I

CIENCIAS SOCIALES

POTENCIACIÓN DEL FACTOR HUMANO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. Laureano López Rodó*

NECESIDAD DE ADAPTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN A LAS NUEVAS REALIDADES SOCIOPOLÍTICAS

Si nada hubiera cambiado en nuestro mundo, no sería necesario que la Administración se adaptara. Pero un conjunto de cambios de todo tipo (técnicos, sociales, económicos, culturales, políticos, etc.), nos está introduciendo en una nueva época.

Uno de los efectos de los avances tecnológicos que interesan a nuestro propósito es la *mayor capacidad de información* de la sociedad actual. La progresiva implantación de la informática y las telecomunicaciones permite la comunicación instantánea, con la consiguiente supresión de buena parte de la «información flotante» (la que permanecía en el correo durante varios días y la que pasaba de un despacho a otro de las dependencias administrativas).

En la Administración española hay todavía un exceso de papeleo. La Administración no puede andar rezagada y convertirse en el gran pantano de la «información flotante», retrasando y entorpeciendo el dinamismo social y económico, y convirtiéndose en un factor negativo de la competitividad del país.

Estos avances tecnológicos, en la nueva *revolución de la información,* hacen que los recursos humanos sean el factor crítico para el éxito de cualquier organización. Como destaca el *Informe Price Waterhouse/Cranfield de 1990,* incluso en las empresas

---

* Sesión del día 23 de junio de 1992.

más complejas, con grandes inversiones de capital y dotadas de la más alta tecnología, es de vital importancia la formación y la confianza de las personas que allí trabajan, cuya falta de idoneidad o insuficiente cualificación podrían anular los efectos de la inversión de cuantiosos de recursos financieros. Para la mayoría de las organizaciones empresariales, los *recursos humanos* constituyen el mayor factor operativo.

Para ser, en frase de Rosabeth Moss Kanter, «maestros y no víctimas del cambio»[1], es preciso detectar los cambios más significativos y conocer las *tendencias que presentan las realidades presentes y las perspectivas futuras.*

Estas tendencias confluyen en señalar que la clave de la adaptación a los cambios radica en los recursos humanos, tanto de las Administraciones Públicas como de las empresas privadas.

Al objeto que nos ocupa —potenciar el factor humano de la Administración— importa destacar dos grandes tendencias:

a) Descentralización y participación: del modelo jerárquico a la estructura reticular

Desde las legiones romanas a la General Motors, las organizaciones, tanto militares como civiles, han obedecido a estructuras en forma de pirámide: el poder y la comunicación fluyen desde el vértice de la pirámide hasta su base. Pero, como explican *Naisbih, John y Aburden*[2], durante la década de 1970, un mundo en ebullición irrumpió en la empresa privada. En las transacciones financieras y comerciales, los impulsos electrónicos han reemplazado al papel y han suprimido buena parte de la «información flotante».

En dicho período las grandes empresas estadounidenses, organizadas según el modelo jerárquico, experimentaron una profunda crisis a consecuencia de la nueva economía de la información. Al enfrentarse con sus competidores japoneses comprobaron que la estructura empresarial que había llevado al Japón a ocupar el primer puesto en la industria mundial, no tenía forma piramidal, sino forma reticular integrada por pequeñas unidades de producción, descentralizadas y dotadas de autonomía para tomar decisiones por su cuenta, que eran aceptadas sin discusión por los directivos de la empresa[3].

Esta comprobación de la mayor competividad de la empresa nipona respecto de la norteamericana dio lugar a importantes reformas en la estructura empresarial de las grandes Compañías de los Estados Unidos, para acomodarla a los profundos cambios

---

[1] *The Change Masters,* 1938.
[2] *Megatrends 2.000,* Barcelona, Plaza & Janés, 1990.
[3] El modelo reticular se describe en Lipnack y Stamps: *Networking,* 1982.

de los nuevos tiempos. A ello se refiere Rosabeth Moss Kanter en su obra, traducida al castellano, *Cuando los gigantes aprenden a bailar,* Plaza & Janés, Barcelona, 1990.

En la nueva era de la información, el modelo piramidal encaja a duras penas: los distintos escalones de las rígidas estructuras jerárquicas retardan el flujo de la información, justamente cuando es necesaria una mayor rapidez y flexibilidad.

El nuevo modelo reticular ha sido utilizado con extraordinario éxito y está sustituyendo al modelo jerárquico que evoca despersonalización, inercia y fracaso.

Las redes están integradas por pequeños grupos de personas que se conocen, hablan entre sí y comparten ideas, información y recursos. Lo importante no es la propia red, sino el proceso para llegar a tejerla: la urdimbre de la red es *la comunicación,* que crea vínculos y enlaces entre las personas y los grupos.

La estructura reticular fomenta la auto-ayuda, hace evolucionar la empresa al compás de los tiempos y mejora su productividad. La estructura reticular es el modelo sociológico adecuado para facilitar la comunicación e interacción exigidos por una sociedad que dispone, de forma creciente y acelerada, de un mayor caudal de información.

El modelo reticular puede ser de gran utilidad para suplir las deficiencias del modelo jerárquico, que sigue siendo el básico pero no el único. El adecuado equilibrio entre centralización, responsabilidad personal y trabajo en equipo, constituye la clave de la eficacia de toda organización.

El gran reto para modernizar la Administración es hacer evolucionar su estructura piramidal hacia una estructura descentralizada y abierta a los ciudadanos.

La comunicación directa entre los directivos o jefes de línea con el personal a su cargo, constituido en equipo, facilita esta evolución.

La comunicación pluridireccional permite que la información fluya no sólo de arriba hacia abajo sino también de abajo hacia arriba y a un mismo nivel, con lo cual los órganos superiores pueden conocer mejor los problemas reales y las iniciativas pueden brotar desde los órganos y agentes administrativos que se relacionan directamente con la sociedad.

Ya la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 trató de implantar esta comunicación directa, a cuyo efecto dispuso en su artículo 36: «Para efectuar los estudios encaminados a programar y coordinar la actuación administrativa e informar a los subordinados de las directrices de la gestión, toda persona con mando administrativo civil, desde el Jefe del Departamento ministerial al Jefe de Negociado, se reunirá periódicamente, por lo menos una vez al mes, con sus subordinados más inmediatos. Del resultado de estas reuniones pasará un resumen al inmediato superior.»

Desgraciadamente pocas veces cumplen este precepto quienes desempeñen las jefaturas de los servicios administrativos.

b) **La primacía del usuario y del ciudadano en general**

Ya *Von Mises* expuso y demostró su *teoría de la soberanía del consumidor*. Hoy en día, esta soberanía es un hecho en el sector privado y va penetrando en el sector público mediante las técnicas de participación directa de los ciudadanos.

De la idea de *Henry Ford*, «el mismo coche negro para todo el mundo», hemos pasado, con la ayuda del ordenador, al vehículo personalizado. Un cliente de la «Volvo», por ejemplo, puede escoger entre más de 20.000 combinaciones posibles. Las cadenas de montaje computerizadas individualizan productos y crean muchas versiones distintas a gusto del consumidor.

Este mismo consumidor-ciudadano cuando se relaciona con la Administración desearía algo semejante: un trato personalizado, directo, rápido y eficaz, que sólo pueden dispensarle personas cualificadas con la debida formación.

Las tendencias anteriormente expuestas exigen un colosal esfuerzo de potenciación de los recursos humanos para transformar las organizaciones jerárquicas, públicas y privadas, en modelos *descentralizados orientados al cliente-ciudadano*.

Los recursos humanos son la clave de la competitividad tanto para las Empresas como para las Administraciones Públicas y para la economía de las naciones. En la competencia económica mundial de la era de la información, lo que determina la diferencia es la calidad de los recursos humanos.

Las organizaciones son, básicamente, lo que son las personas que las componen. Hace ya tiempo, una de las conclusiones más claras de la Segunda Comisión Hoover para la reorganización del Gobierno federal norteamericano fue que «la Administración nunca puede ser mejor que las personas que la componen». Los mejores programas políticos pueden fallar si la organización no dispone de las personas adecuadas, que realicen las tareas precisas en el momento justo.

Sin embargo, las Administraciones Públicas encuentran una especial dificultad en apreciar esta importancia crucial de los recursos humanos. Advertir y admitir esta dificultad es el primer paso para buscar soluciones.

De ordinario, la clase política no suele reconocer con facilidad sus errores y dificultades. Sin embargo, no es éste el caso de la Circular del Primer Ministro Francés, de 23 de febrero de 1989, *sobre la renovación de los servicios públicos,* pues plantea con claridad las dificultades y los retos que debe afrontar esta renovación[4]. El diagnóstico y las propuestas contenidos en este documento pueden tener una validez general en sus aspectos más relevantes. Sintetizo a continuación algunas ideas de interés.

---

[4] Este análisis crítico es prácticamente inexistente en el documento que ha servido de base para el Plan de Modernización de la Administración del Estado en España: Cfr. *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado,* Ministerio para las Administraciones Públicas (1991).

El respeto a la sociedad y el respeto a la Administración exigen la modernización de los servicios públicos. Esta aspiración es sentida, a la vez, por los usuarios, los funcionarios y los responsables de la Administración. La adaptación del Estado a los profundos cambios de la sociedad está tardando demasiado en afrontarse. El inmovilismo puede ser una tentación, pero nunca es una política recomendable.

En la actualidad, está en tela de juicio el papel del Estado de cara a los ciudadanos. El Estado debe ser capaz de asegurar, en las mejores condiciones de equidad y eficacia, la defensa del interés general y la promoción del progreso económico y social. Pues bien, la forma en que el Estado cumple hoy estas misiones no es satisfactoria. Hay un clamor general de protesta por las deficiencias que se observan en los servicios públicos, a la par que aumentan los precios exigidos por la prestación de tales servicios.

La causa principal de estas deficiencias se encuentra en la organización del Estado, con un alto grado de concentración de funciones, estructurado en compartimentos estancos, fragmentado en sus actuaciones y que no ha asimilado plenamente la descentralización ni la privatización.

c) **Privatización**

El proceso de desburocratización que se está practicando en otros países de nuestro entorno, con general aplauso, recibiría un gran impulso si se acometiera decididamente una política de privatización.

Se ha demostrado que la empresa privada es más eficiente que la Administración y las empresas públicas y está más acorde con la economía de mercado que practican los Gobiernos no socialistas.

Por ello deberían analizarse los servicios cuya prestación o gestión serían susceptibles de ser privatizados, con lo cual se produciría una notoria desburocratización.

Por poner un ejemplo de la ineficacia de un servicio público, me referiré a la Seguridad Social. El «Informe Abril» sobre los servicios de sanidad, demuestra la *inviabilidad* del modelo actual y plantea la conveniencia de romper el monopolio *de facto* de la Seguridad Social y ensayar, en este campo, el *contracting out.*

d) **Los recursos humanos, factor clave**

No hace falta encarecer la necesidad de potenciar el factor humano de la Administración, puesto que constituye la clave para afrontar los retos que la sociedad postindustrial plantea a las Administraciones Públicas.

De ahí que la gestión estratégica de los recursos humanos de la Administración constituya el centro neurálgico para adaptar la Administración a las nuevas exigencias de la sociedad de hoy.

Particular interés ofrecen al respecto la Circular del Primer Ministro francés, de 1989, relativa a la modernización de los Servicios Públicos, y la Carta Británica del Ciudadano, presentada por el Primer Ministro al Parlamento en el mes de julio de 1991.

Ambos documentos presentan coincidencias sustanciales.

También guarda un paralelismo con los citados documentos referentes a la Administración Pública, otros estudios relativos al sector privado, como son el Informe Price Waterhouse-Cranfield sobre la Gestión Estratégica Internacional de los Recursos Humanos de 1990 y el informe Davos, del World Economic Forum sobre la Competitividad Mundial, de octubre de 1991.

El primero de estos últimos informes ha sido elaborado conjuntamente por Price Waterhouse-Cranfield y por la School of Management, con base en una encuesta anual. Los resultados de 1990 ofrecen una información detallada de las políticas de recursos humanos llevadas a cabo en empresas alemanas, españolas, francesas, británicas y suecas.

El segundo, se ha elaborado a partir de una encuesta realizada entre más de dos mil ejecutivos de empresas de 23 países desarrollados. Lamentablemente, España aparece en el último lugar entre los países analizados en cuanto al exiguo grado de identificación de los empleados y profesionales con los objetivos de sus empresas, lo cual merma la competitividad de la economía nacional, que ocupa, según dicho informe, el lugar 21 entre los 23 países analizados.

No sería de extrañar que, si se realizara un estudio semejante respecto del sector público, España ocuparía también un mal lugar en cuanto a compenetración de los funcionarios con los objetivos de la Administración Pública.

Para potenciar los recursos humanos de la Administración, lo primero que hay que conseguir es que las personas que la sirven tengan los debidos alicientes y se sientan suficientemente motivadas para desempeñar a gusto y plenamente compenetradas con los fines de la función pública, las tareas que se les encomiendan.

Cuando hablo de motivación no me refiero exclusivamente al sistema de incentivos, porque no son los incentivos externos (positivos y negativos) los mejores alicientes. Los incentivos externos, a los que *Herzberg* denomina *KITAS* (siglas del inglés literal: dar una patada en sálvese la parte) ya sean negativos o positivos, no consiguen que una persona se sienta satisfecha al realizar su función.

Tanto las medidas negativas —expedientes disciplinarios, incompatibilidades, jubilación anticipada, etc.— como los positivos —reducción de jornada, complementos de productividad, compensaciones no dinerarias (vivienda, economatos), etc.— solamente consiguen resultados a muy corto plazo y, de otra parte, el coste de estos incentivos positivos crece en espiral, sin un paralelo aumento de la eficacia de los servicios.

Lo importante, como subraya *Herzberg*, no es «dar puntapiés» de uno u otro tipo, sino «instalar un generador en las personas» que las mueva a superarse en su trabajo.

Lamentablemente ciertos Gobiernos han dado muestras de hostilidad hacia los funcionarios, considerándolos poco menos que factores de entorpecimiento cuando no, como enemigos más o menos encubiertos.

e) **Politización de la función pública**

A lo largo del siglo XIX y en buena parte del XX, se desarrolla en España un proceso encaminado a poner a salvo a la *Administración de los vaivenes de la política*. El lamentable espectáculo de los cesantes, descrito por Larra, constituía una verdadera plaga social. Cada cambio de Gobierno iba seguido del cese masivo de los empleados públicos nombrados por el Gobierno anterior de signo político opuesto.

El Estatuto de Bravo Murillo de 1852 y el de vigencia efímera de Posada Herrera de 1866, representaron un paso importante hacia la inamovilidad de los funcionarios públicos. El Estatuto de 1918 poco innovó a este respecto.

La Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 consagró el derecho al cargo de los funcionarios de carrera, cuyo ingreso había de realizarse mediante convocatoria pública y la práctica de las pruebas selectivas correspondientes. La profesionalidad y la independencia de los funcionarios ya ingresados quedaba garantizada al disponer la Ley que la provisión de los puestos de trabajo debía hacerse por concurso de méritos que resolvía la Comisión Superior de Personal. Solo excepcionalmente y a propuesta de esta misma Comisión Superior se podía clasificar un puesto de trabajo como de libre designación.

Con la Ley de Medidas de Reforma de 1984 se ha producido una politización de la Función Pública. Como indica su propia exposición de motivos, dicha Ley «autoriza al Gobierno para reformar profundamente nuestra Función Pública». Hasta tal punto ha sido excesivo el cheque en blanco otorgado al Gobierno por esta Ley, que varios de sus preceptos han sido declarados inconstitucionales por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 1987.

Hasta que el Tribunal Constitucional dictó esta Sentencia, la Ley de 1984 convirtió *en procedimiento ordinario para la provisión de puestos de trabajo, la libre designación,* de la que se hizo un desmedido abuso. Basta ver en el Boletín Oficial del Estado las numerosísimas plazas —por millares— que se anunciaron para ser provistas por libre designación. Si a esto unimos la proliferación de Gabinetes de los Ministros y de los Secretarios de Estado, a los que pueden adscribirse personas que no tengan la condición de funcionarios de carrera —constituyen lo que los franceses llaman «segunda burocracia»— y la aparición de numerosos puestos de esa figura con nombre antitético que es el «Asesor-ejecutivo», llegamos a la conclusión de que nuestra Administración Pública está altamente politizada.

Grande es la desmoralización que esto produce en los funcionarios al verse preteridos frente a las huestes de los nuevos inquilinos de los despachos oficiales. Su

espíritu de iniciativa, su afán de servicio, quedan sofocados por la corrupción de esta «segunda burocracia».

Lo más notable del caso es que el número de funcionarios de la Administración central del Estado ha aumentado considerablemente cuando, en buena lógica, debió haber disminuido a consecuencia del traspaso de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas. También han aumentado los altos cargos. Concretamente, en 1982 había 39 Subsecretarios y 188 Directores Generales y, cinco años después, había ya 49 Subsecretarios y 278 Directores Generales, según puede verse en la contestación del Gobierno a una pregunta formulada por el Grupo Parlamentario Popular, en 1987, publicada en el Diario del Congreso de 3 de octubre de dicho año. Actualmente, en 1992, el número de altos cargos y asimilados asciende a 6.046.

Es decir, que a menos funciones y menos servicios, más funcionarios, más altos cargos y más nombramientos de libre designación. Incluso los Subdirectores Generales son ahora designados libremente, lo cual quiere decir que cada vez está más metida la política en el seno de la Administración.

Con frecuencia, las personas que se nombran para ocupar cargos de libre designación con funciones de especial responsabilidad, en general todos los altos cargos o clase política, suelen desconocer, incluso, los preceptos constitucionales y las normas básicas que rigen la Administración Pública y el régimen estatutario de sus funcionarios.

La extraordinaria masificación de las plantillas de funcionarios y su escasa cualificación es una consecuencia directa de que cierto sector de *la clase política ha considerado la Administración y la función pública como un botín electoral*. Este planteamiento debe modificarse urgentemente. Los costes de ineficacia y corrupción son demasiado elevados.

Las sucesivas políticas de personal del Gobierno español durante la década de los ochenta, han tenido un marcado carácter represivo. En la cirugía aplicada a los Cuerpos de Funcionarios al desmantelar sus más altos niveles, reduciendo la edad de jubilación, la aplicación de incompatibilidades con mentalidad de «Comités de Salud Pública», la multiplicación de expedientes disciplinarios con ánimo de intimidación, etc., ha tenido como consecuencia desangrar a la Administración del Estado.

Ante esta política represiva, unida a la postergación de los funcionarios frente al personal contratado por libre designación, sin previa superación de pruebas que acrediten su idoneidad, un alto porcentaje de los funcionarios más cualificados emigra constantemente al sector privado, hasta el extremo de que, en algún campo, por ejemplo el de la función pública militar del Ejército del Aire, las servidumbres de permanencia han llegado a imponerse antijurídica y retroactivamente.

En una de las últimas sesiones de esta Real Academia, se puso de relieve por nuestros compañeros González Pérez y Garrido Falla la devaluación de los altos Cuerpos de funcionarios, de la que es exponente el escaso número de aspirantes al ingreso en dichos cuerpos. Este es un hecho sintomático que denuncia un grave mal

social: la pérdida de prestigio y de los estímulos indispensables para crear la necesaria motivación en los ciudadanos que les incline hacia la carrera administrativa.

Ante todo, debería rehabilitarse el buen nombre y la estima de los funcionarios que, en su mayoría, siguen teniendo ejemplar dedicación y sentido de responsabilidad. Se comete una grave injusticia cuando se descalifica en su conjunto a la función pública designándola en sentido peyorativo con el nombre de «burocracia».

A base de desprestigiar a los funcionarios no se conseguirá que la Administración del Estado y las demás Administraciones públicas estén mejor gestionadas; ignorando la capacitación y las cualidades personales de los funcionarios o rechazando sus iniciativas porque no caben en el caparazón del procedimiento, no se obtendrá una mayor eficacia en los servicios. En cambio, realzando la dignidad de los servidores públicos y creando las condiciones jurídicas y materiales necesarias para que asuman personalmente la responsabilidad del servicio, se satisfarán mejor las aspiraciones tanto de los funcionarios como de los usuarios.

La adaptación de la Administración a las nuevas circunstancias, no puede afrontarse mediante *medidas jerárquicas. Exige la movilización de los funcionarios, mediante la negociación y la participación.* La modernización de los servicios debe hacerse contando con las personas que los prestan.

La práctica inexistencia de planes de formación específicos y de *planes de carrera* provoca una inadecuación entre las personas y las funciones asignadas, que desemboca bien en el pase a la empresa privada de las personas mejor preparadas, o bien en convertir el puesto en la Administración en la forma de obtener un segundo sueldo, con lo que esto comporta de falta de dedicación y poco interés por mejorar la prestación del servicio.

La constante degradación de esta situación obliga a adoptar medidas enérgicas para conseguir la formación, motivación y adecuación del personal a las tareas que tiene encomendadas.

f) Algunos planteamientos básicos para la gestión estratégica de los recursos humanos

La gestión estratégica de los recursos humanos supone, en primer lugar, *tener en consideración a las personas con que cuenta la organización a la hora de fijar sus objetivos* y, en segundo lugar, diseñar una estrategia específica de recursos humanos como elemento *esencial de la estrategia global de la actuación del Estado.*

Desgraciadamente en España *más que una gestión estratégica de recursos humanos, lo que hay en la actualidad es una gestión de personal, carente de estrategia.* Aunque desde la Ley de 1964 se dispone de los instrumentos necesarios para llevar a cabo una gestión estratégica moderna —Comisión Superior de Personal, Dirección

General de la Función Pública, Registro Central de Personal, Plantillas de Puestos, movilidad, etc.—, hasta el presente no se ha realizado.

El *Informe de Conclusiones 1990 del Proyecto Price Waterhouse Cranfield sobre la gestión estratégica de recursos humanos* aporta datos interesantes del sector privado:

— «*Un número significativo de especialistas en recursos humanos son miembros del Consejo de Administración de las empresas en la mayoría de los países,* excepto en Alemania (porque esto se logra mediante otras técnicas). En las firmas suecas y francesas alcanzan las más altas proporciones.»

— «Pocos especialistas en recursos humanos están directamente implicados en la determinación de la estrategia global de la empresa, *pero la mayoría de ellos son consultados antes de que se tomen las decisiones clave.*»

Por desgracia, el sector público está lejos de conseguir este nivel de participación de los expertos en recursos humanos para la definición de las estrategias de la acción administrativa.

Si analizamos el caso español, encontramos a los especialistas en recursos humanos en la Dirección General de la Función Pública del Ministerio para las Administraciones Públicas, esto es, bastante alejados del centro de poder que, lógicamente, se halla en la Presidencia del Gobierno, donde inicialmente estaba ubicada dicha Dirección General. Esto significa que la Dirección General de la Función Pública puede hacer poco más que gestionar los recursos humanos, sin posibilidades operativas de participar en la definición de la estrategia.

En la Administración Federal norteamericana, los especialistas en recursos humanos se integran en una unidad *(Office of Management and Budget, Office of Personnel Management...* según las épocas) al más alto nivel: la *Oficina Ejecutiva del Presidente.* El órgano análogo en el Estado español es el *Departamento de la Presidencia,* en el que, lógicamente, debería integrarse una unidad de este tipo (con el debido nivel jerárquico), con plena atribución de competencias en materia de dirección, gestión y control del personal.

g) **Formación de los funcionarios**

En la reforma administrativa de la segunda mitad de la década de los cincuenta, se consideró de vital importancia la formación de los funcionarios y al efecto se creó en 1958 la Escuela Nacional de Administración Pública, instalada provisionalmente en los locales del *Boletín Oficial del Estado* y trasladada en 1960 al edificio de la antigua Universidad de Alcalá de Henares, en la que han cursado sus estudios millares de funcionarios españoles y extranjeros, entre éstos, especialmente los hispanoamericanos.

Como señalé al principio, el gran reto para modernizar la Administración, es hacer

evolucionar su estructura piramidal hacia una estructura descentralizada y orientada a los ciudadanos, y ello exige, fundamentalmente, un tremendo esfuerzo de formación.

Para la integración e identificación del personal con los fines de la Administración, resulta indispensable un programa de formación con objeto de adaptar los valores y las pautas de comportamiento de los funcionarios a las nuevas exigencias de eficacia, exigencias que sólo podrán atenderse por personas debidamente cualificadas.

La consecución de los objetivos contenidos en los Programas de Actuación del Gobierno y de la Administración, única y exclusivamente puede lograrse mediante *la colaboración entre las personas que ocupan cargos políticos y los funcionarios*. Los políticos cuentan con la legitimación democrática para desarrollar su programa. Los funcionarios disponen de la «memoria institucional» y de los medios y conocimientos técnicos para llevar a cabo ese programa.

Debe quedar claro que la elaboración de los Programas de Actuación corresponde a los políticos que ejercen las funciones de alta dirección. Pero deberían contar con el asesoramiento de los funcionarios superiores para contrastar la viabilidad de los Programas. Es muy conveniente que, desde ese primer momento, se haga participar a los funcionarios; de este modo, se habrá tendido el puente para lograr su colaboración.

Asimismo, *los titulares de los cargos políticos deben respetar «la autonomía institucional de la Administración»* y los principios de imparcialidad y objetividad que rigen su actuación, así como el sistema de méritos y capacidad»[5].

La formación para el ejercicio de la función pública debe empezar *por el personal político que accede a la Administración*.

Hay que ser conscientes de que la reforma profunda de una organización de las características de la Administración, no se reduce a modificar los criterios técnicos que rigen su funcionamiento, sino que debe perseguir como objetivo fundamental sustituir el conjunto de pautas de comportamiento imperantes, por otras que estén en sintonía con la finalidad de modernización y *eficacia* perseguida por dicha reforma. Todo ello, con objeto de conseguir una Administración receptiva, abierta a los intereses y al servicio de todos los ciudadanos.

En este sentido, consideramos imprescindible enunciar aquellos hábitos que, de forma predominante, conforman la *mentalidad burocrática actual* y constituyen un factor entorpecedor de la modernización administrativa.

— *Una mentalidad juridicista mal entendida* suscita en el funcionario *un puro deber de cumplimiento formal de la legalidad, en detrimento de la consecución del objetivo material de la norma.*

— *La insuficiente asimilación del principio de eficacia en la gestión y de la responsabilidad del gestor.* Con frecuencia puede observarse la desvinculación

[5] Racionalizar el proceso anterior constituyó el principal objetivo de la *Civil Service Reform Act* norteamericana, tras la hecatombe de conflictos de la administración Nixon.

de los gestores respecto de los objetivos finales y sustantivos asignados a los servicios a su cargo, sin que existan mecanismos efectivos para controlar la eficacia de la actuación de cada agente y para hacerle responsable de los resultados obtenidos.

En consecuencia, se produce una *doble falta de responsabilidad de los gestores. Ante los ciudadanos,* puesto que, al estar desconectadas sus obligaciones funcionariales de los objetivos finalistas de la actividad, no se sienten responsables de las deficiencias del servicio. *Ante el superior* que fijó los objetivos, porque en el marco funcional vigente su responsabilidad se reduce a un cumplimiento meramente formal de los trámites reglamentariamente establecidos para su campo de actuación.

La existencia de esta «pauta de comportamiento» puede actuar como freno para promover los cambios organizativos y funcionales que serían precisos para lograr una Administración receptiva, que facilite el acceso de los administrados a las prestaciones que tiene derecho a recibir. Esto implica una Administración abierta, de funcionamiento claro; que no aplace o retarde la solución de las demandas y peticiones de los ciudadanos; que permita la participación de éstos en la toma de las decisiones que les afectan.

Frente a las insuficiencias de la mentalidad actual en materia de Relaciones Humanas, deberían propugnarse como *valores dominantes de una nueva mentalidad* los siguientes:

1.º La *eficacia* como valor que, junto a la *legalidad,* constituyen los pilares de la actuación de la Administración.

2.º La *responsabilidad efectiva de la Administración y de los funcionarios ante los ciudadanos destinatarios de los servicios públicos,* instrumentando para ello los mecanismos que faciliten *la mutua relación,* hagan más *accesible* la Administración y promuevan la *participación ciudadana* en la gestión pública.

3.º La asunción por los *órganos políticos de las decisiones estratégicas y la realización por la Administración de las funciones para su ejecución,* con el fin de hacer efectivo el principio de responsabilidad en la gestión en un marco de objetivos claramente establecido.

4.º Consideración de los *recursos humanos como el elemento fundamental con el que opera la Administración, prestándoles una atención especial a partir de dos criterios centrales: adecuación de los regímenes del personal a las características de las tareas que tiene que desarrollar, y mejora constante de la profesionalidad a través de diversos mecanismos: provisión de puestos, sistema de carrera, cursos de formación, etcétera.*

h) Instrumentos básicos para la gestión estratégica de personal

Los instrumentos básicos que interesa destacar son: la adecuación de los regímenes estatutarios a las tareas; el perfeccionamiento de las Relaciones de Puestos de Trabajo;

la implantación de un sistema de evaluación de rendimiento; y la búsqueda del equilibrio más conveniente en el binomio centralización/descentralización de competencias.

1. *La adecuación de regímenes estatutarios*

La Ley de Reforma de 1984 incurrió en un *uniformismo* que, acompañado de *medidas esencialmente represivas*[6], ha tenido consecuencias funestas para la función pública; dando lugar a que las Administraciones Públicas hayan perdido o infrautilicen a su personal más cualificado.

El punto de partida para una gestión estratégica de los recursos humanos debería ser el reconocimiento de aquellas tareas que, por su especialidad, requieren peculiaridades estatutarias.

Es notorio que, dentro de la Administración, existen *organizaciones diferenciadas entre sí*—Administración general, sanitaria, educativa— en función de las tareas que tienen encomendadas. Diferenciación que se extiende también a las condiciones de trabajo del personal y que debería reflejarse en los respectivos regímenes estatutarios.

Para efectuar esta diferenciación, debería plantearse previamente si estas organizaciones diferenciadas deben reformarse en cuanto a su concepción, dimensiones y estructura.

A las especialidades del régimen estatutario del personal sanitario y docente debe añadirse, a mi juicio, la del *personal directivo*. En todos los Informes manejados (Wold Economic Forum, Cranfield, Plan francés, Reforma norteamericana de 1978 muy especialmente[7], etc.), las funciones directivas de los altos cargos y de los mandos intermedios son vitales. El reconocimiento de este hecho debe llevar a un tratamiento específico de quienes desempeñen dichas funciones.

2. *Perfeccionamiento de las Relaciones de Puestos de Trabajo e implantación de Sistemas de Evaluación de Rendimientos*

El gran instrumento de racionalización de una estructura burocrática es la *Relación de Puestos de Trabajo,* que permite adecuar los efectivos de personal a las misiones encomendadas y a los objetivos de los Programas de Actuación Administrativa.

En este aspecto también es imprescindible un gran esfuerzo para que las relaciones de puestos de trabajo se ajusten a las realidad y para acometer *la definición de las*

---

[6] Incompatibilidades, dedicación exclusiva-complemento específico, jubilación anticipada, frecuencia de expedientes disciplinarios...

[7] Esta reforma creó el *Senior Executive Service* como forma de diferenciar al personal directivo.

funciones de cada puesto. Ello permitiría, en una segunda fase, implantar un *Sistema de Evaluación de Rendimientos.*

Cualquier directivo debe conocer el rendimiento del personal a su *cargo y estar en condiciones de evaluarlo.* La evaluación periódica del rendimiento constituiría un buen acicate para superar algunos de los factores negativos de la mentalidad afincada en la rutina.

Al mismo tiempo desencadenaría un fenómeno de mayor comunicación personal de arriba abajo y viceversa. Evaluar exige definir objetivos, pero también atender a los problemas, prestar atención a las iniciativas, etcétera.

En el *Informe Price Waterhouse-Canfield* relativo a la empresa privada, se señala que «la responsabilidad de las cuestiones de Personal se delega, cada vez más, en los Jefes de línea. Esta tendencia es particularmente acusada en la formación y el perfeccionamiento del personal». Por el contrario, en la gestión de los recursos humanos del sector público es prácticamente inexistente la desconcentración.

3. *Selección y promoción*

La necesidad de hacer más con menos recursos personales y financieros resulta patente[8]. La existencia de una plantilla sobredimensionada es un factor que hipoteca gravísimamente la operatividad de toda organización.

Por ello, las demandas de recursos humanos no deben cubrirse de momento, como regla general, mediante el reclutamiento externo. Estas necesidades deberán atenderse mediante las personas disponibles dentro de la función pública.

Lo que a mi juicio debiera hacerse, a semejanza de algunas Empresas del sector privado, es que en la Comisión Superior de Personal se constituya una unidad de «*talent hunters*» que tendría como cometido:

— *A nivel inferior,* disponer de los efectivos de personal debidamente clasificados por su formación, experiencia, etc., a efectos de formular propuestas para atender a las necesidades de personal.

— *A nivel directivo o superior,* responsabilizarse de la selección y seguimiento del personal, potencial o efectivamente cualificado para ocupar altos cargos, observando el comportamiento de un grupo selecto de personal joven y diseñando posibles desarrollos de su carrera: rotación de puestos, formación, especial relación con los Directivos, etcétera[9].

---

[8] La disminución de estos recursos debe suplirse con el aumento de dotaciones técnicas y de formación.

[9] Puede calificarse de práctica común en algunos sectores empresariales, y el reclutamiento externo muy reducido, limitado a universitarios, diseñando proyectos de carrera que comienzan desde los niveles inferiores.

4. *Primacía de la persona*

En los diversos planes de modernización de las distintas Administraciones Públicas que actualmente proliferan, pueden observarse propuestas de contenido meramente técnico, carentes de fundamento humano, lo cual los hará inoperantes. En materia de gestión de recursos humanos, la fundamentación debe descender hasta la persona y las condiciones en las que desarrolla su actividad.

La gestión estratégica de recursos humanos y la cultura institucional que la enmarque dependerán esencialmente de la concepción que se tenga del hombre y de su trabajo. *Por ello, resulta vital que las personas responsables de la gestión de recursos humanos tengan una formación cultural, humanística y ética del máximo nivel; complementada, eso sí, con la necesaria formación técnica en su campo específico de actividad.*

Ante el notable retraso de la Ciencia de la Administración Pública en materia de gestión de los recursos humanos, resultan de extraordinario interés las aportaciones de la Ciencia de la Administración de Empresas.

Sin salir de España podemos ver el claro ejemplo de dos importantes empresas que tienen una red de grandes almacenes. Una de ellas es próspera y la otra acumula pérdidas año tras año. La clave que explica este hecho tan llamativo es que la primera tiene una eficaz gestión de sus recursos humanos mediante la cual, los empleados, a todos los niveles, se sienten identificados con los fines de la empresa, que consideran como propia, y se les abre ante sus ojos un claro horizonte de promoción humana y profesional. La otra carece de una política de personal adecuada y cunde el descontento entre sus empleados.

Para mejorar el rendimiento de los funcionarios, las técnicas esenciales son:

— *La definición de funciones de los puestos de trabajo mediante las técnicas de «job enrichment»*[10].

— *La relación con los directivos inmediatos que, en definitiva, son los que asignan las tareas específicas, conocen los resultados y deben confiar en los especialistas en recursos humanos («efecto Pigmalión»* al que luego voy a referirme).

5. *Objetivos de la formación*

a) *La formación inicial* resulta básica para el posterior desempeño de las funciones. Debe ser el vehículo a través del cual se les transmita a los funcionarios la *cultura institucional* y los aspectos fundamentales del sector técnico al que se les va a destinar.

---

[10] Se exponen en los citados estudios de Herzberg y en su libro *Work and the Nature of Man* (1966).

b) *En la formación inicial es conveniente que participen los que desempeñan cargos políticos.* Toda persona que se incorpore al servicio de la Administración debería seguir un curso de formación, en este caso, especialmente diseñado.

c) *La formación constante* es vital para el desarrollo de la carrera pero, en la línea ya apuntada, los planes de formación deben adecuarse a las posibilidades de promoción y desarrollo de la carrera y a las directrices de la gestión de recursos humanos (en algunas Empresas privadas, los empleados realizan, como media, un curso de formación al año). Teniendo en cuenta que es preciso *detener* la avalancha de nuevo personal, deben conseguirse, a través de la formación constante *(in service training),* los objetivos apuntados para la formación inicial.

d) Respecto de las nuevas tecnologías de información y comunicación, es preciso tener en cuenta, como se puso de manifiesto en el último Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, que *informatizar la Administración no es lo mismo que comprar ordenadores.* En este aspecto, es importante desarrollar programas de formación mediante la colaboración entre el Instituto Nacional de Administración Pública y los Servicios de Informatización. En una segunda fase, esta colaboración permitiría perfeccionar los equipos y programas utilizados, simplificar procedimientos, suprimir «información flotante», etcétera.

e) De lo expuesto anteriormente, se deduce que *un objetivo prioritario debe consistir en la formación de directivos, de todos los niveles (alto y medio).* En el sector privado se está prestando una especialísima atención al «efecto Pigmalión». El Plan de modernización francés también insiste con rotundidad en este aspecto.

6. *Relación personal funcionario-ciudadano*

Una medida concreta que podría adoptarse al respecto consiste en *que los ciudadanos conozcan a los funcionarios que tienen a su cargo los expedientes y puedan relacionarse directamente con ellos.*

Desde la perspectiva del propio funcionario, el ser conocido por el administrado le otorga mayor responsabilidad y enriquece el contenido humano de su trabajo[11]. Desde la perspectiva del ciudadano, le facilita el acceso a la información. Hay que evitar que la Administración se convierta en una «caja negra», donde resulta imposible conocer el estado de tramitación de los expedientes que se ocultan entre la maraña de órganos, servicios y negociados. La Administración, aunque actúe con personalidad jurídica, también tiene un rostro humano: el de sus funcionarios.

Los planes de modernización pública también coinciden en este punto. La *Carta Británica del Ciudadano,* presentada por el Primer Ministro al Parlamento el mes de

[11] Es una técnica típica del «job enrichment»; cfr. Herzberg, obs. cit.

julio de 1991, señala la transparencia como uno de los principios del sector público: «no deberá existir secreto sobre la forma en que se gestionan los servicios públicos, cuánto cuestan, quién es el responsable y si están consiguiendo los niveles de calidad establecidos. Los funcionarios públicos no permanecerán en el anonimato; excepto cuando exista un riesgo real para su seguridad, todos aquellos funcionarios que tratan directamente con el público llevarán un placa con su nombre y se identificarán personalmente en las llamadas telefónicas y en la correspondencia escrita».

En idéntico sentido, la Circular del Primer Ministro Francés para la renovación del servicio público exige que «en toda la correspondencia administrativa figure claramente el nombre del funcionario encargado del expediente, la dirección de su oficina y el número de teléfono que permita al ciudadano conectar con la persona competente para obtener informaciones complementarias. La sustitución de las «ventanillas» por sistemas de acogida polivalentes enriquecerá la tarea de los funcionarios y facilitará la atención de los casos personales».

Por último quiero insistir en un aspecto fundamental: el punto de arranque de cualquier reforma que pretenda potenciar el factor humano de la Administración Pública pienso que debe situarse en el *concepto de motivación*. Los funcionarios no son máquinas que, debidamente ajustadas y engrasadas, funcionan regularmente. Los funcionarios son personas y trabajan si están debidamente motivadas[12].

La única manera de motivar al individuo es proporcionarle un trabajo que merezca su atención e interés y en el cual pueda asumir *cierta responsabilidad.*

Es absolutamente preciso que se establezca una relación humana entre el superior y el personal subordinado. *Sterling Livinston,* en su estudio *Pigmalión y la dirección de empresas,* publicado en la Harvard Business Review, 1979, puso de relieve que las expectativas que concibe el Director acerca de sus subordinados, son la clave de la formación y del rendimiento de éstos. «Cuando se confía en que una persona hará algo —dice el citado autor— esta persona tendrá un motivo importante para hacerlo.»

Para potenciar el factor humano de la Administración es indispensable que los altos cargos directivos traten a sus subordinados de tal manera que sientan una satisfacción personal, que estén a gusto, que se compenetren con sus jefes, que se consideren útiles y que estén ilusionados con las perspectivas de promoción humana y profesional que se abren ante sus ojos. Si esto se consigue, la elevación de su nivel de rendimiento vendrá por añadidura.

De los altos cargos de la Administración dependen, por tanto, no solamente las expectativas estimulantes y la productividad de sus subordinados, sino también la actitud de éstos hacia las tareas que tienen encomendadas y la estima de sus propias personas.

---

[12] En este sentido se expresa Manuel Yela Granizo en su interesante disertación sobre *La humanización del trabajo: perspectivas psicológicas* publicada en los Anales de esta Real Academia, núm. 59, 1982, págs. 25 a 56.

Si los directivos no abren horizontes cada vez más amplios y prometedores a sus subordinados y, por el contrario, les señalan metas inferiores a las que podrían alcanzar, no sólo padecerá su potencial rendimiento, sino que les dejará una cicatriz imborrable en su carrera, les hará perder su propia estimación profesional e incluso podrá distorsionar la imagen que, como personas humanas, tengan de sí mismos.

Los directivos han de actuar como Pigmalión, el legendario rey de Chipre que se enamoró de la estatua que había esculpido y obtuvo de los dioses que hablara. George Bernard Shaw se inspiró en este mito para escribir, a principios de siglo, la más popular de sus obras, que, en los años 50 fue adaptada como pieza musical con el título *My Fair Lady.*

Es significativa esta frase de la protagonista, al Coronel Pickering: «La única diferencia verdadera que hay entre una señora y una florista está en la forma de ser tratada. Para el Profesor Higgins yo seré siempre una florista, porque él me trata siempre como a una florista; pero yo sé que para Vd. puedo ser una señora porque Vd. siempre me ha tratado y me seguirá tratando como a una señora.»

Desgraciadamente muchos directivos de la Administración no tratan a sus subordinados como colaboradores, sino como servidores o casi como lacayos.

La forma de tratar un alto cargo a sus subordinados está influida por las perspectivas de futuro que aquél se trace respecto de ellos. Si las perspectivas son ambiciosas y alentadoras, la productividad será excelente. Si las perspectivas son chatas, es muy probable que la productividad sea baja.

Indudablemente influye en el rendimiento de las personas el que se haya sabido estimular su afán de superación. George Bernard Shaw, en otra de sus obras *The man and superman,* pone en boca del protagonista, John Tanner, la siguiente frase: «Mientras pueda concebir algo mejor que yo, no dejaré de luchar para realizarlo.»