque no ha existido consenso generalizado sobre el significado de esta figura, se podía entender por directivos públicos a los funcionarios profesionales situados en el ápice de las organizaciones públicas que mantienen contactos con la política, no incluyéndose ni a los titulares de los órganos de gobierno ni al personal seleccionado políticamente. En la actualidad se incluye al personal referido en la definición anterior, y a determinado personal eventual, al que tiene contratos de dirección y a los que están en servicios especiales «desempeñando funciones directivas» (Informe, 2005: 47 y ss., 65 y ss.).

Hay que advertir que la ampliación del concepto de directivo público provoca que ya no le pueda ser asignado claramente uno de los rasgos propios de la burocracia, como es la autorregulación y el autorreclutamiento, e incluso el de la estabilidad.

La concepción tradicional del directivo público se fundamentaba en que su delimitación de los políticos era difusa (Baena, 200: 35-8) hasta el punto de que el ciudadano no podía distinguirlos fácilmente, por lo que se incluían ambos en el concepto de altos responsables de la gestión pública (Arenilla, 2003: 132). La corriente de la nueva gestión pública parte de la idea contraria: es posible, y necesario, delinear las tareas que realizan los gestores y las que realizan los políticos. Esto conlleva, para que la gestión sea eficaz, el otorgamiento de plenos poderes a los managers o gerentes para poder llevar a cabo su misión.

El efecto que se logra es, al contrario de lo que se busca, la indiferenciación entre la política y la Administración, ya que se relega aquella esencialmente al logro de resultados, lo que produce la dilución de las responsabilidades políticas de los gerentes de los servicios públicos, a la vez que se vuelven oscuros los mecanismos de rendición de cuentas a los ciudadanos. Estos, en una concepción managerial de la gestión pública, son reducidos a la condición de clientes y no de contribuyentes políticos y económicos del sistema político-administrativo. Esto puede generar insatisfacción política, desafección o pérdida de legitimidad del sistema democrático, y puede producir diversos comportamientos, siendo el más visible el de la abstención (CIS, 1996: 2.212).

Con el fin de salvar la espinosa cuestión de la exigencia de responsabilidad a los managers o gerentes por los ciudadanos, la nueva gestión pública distingue entre responsabilidad e imputabilidad. La primera actúa en el plano político, y sus consecuencias, en especial la dimisión, sólo serían exigibles «cuando se pueda demostrar la implicación personal del ministro en la mala gestión». La imputabilidad corresponde a los gestores, quienes darían cuenta al Parlamento «de la marcha de los servicios». Los gerentes serían así los responsables directos ante el legislativo (Ollas de Lima, 2001: 24). Esta original distinción obvia que los gerentes no concurren a las elecciones, que no tienen un papel relevante ante la opinión pública y que no pueden ser nombrados por los gobiernos correspondientes por lo que su legitimidad es muy indirecta. Por otra parte, es posible que la consecuencia de la distinción entre responsabilidad e imputabilidad genere la impunidad de determinados políticos, que no se sentirían responsables de la marcha de los asuntos públicos que tienen atribuidos.

En resumen, la figura del manager se ha implantado de forma generalizada en los países de nuestro entorno, aunque su grado de penetración ha sido variable dependiendo de los rasgos culturales e institucionales de cada país. Es más fácil encontrarlo en las unidades descentralizadas que en los servicios centrales, aunque en éstos ha calado alguno de sus rasgos. El manager ha ampliado la figura tradicional del directivo público incorporando a empleados no permanentes al servicio de la Administración pública. Por último, la figura del manager ha debilitado la rendición de cuentas de los políticos a los ciudadanos al distinguir entre la responsabilidad de los políticos y la imputabilidad de la marcha de los servicios a los managers o gerentes.

5.4. Las tendencias de futuro en la gestión de las personas en el ámbito público

Las tendencias de reforma en la gestión de las personas en el ámbito público pasan, como hemos visto, por reforzar los cambios de las últimas décadas, esto es, hacer una Administración pública más flexible y más próxima al sector privado comercial. En esta tendencia general hay que incluir variaciones de cierto interés sobre la gestión actual. El desafío más importante en la actualidad es lograr reclutar y retener al personal altamente cualificado y conseguir que ejerza el liderazgo en la Administración pública (Shim, 2001, 335-6; Beecher, 2003: 460; Coleman, 2003: 70).

En otro apartado ya se ha tratado que las autoridades de personal tienen que posicionarse frente al mercado para ser competitivos y atraer al personal cualificado. Además, deben desarrollar sistemas de promoción y estrategias de motivación que permitan retener al personal de la organización y reorientarlo si se ha separado de los objetivos de la sociedad a la que representan (Shim, 2001: 339). Por eso no se trata sólo de reclutar y promocionar desde el mérito y la capacidad, de seleccionar a los mejor cualificados, sino que hace falta también preservar y mejorar la integridad del servicio público.

La importación de las técnicas y valores del sector privado ha producido un debilitamiento del «espíritu público» de la Administración y ha difuminado los fines a los que primordialmente debe dirigirse, que no son sino la preservación del equilibrio y la integración social que deben conseguirse, eso sí, desde criterios de eficacia y eficiencia. Las causas de ese debilitamiento hay que encontrarlas, entre otras razones, en la adopción apresurada de los enfoques del sector privado; en la despersonalización de las relaciones en la Administración, en parte, por la introducción de las nuevas tecnologías; y en los relativamente frecuentes casos de corrupción o malversación que han generado una pérdida de legitimidad del Estado y de la Administración pública y de sus dirigentes políticos y administrativos (Baena, 2000: 105).

La apresurada incorporación de principios y técnicas del sector privado no ha tenido en consideración, en muchas ocasiones, la cultura administrativa preexistente, la variable institucional y las tradiciones e historia de las organizaciones de recursos humanos. La Administración pública corre el riesgo de contagiarse de las «malas influencias» del sector privado comercial conforme más se flexibiliza (Lavigna; Hays, 2004: 249). Todo ello ha producido el debilitamiento de la Administración al olvidar que cuando se privatiza, se externaliza o se utilizan las reglas del mercado, es preciso un Estado fuerte (Donahue, 1991: 404) que no olvide cuáles son sus principios.

El objetivo del fortalecimiento del liderazgo es reclutar y formar funcionarios superiores que puedan transmitir al resto del personal un espíritu más sólido de servicio público dirigido a las necesidades de las sociedades actuales, a la vez que consiguen que los servicios sean más eficaces para el gobierno y los ciudadanos. En este sentido el liderazgo está en el centro de la buena gobernanza (Shim, 2004: 336) y requiere de unos nuevos principios éticos.

El fortalecimiento del nivel directivo, como hemos visto, está presente en todos los países lo que ha llevado a la creación de un nivel específico en algunos países, como Holanda, o plantearse hacerlo, como es el caso de España (Informe, 2005: 65 y ss). Las tendencias en la definición de los valores a los que debe ajustarse el nuevo directivo oscilan desde el reforzamiento de los criterios de mercado en aquellos sistemas de función pública en los que se ha hecho el diagnóstico de que los directivos se han vuelto irresponsables ante los cambios sociales, al fortalecimiento de los valores colectivos entre los que piensan que los sistemas de mercado minan dichos valores (Shim, 2001: 337).

En cualquier caso, lo cierto es que se ha generalizado la aprobación de nuevos códigos éticos fomentados por organismos como la OCDE o el Consejo de Europa que suelen tener en común los siguientes «nuevos» valores: la protección del interés público de acuerdo con el ordenamiento jurídico, la lealtad institucional, la imparcialidad y objetividad, la integri-

dad, honestidad y ejemplaridad, la austeridad, la profesionalidad, la iniciativa, diligencia y receptividad, la responsabilidad y la transparencia, así como la confidencialidad (Informe, 2005: 203). Ahora bien, la implantación de códigos éticos no conjura el riesgo de que puedan orientarse preferentemente a recuperar el prestigio de los políticos y, por tanto, derivar en simples soluciones de *marketing* político (Puig, 2000). Por otra parte, la existencia de esos códigos no garantiza que el comportamiento de los dirigentes políticos y administrativos conecte con los verdaderos intereses de los ciudadanos y, por tanto, sirvan para recuperar la legitimidad perdida de las instituciones públicas (Arenilla, 2003).

El nuevo líder de la Administración pública debe ayudar a los individuos y a los grupos a conseguir las metas de la organización y a encontrar comprensión en su trabajo (Beecher, 2003: 460). Esto se puede lograr siguiendo las siguientes estrategias: definiendo un perfil de competencias para futuros líderes, en la línea que ya se ha seguido en Estados Unidos y en Reino Unido; identificando y seleccionando los líderes potenciales, como en Francia, Japón, Suecia, Alemania y Holanda; implantando el *mentoring* y promocionando la formación de directivos; desarrollando un liderazgo perdurable (Shim, 2001: 338).

En algunos casos la política de fortalecimiento del liderazgo hace replantear el papel de los servicios de personal, tanto centrales como en las agencias y en las unidades de línea; en otros puede dar un nuevo contenido a los servicios centrales de personal de las Administraciones, incluso donde se hayan producido importantes descentralizaciones.

El nuevo líder debe promover unos valores y una visión comunes en la Administración pública, otorgando coherencia a las políticas de los departamentos. Este es uno de los retos fundamentales de las futuras reformas: aunar la productividad de la organización con el crecimiento individual (Klingner, Bradsaw, 1997: 167), lo que ya es todo un reto para los directivos públicos.

Por otra parte, en las últimas tendencias de reforma se ha hecho quizá un excesivo énfasis en el logro de resultados individuales y de las unidades organizativas, lo que ha generado una falta de alineamiento con los resultados de la organización como conjunto (Beecher, 2003: 459). Es preciso, por tanto, reorientar el concepto de gestión de resultados, que hay que pasar a entenderlo como sintonía entre los objetivos individuales y de grupo con las metas de las agencias y de la organización en general (Silvestre, 2000: 116; Coleman, 2003: 65). Estos cambios requieren de un directivo público que trascienda el concepto manejado hasta ahora de *mánager*, más preocupado por los resultados micro que por la consecución de objetivos de la sociedad.

Por último, las tendencias en Estados Unidos nos pueden ofrecer alguna pista sobre las características de las próximas olas de reforma de la gestión de las personas: búsqueda del equilibrio entre la cualificación y las discriminaciones positivas o la antigüedad; apertura de los abanicos salariales; establecimiento de incentivos económicos por conseguir un grado académico determinado, obtener certificados especiales de formación o completar un plan de actualización formativa; pago diferenciado a líderes bien considerados por sus empleados; pago por sugerencias significativas; gratificaciones por actividades valiosas y evaluadas; eliminar la amplia evaluación continua de los períodos probatorios, establecer la figura de un «responsable de los períodos de prueba» neutral; creación de planes de recolocación externa;

mayor ámbito de decisión a las agencias en la negociación colectiva (Beecher, 2003: 460-73).

En conclusión, el fortalecimiento del liderazgo de los directivos de la Administración y la selección y retención de sus cuadros se han convertido en factores estratégicos del éxito en la gestión de los recursos humanos públicos en los países de nuestro entorno (Stratton, 2001). A ellos hay que unir la reorientación de la consecución de los logros individuales y de grupo, incluso de las unidades organizativas, para que satisfagan los objetivos comunes a la Administración correspondiente. También se trata de reforzar los principios éticos en el actuar público, con el fin de recuperar la legitimidad perdida de las instituciones públicas. Finalmente, las tendencias que se avecinan nos hablan de la compatibilidad entre la particularización de la gestión pública y de sus personas y la consecución de los objetivos de la sociedad.

Bibliografía

- Arenilla, M. (2003): *La reforma de la Administración desde el ciudadano*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Arenilla, M. (2001): *Administración y políticas públicas*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- Arenilla, M. (1996): *La teoría de la Administración en Javier de Burgos desde sus escritos periodísticos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- Baena, M. (2000): *Curso de Ciencia de la Administración*, Tecnos, Madrid, 4.ª edición.
- Beecher, D.D. (2003): «The Next Wave of Civil Service Reform», *Public Personnel Management*, vol. 32, pp. 457-473.
- Bodiguel, J.-L. (2005): «Tendances actuelles et perspectives d'avenir des modeles de gestion des personnels dans les Administrations des pays de l'OCDE», mimeografiado.
- Bodiguel, J.-L. (2001): «¿Por qué es tan difícil cambiar la mentalidad de los funcionarios?», en Arenilla, M. (dir.): *La gestión del cambio cultural en la Administración Pública*, Gobierno de La Rioja, Logroño.
- Borins, S. (1998): «Lessons from the New Public Management in Commonwealth nations», *International Public Management Journal*, 1 (1).
- CIS (1996): 2.212. Barómetro de abril 1996.
- Coleman, S. (2003): «Innovation and Global Trends in Human Resource Management Practises», en Peters, B.G y Pierre, J.: *Handbook of Public Administration*, Sage, Londres.
- D'Amico, R. 1992): *Manuale di scienza dell'amministrazione*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Donahue, J.D. (1991): *La decisión de privatizar. Fines públicos y medios privados*, Paidós, Barcelona.
- Dunleavy, P. y Hood, Ch. (1995): «De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 3.

- Gualmini, E. (2004): *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Editori Laterza.
- Informe de la Comisión para el Estudio y preparación del Estatuto del Empleado Público (2005): http://www.map.es/iniciativas/mejora_de_la_administracion_general_del_estado/funcion_publica/estatuto_funcion_publica.html.
- Ingraham, P.W., Peters, B.G. y Moyihan, D.P. (2000): «Public Employment and the Future of The Public Service», en Peters, B.G. y Savoie, D.J.: *Governance in the Twenty-first Century. Revitalizing the Public Service*, pp. 385-422.
- Keating, M. (1997): «Managing for Results in the Public Interest», en Considine, M. y Painter, M. (eds.): *Managerialism: The Great Debate*, Melbourne University Press, Melbourne.
- Kellough, J.E. y Coleman, S. (2003): «The Reinvention of Public Personnel Administration: An Analysis of the Diffusion of Personnel Management Reforms in the States», *Public Administration Review*, March/April 2003, vol. 63, pp. 165-175.
- Klingner, D.E. y Bradsaw, D. (1997): «Beyond Civil Service: The Changing face Of Public Personnel Management», *Public Personnel Management*, vol. 26, n.º 2, pp. 157-173.
- Lavigna, R.J. y Hays, S.W. (2004): «Recruitment and Selection of Public Workers: An International Compendium of Modern Trends and Practise», *Public Personnel Management*, vol. 33 n.º 3, pp. 237-253.
- Lijphart, A. (2000): *Modelos de democracia*, Editorial Ariel, Barcelona.
- Longo, F. (2004): *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Paidós Empresa, Barcelona.
- Martínez Marín, A. (1999): *Régimen Jurídico de los funcionarios*, Editorial Tecnos, Madrid.
- McDermott, R. (2002): «Experimental Methods in Political Science», *Annual Revue of Political Science*, n.º 5.
- Meunier, B. (1993): *La gerencia de las Organizaciones no Comerciales*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- OCDE (2000a): «Recent Development and Future Challenges in Human Resources Management in OECD Member Countries» [PUMA/HRM(2000)6].
- OCDE (2000b): «The PSPE (Public Sector Pay and Employment) Update and Future HRM Data Collection» [PUMA/HRM(2000)6].
- OCDE (1999): «Trends in Human Resource Management in the Public Sector» [PUMA/HRM(99)3].
- Offe, C. (1985): *Contradictions of the Welfare State*, Hutchinson, Londres.
- Oliás de Lima, B. (coordinadora) (2001): *La Nueva Gestión Pública*, Pearson Educación, S.A., Madrid.
- Parada, R. (2004): *Derecho Administrativo I. Organización y empleo público*, Marcial Pons, 17.ª ed., Madrid.
- Parrado, S. (2005): *Lecciones UNED. Tema 3. La evolución histórica de la Función pública*, mimeografiado.
- Peters, B.G. (1989): *The politics of bureaucracy*, Longman, Nueva York, 3.ª edición.
- Peters, B.G. y Pierre, J. (2003): *Handbook of Public Administration*, Sage, Londres.

- Pollit, C. y Bouckaert, G. (2000): *Public management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Puig, T. (2000): *Marketing de servicios municipales*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona.
- Recascino, L. (2004) «Bureaucratic Posture: On the Need for a Composite Theory of Bureaucratic Behavior», *Public Administration Review*, vol. 64, pp. 669-680.
- Rigby, D. (1993): «The secret history of reengineering», *Planning Review*, abril.
- Román, L. (2001): «La cultura organizativa y la ética pública», en Oliás de Lima, B. (coordinadora): *La nueva gestión pública*, Pearson Educación, S.A., Madrid.
- Sánchez Morón, M. (2004): *Derecho de la Función pública*, Editorial Tecnos, 4.ª ed., Madrid.
- Silvestre, E. (2000): «El rediseño de procedimientos administrativos», en Arenilla, M. (director): *El proceso de modernización en la Administración Pública. El caso de La Rioja*, Gobierno de La Rioja, Logroño.
- Stratton, M. (2001): «Challenges for Public Sector Human Resources Management: Competitive Recruitment & Retention Strategies in a Challenging & Dynamic Labor Market», *Rockefeller College Review Working Papers Series Issue*, 1, n.º 1, Working Paper # 01-106-01.
- Villoria, M. (2002): *Ética pública y corrupción, curso de ética administrativa*, Tecnos, Madrid.

Abstract

This article examines the applicability of the Human Resources Management models to Public Administration. Therefore, it first explores theoretical arguments about the Civil Service exceptionality resulting from the administrators-politicians interaction which makes it compulsory to study within a different conceptual framework of that used to analyse the private sector. Then it focuses on the Human Resources management common problems encountered, and answers given to them, by public administrations. After dealing with the convergence of different Civil Service national systems, the article concludes with a discussion of the new, an not so new, trends in managing public human resources that illustrate the lack of explanatory capacity of the Civil Service models.

Key words: Human Resources, Public Administration, Civil Service models, Governance.

JEL Classification: H83.