LA FUNCIÓN DE PERSONAL EN LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS: APROXIMACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN DE LA XUNTA DE GALICIA[1]

Ramón Bouzas Lorenzo
Oscar Briones Gamarra
Naica Rodríguez García

Universidade de Santiago de Compostela

En el marco de la Administración Pública española son escasos los estudios realizados sobre el compromiso que los responsables de personal mantienen con las funciones relacionadas con la gestión de recursos humanos. Con la pretensión de contribuir modestamente a paliar la laguna que evidencia esta materia, el presente trabajo, centrado en el caso particular de la Administración de la Xunta de Galicia y en el contexto de la ejecución de su proyecto de modernización, constituye la síntesis de la primera etapa de desarrollo de una investigación en la que se analiza el grado de conocimiento y aplicación de las modernas técnicas de gestión de recursos humanos y el nivel de adaptación que ante estas innovaciones exhiben los responsables de las unidades de personal pertenecientes a la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia.

***Palabras clave**: Administración pública, autonomías, gestión, recursos humanos.*

In the context of the Spanish Public Administration there have been few studies of those responsible for personnel and their involvement with functions related to human resources management. The aim of this article is to mitigate this lack of research by examining the administration of the Xunta de Galicia during the implementation of its modernisation program. This article is a synthesis of the initial phase of a research project that analyses the level of understanding and application of current human resources management techniques and the level of adaptation to these innovations by those who head personnel units in the administration of the Autonomous Community of Galicia.

***Key words**: Public administration, autonomous governements, management, human resources*

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad estamos asistiendo a una transformación de numerosas prácticas de gestión en las Administraciones Públicas que, con mayor o menor éxito, se enraízan en la difusión durante la década de los ochenta de los denominados programas de modernización. Sin duda, una de las actividades organizativas en las que se han producido mayores cambios en los últimos años ha sido la de la dirección de recursos humanos y ello se debe, sobre todo, a la incorporación de diversas técnicas de gestión que han venido envueltas en la atmósfera del reconocimiento, cada vez más compartido, de la dirección de personas como un factor decisivo y diferencial que puede garantizar el éxito de una organización.

Como ocurre con otras muchas ideas que en el mundo de la gestión se tienden a dar por sentadas y, por tanto, se revisten de un cierto carácter de incuestionabilidad y se difunden apoyadas en actitudes oportunistas, muchas

veces alejadas del adecuado ejercicio de racionalidad que debería constituir su razón de ser y verdadera legitimación, el discurso sobre la importancia de la gestión de recursos humanos -que cuenta con una extensa nómina de teóricos pero escasos practicantes[2]- es, afortunadamente, en la actualidad, algo más que retórica, como lo demuestran algunas destacadas investigaciones realizadas desde finales de la década de los ochenta: Barney (1991); Schuler y Huber (1991); Ichniowski, Shaw y Prennuski (1993); Macy y Izumi (1993); Huselid (1995); Koch y McGrath (1996); Flood y Olian (1995); Hage y Atler (1993)[3].

No es objetivo de este trabajo ahondar en el análisis de cada una las contribuciones realizadas hasta la fecha, especialmente, cuando autores más reconocidos ya lo han hecho con mayor profundidad y acierto (González y De Elena, 1998; González, 1999), sino aportar un punto más de referencia para analizar el estadio de evolución de la función de personal en las Administraciones de las Comunidades Autónomas y comprobar, en concreto, los efectos que los programas de modernización han surtido en las prácticas de gestión de recursos humanos. En este sentido, en el momento de iniciar el estudio que aquí se expone nos formulamos algunas preguntas: ¿han repercutido los programas de modernización de las Administraciones Autonómicas en la gestión de sus recursos humanos?; ¿evidencia la actitud de los responsables de personal algún tipo de cambio hacia la dirección y la gestión respecto a épocas precedentes?; ¿hasta qué punto el esfuerzo que las Administraciones están realizando en la implantación de nuevas técnicas de gestión es un reflejo de la existencia de una adecuada política de recursos humanos?

Para responder a estas y otras cuestiones y animados por el estímulo que representaba el hecho de que los resultados que se habrían de obtener, además de contribuir a determinar la influencia de los procesos de modernización en su gestión, podrían resultar enormemente novedosos e informativos a la hora de detectar fortalezas y debilidades en la función de personal, tras realizar una revisión bibliográfica de la producción acumulada en los últimos años en torno al particular[4], diseñamos un plan de estudio cuya dimensión empírica se centraría en el caso de la Administración de la Xunta de Galicia. La investigación, aunque teóricamente se ha basado en el modelo de dirección de recursos humanos diseñado por Schuler y Huber (1991, p. 9) y en la descripción del contenido de las funciones de recursos humanos de Byars y Rue (1991), y metodológicamente se ha inspirado en la investigación sobre la auditoría del sistema humano elaborada por Díaz de Quijano (1997), sufrió cambios necesarios en su adaptación al ámbito público[5].

En función del marco teórico referido y teniendo en cuenta su aplicación inicial a la Administración de la Xunta de Galicia, se proyectó una secuencia de trabajo dividida en tres fases[6]: en la primera, a través del empleo de un cuestionario, se plantea como objetivo el estudio del perfil profesiográfico y contenido del puesto del responsable de personal, profundizando en el examen de su ámbito de competencias y en el tipo de prácticas de gestión habitualmente empleadas desde su posición tecnoestructural, haciendo especial hincapié en el estudio de opinión de los encuestados sobre el impacto de las técnicas introducidas a través de los programas de modernización; en la segunda fase, por medio de la combinación de diversas técnicas (grupo de discusión; entrevista semiestructurada y cuestionario) aplicadas a actores pertenecientes a diferentes niveles (político; profesional intermedio y operativo[7]) se fija como meta el análisis del entorno interno y externo de las unidades responsables de la función de recursos humanos; y, por último, durante la tercera fase, a partir de la definición en la etapa precedente de un instrumento de diagnóstico, adecuadamente validado, se pretende extender el objeto de estudio a aquellas Comunidades Autónomas en las que se hayan ejecutado programas de modernización.

En definitiva, el desarrollo del presente proyecto está guiado tanto por la oportunidad de poder diagnosticar la actitud directiva y el grado de aplicación de las técnicas introducidas en las Administraciones Autonómicas a través de los programas de modernización y en el marco del desarrollo de nuevas competencias en la gestión de recursos humanos, como por la posibilidad igualmente sugestiva de obtener a corto plazo un instrumento de auditoría de fiabilidad contrastada.

2. EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA DE GALICIA

Para contextualizar la investigación en curso debe tenerse en cuenta que la evolución de la función de personal en la Administración de la

Comunidad Autónoma de Galicia, desde su nacimiento en enero 1982 hasta la actualidad, evidencia claramente la existencia de dos etapas bien diferenciadas (Bouzas, 1999) (*vid*. tabla 1).

Durante la primera, de 1982 a 1987, las intervenciones en la función de personal estuvieron condicionadas por la necesidad de asumir a muy corto plazo los efectivos procedentes de otras Administraciones -fundamentalmente de la Central-, hecho que favoreció indirectamente -como en otras Comunidades Autónomas-, la asunción del modelo normativo estatal[8] y el abandono transitorio de la elaboración de una normativa de función pública propia dentro de los márgenes que permitían la Constitución y el propio Estatuto de Autonomía. Además, el escenario de esta primera etapa se caracterizo por la proliferación de dificultades nacidas de las especiales circunstancias que concurrían en la fase de desarrollo inicial en la que se encontraba la Xunta de Galicia: conflictividad suscitada por la integración en la estructura organizativa del personal proveniente de la Administración Central (desmotivación por traslado y desconfianza de la carrera profesional); incorporación por orden judicial de varios colectivos vinculados con diversos proyectos preautonómicos; necesidad de reclutar directamente un contingente de personas que provisionalmente paliase la falta de recursos que existía en algunas materias pendientes de una ampliación de medios; y, por último, el traslado interno del personal, primero, desde las primitivas sedes de los departamentos (repartidas en diversas ciudades) hacia Santiago de Compostela, y, posteriormente, por su reubicación definitiva en 1985 en las actuales dependencias de los servicios centrales en San Caetano (Santiago de Compostela).

La segunda etapa, desde 1988 hasta la actualidad, se inicia con la promulgación de la Ley 4/88, de Función Pública de Galicia, lo que supuso el punto de partida del desarrollo de toda la normativa autonómica necesaria para regular las principales facetas relacionadas con la función de personal (selección de personal, estructura, puestos, planificación de carreras, negociación colectiva, etc.) y la oportunidad para que, dentro de los márgenes permitidos por el marco estatal de regulación del funcionariado, se comenzasen a introducir técnicas propias de gestión. En este contexto se realizan enormes avances: regulación de la Comisión de Personal; composición del *Consello Galego da Función Pública*; aprobación, a principios de 1989, del primer Convenio Colectivo Único para el personal laboral; aprobación de la Ley 10/89, por la que se modificaba la Ley 4/87, de creación de la *Escola Galega de Administración Pública*; o la fijación de los criterios generales, las instrucciones de cumplimentación y el modelo para la elaboración de las primeras Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT) de la Comunidad Autónoma.

En este orden de cosas, dentro del período que acabamos de destacar como segunda etapa, se inicia en 1990 el proceso de modernización, de especial trascendencia para la situación de los recursos humanos[9].

En relación con ese particular, como en otros casos precedentes, el programa de modernización se distinguió desde el primer momento por intentar infundir diversos cambios en la función de personal que permitirían replantear el sentido de las unidades relacionadas con esa materia, fomentando entre sus dirigentes una actitud más proactiva y orientada hacia la óptimización de costes así como al desarrollo de algunas técnicas avanzadas, sin abandonar las necesarias tareas de administración de recursos humanos que tradicionalmente se llevaban a cabo.

Sin cuestionar los efectos que potencialmente podrían haber suscitado los procesos de modernización y los de reforma administrativa[10], conceptos a menudo utilizados indistintamente por quienes han tenido la oportunidad de promover cambios en diversas Administraciones, se puede considerar que el proyecto de cambio organizativo impulsado desde 1990 en el ámbito de la Administración Autonómica de Galicia ha discurrido hasta la actualidad a través, fundamentalmente, de las siguientes intervenciones[11]:

a. Regularización de la Función Pública

En el marco del complejo proceso final de traspaso de los empleados públicos y servicios necesarios para ejecutar las competencias autonómicas procedentes primordialmente de la Administración Central, la regularización de la función pública llevada a cabo por la Dirección General de la Función Pública (Bouzada, 1997) de la Xunta de Galicia, se ha materializado en dos direcciones (Bouzada, 1993: 92; Xunta, 1997): primero, en el desarrollo de una legislación propia de función pública para Galicia[13]; y, en segundo lugar, en la normalización del

RANGO	MATERIA	82-85	86-89	90-93	94-97	Total
Ley	Función Pública	0	1	2	1	4
	Creación Escalas Personal	0	1	2	0	3
	Creación-Organización EGAP	1	1	0	0	2
	TOTAL	1	3	4	1	9
Decreto	Régimen jurídico/gestión personal	2	0	5	7	14
	Creación staff control personal	1	3	2	3	9
	Reclutamiento/Selección	0	1	8	9	18
	Integración/orientación/escalas	0	1	15	15	31
	Dirección	0	0	1	2	3
	Formación	0	0	3	0	3
	Diseño/ejecución evaluación rendimiento	0	0	0	1	1
	Retribución	0	3	3	3	9
	Salud laboral	0	0	1	1	2
	Representación/negociación colectiva	0	0	0	0	0
	TOTAL	3	8	38	41	90
Orden	Régimen jurídico/gestión personal	0	3	1	9	13
	Creación staff control personal	0	2	0	0	2
	Reclutamiento/Selección	0	2	2	1	5
	Integración/orientación/escalas	1	6	5	11	23
	Dirección	0	0	1	3	4
	Formación	0	0	2	1	3
	Diseño/ejecución evaluación rendimiento	0	0	0	1	1
	Retribución	0	0	2	8	10
	Salud laboral	0	0	0	0	0
	Representación/negociación colectiva	0	1	5	5	11
	TOTAL	1	14	18	39	72
Resol.	Acuerdos ACE-Xunta-OO. Sindicales	0	8	7	22	37
TOTAL		5	33	67	103	208

Tabla 1: *Producción Normativa Relacionada con la Gestión de Recursos Humanos en la Administración de la Xunta de Galicia durante el Período 1982-1997*. Fuente: R.Bouzas Lorenzo, 1999.

personal al servicio de la Xunta, cuyos principales puntos de apoyo han sido: la preparación regular, desde 1991, de unas relaciones de puestos de trabajo (RPT's); la convocatoria y resolución de varios concursos generales de traslados para los funcionarios de carrera; la elaboración de ofertas de empleo público; la sucesiva convocatoria de procesos de concurso-oposición para el acceso a la condición de funcionarios (en cumplimiento del artículo 29 de la Ley de Función Pública de Galicia); y la convocatoria de cursos para la obtención del diploma de directivo, necesario para acceder a los puestos de libre designación.

b. Sistema de gestión de procedimientos administrativos (SGPA)[14]

El SGPA ha tenido como objetivo la dotación de una plataforma informática que permitiría resolver de un modo eficaz, racional y homogéneo las tareas de gestión y seguimiento de los procedimientos administrativos. En esta línea, ha implicado actuaciones en aspectos como: la identificación y racionalización de los procedimientos administrativos, la definición y adquisición de la plataforma informática global de la Xunta de Galicia o la formación del personal. El ámbito del sistema ha abarcado todos los departamentos de esta Administración, así como todas las delegaciones provinciales de los mismos, mientras que su alcance en términos de funcionamiento se ha circunscrito a todos los procedimientos seguidos por instancia de parte.

A través de la implantación del sistema[15], se ha pretendido conseguir, fundamentalmente, que el administrado conozca en cualquier momento la situación en que se encuentra su expediente, que se agilice su tramitación y que se pueda controlar la carga real de trabajo de cada unidad administrativa (Bouzada, 1993: 95-96; Xunta de Galicia, 1997).

c. Aproximación de la información al ciudadano

La pretensión de aproximar la Administración al ciudadano ha requerido la organización de una red informativa articulada en torno a un conjunto de oficinas de información administrativa y atención al ciudadano; la instalación de puntos de autoservicio a través de terminales informáticos; un servicio de información telefónico; un servicio de envío periódico de cartas conteniendo información sobre expedientes y la apertura de un acceso a través de Internet (Xunta de Galicia, 1997).

d. Refundición o codificación normativa

En buena medida, la refundición normativa, cuya ejecución ha correspondido especialmente a la Asesoría Jurídica General (Bouzada, 1997), surgió al hilo de la tendencia simplificadora de las normativas y los reglamentos administrativos practicada en los países del entorno (OCDE, 1997), y como solución a los problemas de lentitud e ineficacia que tradicionalmente han constituido uno de los grandes *handicaps* de la Administración Pública frente a la privada. En este sentido, las actuaciones que han conducido a la reducción, en un 40%, de las normas preexistentes -estrictamente jurídicas- se han derivado (Xunta de Galicia, 1997; Alvarellos, 1994: 14-16) de una labor de recopilación y actualización, y de su posterior centralización en una unidad que facilita su compilación anual mediante la publicación de repertorios de normativa vigente en cada sector de Administración Pública Autonómica.

e. Formación del funcionariado

La política de formación continua[16], potenciada primordialmente desde 1991, ha tenido en la *Escola Galega de Administración Pública* su principal referente. Desde esta institución se ha impartido formación al personal de la Comunidad Autónoma a través de conferencias, jornadas o, más específicamente, mediante cursos de reciclaje, destinados, en general, al aprendizaje de nuevas técnicas de gestión, a la difusión del empleo de recursos informáticos y a la preparación de los futuros aspirantes a puestos de dirección o de inspección de Servicios. Asimismo, la actividad formadora promovida desde la EGAP también se ha orientado a la preparación de los candidatos que han participado en la realización de las pruebas selectivas para el acceso a la Administración Autonómica.

f. Evaluación del rendimiento

Las líneas maestras del diseño del sistema de evaluación del rendimiento aplicado en la Administración Autonómica de Galicia vienen expresadas en el artículo 63 bis de la Ley 3/95, de 10 de abril, de modificación de la Ley de

Función Pública de Galicia. Según lo contenido en éste[17], es objeto de evaluación (a priori, cuantitativa y cualitativa) el trabajo realizado por todas las unidades con nivel de Subdirección General y Jefatura de Servicio, así como aquellas de niveles inferiores que prestan servicios diferenciados. La valoración, realizada por una Comisión creada a tal efecto, establecería una medición del trabajo de las unidades en función de criterios de eficiencia, capacidad organizativa y de innovaciones introducidas. Finalmente, la Ley prevé la posible aplicación de los resultados obtenidos para la valoración de los puestos de trabajo y para la aplicación del complemento de productividad[18].

Las finalidades que se persiguen a través del programa de evaluación del rendimiento son (Xunta de Galicia, 1995: 1997)[19]: la búsqueda de eficiencia a través del conocimiento del coste social creado por cada unidad administrativa y los costes utilizados para producirlo (es decir el establecimiento de un sistema objetivo de evaluación de productividad)[20]; el incremento de la motivación del personal de la unidad para mejorar el desempeño y el trabajo, así como el espíritu de cooperación (Bouzada, 1994); la oferta de un instrumento de apoyo a la gestión de la propia unidad; la necesidad de comparar el rendimiento de las unidades que realizan un trabajo homogéneo; la detección de problemas organizativos o funcionales que es necesario corregir (Decreto 115/1997); el establecimiento de un vehículo que favorezca el cambio organizativo; y la disposición de una base objetiva para fundamentar, cuando proceda, la movilidad funcional y la aplicación de un sistema de incentivos económicos (Bouzada, 1994).

g. Racionalización de procedimientos administrativos

Esta intervención, estrechamente vinculada con el desarrollo del SGPA, se concibió con el objetivo de analizar el flujo y trámites de los procedimientos administrativos, para actuar sobre la estructura de la organización y racionalizar el trabajo. A través de la identificación del procedimiento, de su análisis funcional, de su depuración, de su normalización y de su informatización integral (Bastos,1994:87), se ha pretendido mejorar la calidad de la gestión administrativa e incrementar la productividad aumentando, en definitiva, la satisfacción del ciudadano.

En lo que respecta a la ejecución hasta la actualidad del programa de modernización de la Administración Autonómica de Galicia, conviene recordar que en un primer momento los dos grandes campos declarados de actuación estratégica fueron: por un lado, la reducción de la politización de la Administración; y, por otro, la eliminación de problemas de arraigo tradicional como la rutina, el burocratismo y el alejamiento de los administrados. Respecto al primer aspecto, el proyecto preveía fundamentalmente la introducción de medidas legislativas, actuando en el desarrollo de la legislación funcionarial general, así como en la provisión de plazas o en la estructura de la carrera administrativa y la profesionalización de la Administración; respecto al segundo aspecto, se pretendía mediante la racionalización, la simplificación y la informatización de los procedimientos de la Xunta de Galicia, alcanzar los objetivos finales de acercamiento al administrado, simplificación de trámites, control de eficacia de los procedimientos, normalización de los mismos, así como la agilización de la transmisión de documentos, la desconcentración administrativa y la mejora de la accesibilidad a la información[21] (Rodríguez, 1992:13)[22].

Alejada en cierta medida de esta declaración de intenciones, la imagen de la reforma administrativa que desde un primer momento se ha pretendido dar -al menos, mediáticamente-, se ha basado, casi exclusivamente, en la adaptación de la Administración a las nuevas tecnologías y en la racionalización y simplificación de los procedimientos[23]. Para esclarecer, entre otros aspectos, hasta qué punto las técnicas implantadas desde 1991 dentro del programa de modernización se fueron convirtiendo en una realidad y comenzaron a gozar de aceptación entre el personal y con el fin adicional de determinar el avance producido en el fomento de una verdadera gestión de recursos humanos, se procedió al desarrollo de la primera fase de la presente investigación, cuyos resultados se comentan seguidamente.

3. LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA PRÁCTICA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

En primer lugar, a modo de reseña metodológica, como ya se ha indicado previamente, para la consecución de los datos pertenecientes

a la primera fase de la investigación que aquí se expone se optó por emplear el cuestionario por sus características de instrumento de bajo coste, administración sencilla y enorme capacidad para la obtención formal de gran cantidad de información. La elaboración del cuestionario siguió la secuencia tradicional basada en la definición de puntos de información, redacción y formulación de las preguntas, así como la elaboración de unas instrucciones para su administración. Asimismo, respetando su sentido genuino y con el convencimiento de que la presencia de un entrevistador que reproduciría verbalmente las preguntas podría evitar aquellas fuentes de error que derivan de la interpretación y comprensión de las cuestiones que se formulan, propiciando la precisión de las respuestas que se emiten, el instrumento fue aplicado por los mismos miembros del equipo de investigación, previo consenso sobre la estrategia a seguir, así como sobre el modo de clarificar el sentido de las preguntas a los encuestados en el caso en que éstos lo requiriesen.

El cuestionario definitivo constó de dos partes: en la primera (preguntas 1 a 20; 26,3% del total) se planteó un estudio centrado en el perfil profesiográfico (edad, grupo; nivel; formación superior; formación específica; carrera profesional) de los responsables de unidades de personal (preguntas 1 a 14) y en su autopercepción del cargo desempeñado (preguntas 15 a 18); asimismo, se consideró útil incluir en esta primera parte dos preguntas en torno al nivel de satisfacción en el puesto (19 y 20); en la segunda parte (preguntas 21 a 76; 73,6% del total)-, se examinó propiamente la práctica de recursos humanos dentro del contexto de la Administración Autonómica de Galicia en relación con los diversos aspectos que se indican en la tabla 2.

Dimensiones de estudio	**Ubicación de items en cuestionario**
– Motivación - Formación	42; 43; 44; 45; 46
– Análisis de puestos de trabajo	47; 48; 49; 50; 51
– Selección, orientación y acogida	27; 28; 39; 30
– Evaluación del rendimiento	31; 32; 38; 39
– Mantenimiento de sistemas de información	58; 59; 60; 61
– Concepción de la función RR.HH. en el ámbito público	21; 22; 23
– Percepción de los RR.HH. en el marco de la modernización	24; 25; 26
– Previsión de necesidades	33; 34; 35
– Conflictividad laboral	62; 63; 64
– Desarrollo de liderazgo	52; 53; 54
– Comunicación	55; 56; 57
– Diseño de planes y de políticas de gestión de RR.HH	70; 71; 72
– Relación con las fuerzas sindicales	65; 66; 67
– Análisis de clima	40; 41;
– Seguridad e Higiene	68; 69
– Diseño programas desarrollo estructural	36; 37

Tabla 2: *Actividades y funciones de recursos humanos analizadas y ubicación de los ítems correspondientes en el cuestionario propuesto*. Elaboración propia.

La elaboración del cuestionario transcurrió por las etapas indicadas en la tabla 3 y en su aplicación se ajustó al ámbito de la Comunidad Autónoma y a un universo compuesto por directivos con competencia sobre el personal de los departamentos y organismos autónomos de la Xunta de Galicia.

1. Revisión teórica: examen de los modelos aplicados por otros grupos de investigación
2. Elección del universo
3. Análisis de las responsabilidades asignadas a las unidades de personal en la Administración de la Xunta de Galicia
4. Elaboración de temas de interés
5. Entrevista semiestructurada con responsables de personal y representantes sindicales según guión extraído de la etapa 3
6. Elaboración del cuestionario (borrador)
7. Ronda de consultas: responsables personal Xunta; representantes sindicales; consultores.
8. Elaboración definitiva del cuestionario.
9. Preparación ficha técnica.
10. Período de encuesta (07/06/99-07/07/99)
11. Procesamiento de datos (08/07/99-28/07/99)
    – Elaboración del libro de códigos y finalización ficha técnica
    – Procesamiento de datos y cruce de variables
12. Interpretación de resultados y elaboración de conclusiones (29/07/99-15/08/99)

Tabla 3: *Proceso de elaboración, aplicación y procesamiento de datos*. Fuente: Elaboración propia.

Tras aplicar el cuestionario y recopilar los datos de las entrevistas realizadas, se obtuvieron los resultados que a continuación se exponen.

Estudio del perfil profesiográfico

Los entrevistados se ajustaban al siguiente perfil: respecto a la estructura de sexo y edad, se dividían entre un 62,5% de hombres y un 37,5% de mujeres y el 68,8% se situaba en la franja de 30 a 41 años; en relación con los estudios que hasta entonces habían realizado, los titulados superiores (licenciatura, 68,8%; ingeniería técnica, 6,3%) sumaban el porcentaje más elevado, junto con un 25% de individuos que habían alcanzado la diplomatura universitaria (25%). La carrera más común era la de derecho (56,3%), seguida por la de graduado social y relaciones laborales (18,8%) y, en menor medida (24,9%) por diversas carreras como económicas, ingeniería, psicología e, incluso, enfermería.

Respecto a la carrera profesional que habían seguido, antes de estar vinculados a la Administración de la Xunta, el 75% habían trabado en otras Administraciones Públicas (central, 56,3% y local, 18,8%). En relación con su vínculo con la Xunta de Galicia, la mayoría de ellos llevaba más de 5 años trabajando en la Administración Autonómica gallega (87,6%) y, entre éstos, el 56,3% ya había trabajado para ella durante más de 10 años.

En lo que atañe a la ocupación del puesto de responsable de recursos humanos, la mitad llevaba más de 5 años desempeñándolo y el

25% llevaba menos de 2 años. Aunque habían ocupado con anterioridad otras jefaturas en la Administración responsabilizadas del personal (56,3%), no tenían experiencias previas en empresas ni del sector público (68,8%) ni del sector privado (81,3%) en unidades encargadas de la función de recursos humanos.

En cuanto a la formación que poseían en el campo de los recursos humanos, el 68,8% declaraba haber realizado cursos de esa especialidad. Sin embargo, los que realizaban tal afirmación asociaban la especialización con la obtención del diploma de directivo (43,75%), con la excepción de un 31,25% que, además, había cursado estudios de relaciones laborales y un 6,25% que había recibido formación en normativa laboral, régimen de la seguridad social, contratación de personal y un curso genérico de personal al servicio de las Administraciones Públicas. En otras palabras, la especialización en aspectos directamente relacionados con la gestión de recursos humanos era prácticamente inapreciable.

En lo concerniente al contenido del trabajo que desarrollaban, la totalidad de los encuestados declaraba distribuir su jornada habitual en el desempeño de las siguientes tareas:

- Tramitación de expedientes administrativos relativos al personal funcionario y laboral dependiente del departamento: licencias, permisos, vacaciones, etc.
- Programación de necesidades y contratación
- Control de asistencia, absentismo, bajas, etc.
- Gestión de nóminas, reclamaciones y recursos
- Mantenimiento de reuniones con el personal
- Elaboración y actualización de las RPT's

De modo más eventual, a la carga habitual se añadía una especial dedicación a la elaboración y actualización de las relaciones de puestos de trabajo o a la programación de actividades de formación continua.

Al margen de las responsabilidades contenidas en el desempeño de su puesto, la mayoría de los encuestados (56,3%) consideraba que la jefatura de personal debería prestar más atención a la planificación de la formación o a la planificación de plantillas, aunque señalaban que la normativa vigente en el momento condicionaba enormemente el trabajo de sus unidades y, por consiguiente, la posibilidad de poner en práctica otras actividades.

Por último, casi todos (93,8%) declaraban sentirse bastante o muy satisfechos en su puesto.

Actitud y práctica de recursos humanos

Respecto a la actitud hacia la función de recursos humanos, tras proporcionar a los encuestados un listado de 24 actividades relacionadas con la función de recursos humanos (gestión de recursos humanos), en las que se intercalaban tareas más vinculadas con las relaciones laborales (administración de recursos humanos), los consultados destacaron como más importantes las siguientes[24]:

- Realización de análisis de puestos de trabajo (68,8%)
- Previsión de necesidades de recursos humanos (68,8%)
- Desarrollo del trabajo en equipo (68,8%)
- Asistencia a los empleados en problemas que influyen en su actividad laboral (62,5%)
- Mantenimiento del sistema de información sobre RR.HH (56,3%)
- Mantenimiento de relaciones con las fuerzas sindicales (56,3%)

a. Realización de análisis de puestos de trabajo
b. Previsión de necesidades de recursos humanos
c. Diseño de planes y políticas de gestión de RR.HH.
d. Programación y participación en los procesos de reclutamiento y selección
e. Realización de actividades de orientación y acogida de los empleados
f. Diseño de programas de desarrollo organizativo
g. Ayuda a los empleados en el desarrollo de sus planes de carrera
h. Asistencia a los empleados en problemas que influyen en su actividad laboral
i. Planificación de actividades de formación
j. Control de inversión y gasto en el contingente de recursos humanos.
k. Acciones de desarrollo del liderazgo y habilidades directivas
l. Desarrollo del trabajo en equipo
m. Evaluación del desempeño y rendimiento
n. Control de nóminas y seguridad social
o. Diseño de programas de motivación
p. Relación con las fuerzas sindicales
q. Intervención en problemas disciplinarios
r. Análisis de clima
s. Realización de estudios sobre la plantilla: puntualidad; absentismo; accidentabilidad; bajas
t. Diseño y aplicación de programas de seguridad e higiene.
u. Diseño y mantenimiento del sistema de información sobre RR.HH.
v. Negociación de convenios
w. Diseño y análisis del sistema de comunicación
x. Análisis de la cultura organizativa

Tabla 4: *Listado de tareas relacionadas con la función de recursos humanos*. Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta a la Influencia del proceso de modernización administrativa en la gestión de RRHH, el 75% consideraba que, en líneas generales, el proceso de modernización había influido en las tareas que llevaba a cabo su unidad. En concreto, desde su perspectiva, los encuestados valoraban como muy influyente (56,3%) la racionalización de procedimientos y situaban en un punto intermedio, entre una influencia media y elevada, el desarrollo de las relaciones de puestos de trabajo (RPT) (81,3%); el dimensionamiento de plantillas (81,3%); la normalización documental (75%); la refundición normativa (68,8%); las intervenciones tendentes a mejorar la atención al ciudadano (68,8%) y la regularización de la función pública (68,8%). La valoración de la influencia del proceso de informatización (SGPA), la del perfeccionamiento de habilidades directivas, así como el Servicio de Respuesta Inmediata resultó muy variable entre los encuestados, situándose, en líneas generales, en un punto medio[25]. En el

lado negativo (entre 0 y 2 puntos en una escala de influencia de 0 a 5), valoraron (75%) el impacto en la gestión de RRHH de la formación -en concreto, las actividad de la *Escola Galega de Administración Pública* (EGAP)-, así como el proceso de evaluación del rendimiento.

En lo que atañe a la valoración de algunas de las unidades encargadas de supervisar buena parte de las acciones emprendidas en el marco de la modernización, los encuestados valoraron entre regular y muy aceptable en un 75% la actividad que la Dirección General de la Función Pública había realizado en relación con la función de recursos humanos; la de la Inspección General de Servicios era considerada regular por el 56,3% (el resto de los consultados se posicionó con igual peso -18,3%- entre una valoración negativa y positiva)[26]; y, por último, en consonancia con la opinión dada en la cuestión sobre la influencia del proceso de modernización, la valoración de la Dirección General de Sistemas Informáticos volvió a ser muy variable entre los encuestados: los que no valoraron su actividad -considerando casi siempre que disponían de sistemas informáticos propios o que desconocían su impacto- alcanzaron el 37,5%; de los que respondieron, el 31,3% la valoró entre muy deficiente e insuficiente y un 12,6% entre muy aceptable y excelente.

a) Análisis de Puestos

El 81,3% afirma que su unidad realizaba algún tipo de análisis de puestos -casi siempre, al menos, una vez al año- con el propósito de realizar una previsión de necesidades, cumplimentar las relaciones de puestos de trabajo (RPT), ajustar la plantilla o analizar la carga de trabajo.

En relación con este tipo de prácticas, el 62,75% valora insuficientemente o de modo nulo el margen de autonomía que dentro de su ámbito de competencia, tienen para hacer realidad los cambios que considera necesarios en relación con la distribución de puestos.

b) Procesos de selección, orientación y acogida

En general, los sujetos consultados declaran sentirse satisfechos (62,5%) con la participación de su unidad en los procesos relacionados con la incorporación de personal a la Administración Pública. Sin embargo, considerando el momento de integración de nuevos empleados, la totalidad declara que no se dispone, en absoluto, de programas de acogida y orientación interna[27] para empleados que se incorporan a cualquier unidad de su departamento por traslado o por razón de ingreso en la Administración, y el 75% cree, en concreto, que el servicio de personal no es la unidad responsable de clarificarle a los empleados de cada consellería los objetivos de su trabajo. Reconocen (59,6%), no obstante, que el grado de instrucción que los empleados reciben sobre los cometidos de su puesto es regular o suficiente.

c) Previsión de necesidades

El 87,5% declara que su unidad contribuye a realizar algún tipo de previsión de necesidades de recursos humanos dentro del ámbito de su consellería. Éstas suelen realizarse una o más veces al año en el 75% de los casos y sus responsables se sienten satisfechos en un 87,5% con la participación de su unidad en la elaboración de estas previsiones.

d) Desarrollo de la Estructura Organizativa

Algo más de la mitad de los encuestados (56,3%) afirma que su servicio participa en actividades relacionadas con la articulación y la administración de la estructura organizativa de su departamento. En esos casos, la participación se relaciona con la elaboración de las RPT's, de los decretos de reestructuración de cada departamento, o con la previsión de necesidades.

e) Análisis de clima y motivación

Las prácticas de análisis de clima, así como la ejecución de programas de motivación son prácticamente inexistentes[28]: el 87,5% manifiesta que, al menos desde que ocupan el cargo, nunca se han realizado estudios sobre el ambiente de trabajo; igualmente, el 93,8% reconoce que nunca se han elaborado programas para ayudar a los empleados en el desarrollo de sus planes de carrera; el 75% afirma que tampoco se han realizado estudios sobre la satisfacción y motivación del personal en el desempeño de su trabajo; el 87,5% admite que en la actualidad no existe ningún plan de motivación del personal, aunque un 93,8% lo considera necesario en

el contexto administrativo en el trabaja. De existir un programa de motivación, entre los factores a los que se debería prestar más atención se encontrarían: las necesidades económicas; el enriquecimiento del trabajo; la adaptación persona-puesto; la mejora de la comunicación; las necesidades de formación (adaptación tecnológica); seguidos ya e un segundo plano por factores como la participación en la toma de decisiones y en los cambios organizativos y la planificación de carreras.

f) Formación

El 68,8% de los responsables de personal consideran deficitaria la formación del personal de la Administración Autonómica. Según ellos, este déficit se pone de manifiesto en la falta de adaptación de la formación a las tareas, y tiene su origen en la falta de experiencia y en la ineficiencia de los sistemas de selección empleados (oposiciones, primordialmente). Asimismo, identifican como una importante laguna formativa la falta de conocimientos de informática: en efecto, desde su propia experiencia o como resultado de la impresión que reciben de sus subordinados, se observa que la escasez o carencia de conocimientos de informática constituye uno de los motivos principales de preocupación e insatisfacción de los encuestados en el ejercicio de su cargo.

En cuanto a la política de formación, sólo el 12,5% de los encuestados afirma tener una impresión claramente favorable sobre la que en la actualidad aplica la Xunta de Galicia. El 53,3% la valora en un punto medio y el 31,3% se ubica en una posición de total desacuerdo. En esta línea, el 87,5% considera que en la actualidad los responsables de los servicios de personal están muy poco implicados en las labores de planificación de la formación de los empleados de sus respectivos departamentos.

En especial, sobre la formación de directivos, el 68,8% considera insuficiente la participación de los servicios de personal en la programación de la formación orientada al desarrollo de los directivos. Sobre el sistema empleado para formarlos, el 43,8% declara estar en desacuerdo; otro 37,5% no se decanta ni por una opinión favorable ni desfavorable y sólo el 12,5% afirma estar de acuerdo con ella. En relación con el particular, destacan como las principales habilidades que debería tener un directivo: el ejercicio del liderazgo; la posesión de dotes para la comunicación; la competencia y la experiencia; las habilidades para trabajar en equipo; y la capacidad de motivación.

En lo que respecta a la detección de necesidades de formación entre los empleados, existen tres grupos en los que se considera bastante o muy necesaria la formación: funcionarios de carrera y laborales temporales (56,3%) y laborales fijos (50,1%). En un punto intermedio se sitúa la necesidad de la formación del personal funcionario interino[29] y de los escasos contratados administrativos todavía existentes. En estos dos últimos grupos el porcentaje de los que optan por no contestar alcanza niveles significativos del 37,5% y 43,8%, respectivamente.

g) Comunicación

Tanto para la comunicación descendente como para la ascendente, los responsables de personal destacan el empleo de la entrevista personal y la reunión informativa como medios principales para comunicarse con el personal de su ámbito de competencia; mientras que, con un empleo más esporádico, se encuentran medios como la nota interna, la visita a las unidades y el tablón de anuncios.

En lo que atañe a los problemas que con mayor frecuencia plantean los empleados a los responsables de personal, abundan las cuestiones relativas a la participación en actividades de formación seguidos de los conflictos por desacuerdo con la carga de trabajo, problemas económicos, consultas de tipo jurídico y problemas con superiores; en menor medida, se ponen de manifiesto problemas con subordinados, problemas de salud, problemas con compañeros o cuestiones familiares.

h) Evaluación del rendimiento

El 87,5% considera entre bastante y muy necesaria la existencia en las Administraciones Públicas de sistemas de evaluación del rendimiento. No obstante, el 81,3% no está de acuerdo con el sistema empleado en la actualidad en la Xunta de Galicia; el 93,8% afirma que introduciría mejoras en el sistema[30], en general, tendentes a simplificarlo; a mejorar todos los indicadores, incluyendo, en particular, aspectos cualitativos; a ampliar la participación de las unidades en el funcionamiento del

sistema; a adaptar el sistema en su totalidad al contexto laboral de las Administraciones Públicas y a posibilitar una evaluación por comparación más homogénea en la que se pueda contrastar la actuación de unidades con contenido similar.

i) Relaciones sindicales y conflictividad laboral

En líneas generales, el 81,3% de los encuestados califica de comprometida a muy comprometida la actuación de las organizaciones sindicales en relación con la gestión de recursos humanos en el ámbito de su Administración Pública. Asimismo, el 68,8% considera que la presencia de las organizaciones sindicales favorece la actividad de la unidad de la que son responsables. Los encuestados consideran que la actividad de los sindicatos se vuelca más con el personal laboral fijo, laboral temporal, funcionarios interinos y, en menor medida, con los funcionarios de carrera. La valoración de la relación con los contratados administrativos no es significativa al alcanzar el 62,5 el porcentaje de quienes no contestan.

Respecto al grado de conflictividad que suscitan los diversos colectivos de empleados, los responsables de personal destacan al personal laboral fijo como más conflictivo, seguido por el laboral temporal, los contratados administrativos y en menor medida, y, por tanto, con menos conflictividad, los funcionarios interinos y los funcionarios de carrera; en cuanto a la conflictividad por grupos, y orden de mayor a menor conflictividad destacan los grupos D, E, C, B y A, entre los funcionarios, y los grupos IV, V, III, II y I, entre el personal laboral[31].

j) Seguridad e Higiene

El 43,8% de los consultados declara que en la actualidad se aplican programas de seguridad e higiene en el trabajo; el 25% reconoce que no, y el 31,3% no se expresa al respecto. En los casos en los que se afirma su existencia, el 62,5% señala que el servicio de personal no se implica en su elaboración[32].

k) Sistema de información de RRHH

Todos los encuestados declaran disponer (desde hace algo más de cuatro años) en sus unidades de algún tipo de sistema de almacenamiento de información sobre recursos humanos: todos lo consideran útil para sus necesidades y el 68,8% piensa que se utiliza a un nivel elevado de rendimiento.

l) Diseño de planes y política de RRHH

La encuestados se dividen a partes iguales entre aquellos que han participado o no, en su calidad de responsables del servicio de personal, en la elaboración de una política de gestión de recursos humanos, aunque la mayoría (56,3%) declara que no se dispone en la actualidad de ningún plan formal que guíe su gestión. En los casos en los que se confirma su existencia, se indica que su puesta en práctica se relaciona con la búsqueda de un incremento de la eficacia y eficiencia, con la adecuación de las plantillas a las necesidades, con la necesidad de racionalizar la función pública, personalizarla y modernizarla y, para finalizar, con el fin de regular y agilizar los procedimientos.

4. CONCLUSIONES

Los resultados logrados durante el procesamiento de los datos provenientes de los cuestionarios y las impresiones obtenidas en las entrevistas realizadas durante la aplicación del cuestionario permiten extraer las siguientes conclusiones:

a) En general, se detecta una gestión de recursos humanos empobrecida (reactiva) en la que se acentúan los aspectos relacionados con el mantenimiento básico del subsistema de personal, es decir, de administración de recursos humanos.

b) La preparación y experiencia del personal responsable de la función de recursos humanos mantiene coherencia con las características de la carga de trabajo existente en las unidades de personal. Sin embargo, un potencial enriquecimiento de tareas del cargo, acción que, a priori, no rechazarían sus ocupantes actuales, precisaría una formación más especializada en el área de recursos humanos, aspecto deficitario en la actualidad.

c) En relación con lo expresado en el punto anterior, existe un gran desconocimiento de la actividad del gestor de recursos humanos: curiosamente, la mayor parte de los encuestados identifican algunas actividades propias de la

gestión pública moderna de recursos humanos como tareas ajenas, exclusivas del sector privado. Se desconoce el alcance de las funciones que el gestor puede desarrollar y sus posibilidades en el ámbito público.

d) De las medidas más relacionados con la gestión de RRHH que la modernización administrativa ha puesto en marcha sólo el desarrollo de las RPT's parece contar con la aprobación de los responsables de personal. Las demás (formación, perfeccionamiento de habilidades directivas y evaluación del rendimiento) son percibidas negativamente, lo que, ante su futuro desarrollo, debería exigir un profundo debate sobre su programación y funcionamiento.

e) Existe la impresión generalizada de que la Inspección General de Servicios opera como una unidad de control, ajena e insensible a la actividad de las unidades. En concreto, los responsables de personal parecen reclamar una mayor atención y participación a la hora de poner en marcha cualquier mecanismo o instrumento de gestión que afecte al personal.

f) La mejora de la gestión de recursos humanos precisaría la consecución a corto plazo de una serie de objetivos:

- Elaboración, al margen de las necesidades impuestas por las RPT's de catálogos de puestos de trabajo en cada departamento.
- Redacción de un programa (manual) de acogida y orientación de nuevos empleados con validez para todos los departamentos.
- Realización de un análisis de clima y motivación en cada departamento.
- Diseño de programas de formación en el marco de cada departamento.
- Reconducción del sistema de evaluación del rendimiento.
- Mayor difusión de los programas de seguridad e higiene.
- Planteamiento de un programa de gestión de recursos humanos con alcance general que guíe buena parte de estas intervenciones.

NOTAS

1. Una versión preliminar de este texto fue presentada como ponencia ante el grupo de trabajo de gestión pública e innovación, perteneciente al IV Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración (Granada, Sep. - Oct. 1999). Los autores desean agradecer a los participantes de aquella reunión las sugerencias recibidas. Asimismo, desean manifestar su reconocimiento a los empleados de la Xunta de Galicia que colaboraron en esta investigación, así como al personal de la empresa Desarrollo Organizacional Galicia, por la supervisión metodológica.

2. Como acertadamente sostiene L.González Fernández al referirse a la dirección de RRHH (González, 1999, p. 127): «no hay revista científica o de divulgación, investigador o directivo, que no repitan una y otra vez que hoy en día la dirección de RRHH constituye uno de los elementos esenciales del éxito empresarial. Sin embargo, una lectura atenta y crítica de la actual dirección de recursos humanose puede llevarnos de un optimismo desbordante a un escepticismo paralizador. Escepticismo que se fundamentaría, tanto en las escasas propuestas teóricas, como en la separación entre las investigaciones sobre dirección de RRHH y las prácticas que desarrollan las empresas o las consultoras especializadas».

3. Las investigaciones basadas en la idea de potenciar los recursos humanos tienen un claro antecedente en los trabajos de M.E.Porter [*Competitive Strategy* (Nueva York: Free Press,1980) y P.Miller [«Strategic industrial relations and human resource management: distinction, definition and recognition», *Journal of Management Studies*, nº 4 (1987), 347-361] aunque el impulso definitivo lo han dado los autores encuadrados en la denominada teoría de los recursos y capacidades: C.K.Prahalad y G.Hamel [«The core competence of the corporation», *Harvard Business Review*, May-June (1990), 79-91]; R.M.Grant [«The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulations», *California Management Review*, nº 3 (1991), 114-135] y R.Hall [«The strategic analysis of intangible resources», Strategic Management Journal, Vol. 13 (1992), 135-144]. En general, desde el ámbito privado, todos estos autores proporcionan evidencias que ponen de manifiesto el modo en que la gestión de recursos humanos ofrece un enorme valor a las organizaciones en dimensiones como, por ejemplo: la búsqueda de calidad, el desarrollo del trabajo en equipo (Flood y Olian, 1995), la capacidad de adaptación al entorno o el incremento de eficiencia en determinados procesos de producción (Ichniowski; Shaw y Prennuski, 1993; Macy y Izumi, 1993).

4. Se revisaron algunas de las principales bases de datos de la especialidad de recusos humanos (HR Magazine; HR Systems Report; HRIN Daily Developments Database; Management Matters; Personnel Journal Index; The Human Resource Executive; Wilson Business Abstracts) durante los últimos cinco años, así como la revistas internacionales de mayor prestigio en esta campo (Human Resouce Management; Human Resource Planning; Journal of Human Resources; Public

Personnel Management) y se obtuvo un conjunto de referencias destacadas directamente relacionadas con el objeto de esta investigación, aunque, casi siempre, desde la experiencia acumulada en el sector privado. En lo que respecta a las Administraciones Públicas españolas, del vaciado realizado a partir de las más importantes publicaciones seriadas en los campos de recursos humanos y de administración y gestión pública, así como de las monografías publicadas en estas mismas áreas, se obtiene la impresión de que la producción centrada en las prácticas de dirección y gestión de recursos humanos es asombrosamente escasa y, en cambio, las contribuciones realizadas desde una perspectiva prescriptiva son mucho más abundantes. Probablemente, al margen de los comentarios que muchas de estas publicaciones realizan sobre esta temática o, desde un punto de vista empírico, sobre los resultados obtenidos tras la introducción de determinados instrumentos de gestión, en términos de prácticas de gestión específicamente relacionadas con los recursos humanos las referencias más relevantes son las que derivan de la publicación de los resultados obtenidos en los estudios de personal llevados a cabo al amparo del proyecto de modernización de la Administración central y, en menor medida, de las Administraciones autonómicas.

5. Su justificación requeriría una explicación más pormenorizada, pero, de forma breve, se puede afirmar que todas las referencias se sitúan dentro de una concepción estratégica de la gestión de RRHH. En primer lugar, en la línea seguida en trabajos precedentes (p. ej. Heneman, *et. al*., 1989), Schuler y Huber parten de la convicción de que la gestión adecuada de los RRHH resulta crítica y esencial en la búsqueda de la eficiencia de las organizaciones: según éstos, cualquier política de dirección de recursos y, por consiguiente, las funciones y actividades que implica (planificación, provisión, evaluación y compensación, desarrollo y mantenimiento) deben orientarse al logro de tres objetivos estratégicos: atraer futuros empleados; y retener y motivar a los actualmente disponibles. La consecución de estos objetivos, que a su vez repercutirá en el logro de objetivos estratégicos de los RRHH, como el aumento de la productividad, la mejora de la calidad de la vida laboral y el compromiso legal con los trabajadores, está, sin embargo, sometida a la influencia ejercida por un conjunto de factores externos (situación económica, mercado laboral, escenario demográfico, valores, leyes y competencia) e internos (objetivos y valores de la cúpula gerencial; cultura organizativa; tecnología; estructura; estrategia organizativa y tamaño) que es necesario controlar. Basándonos en este modelo, el listado de funciones de RRHH expuesto por Schuler y Huber ha sido completado con el modelo de Byars y Rue (planificación, reclutamiento y selección; desarrollo; remuneración; seguridad e higiene; relaciones laborales e investigación), aunque readaptado posteriormente al entorno de las Administraciones y a la Función Pública españolas a partir de la descripción de las dimensiones fundamentales de la gestión de RRHH en las Administraciones Públicas contenidas en el trabajo de Villoria y Del Pino (1997); finalmente, como se ha comentado, el diseño metodológico se ha inspirado en el modelo de auditoría del sistema humano que el equipo de consultores liderado por Díaz de Quijano (1997) ha desarrollado con el objetivo de evaluar la calidad de los RRHH en entidades del sector privado. De algún modo, dada esta pecualiaridad y, por tanto, ante el riesgo de poner en tela de juicio su validez al incorporarlo miméticamente al ámbito público, se planteó como objetivo final de la presente investigación el logro y aplicación de un instrumento auditor de características similares, en este caso, totalmente acorde con las peculiaridades del sector público.

6. Los plazos fijados para el desarrollo del proyecto son: primera fase, abril-octubre, 1999; segunda fase, noviembre, 1999-diciembre, 2000; tercera fase, enero, 2001-junio, 2001.

7. Dentro del nivel político se prevé el estudio de la función de personal a partir del examen de las posiciones mantenidas al respecto por los responsables de la Dirección General de la Función Pública; Inspección General de Servicios; secretarías generales y direcciones generales. En el nivel profesional-intermedio se examinarían las jefaturas relacionadas directamente con la función de RRHH; y en el nivel operativo se trabajaría con una muestra de personal funcionario y laboral ocupante de puestos base.

8. La administración de personal se remitía a la normativa vigente en el momento: Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 y Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984, modificada por la Ley 23/88.

9. En efecto, el plan de gestión de personal, diseñado en el contexto de la modernización administrativa, contemplaba la realización de intervenciones en materia de formación de los empleados públicos y, ulteriormente, una vez constituidas las unidades necesarias y obtenida la información precisa, la puesta en marcha de un proceso de evaluación del rendimiento; la elaboración de las primeras RPT's (1991) y el establecimiento de los reglamentos necesarios para normalizar la gestión de personal en el ámbito de la Administración Autonómica de Galicia: situaciones administrativas de los funcionarios; provisión de puestos de trabajo, promoción profesional y promoción interna; régimen disciplinario de los Funcionarios y selección de personal (D. 95/91).

10. En este sentido, se pueden reducir a tres, las posturas que al respecto manifiestan los teóricos: la de aquellos autores que no conceden importancia al concepto de modernización, mas que por el hecho de responder a un alejamiento simbólico de un concepto en cierta medida fracasado como el de reforma administrativa; la de aquellos autores que consideran la modernización como un nuevo estadio, una evolución en grado y tecnología respecto de un concepto, el de reforma, básicamente centrado en la legislación como una suerte de "varita mágica" que permitiría solucionar sus problemas; y, finalmente, la postura de aquellos autores para los que los conceptos reforma y modernización son compartimentos estancos que no tienen nada en común, salvo su orientación hacia la introducción de cambios organizativos. Desde esta última perspectiva, la modernización implicaría la introducción de mejoras tecnológicas tendentes a incrementar la eficacia de la gestión administrativa,

mientras que la reforma se concebiría como una alteración de las relaciones de poder existentes entre los políticos o los burócratas.

11. Se sigue en este apartado la información proporcionada directa o indirectamente por la Xunta de Galicia. En concreto para un repaso de los principales documentos concernientes a la modernización, véanse los trabajos de Bouzada (1994; 1997) y el informe de la Xunta de Galicia, *La Reforma Administrativa de la Administración Autonómica de Galicia* (Santiago de Compostela, 1997).

12. Ley 4/88 de Función Pública de Galicia y sucesivas modificaciones: Ley 4/91, Ley 8/92 y Ley 3/95.

13. Al tiempo que se han llevado a cabo las principales acciones vinculadas con el proceso de regularización, se han intentado difundir prácticas de planificación de recursos humanos y flexibilizar las plantillas y los procedimientos de selección de personal y provisión de puestos de trabajo.

14. En relación con el SGPA se deberían consideran por extensión las intervenciones realizadas en el terreno de la tecnología informática en el ámbito de la modernización. Se incluiría, por consiguiente, tanto la labor desarrollada por la *Dirección General de Organización y Sistemas Informáticos*, centro directivo encargado de supervisar y coordinar todos los aspectos referentes al tratamiento de la información, como la realizada por la *Comisión de Informática*, encargada del plan informático global. El sistema SGPA ha conseguido últimamente cierto plus de confianza desde el momento en que se ha conseguido «exportar» a otras organizaciones públicas como, por ejemplo, la Universidad de Vigo.

15. La ejecución del SGPA le corresponde en sus aspectos técnicos a la Dirección General de Organización y Sistemas Informáticos, mientras que en sus aspectos funcionales le corresponde a la Inspección General de Servicios (Bouzada, 1997).

16. En este sentido, X. Rodriguez-Arana Muñoz, primer director de la EGAP, destacaba la eficacia, la sensibilidad social y la actuación ética como principales componentes de la formación que la sociedad actual exige al personal de las Administraciones Públicas (Rodriguez-Arana, 1993).

17. La explicación oficial más detallada sobre la mecánica del sistema de evaluación se puede obtener en el Decreto 115/1997, de 2 de mayo, que desarrolla el articulo 63 bis de la Ley de Función Pública, añadido por la Ley 3/1995 de modificación de la Ley de función pública.

18. Dada la repercusión final que la evaluación podría tener en relación con la percepción de un complemento de productividad, la Ley preveía la posibilidad de recurrir ordinariamente el resultado de la evaluación. Sobre la relación de la evaluación con el complemento de productividad, durante los últimos años ha existido una fuerte controversia y se ha extendido la convicción de que la percepción del complemento específico se ha desvirtuado. Consúltese sobre este particular la explicación que sobre esta impresión dan Bouzada (1994) y Martínez (1994).

19. Como en otros casos, el fundamento de la evaluación respondería, en términos generales, al estímulo del logro de la eficacia y la eficiencia, concepciones contenidas en los propios códigos legales (Vid. Arts. 103 y 31.2 de la Constitución); a la búsqueda de soluciones a la crisis fiscal del Estado y la reducción de recursos públicos; y a la necesidad de reducir el déficit público en el marco de convergencia impuesto por el Tratado de Maastrich (Bouzada,1997). Por otra parte, con ánimo prudente e intentando eliminar posibles discrepancias y resistencias, el documento de la Xunta de Galicia sobre la evaluación (1995) deja claro que no constituyen objetivos de la evaluación: la reducción de personal; la privatización de los servicios públicos o la modificación de los horarios de trabajo.

20. La evaluación del rendimiento se plantea a nivel colectivo desde la consideración de que "muy a menudo es imposible disociar la actividad individual de cada funcionario de la actividad global del servicio, en el que el trabajo es, por encima de todo, colectivo"(Closets, 1989: 161). Se pretende, por tanto, evitar la desconfianza que generan las evaluaciones individuales y recibir las "virtudes" de la evaluación colectiva que "fomenta la cooperación interna y favorece la eficacia del conjunto" (Xunta, 1997). En relación con esto, es necesario precisar que la objetividad del sistema descansa sobre la medición de la productividad (outputs/inputs), lo cual exige un análisis de los costes de la unidad a evaluar (inputs) y de la cantidad y calidad del trabajo realizado (outputs) referido a un año concreto. El valor producido (outputs) se expresa en unidades de medida (como el número de expedientes, tiempo medio de tramitación, volumen de ingresos, número de beneficiarios, número de errores en la tramitación, etc.). Los recursos utilizados se expresan en términos de coste real, incluido el coste total del personal, los servicios externos (mantenimiento y limpieza) y las subministraciones (teléfono, agua, luz....). Los outputs, es decir, lo que se produce, viene dado en indicadores de cantidad (medición de actividad), calidad (objetivos) e impacto. Los recursos utilizados se desglosan en cinco grupos posibles (Bouzada 1997): personal (Salarios y seguridad social); servicios externos (Asistencias técnicas, limpieza de locales, mantenimiento); consumos (Teléfono, luz y agua); material no inventariable (Material de oficina, libros y subscripciones, fotocopias, correo.); y otros gastos de difícil estimación.

21. Transcurridos varios años desde su puesta en marcha (entre 1990 y 1991), los documentos elaborados por la propia Xunta de Galicia (1997) indican esencialmente que los objetivos que en la actualidad persigue el proyecto guardan semejanza a los defendidos en su inicio: estructuración de una función pública profesionalizada; acercamiento de la Administración al ciudadano; agilización de los distintos procedimientos que se llevan a cabo en la Xunta de Galicia; y consecución de una gestión racional basada en criterios objetivos.

22. Sobre el proceso y los órganos encargados de las tareas de ejecución del proyecto de modernización, *vid*. Rodríguez (1992); Xunta de Galicia (1997); Márquez (1997: 118-119) y Vilas y Bastos (1996-97).

23. Se puede hablar de la imagen de modernidad como la gran impronta del proceso de cambio organizativo en el caso gallego, lo cual tampoco es de extrañar dada la necesidad de legitimación que

manifiesta una Administración de reciente creación. En relación con el sentido de la modernización, algunas investigaciones (Bouzas, 1999) han concluido que el proyecto se consideró inicialmente en la Administración de la Xunta como una oportunidad para establecer un nuevo horizonte de desarrollo en una época en la que el impulso hacia el crecimiento favorecido por los traspasos provenientes de la Administración Central comenzaba a debilitarse. En este escenario, la idea de la modernización surgió como un potencial factor de desarrollo, cuya introducción mimética ofreció a sus responsables la oportunidad de reforzar la legitimación de la Xunta de Galicia en el ámbito de la sociedad gallega y en el campo interorganizativo del que formaba parte, operando en dos terrenos: en el político, como una operación de imagen que pretendía poner de relieve el inicio de una nueva etapa; y en al ámbito administrativo, a través de la introducción exitosa de algunas mejoras en las técnicas de gestión y la tecnología empleada. A partir de la observación de la evolución y de los resultados conseguidos en el marco de la ejecución de este proyecto a lo largo de la década de los noventa los estudios realizados confirman que el proyecto nunca persiguió *sensu stricto* el tipo de objetivos que de una verdadera reforma se podría esperar y sólo progresó como un proceso a través del cual se introdujeron mejoras en la tecnología empleada en los procedimientos administrativos e incluso se intentó sin demasiada fortuna suscitar cambios en la cultura organizativa. Asimismo, aun admitiendo que durante las dos primeras legislaturas el proceso de modernización obtuvo sus mayores éxitos en la mejora de procedimientos concretos y, sobre todo, en la regularización de la situación del personal, es necesario reconocer que algunos de sus objetivos (p. ej. la informatización integral de las unidades y procedimientos) se tendrían que haber perseguido con o sin el amparo del proyecto, debido a que en los mismos años en los que se llevó a la práctica las presiones ambientales hubiesen hecho inevitable la transformación de la tecnología.

Una valoración de urgencia del proceso comentado permite evidenciar algunos errores generales que cuestionan la marcha seguida hasta el momento: en primer lugar, se pone de manifiesto la existencia de un error de carácter teórico al plantear el proceso dentro de un límite temporal, cuando es bien sabido que la literatura de la especialidad recomienda iniciar el cambio organizativo como un proceso sin fecha límite; en segundo lugar, el apoyo y la credibilidad política del proyecto queda menguada al cesar en el cargo su principal defensor e impulsor (D. Rodríguez Rodríguez, Conselleiro de Presidencia durante la última década); y, en tercer lugar, la aplicación de una estrategia de alcance más global que selectivo, lo que, según la doctrina, constituye uno de los grandes errores de las antiguas reformas de los años sesenta. Por contra, la propuesta del ejecutivo gallego merece un juicio más positivo en lo que respecta a la sensibilidad ante los cambios; por la iniciativa de poner en marcha una evaluación de rendimiento que hasta ahora no ha dado frutos verdaderamente convincentes en las experiencias realizadas en otras Administraciones; y, sobre todo, por la introducción de las últimas aplicaciones tecnológicas, vertiente en la que, sin duda, se ha producido el despegue más importante.

24. El porcentaje expresa el conjunto de encuestados respecto del total que eligieron la actividad correspondiente entre sus elegidas.

25. La influencia del proceso de informatización así como la del Servicio de Respuesta Inmediata (SERI) no es valorada por un número elevado de encuestados debido, básicamente, a que en determinados departamentos se dispone de sistemas de elaboración propia -ajenos, por tanto, a los elaborados por la Dirección General de Sistemas Informáticos- o a que todavía no se ha puesto en marcha o se ignora el funcionamiento del SERI.

26. La impresión extraída de la formulación de la pregunta en que se solicitaba la valoración de la influencia de estas unidades en la función de recursos humanos es que los encuestados tendieron a calificar globalmente la actividad de la Dirección General de la Función Pública y la Inspección General de Servicios con independencia de sus efectos sobre la gestión de personal, mientras que la Dirección General de Sistemas Informáticos fue valorada tal como se requería.

27. La mayor parte de los encuestados subrayaba la existencia de prácticas de integración y acogida informales, siempre desde la óptica del propio servicio de personal como unidad y, por ello, dado el número reducido de empleados y los mecanismos de coordinación presentes en los que la disposición física de las instalaciones facilitaría una supervisión directa y el ajuste mutuo entre el personal, consideraban innecesario la introducción de programas de acogida.

28. Como sucede con los programas de orientación y acogida, los que declaran -la mayoría- que no se elaboran formalmente estudios sobre el ambiente de trabajo o programas de motivación, consideran que pueden llevarse a cabo de un modo informal. En este sentido, algunos responsables de personal afirman administrar, a título personal y siempre con los empleados de su unidad, determinados recursos: dotación de gratificaciones económicas, días de descanso, etc.

29. En relación con las necesidades de formación del personal interino, una buena parte de los encuestados comparte la impresión de que no es «rentable» formar a este tipo de personal dada la incertidumbre temporal que condiciona su prestación de servicios. Esta idea la subrayan al recordar que desde hace algunos meses, existe un decreto que establece que transcurridas tres convocatorias sin que el personal interino logre su plaza definitiva, se les deja de considerar la antigüedad, aspecto que en algunos casos podía suponer hasta el 40% de la nota final del proceso de selección.

30. La impresión respecto a la evaluación del rendimiento es claramente negativa: algunas de las principales quejas provienen de su marcado enfoque cuantitativista en el que se descuidan aspectos cualitativos o del hecho de que sean las propias unidades evaluadas las que tengan que llevar a cabo el proceso de recogida de datos, entorpeciendo su labor cotidiana. Asimismo, existe la creencia de que en algunos de los servicios de los departamentos cada expediente precisa un tratamiento particular que imposibilita la

aplicación de criterios predeterminados de tiempo y cantidad: considérese, por ejemplo, la tramitación de expedientes de adopción, donde la cantidad de actores externos que entran en juego y el procesamiento mismo del expediente genera obstáculos especiales a la hora de poner en práctica una evaluación cuantitativista como la actual.

31. Los encuestados hacen hincapié en el hecho de que el conflicto tiene una vertiente cuantitativa en el sentido de que el grado del mismo es directamente proporcional al volumen de empleados que contiene cada grupo. Asimismo, aunque consideran elevada la conflictividad del personal laboral, reconocen que una parte importante de sus efectivos desarrollan sus trabajos en condiciones adversas.

32. En algunos casos, los programas de seguridad e higiene en el trabajo son ejecutados por servicios especialmente creados para ello.

BIBLIOGRAFÍA

Alvarellos, C. (Coord.), *Reforma Administrativa e Procedemento Administrativo*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1994.

Baena del Alcázar, M. (Dir.), *A Reforma da Función Pública Galega*. Santiago de Compostela: EGAP, 1994.

Ballart, X. y Ramió, C., "Indicadores para el control de la gestión de personal*". Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 5-6 (1996).

Barney, J., «Firm resources and sustained competitive advantage», *Journal of Management*, nº 17 (1991), 99-120.

Bastos Boubeta, M., *Da Administración Pública á Xestión Pública*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, 1994.

Bastos Boubeta, M., *Burocracia, Burocratización e Reforma Administrativa*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, 1998.

Becker, B. y Gerhart, B., «The impact of Human Resource Management on Organizational Performance», *Academy Management Journal*, nº 39 (1996),779-801.

Bouzada Romero, X., "A reforma administrativa autonómica de Galicia" en X.Rodriguez Arana (Ed.), *Reforma Administrativa* (Seminario bilateral hispano-alemán). Santiago de Compostela: Escola Galega de Adminisración Pública, 1993.

Bouzada Romero, J., "Programa de evaluación del rendimiento de las unidades administrativas de la Xunta de Galicia". Ponencia presentada al *Seminario Internacional sobre la Reforma Administrativa: la Dirección por Objetivos y la Gestión Presupuestaria*. Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1997. Mimeo.

Bouzada Romero, J., "La evaluación del rendimiento en el proyecto de ley de reforma de la función pública de Galicia". Ponencia presentada en la *Escola Galega de Administración Pública* el 30 de setiembre de 1994. Mimeo.

Bouzas Lorenzo, R., *Análisis Organizativo de la Administración de una Comunidad Autónoma: Xunta de Galicia, 1982-1997*. Tesis Doctoral. Universidad de Santiago de Compostela, 1999.

Byars, L.B. y Rue, L.W., *Gestión de Recursos Humanos*. México: Irwin, 1991.

Carrillo, E. y Nalda, J.C., «De la Administración de personal a la gestión de capital humano», *Política y Sociedad*, nº 13 (1993).

Closets, *Informe*. Commissariat General du Plan, 1989. Mimeo.

Connoly, T.R., Mardis, W. y Down, J.W., «La transformación de los recursos humanos», *Harvard Deusto Business Review*, ene-feb. (1998), pp. 14-21.

Díaz de Quijano, S., «Hacia una gestión estratégica de los recursos humanos (auditoría del sistema humano)». Ponencia presentada en las jornadas *Nuevos Desarrollos en la Gestión de Recursos Humanos*. Santiago de Compostela, 1997. Mimeo.

Ferris, G.R., Rosen, D.S. y Barnum, D.T., *Handbook of Human Resource Management.* Cambridge: Blackwell Publishers, 1995.

Flood, P., "HRM 2000: What will happen to HRM when traditional methods are gone?". Ponencia presentada en el *Workshop on the Impact of Strategy, Job Design and Organization Structure on HRM: Scenarios for the Year 2000* . Universidad de Cádiz, 1997.

Flood, P. y Olian, J.D., «Human resource strategy for world class competitive capability» en P. Flood, *et al*., *Managing without Traditional Methods: International Innovations in Human Resource Management*. Wokingham: Addison-Wesley, 1995.

González, L. y De Elena, J., "Propuesta de un modelo de dirección y gestión de recursos humanos", *Revista de Trabajo y Seguridad Social,* nº 189 (1998), pp. 95-150.

González Fernández, L., «La dirección de recursos humanos en el horizonte del 2000», *Alta Dirección*, nº 204 (1999), pp. 127-142.

Hage, J. y Atler, C., *Organizations Working Together*. Newbury Park: Sage, 1993.

Harris, M., *Human Resources Management: a Practical Approach*. Fort Worth: Harcourt Brace College Publisjers, 1997.

Henneman, H.G., *et. al*., *Personnel/Human Resource Management*. Homewood: Irwin, 1989.

Huselid, M.A., "The impact of human resource management practices on turnover, productivity and corporate financial performance", *Academy of Management Journal*, nº 38 (1995), 635-672.

Ichniowski, C., Shaw, K. y Prennuski, G., *The Effects of Human Resource Management Practices on Productivity*. Nueva York: Columbia University, 1993.

Koch, M.J. y McGrath, R.G., Improving labour productivity: human resource management policies do matter», *Strategic Management Journal*, nº 17 (1996), 335-354.

Longo, F., "Reforma del empleo público: tótem y tabú", G*estión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 2 (1995).

Losada Madorrán, C., "Procesos de modernización de las Administraciones Públicas. Contenidos y estrategias de reforma". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 7-8 (1996-1997).

Macy, B. y Izumi, H., «Organizational change design and work innovation: a meta-analysis of North-American Field Studies», en R.Woodman y W.Passmore (Eds.),*Research in Organizational Change and Development*. Greenwich: JAI Press, 1993.

Márquez Cruz, G., "La simplificación administrativa en el proceso de modernización de la gestión pública", *Revista da Escola Galega de Administración Pública*, nº15 (1997).

Martí Ramos, J.M., «Estrategia, cultura, organización y recursos humanos en la España actual», *Alta Dirección*, nº 156 (1993), pp. 113-120.

Martinez Oubiña, M.E., "A motivación. As remuneracións do persoal. A retribución segundo o rendemento" en VV.AA., *Xornadas de Estudio sobre Motivación do Persoal na Adminsitración Pública.* Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, 1994.

Nieto, A., "Las experiencias de modernización en España". *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 45 (1996).

OCDE, *Informe sobre la gestión pública en los países occidentales*.(1997) Mimeo.

Olías de Lima,B. (Coor.), *La Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: Complutense, 1995.

Prats Catalá, J., "Políticas, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones Públicas". *Documentación Administrativa*, nº 210-211 (1987).

Rabin, J., *et. al., Handbook of Public Persnonnel Administration*. Nueva York: Marcel Dekker, 1995.

Rodríguez-Arana Muñoz, X., *A Escola Galega de Administración Pública (1990-1992)*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, 1993.

Rodríguez Fernández, A., *Los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: Tecnos, 1995.

Rodríguez Rodríguez, D., "A reforma administrativa en Galicia", *Revista da Escola Galega de Administración Pública.* Nº 0 (1992).

Rodríguez Rodríguez, D., "Reforma e modernización da Administración Pública galega", *Revista da Escola Galega de Administración Pública.* Nº 5 (1993).

Sanz, R.; Sabater, R. y Aragón, A., «Integración de la dirección de recursos humanos y la estrategia empresarial». Ponencia resentada al *Workshop on the Impact of Strategy, Job Design and Organization Structure on HRM: Scenarios for the Year 2000* . Universidad de Cádiz, 1997.

Vilas, J. y Bastos, M., «Reforma y modernización administrativas. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Galicia», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 7-8 (Sep. 1996- Abr. 1997).

Villoria, M. y Del Pino, E.*, Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: Tecnos, 1997.

Xunta de Galicia, *A Avaliación do rendemento das Unidades Administrativas da Xunta de Galicia*. Santiago de Compostela, 1995.

Xunta de Galicia, *La Reforma Administrativa de la Administración Autonómica de Galicia*. Santiago de Compostela, 1997.