

*Andrés Rodríguez Fernández (Director)*

# LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

PRÓLOGO DE  
MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR

*tecno*

LOS RECURSOS HUMANOS  
EN LAS ADMINISTRACIONES  
PÚBLICAS



COLECCIÓN DE CIENCIAS SOCIALES  
SERIE DE SOCIOLOGÍA

CLASIF. G
351.101
R548r
No ADQ. 10501G

Diseño de cubierta:  
RGV

Impresión de cubierta:  
Gráficas Molina

1.ª edición, 1995  
Reimpresión, 1996

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER  
JUDICIAL DE LA FEDERACION  
CENTRO DE DOCUMENTACION

Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por la Ley, que establece penas de prisión y/o multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reprodujeren, plagiaren, distribuyeren o comunicaren públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte o comunicada a través de cualquier medio, sin la preceptiva autorización.

© ANDRÉS RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, ROSARIO AOIZ IRIARTE, MANUEL ARENILLA SÁEZ, FEDERICO CASTILLO BLANCO, J. FRANCISCO DELGADO MORALES, ANTONIO DELGADO PADIAL, FRANCISCO DÍAZ BRETONES, J. MANUEL GARCÍA GARCÍA, M. TERESA GARCÍA GÓMEZ, JOSÉ MARÍN LUPIÓN, M. ANGUSTIAN MARTÍN QUIRÓS, CARLOS SAMANIEGO VILLASANTE, EMILIO SÁNCHEZ SANTA-BÁRBARA y VICTORIA ZARCO MARTÍN, 1995

© EDITORIAL TECNOS, S. A., 1996

Juan Ignacio Luca de Tena, 15 - 28027 Madrid

ISBN: 84-309-2633-X

Depósito Legal: M-23878-1996

Printed in Spain. Impreso en España por Rigorma.  
Pol. Industrial Alparrache. Navalcarnero (Madrid)

*A todas aquellas personas, como mi padre, que han prestado, prestan y seguirán haciéndolo en el futuro, sus servicios, su tiempo, sus esfuerzos y sus preocupaciones a la Administración, sin recibir a cambio las justas compensaciones que, en su gran mayoría, merecen.*

*En reconocimiento, pues, a esa parte de dedicación no visible, desconocida y no compensada, que tantos funcionarios y empleados públicos han realizado en aras del bienestar colectivo.*

## ÍNDICE

PRÓLOGO .....	Pág.	17
AUTORES QUE PARTICIPAN EN LA OBRA .....		25
INTRODUCCIÓN (A. Rodríguez Fernández) .....		27

### PARTE I

#### LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: APROXIMACIÓN INTERDISCIPLINAR

1. EL PROBLEMA DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (A. Rodríguez Fernández) .....		37
INTRODUCCIÓN .....		37
LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y SUS ENTORNOS .....		42
A) <i>Entorno general</i> .....		43
B) <i>Entorno específico</i> .....		44
EL ESTABLECIMIENTO DE METAS EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS .....		47
LA LEGITIMIDAD DE INTERESES Y LA IMPORTANCIA DE LA NEGOCIACIÓN .....		51
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HA DE SER, NECESARIAMENTE, EFICIENTE Y ELLO EXIGE UN CAMBIO DE MENTALIDAD Y DE CULTURA .....		53
LA DIFICULTAD DE DISEÑAR UNA POLÍTICA GENERAL DE RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....		57
LOS MECANISMOS DE CONTROL NO SIGUEN SÓLO UNA DIRECCIÓN .....		60
LA NECESIDAD DE LA MULTIDISCIPLINARIEDAD EN EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....		62
RESUMEN .....		63
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....		64
2. LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ANÁLISIS, EVALUACIÓN Y PROPUESTAS (M. Arenilla Sáez) .....		67
INTRODUCCIÓN .....		67
EL FACTOR DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ELEMENTO DEL PROCESO POLÍTICO .....		68
A) <i>El carácter bifronte del poder en las organizaciones públicas</i> .....		68
B) <i>Sobre el agrisamiento. El interés de lo público y de lo privado</i> .....		71
VISIÓN GENERAL DE FUNCIONAMIENTO DE TODA LA ORGANIZACIÓN .....		74
A) <i>Los recursos humanos y la organización</i> .....		74
B) <i>Los recursos humanos y el resto de los factores administrativos</i> .....		75

10 LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

a) El diseño orgánico .....	76
b) El factor presupuestario .....	77
c) El procedimiento de gestión .....	78
d) La producción y la circulación de información .....	80
COINCIDENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA PRIVADA	82
A) <i>El criterio del tipo de actividad</i> .....	82
B) <i>Coincidencias y divergencias</i> .....	87
EL APOYO A LA TOMA DE DECISIONES, LOS RECURSOS HUMANOS Y LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS .....	90
CONCLUSIONES .....	93
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	96
3. LAS POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: CONSIDERACIONES JURÍDICAS (F. Castillo Blanco) .....	99
LAS BASES Y PRINCIPIOS QUE FUNDAMENTAN NUESTRO SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA .....	99
A) <i>Los sistemas generales organizativos de las burocracias modernas</i> .....	100
B) <i>Los principios de jerarquía y de autoridad y su influencia en las burocracias públicas</i> .....	108
EL PROCESO DE EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE NUESTRA FUNCIÓN PÚBLICA .....	115
A) <i>Las distintas iniciativas legislativas acaecidas en los primeros intentos de estructuración de nuestra función pública</i> .....	115
B) <i>La situación en el presente siglo: el cambio de concepción de la función pública</i> .....	118
EL MARCO JURÍDICO DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	121
A) <i>La teoría de la garantía institucional de los empleados públicos y su relevancia en la materia que nos ocupa</i> .....	121
B) <i>La distribución de competencias en materia de función pública: especial referencia al Régimen Local</i> .....	129
C) <i>El contenido del estatuto funcionarial</i> .....	136
a) Clases de Personal al servicio del Sector Público .....	136
b) Selección de personal al servicio del Sector Público .....	139
c) Situaciones administrativas de los funcionarios de carrera al servicio de las entidades públicas .....	146
d) Derechos y deberes de los funcionarios públicos .....	151
e) Carrera administrativa .....	157
f) Régimen de responsabilidad de los empleados públicos .....	160
CONCLUSIONES .....	161
RESUMEN .....	165
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	172
4. LAS DECISIONES ECONÓMICAS EN LOS AYUNTAMIENTOS: INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DE TOMA DE DECISIONES (J. Marín Lupión) .....	177
INTRODUCCIÓN .....	177
TÉCNICAS EN LAS DECISIONES ECONÓMICAS .....	185
TOMA DE DECISIONES EN SITUACIÓN DE CERTIDUMBRE .....	185

ÍNDICE

11

TOMA DE DECISIONES EN SITUACIÓN DE RIESGO .....	186
TOMA DE DECISIONES EN INCERTIDUMBRE COMPLETA .....	189
A) <i>El criterio de Wald</i> .....	190
B) <i>El criterio de Hurwicz</i> .....	192
C) <i>El criterio de Laplace</i> .....	193
D) <i>El criterio de L. J. Savage</i> .....	193
E) <i>Métodos probabilísticos</i> .....	195
ESTRATEGIAS DE EMPRESAS .....	196
LA INTUICIÓN ANTE LA TURBULENCIA DEL MERCADO .....	197
INTRODUCCIÓN A LOS MODELOS ESTRATÉGICOS .....	201
MODELOS POPULARES DE ESTRATEGIA .....	207
A) <i>El modelo Ansoff</i> .....	210
B) <i>El modelo del Boston Consulting Group</i> .....	216
C) <i>El modelo Harvard</i> .....	222
UN LARGO CAMINO HACIA LA RACIONALIZACIÓN ECONÓMICA EN LAS HACIENDAS LOCALES .....	224
TOMA DE DECISIONES, PRESUPUESTOS Y PERÍODO DE MANDATO .....	234
A) <i>La aprobación de los presupuestos</i> .....	234
B) <i>El diseño del presupuesto</i> .....	237
APROXIMACIÓN A UN MODELO DE PRESUPUESTO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	240
CONCLUSIONES .....	244
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	245

PARTE II

PROCESOS INDIVIDUALES

5. SELECCIÓN, FORMACIÓN Y DESARROLLO DE CARRERAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (C. Samaniego Villasante y F. Díaz Bretones) .....	249
INTRODUCCIÓN .....	249
EL MODELO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA .....	250
LA PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS .....	251
LA SELECCIÓN DE PERSONAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA .....	255
A) <i>Actuaciones previas a la selección</i> .....	260
B) <i>Elaboración de bases</i> .....	261
C) <i>Naturaleza y características de la plaza</i> .....	261
D) <i>Sistema selectivo elegido</i> .....	262
E) <i>Pruebas selectivas</i> .....	264
F) <i>Acogida y adaptación del nuevo personal</i> .....	264
LA FORMACIÓN EN LA FUNCIÓN PÚBLICA .....	265
DESARROLLO DE CARRERAS .....	274
CONCLUSIÓN .....	282
RESUMEN DE LAS PROPUESTAS .....	283
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	286
6. MOTIVACIÓN Y SATISFACCIÓN LABORAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (A. Delgado Padial) .....	289
INTRODUCCIÓN .....	289

## 12 LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

NATURALEZA DE LA MOTIVACIÓN .....	293
EL PROCESO DE LA MOTIVACIÓN .....	297
MODELOS Y TEORÍAS ACERCA DE LA MOTIVACIÓN .....	298
A) <i>Teorías de contenido</i> .....	301
B) <i>Teorías de procesos</i> .....	309
ESTRATEGIAS DE MOTIVACIÓN .....	317
A) <i>Estrategias de motivación económicas</i> .....	317
B) <i>Estrategias de motivación no económicas</i> .....	318
CONCLUSIÓN .....	321
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	324

### PARTE III

#### PROCESOS DE GRUPO

7. GRUPOS Y EQUIPOS DE TRABAJO EN LAS ORGANIZACIONES (J. M. García García y A. Delgado Padial) .....	329
INTRODUCCIÓN .....	329
LOS GRUPOS EN LAS ORGANIZACIONES .....	332
A) <i>Aproximación al concepto de grupo. Características y orientaciones</i> .....	332
B) <i>Tipos de grupos</i> .....	335
C) <i>¿Por qué se forman los grupos? ¿Qué funciones desempeñan?</i> .....	344
NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DE LOS EQUIPOS DE TRABAJO .....	346
FORMACIÓN DE LOS EQUIPOS DE TRABAJO .....	350
A) <i>Fase de sumisión</i> .....	350
B) <i>Fase de contradependencia</i> .....	351
C) <i>Fase de independencia</i> .....	351
D) <i>Fase de identificación con los demás</i> .....	352
E) <i>Fase de identificación personal</i> .....	352
F) <i>Fase de validación por convenio</i> .....	352
APLICACIONES DE LOS EQUIPOS DE TRABAJO .....	354
A) <i>Asesoramiento y compromiso</i> .....	354
B) <i>Producción y servicio</i> .....	355
C) <i>Proyectos y desarrollo</i> .....	355
D) <i>Acción y negociación</i> .....	356
MÉTODOS Y TÉCNICAS DE TRABAJO EN EQUIPO .....	357
A) <i>Método de desarrollo de equipo</i> .....	357
B) <i>El brainstorming</i> .....	363
C) <i>El Grupo Nominal</i> .....	366
D) <i>Método Delphi</i> .....	367
E) <i>Phillips 6/6</i> .....	368
F) <i>Discusión dirigida</i> .....	369
G) <i>Estudio de casos</i> .....	370
H) <i>Otras técnicas</i> .....	371
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	371
8. FLUJOS Y BARRERAS DE COMUNICACIÓN (V. Zarco Martín) .....	375
INTRODUCCIÓN .....	375

## ÍNDICE

13

LA COMUNICACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES .....	377
A) <i>Errores usuales en el concepto de comunicación</i> .....	377
B) <i>Información, interacción y comunicación</i> .....	379
C) <i>La organización como sistema de comunicación</i> .....	300
D) <i>Barreras en el proceso de comunicación</i> .....	382
LA COMUNICACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS .....	384
ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LA COMUNICACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS .....	388
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ORGANIZACIÓN COMUNICANTE .....	389
ESTABLECIMIENTO DE UNA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN EFICIENTE EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	390
CONCLUSIÓN .....	392
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	393
9. ESTILOS DE DIRECCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (E. Sánchez Santa-Bárbara) .....	395
INTRODUCCIÓN .....	395
EL LIDERAZGO COMO ACTIVIDAD CULTURAL DE LA ORGANIZACIÓN .....	397
ESTILOS DE DIRECCIÓN .....	402
A) <i>Enfoque de los rasgos</i> .....	404
B) <i>Enfoque conductual</i> .....	405
C) <i>Enfoque situacional</i> .....	406
EL MODELO DE LIDERAZGO SITUACIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	407
HABILIDADES GERENCIALES .....	411
UNA PROPUESTA PARA EL CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN .....	413
¿HACIA LA EXCELENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN? .....	417
RESUMEN .....	421
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	422
ANEXO: INSTRUMENTOS .....	425
10. EL CONFLICTO Y ESTRATEGIAS DE NEGOCIACIÓN (M. Teresa García Gómez) .....	439
INTRODUCCIÓN .....	439
EL ESTUDIO DEL CONFLICTO Y SU DEFINICIÓN .....	441
EL CONFLICTO EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ¿POR QUÉ SURGEN LOS CONFLICTOS EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS? .....	442
CAUSAS Y TIPOS DE CONFLICTO .....	444
A) <i>Diferencias individuales</i> .....	445
B) <i>División de funciones y coordinación</i> .....	446
C) <i>Recursos</i> .....	446
D) <i>Control-autonomía</i> .....	447
E) <i>Desarrollo de carrera</i> .....	448
F) <i>Roles intermedios</i> .....	448
G) <i>Relación con el entorno</i> .....	449
LA NEGOCIACIÓN COMO ESTRATEGIA PARA SOLUCIONAR LOS CONFLICTOS ...	450
A) <i>El proceso de negociación</i> .....	450
B) <i>Tipos de negociación</i> .....	451
MODELOS TEÓRICOS DE NEGOCIACIÓN .....	454
A) <i>Modelo de Stevens (1963)</i> .....	455

14 LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

B) <i>Modelo de Swayer y Guetzkow (1965)</i> .....	455
C) <i>Modelo de Walton y McKersie (1965)</i> .....	456
D) <i>Modelo de Pruitt (1983)</i> .....	456
E) <i>Modelo de Bacharach y Lawler (1981)</i> .....	459
RESUMEN .....	461
CONCLUSIONES .....	463
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	464

PARTE IV

PROCESOS ORGANIZACIONALES

11. HACIA UNA NUEVA CULTURA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (A. Rodríguez Fernández) .....	469
INTRODUCCIÓN .....	469
CONCEPTO, FORMACIÓN Y MANIFESTACIÓN DE LA CULTURA .....	473
EL PROCESO DE SOCIALIZACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS .....	478
LA SOCIALIZACIÓN EFECTIVA .....	481
EL PROCESO DE CAMBIO DE CULTURA EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS .....	482
LOS MODELOS DE ADAPTACIÓN DEL INDIVIDUO .....	484
LA RENEGOCIACIÓN DEL CONTRATO PSICOLÓGICO .....	486
LA CULTURA Y LOS SISTEMAS DE CONTROL .....	487
¿CÓMO ABORDAR, DE FORMA OPERATIVA, LA MEDIDA DE LA CULTURA? .....	488
A) <i>Nivel individual</i> .....	491
B) <i>Nivel grupal</i> .....	491
A MODO DE RESUMEN: ALGUNOS PUNTOS DE REFLEXIÓN FINAL .....	492
CONCLUSIONES .....	493
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	495
12. EL CLIMA ORGANIZACIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (M. R. Aoiz Iriarte) .....	499
INTRODUCCIÓN .....	499
EL CLIMA EN LAS ORGANIZACIONES: MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO .....	501
A) <i>Importancia del clima en las organizaciones</i> .....	501
B) <i>Concepto de clima. Factores determinantes</i> .....	502
C) <i>Orientaciones en el estudio del clima</i> .....	507
D) <i>Proceso y características generales del clima</i> .....	509
E) <i>Importancia del diagnóstico del clima en el proceso de cambio y desarrollo de las organizaciones</i> .....	510
F) <i>El clima y los programas de modernización de las organizaciones públicas</i> .....	514
APLICACIÓN DE UN MODELO DE CLIMA EN UNA ORGANIZACIÓN PÚBLICA .....	519
A) <i>Formulación y desarrollo de un modelo de clima para organizaciones públicas</i> .....	519
B) <i>Aplicación del modelo a un organismo público</i> .....	521
C) <i>Proceso metodológico seguido</i> .....	522
D) <i>Diagnóstico obtenido</i> .....	525
E) <i>Conclusiones</i> .....	531
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	533

ÍNDICE

13. LOS PROCESOS DE DESARROLLO Y CAMBIO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (J. Francisco Delgado Morales) .....	537
ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA NECESIDAD DE CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	537
ALGUNOS FACTORES QUE DIFICULTAN EL CAMBIO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: HABLAMOS DE OBSTÁCULOS .....	542
A) <i>La cultura</i> .....	542
B) <i>La orientación a corto plazo</i> .....	544
C) <i>El mantenimiento de una mentalidad superficial y simplista</i> .....	544
D) <i>La temporalidad de los cambios</i> .....	545
E) <i>La ausencia de un pensamiento estratégico</i> .....	545
ALGUNOS FACTORES QUE FACILITAN LOS PROCESOS DE CAMBIO: HABLAMOS DE POSIBILIDADES .....	546
A) <i>La democratización en la Administración pública</i> .....	547
B) <i>La descentralización de las actuaciones de las Administraciones públicas</i> .....	549
C) <i>Las agendas públicas y la planificación</i> .....	551
D) <i>La gestión y su importancia en los procesos de cambio</i> .....	563
E) <i>La innovación tecnológica en el cambio</i> .....	567
CONCLUSIONES .....	568
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	570
14. LA IMAGEN CORPORATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL PUNTO DE ENCUENTRO CON SU PÚBLICO (M. A. Martín Quirós) .....	573
INTRODUCCIÓN .....	573
SERVICIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS. ¿UNA REALIDAD COMPARABLE? .....	575
A) <i>¿Qué es servicio público?</i> .....	575
B) <i>El cliente es la totalidad de la población</i> .....	576
C) <i>Continuidad en el tiempo y en el espacio</i> .....	577
D) <i>Adaptación al entorno</i> .....	579
NATURALEZA DEL «PRODUCTO-SERVICIO» .....	580
A) <i>Intangibilidad</i> .....	580
B) <i>La dificultad de homogeneizar</i> .....	581
C) <i>La fuente es inseparable de la prestación</i> .....	581
D) <i>La producción es siempre posterior a la demanda</i> .....	582
¿QUÉ ES LA IMAGEN CORPORATIVA? .....	582
LA ESTRATEGIA DE FORMACIÓN DE LA IMAGEN CORPORATIVA .....	584
A) <i>Formulación estratégica</i> .....	584
B) <i>Elementos básicos</i> .....	590
C) <i>La estrategia de comunicación corporativa</i> .....	594
CONCLUSIONES .....	604
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	605
ADENDA .....	607
ÍNDICE DE AUTORES .....	609
ÍNDICE ANALÍTICO .....	615

## PRÓLOGO

### I. INTRODUCCIÓN

El lector tiene entre sus manos una obra nada común en la bibliografía española, en virtud de la cual se hace una oferta científica de considerable interés. Principalmente desde la perspectiva de la psicología o de la sociología de las organizaciones un grupo de estudiosos lleva a cabo un examen de un notable repertorio de cuestiones básicas a propósito de los recursos humanos, que, al menos en este caso, no debe identificarse estrictamente con las obras sobre administración de personal. En comparación con estas últimas, que con frecuencia se refieren a operaciones o elementos técnicos, los autores de este libro nos ofrecen una visión general de las organizaciones administrativas, aunque desde luego referida principalmente a los temas del personal que trabaja en ellas, dedica a ellas por tanto su vida profesional, y en buena medida las integra.

Pero no se trata sólo de esto. La oferta científica que el libro supone va dirigida sin duda a los responsables de las organizaciones en general y de la política de personal en particular y también a los funcionarios o laborales de las citadas organizaciones. Sin embargo, aunque de este modo se responde a las corrientes más actuales y a las aspiraciones más sentidas, si bien no siempre realizadas, los autores no se han encerrado en el marco estricto de su especialidad, sino que por el contrario han solicitado la colaboración de expertos de Derecho administrativo y Ciencia de la Administración, cuyas colaboraciones ofrecen alguna vez un contrapunto a los demás capítulos, pero normalmente se integran en la obra sin perjuicio de su unidad.

Con ello se está diciendo que el presente libro parte deliberadamente, como ya se afirma en su propia introducción, de una perspectiva científica interdisciplinar. Nos asomamos, por tanto, a un mundo muy distinto del habitual en los estudios sobre Administración públi-



ca, mundo que ofrece una visión completamente distinta de los paradigmas jurídico y politológico, pero que desde luego los integra.

Me parece fuera de toda duda el interés de la obra para el público al que va destinada y creo que supone algo así como una bocanada de aire fresco distinto que se proyecta sobre el ambiente, quizás algo enrarecido, de los estudios españoles en materia de Administración. En consecuencia, entiendo que de ningún modo se pueden escamotear los méritos de la obra y en este sentido dejo de lado los escrúpulos que podría tener por escribir un prólogo laudatorio para instalarme en lo que considero un deber de sinceridad. La Administración pública no es desde luego un objeto de estudio que sea monopolio del derecho, ni siquiera de la Ciencia de la Administración que siento como algo propio, puesto que estoy esforzándome en que se introduzca y se arraigue en nuestro país. Las contribuciones que pueden hacerse al conocimiento de la Administración pública desde otras Ciencias Sociales, contribuciones entre nosotros escasas, son sin duda importantes, y, en el caso de esta obra, considerablemente valiosa. Bienvenida sea, pues, a nuestro horizonte científico esta visión de los recursos humanos desde el campo de los estudios sobre el desarrollo de la organización.

## II. ALGUNAS CLAVES DE COMPRESIÓN DE LA OBRA

Sin embargo, entiendo que pronunciarme sobre el libro, haciendo un juicio general sobre él desde mi propia perspectiva, no me impide, sino al contrario, ofrecer a modo de contrapunto algunas claves de comprensión de la obra y hacer algunas reflexiones al filo de la misma. Con ello cumplo una doble finalidad. Por una parte, pretendo orientar de algún modo al lector. Por otra, mediante este prólogo quisiera hacer, aun a riesgo de que el intento pudiera resultar limitado, lo que la distancia física me impide; a saber, un diálogo por escrito con los autores del libro.

Para ello, puestos a dar orientaciones al lector, conviene recordar ante todo los posibles enfoques del estudio de la Administración. Va de suyo, y ésta es nuestra tradición más que secular, que la Administración puede y debe estudiarse desde una perspectiva jurídica. Junto a ella cabe también el enfoque propio de la Ciencia de la Administración, que intenta construir una disciplina o rama científica teniendo como objeto central la Administración pública y primando su consideración como elemento del sistema político. Esta última visión la vengo entendiendo

en mis obras anteriores como de carácter interdisciplinario, esto es, en el sentido de que el propio objeto de la Ciencia de la Administración (las Administraciones públicas) vertebra e integra en su metodología incipiente los conocimientos propios de las diversas Ciencias Sociales en cuanto se proyecten sobre la Administración.

Pero ello no impide, desde luego, que pueda ser notablemente fecundo que estas otras ramas de las Ciencias Sociales estudien la Administración sin salir de su propia sede, es decir, utilizando su propia metodología científica. Ello es lo que sucede con la presente obra, en la cual la mayor parte de sus capítulos estudian las Administraciones públicas, quizás preferentemente las Administraciones locales, desde la sede científica de una especialidad distinta de la mía.

Pero esta reflexión no puede bastar par la orientación del lector, ya que no estamos hablando de la Administración en general, sino en concreto de la organización. Es sabido que ésta puede contemplarse desde una perspectiva estrictamente sociológica y entonces estamos ante la teoría de la organización. Otro enfoque posible es el que puede llamarse con la necesaria corrección el diseño de la organización, esto es, el enfoque político y dinámico de cómo han de construirse o reformarse las organizaciones en general y la pública en particular para que alcancen sus fines, en el caso de la organización pública los fines deducidos de las iniciativas que se plasman en las políticas públicas. Ninguno de estos dos enfoques es el mantenido en la presente obra, donde se atiende sobre todo a la perspectiva del desarrollo organizacional, con la importante carga de teoría y conocimientos psicológicos que este enfoque lleva consigo.

Por supuesto, estaría completamente equivocado quien entendiera que la contribución a hacer desde esta última perspectiva es un tema esotérico y menor, propio de unos especialistas localizados. Es importante y urgente que todos los que nos dedicamos desde frentes muy diversos a la práctica o al estudio de la Administración conozcamos y valoremos lo que significan cuestiones como el clima de la organización, el desarrollo organizacional, y el cambio de mentalidad y de cultura política y administrativa. Especialmente la valoración y el conocimiento de esta última noción es urgente en nuestra realidad contemporánea, en la cual las demandas que se plantean a las Administraciones públicas y la mentalidad con la que se contemplan han experimentado un cambio de gran magnitud.

Por ello entiendo que, a partir del encuadramiento que acaba de realizarse, este libro es de particular utilidad. Si tuviese que mani-

festar mi opinión personal, y es claro que para ello debe actuarse con la necesaria modestia, me arriesgaría a decir que la principal contribución que se hace desde estas páginas se refiere a la formación de una conciencia colectiva de necesidad de cambio de clima y de cultura por lo que se refiere a las organizaciones públicas españolas.

Siendo ello así, las utilidades secundarias y más concretas resultan obvias. Para los políticos responsables de los recursos humanos hay en este libro todo un mundo de realidades distintas de las que perciben la mayor parte de las veces. De él pueden tomar, además del empleo de diversas técnicas concretas, unos importantes útiles de trabajo respecto al clima de las organizaciones y los instrumentos para lograr el cambio de las mismas. Desde el punto de vista de los funcionarios y servidores públicos, lectores potenciales de esta obra, lo más importante es quizás que tomen conciencia de que existe una corriente de opinión en la reflexión científica y en la realidad que hace patente la necesidad de un cambio de mentalidad y de pautas de actuación. No se trata de una moda efímera ni de un capricho político. Por el contrario, es, nada más y nada menos, que el esfuerzo a realizar para que el desarrollo de la Administración responda al desarrollo de la sociedad. Después de la lectura de estas páginas me parece que resulta bien claro que este esfuerzo de cambio puede tener un sólido apoyo científico.

Sólo me resta para cerrar este apartado expresar mi ferviente deseo de que unos y otros, políticos y administradores profesionales, lean la obra y la lean, además, con la indispensable profundidad. Quizás alguien pueda pensar que al expresar este deseo estoy pecando de ingenuo. Pero desde mi propia perspectiva ello significa que sigo creyendo en la fuerza del pensamiento científico, como creen también en ello los autores del libro, según se desprende de su contexto general y de la mayor parte de sus páginas.

### III. ALGUNAS REFLEXIONES AL FILO DE LA OBRA

Pero se ha dicho al comienzo del apartado anterior que no se trata sólo de dar una orientación al lector sobre el encuadramiento de estos estudios y el enfoque mantenido en ellos, sino también de entrar en diálogo con los autores desde mi propia perspectiva. Dejando aparte otros extremos de mi peripecia personal, esa perspectiva consiste en el conocimiento de la Administración pública como funcionario y

durante una temporada como directivo, seguido o acompañado por la reflexión científica propia del universitario.

Pues bien, entrando en el tema hay que aludir inmediatamente al tratamiento que se hace en esta obra de las organizaciones públicas a partir de la noción misma de organización. Se afirma en varios contextos que al fin y al cabo la organización de la Administración es una organización más y que, por tanto, pueden aplicársele los mismos métodos y criterios que a las demás organizaciones. No siempre se mantiene esta posición a lo largo de las páginas del libro, como es lógico, dada la contribución de distintos autores, pero con todo ésta es la perspectiva predominante. Ahora bien, he mantenido con anterioridad que, aunque las organizaciones privadas y las públicas pertenecen al mismo género de la organización, se comportan como especies diferentes. Este razonamiento ¿constituye una argumentación o una analogía pobre? Sin caer en la tentación fácil de traer a la memoria del lector las evidentes diferencias entre especies zoológicas que pertenezcan al mismo género, creo que hay una buena razón para mantener la posición científica antes manifestada. Pues con ella estoy queriendo decir que se comprende a las Administraciones públicas no tanto desde las pautas de la organización, cuanto desde la óptica del ejercicio del poder público. No siempre esta contemplación está presente ni mucho menos en los diversos capítulos del libro y creo que nos enriqueceríamos tanto los politólogos considerando las aportaciones en el enfoque propio de esta obra si tuvieran en cuenta el hecho central del poder.

Ello me parece tanto más cierto cuanto que el peso del cumplimiento de las decisiones del poder político sobre la vida de la Administración y sobre su cultura es decisivo para comprender algo que tampoco se deduce siempre de las páginas del libro. ¿Cómo es la Administración «por dentro»? Con frecuencia me viene el pensamiento de que existe un excesivo temor por numerosos especialistas de distintas ramas a asomarse al interior de la «caja negra». Y, sin embargo, nada más fácil. Basta aproximarse a los funcionarios públicos con una actitud que no consista en pretender enseñarles lo que es su propia vida cotidiana. Bienvenidas sean las teorías, pero para proyectarlas sobre una realidad que conoce mejor que nadie quien la está viviendo en la práctica.

Pero es que no se trata sólo de los funcionarios que muchas veces no ejercen el poder, sino que más bien lo padecen. Una consideración absolutamente indispensable es que debemos salir de una vez de un equívoco extraordinariamente extendido. Todos los puestos directivos de las organizaciones públicas están ejercidos o desempeñados

por miembros de la clase política y, en consecuencia, no puede prescindirse de la pregunta o cuestión de si este grupo humano es administración o no lo es. Formalmente, desde las viejas categorías del Derecho Administrativo, ciertamente lo es. Pero en aras de la coherencia, si se parte de una perspectiva distinta, no se puede dejar fuera del estudio esta zona de la organización refiriéndose a la misma como si sólo estuviera integrada por el conjunto de funcionarios subordinados tantas veces instalados en la rutina. Ello es así tanto más, cuanto que los responsables de la organización son precisamente las personas que integran este grupo

Por lo demás, de ningún modo puede olvidarse que cuando hablamos de la actuación de la Administración pública, refiriéndonos a sus zonas más operativas y dinámicas, estamos aludiendo a una organización totalmente penetrada, vertebrada y condicionada por las decisiones políticas que se adopten, las cuales responden a una lógica específica muy distinta de aquélla, en virtud de la que actúan la mayor parte de las organizaciones privadas.

Otro equívoco, que desde luego conviene disipar, es el de la supuesta homogeneidad de las Administraciones públicas. Es obvio que no estamos hablando de una sola organización, sino de una constelación de organizaciones distintas y, por supuesto, no me estoy refiriendo a la vieja ironía de las tres Administraciones distintas (estatal, territorial e institucional) en una sola Administración verdadera. Quiero decir que, dentro de organizaciones que teóricamente son una sola materialmente, hay una pluralidad de organizaciones con una vida distinta. Piénsese, por ejemplo, en el mantenimiento de los servicios de soberanía, sin ir más lejos el orden público y la recaudación de los tributos. Fuera de mí afirmar que no sea posible crear respecto a estas actividades una sensibilidad ciudadana distinta, pero me parece evidente que tendremos algunas dificultades si queremos convencer a los ciudadanos (pacíficos o no) de que son clientes de esas organizaciones para utilizar una expresión que se emplea en este libro y que yo mismo he usado en ocasiones anteriores. Es claro que la sensibilidad y la percepción de los «clientes», reprimidos por la policía u obligados al pago de los impuestos, no son las mismas que las propias de los que reciben prestaciones o servicios que les resultan útiles o favorables.

Pero no se trata sólo de esto. La pluralidad de los Ministerios y la aún mayor multiplicidad de organizaciones como los grandes Organismos Autónomos tienen cada uno su clima y su cultura propios, como tan acertadamente se destaca en alguna de las colabora-

ciones de esta obra, si bien no es un dato tenido en cuenta en otras. Asombraría, por ejemplo, comprobar hasta qué punto el clima organizacional y la cultura de determinado gran Instituto o Consejo puede encontrarse en las antípodas del que existe en el Ministerio del que teóricamente depende. Por último, no puedo dejar de mencionar algo en lo que he insistido en colaboraciones anteriores. Los paradigmas de eficacia y eficiencia de la empresa privada no pueden trasladarse sin más a las organizaciones públicas, y ello cualesquiera que sean las modas imperantes y las opiniones de los políticos. En ciertas zonas orgánicas de la Administración es urgente e inaplazable aplicar estos paradigmas (en mi opinión por analogía y no por identidad), mientras que en otros esa aplicación es prácticamente imposible.

Otro capítulo que podría abrirse respecto a nuestro tema se encuentra en relación con lo dicho más arriba sobre la zona orgánica superior de la Administración desempeñada u ocupada por políticos profesionales. Me refiero a las actitudes de los funcionarios respecto a las nuevas corrientes de cambio de clima y de cultura administrativa.

Desde luego se plantea aquí un problema de imputabilidad. Los especialistas de las diferentes ramas de las Ciencias Sociales que se asoman a la Administración pública deben saber que toda esa visión, que a veces se transmite del funcionario rutinario culpable y deseoso de continuar anclado en viejas pautas rutinarias, en muchas ocasiones es inexacta y, además, los funcionarios entienden que la imputación es injusta. Pues, en definitiva, los responsables del tema son los políticos que ocupan los puestos directivos, siendo extraordinariamente frecuente que, como vemos en la actualidad, el discurso de los políticos sobre los propósitos de reforma sea uno y la actuación de esos políticos en la práctica sea muy distinta. Añádase a ello que los funcionarios públicos y los laborales al servicio de la Administración contemplan todos los días iniciativas políticas grandes o menudas que suponen discriminaciones o faltas de realismo, con la correspondiente frustración debida a los desajustes entre las declaraciones y la realidad. Creo que mis antiguos compañeros funcionarios tienen buenas razones para pensar y sentir de ese modo. Por lo visto hay que reformar la conducta y el clima de la Administración, pero esa reforma no tiene por qué afectar a la conducta y el clima creados por los propios directivos políticos, que son quienes predicán la necesidad de que cambien los demás.

Para cerrar este apartado quisiera decir desde estas páginas algo que dije ya en algún acto universitario. Ningún Gobierno, por buena

voluntad que tenga y por muy buenos técnicos en los que se apoye, puede realizar un cambio de cultura o una reforma *contra* la Administración. No se trata sólo de que, si no se cuenta con los funcionarios, los obstáculos para el cambio serán importantes. Lo decisivo es que la primera condición para el cambio de cultura política y administrativa es contar con la colaboración de los funcionarios que viven en las organizaciones y las integran.

#### IV. REFLEXIÓN FINAL

Todos los que acabo de enunciar son temas que propongo a la reflexión del lector, pero también a la de los autores de estas páginas, en el intento de montar mediante este prólogo el sustitutivo de un diálogo científico que para mí sería de un interés muy grande.

Pero, desde luego, las consideraciones anteriores no restan un ápice a mi opinión de que es adecuado y necesario hacer una consideración global de los recursos humanos. Me gustaría que en ella se introdujesen algunas de las modulaciones que se derivan de mi reflexión anterior y, quizás también, algún mayor énfasis en la necesidad de plantearse algunos avances en los aspectos técnicos de la administración de personal propiamente dicha. La planificación de los recursos, la selección del personal y la formación son unos buenos ejemplos. Respecto a ellos comparto las afirmaciones que se hacen en esta obra, pero entiendo que los autores que las formulan deberían haber mantenido sus opiniones científicas aún con más calor a la vista de la penuria de la situación española sobre el tema, fuera de algunas actuaciones muy meritorias pero que no dejan de ser excepcionales.

En definitiva, lo cierto es que el libro que el lector tiene entre sus manos es un buen arsenal de argumentos, métodos y técnicas a manejar desde y para la cultura de la Administración. Es mi deseo que esta obra sea leída con el interés y la profundidad que yo mismo he puesto en el empeño. Pueden creerme que merece la pena.

M. BAENA DEL ALCÁZAR

*Madrid, octubre de 1994*

#### AUTORES QUE PARTICIPAN EN LA OBRA

ANDRÉS RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ (Coordinador)  
Catedrático de Psicología Social. Universidad de Granada.  
Profesor colaborador del Instituto Andaluz de la Administración Pública.  
Profesor colaborador en el *Master* de Administración Pública. Universidad de Granada.

M. ROSARIO AOIZ IRIARTE  
Profesora Titular de Psicología Social. Universidad Autónoma de Barcelona.  
Coordinadora del área de formación del Ayuntamiento de Barcelona.

MANUAL ARENILLA SÁEZ  
Profesor Titular de Ciencias de la Administración. Universidad de Granada.  
Coordinador del *Master* de Administración Pública. Universidad de Granada.

FEDERICO CASTILLO BLANCO  
Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Granada.  
Profesor colaborador del Instituto Andaluz de la Administración Pública.

J. FRANCISCO DELGADO MORALES  
Psicólogo. Director de los Servicios Sociales Comunitarios. Diputación Provincial de Granada.

ANTONIO DELGADO PADIAL  
Profesor Asociado de Dirección y gestión de personal. Universidad de Granada.

FRANCISCO DÍAZ BRETONES  
Psicólogo. Consultor.  
Experto en Economía Social.

J. MANUEL GARCÍA GARCÍA  
Profesor Asociado de Psicología del Trabajo. Universidad de Granada.  
Inspector de Educación.

M. TERESA GARCÍA GÓMEZ  
Profesora Asociada de Psicología del Trabajo. Universidad de Granada.  
Profesora colaboradora del Instituto Andaluz de la Administración Pública.

JOSÉ MARÍN LUPIÓN  
Economista. Consultor Asociado de Plan Excel.

Miembro del equipo de investigación del Equipo de Investigación «International Business Unit». Management Centre de la Universidad de Bradford (Reino Unido).

M. ANGUSTIAS MARTÍN QUIRÓS  
Psicóloga. Consultora Asociada de Plan Excel.  
MBA por el Management Centre de la Universidad de Bradford (Reino Unido).

CARLOS SAMANIEGO VILLASANTE  
Psicólogo. Área de Recursos Humanos. Ayuntamiento de Almería.

EMILIO SÁNCHEZ SANTA-BÁRBARA  
Profesor Asociado de Psicología Social Aplicada. Universidad de Granada.  
Profesor colaborador del Instituto Andaluz de la Administración Pública.

VICTORIA ZARCO MARTÍN  
Profesora Ayudante de Psicología del Trabajo. Universidad de Granada.  
Profesora colaboradora del Instituto Andaluz de la Administración Pública.

## INTRODUCCIÓN

Este volumen ha sido pensado y elaborado para aquellas personas interesadas, por su profesión o por sus estudios, en los Recursos Humanos y/o en las Administraciones públicas. Por tanto, va dirigido a un amplio abanico de profesionales y estudiosos.

Es, por otra parte, el fruto de largos debates que he tenido la oportunidad de mantener con los miembros que participan en esta obra, tanto en seminarios y reuniones formales como informales, a lo largo de los últimos años. Estos debates, sin embargo, no han estado presididos por la formalidad, sino más bien por una satisfactoria relación de amistad que, con distinta intensidad y persistencia en el tiempo, he compartido con todos ellos durante, aproximadamente, la última década.

A lo largo de estas interacciones fue surgiendo una amplia gama de temas y cuestiones relacionadas con los problemas que plantea la actual estructura de la Administración pública, las políticas de personal que se siguen en ella, las actuales formas de acceso y de promoción, los problemas derivados de la desmotivación y del bajo grado de implicación de una parte importante de los empleados públicos, la inadecuada preparación gerencial de los responsables de la Administración, tanto en el nivel político como en el nivel técnico, el alto grado de tensiones y de conflictividad existente, las barreras y obstrucciones que aparecen en muchos de los canales de comunicación, la actitud negativa hacia el cambio y la innovación, el progresivo debilitamiento de la imagen corporativa de la Administración...

La persistencia, casi obsesiva, de estos temas en nuestras conversaciones habituales, fueron creando la necesidad de escribir este libro, en el que pretendíamos que se plasmara, cuando menos, nuestra aspiración de aportar algunos elementos de reflexión que pudieran ayudar a clarificar el actual debate en torno a algunos de los problemas que aquejan a las organizaciones públicas.

Estoy convencido de que la mejor manera de hacer más eficaz la Administración pública, consiste en mejorar los conocimientos de sus responsables y de todas las personas que trabajan en ella. En la medida de lo posible, nosotros pretendemos contribuir a ello con esta obra. Pero será el trabajo de los que intervienen día a día en la práctica, quienes han de aplicar esos conocimientos con el objetivo siempre de mejorar un poco más aquello que se realizó el día anterior.

En otras palabras, considero firmemente que la mejor prescripción que puede hacerse acerca de los Recursos Humanos en la Administración pública ha de surgir de la aplicación del conocimiento conceptual sobre el comportamiento humano en dicho concepto. Por ello, invito desde aquí a los responsables de la Administración, sea cual sea su nivel, a que apliquen de forma adecuada y sistemática el máximo de teorías y modelos teóricos que se presentan a lo largo de la obra. De ese modo, mejorarán la Administración, se enriquecerán a sí mismos y colaborarán con la ciencia en el nivel de la conceptualización de los problemas.

Sin pensar muy bien en las dificultades que entrañaría la realización de un proyecto de estas características, me impuse la obligación de llevarlo adelante.

Por consiguiente, asumiendo la función de editor o de coordinador, considero que mi principal labor, además de preparar, gestionar y cuidar del resultado de la obra, es justificar la estructura y secuencia que he seguido en el desarrollo de los capítulos que la constituyen, así como presentar, entiendo que de forma somera, a cada uno de los participantes que colaboran en ella.

El libro que ahora comienza a hojear y a leer, estimado lector, está constituido por cuatro partes bien diferenciadas, a través de las cuales hemos pretendido ofrecer un espectro temático lo suficientemente amplio acerca de lo que son y de lo que significan los Recursos Humanos en la Administración.

Así, los cuatro primeros capítulos que constituyen la primera parte conforman lo que podríamos llamar la aproximación interdisciplinar al estudio de los Recursos Humanos.

En el primer capítulo, el profesor Andrés Rodríguez presenta la perspectiva psicológica, que desarrolla a través de una reflexión en profundidad acerca de una serie de tópicos y problemas presentes en el área de los Recursos Humanos, que no suelen ser habituales en los manuales al uso, pero que tienen una gran relevancia para comprender el carácter estratégico de éstos y su dinámica en el ámbito global de la Administración.

Desde el segundo capítulo, el profesor Arenilla aborda de forma crítica el polémico tema de la estructura de la Administración Pública, siguiendo, como es obvio, la perspectiva de la Ciencia de la Administración, desde la que realiza un profundo análisis y evaluación sobre la situación actual, así como algunas propuestas orientadas a mejorar su efectividad.

El tercer capítulo, elaborado por el profesor Castillo, trata sobre las políticas de Recursos Humanos en las Administraciones públicas, que realiza desde la perspectiva del Derecho Administrativo y es, a mi juicio, un instrumento de gran ayuda para los profesionales por el esfuerzo de revisión y de actualización que realiza sobre las políticas de personal en la Administración.

En el capítulo cuarto, José Marín aborda el complejo y escabroso tema de la toma de decisiones desde criterios de racionalidad. Se ofrece, por tanto, la perspectiva racional y económica a la hora de abordar ciertos problemas clave en la Administración como pueden ser la elaboración de los presupuestos en las Administraciones Locales, donde se acumula una gran parte de su experiencia.

A través de estos cuatro capítulos considero que el lector puede disponer de una visión amplia acerca de los Recursos Humanos, al haberlos abordado desde diversos prismas, perspectivas o enfoques científicos, pues ello nos ha permitido poner el énfasis en los aspectos humanos, estructurales y políticos, jurídico-administrativos y económicos, con lo que nuestro grado de comprensión y de conocimiento sobre los Recursos Humanos, sin duda, se ha de ver incrementado.

La segunda parte se refiere a los procesos individuales que tienen lugar y se desarrollan en las organizaciones, unidades y departamentos que constituyen la Administración. Esta segunda parte está constituida por los capítulos quinto, dedicado a los procesos de selección, formación y desarrollo de carreras, que han elaborado Carlos Samaniego y Francisco Díaz, y sexto, que aborda la motivación y satisfacción laboral, preparado por el profesor Antonio Delgado. Con ambos capítulos se pretenden cubrir los aspectos más básicos del comportamiento individual, ya que uno de los componentes esenciales del sistema social interno de las organizaciones que constituyen la Administración son, precisamente, los individuos.

La tercera parte está dedicada a los procesos de grupo, que sería el otro componente que constituye el sistema social interno de las organizaciones. En esta parte se integran los siguientes cuatro capítulos.

En el capítulo séptimo se centran los autores, profesores José Manuel García y Antonio Delgado, en la creación y desarrollo de

grupos de trabajo, de gran actualidad tanto en las organizaciones públicas como privadas. Los autores de este capítulo, han realizado un gran esfuerzo de revisión y de síntesis para que pueda tener un interés práctico para los profesionales que hayan de desempeñar, supervisar o crear actividades en grupo.

Desde el capítulo octavo se aborda el tema esencial de la comunicación, analizando los flujos y barreras más importantes que, habitualmente, potencian o interfieren la dinámica cotidiana de las organizaciones y de los individuos y grupos que trabajan en ellas. Su autora, la profesora Victoria Zarco, ha cuidado con mimo la estructura y secuencia de los contenidos para que sean de interés y uso generalizado.

En el capítulo noveno, el profesor Emilio Sánchez plantea con gran sistematicidad y rigor el tema relativo a los estilos de dirección en la Administración, adjuntando un anexo con algunos de los cuestionarios más consistentes y utilizados en su medida.

Cierra esta tercera parte el capítulo décimo, dedicado al conflicto y a las estrategias de negociación, en el que la profesora María Teresa García describe con claridad las distintas causas de los conflictos y algunos de los modelos que se consideran más adecuados para su resolución en las organizaciones públicas.

Por último, la cuarta parte, como es lógico, está dedicada a los procesos organizacionales; es decir, a los procesos comportamentales que afectan a toda la organización. Constituyen esta parte los cuatro últimos capítulos.

En el capítulo undécimo, el profesor Andrés Rodríguez plantea un tema relativamente novedoso y de un gran interés en las organizaciones públicas; referido a la necesidad de crear una nueva cultura en la Administración pública que posibilite su adaptación a las nuevas exigencias de una sociedad cada vez más compleja, heterogénea y cambiante.

La profesora María del Rosario Aoiz, por su parte, en el capítulo duodécimo, aborda el tema del clima laboral en la Administración pública, en cierto sentido, fronterizo con el anterior, por cuanto un clima adecuado requiere compartir determinadas claves culturales, incluso algunas definiciones de clima toman en consideración muchos de los componentes de la cultura.

En el capítulo decimotercero, Juan Francisco Delgado se centra en los procesos de desarrollo y cambio en las organizaciones públicas, uno de los temas estrella en la actualidad, sobre el que el INAP ha realizado durante los últimos años un amplio número de actividades:

El último capítulo, el decimocuarto, que escribe María Angustias Martín, trata de la imagen corporativa en la Administración pública y en él nos habla, no sólo de la naturaleza del producto-servicio, sino que desarrolla de un modo sistemático la estrategia más adecuada para formar una imagen consistente y sólida, que permita una mayor vinculación a ella del ciudadano como cliente. Por lo que respecta a las presentaciones, considero que es una labor más agradable y, en todo caso, menos cuestionable, ya que se trata de presentar a personas a las que estimo personal y profesionalmente y con las que, en diferente grado y por diversos motivos, me siento identificado. A todas ellas deseo expresarles mi agradecimiento por el esfuerzo que les ha supuesto participar en este proyecto y a todas ellas pido excusas por las insistentes peticiones de los materiales que, en algunos casos, ha podido representar ciertos niveles desagradables de ansiedad. En todo caso, la insistencia ya terminó; en consecuencia, la ansiedad se redujo a sus niveles normales y la amistad se mantiene reforzada. La profesora María del Rosario Aoiz pertenece a la Universidad Autónoma de Barcelona y es responsable del área de formación del Ayuntamiento de Barcelona. Realizó en su día una brillante tesis doctoral sobre el clima laboral en la Policía Local de Barcelona y continúa dedicada a la elaboración de nuevos programas y estrategias de desarrollo y cambio organizacional, sobre los que, en algún momento, hemos tenido la oportunidad de contrastar nuestros respectivos puntos de vista.

El profesor Arenilla, técnico de la Administración y profesor del Departamento de Ciencia Política y de la Administración, ha tenido la gentileza de invitarme a impartir el módulo de Recursos Humanos en el *Master* de Administración pública que codirige con el profesor Baena y organiza la Universidad de Granada. Ello ha propiciado y estimulado, sin duda, la realización de este proyecto y nos ha permitido contrastar algunos de los puntos de vista que ahora se exponen en esta obra.

El profesor Castillo pertenece al Departamento de Derecho Administrativo y ha tenido, asimismo, la amabilidad de invitarme a impartir algunas conferencias en el Centro de Estudios Municipales, dependiente de la Diputación Provincial de Granada y dirigidas a personas vinculadas con la Administración Local, aunque ya habíamos colaborado, anteriormente, en otros cursos organizados por el Instituto Andaluz de la Administración Pública y dirigidos a funcionarios de las distintas Consejerías del gobierno de la Junta de Andalucía. Estos contactos con el profesor Castillo también han sido

un estímulo efectivo para la realización de esta obra y, además, han posibilitado un diálogo fructífero en torno a la situación en que se encuentra en la actualidad la Administración.

El profesor Antonio Delgado, actualmente dedicado a la enseñanza de la dirección y gestión de personal en la diplomatura de Relaciones Laborales, proviene del campo de la Economía Social, donde se curtió en los puestos de gerencia durante varios años. Por tanto, tiene una larga y profunda experiencia en los temas que desarrolla, como he tenido ocasión de comprobar en las largas horas de diálogo que a lo largo de estos últimos años hemos mantenido.

Juan Francisco Delgado, en su calidad de Director de los Servicios Sociales Comunitarios de la Diputación Provincial de Granada, de igual manera y de forma más permanente, ha solicitado mi colaboración en distintos proyectos de investigación y en diversas actividades científicas, que han hecho posible compartir largas horas de trabajo y contrastar nuestros puntos de vista en torno a la necesidad de introducir cambios en las Administraciones públicas, a fin de lograr una mayor racionalidad y efectividad.

La profesora María Teresa García inició su carrera profesional en la Administración pública de Venezuela, donde desempeñó distintos puestos de responsabilidad en el área de Recursos Humanos y, más concretamente, en Relaciones Laborales. Actualmente imparte docencia de Psicología del Trabajo y de Dirección y Gestión de personal. Su experiencia en el campo de la negociación, que ha tenido ocasión de contrastar en diversos ámbitos, académicos y profesionales, creo que es un buen aval para que esté presente en esta obra colectiva.

El profesor José Manuel García comparte su labor de gestión en puestos de responsabilidad gerencial y administrativa en la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía con el desarrollo de las clases que imparte, codo a codo conmigo, en el área de Psicología de las Organizaciones.

María Angustias Martín y José Marín, psicóloga y economista, respectivamente, iniciaron su vida profesional en puestos de responsabilidad de la Administración Local que, voluntariamente, abandonaron para ampliar estudios en el Reino Unido donde permanecieron durante tres años. En la actualidad han creado su propia empresa de consultoría y trabajan ambos como consultores, desarrollando su actividad tanto en el sector público como en el privado.

Carlos Samaniego, además de trabajar en el Departamento de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Almería, realiza trabajos de

consultoría en distintos organismos de la Administración, junto con Francisco Díaz, quien trabaja, a su vez, en el SAS, en puestos de Administración y gestión de personal. Con ambos mantengo una larga relación de amistad y profesional, que nos ha llevado en distintas ocasiones a debatir *in extenso* la situación de los funcionarios y empleados que desarrollan su labor en la Administración.

El profesor Emilio Sánchez está realizando desde hace algunos años un trabajo de gran interés sobre los estilos de dirección en la Administración, objeto de su tesis doctoral. Asimismo ha impartido distintos cursos organizados por el Instituto Andaluz de la Administración Pública y dirigidos a funcionarios y empleados de distintas Consejerías de la Junta de Andalucía. Nuestra relación continuada en el Departamento durante los últimos seis años nos ha permitido debatir y reformular muchos de los problemas que aquí se plantean.

Por último, la profesora Victoria Zarco, con quien comparto, asimismo, la docencia de Psicología de las Organizaciones y el talante generoso de la sana amistad, ha impartido también diversos cursos dirigidos a funcionarios de la Administración Autónoma Andaluza y, en estos momentos, está realizando su tesis doctoral. El diálogo continuo que hemos mantenido durante estos últimos años ha servido, sin duda, de estímulo a la cristalización de esta obra.

A pesar del esfuerzo realizado por todos los colegas que han participado de forma visible en la obra, difícilmente hubiera podido aparecer sin la estimable y efectiva colaboración de Carmen Ardid en el proceso de preparación, refundición y acomodación del texto, a quien deseo expresar desde aquí mi más profundo agradecimiento.

*Granada, agosto de 1994*



PARTE I

LOS RECURSOS HUMANOS  
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:  
APROXIMACIÓN INTERDISCIPLINAR

# 1. EL PROBLEMA DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ANDRÉS RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ

## INTRODUCCIÓN

No me resisto a iniciar la introducción a este capítulo con una reflexión que ya he tenido ocasión de desarrollar en otros trabajos (Rodríguez, 1988; 1992; 1994), pues creo que aporta distintos elementos que pueden ayudar a comprender mejor el significado de los Recursos Humanos; motores e impulsores del desarrollo de la sociedad.

Decía que uno de los tipos de ordenamientos sociales que mayor estabilidad han proporcionado a la vida humana a lo largo de su historia, han sido, a mi modo de ver, las organizaciones modernas, públicas y privadas. Los procesos de socialización que más profundamente han penetrado en las sociedades occidentales y que con mayor fuerza las han moldeado y configurado en sus perfiles actuales se han realizado a través de ellas.

Las organizaciones modernas son, sin duda, el fenómeno social más relevante de nuestro tiempo, de tal manera que todos los restantes fenómenos, sean del carácter que fueren: psicológico, social, político, religioso, económico, están enmarcados y condicionados por la presencia de la organización. Asimismo, los avances que se han realizado desde el punto de vista tecnológico, han sido posibles gracias a la existencia de las organizaciones. La sociedad actual, tal como la conocemos, es un producto de ellas. Y nosotros mismos, como individuos, construimos la realidad intentando, consciente o inconscientemente, adaptarnos a las exigencias de las organizaciones.

El verdadero imperio de hoy, y el más efectivo, es el imperio de las organizaciones, que se mueven en espacios transnacionales, totalmente abiertos, y llegan con su influencia hasta los más recónditos lugares, moldeando hábitos, valores, religión, cultura..., apropiándose del individuo y de la propia sociedad.

Es difícil hacer predicciones acerca de la influencia que puedan tener éstas en el futuro, teniendo en cuenta el mundo tan cambiante en que vivimos. De todos modos, mientras el ser humano dependa del salario o de la nómina, la influencia de las organizaciones estará asegurada. Sin embargo, los individuos y las comunidades no son elementos totalmente pasivos, sino que influyen, asimismo, sobre aquéllas a fin de adaptarlas, en la medida de lo posible, a sus necesidades. Las organizaciones deberán ser más flexibles en cuanto a sus estructuras organizativas y productivas, tendrán que desarrollar su capacidad negociadora para mantener unas adecuadas relaciones con las personas que emplean y, por último, habrán de desarrollar una sensibilidad mucho más ecológica que permita preservar y asegurar la habitabilidad del planeta.

Desde el punto de vista estructural, las dimensiones esenciales que caracterizan las modernas formas de burocracias —centralización, jerarquía, formalización, estandarización y especialización— difícilmente van a cambiar, antes bien se reforzarán en el futuro, aunque con unos niveles de flexibilidad mayores que les permitan afrontar de un modo ágil los rápidos cambios que se produzcan en el entorno.

Pues bien, este fenómeno, cada vez más complejo y heterogéneo, al que llamamos organizaciones y que dirigen gran parte de nuestra vida, está constituido no sólo por personas, sino también por tecnologías, objetivos, metas e intereses diversos, recursos económicos y, además, están limitadas en su funcionamiento y desarrollo por la legislación, por las tradiciones y por la cultura de cada país y de cada región. De otro lado, las organizaciones están en interacción permanente con múltiples colectivos externos de quienes se nutren o a quienes proveen de productos y/o servicios necesarios para el desarrollo del bienestar social y económico.

Por tanto, cuando interactúan todas esas variables en la dinámica habitual de las organizaciones, la complejidad resultante es de tal calibre que se hace inabarcable, o cuando menos desafiante para la comprensión humana. De hecho, los Recursos Humanos no son más que un aspecto de ese entramado, pero sólo podremos comprenderlos, como cualquier otro aspecto que consideraremos, en relación con el resto de las variables.

Todo ello nos lleva a pensar que no existen fórmulas simples que nos permitan acceder a un conocimiento comprensivo de las organizaciones y a resolver los problemas que se les plantean, pero es que tampoco disponemos de esas fórmulas para conocer y predecir el comportamiento humano en ellas, entre otras razones porque tales comportamientos se originan en unos sistemas de necesidades y de valores propios de los individuos, que las organizaciones no pueden controlar más que en una parte mínima. Por consiguiente, todo lo que podemos hacer es esforzarnos por incrementar nuestra comprensión y capacidad en el grado que sea posible, intentando con ello elevar el nivel de calidad de vida de las personas en el trabajo y, más concretamente, en la Administración.

Nuestro propósito en este capítulo se centrará, por tanto, en analizar el comportamiento humano en el ámbito de las organizaciones, cuya importancia cada vez es mejor comprendida por directivos, empresarios, políticos, sindicalistas y, en general, por todos los que vivimos relacionados de una forma u otra con ellas. Más concretamente, nuestro interés actual se centra en el conjunto de organizaciones públicas que constituyen la Administración del Estado, prestando mayor atención a las corporaciones locales por ser éstas las más cercanas al ciudadano y, por consiguiente, aquellas que debieran ejercer una mayor influencia vertebradora entre éste y el resto de las instituciones. No obstante, nosotros mantenemos la idea de que las organizaciones públicas han de funcionar en su dinámica cotidiana con criterios similares a las organizaciones privadas, aunque su finalidad sea distinta. En nuestro país, por razones que ahora no vienen al caso, los estudios sobre Administración pública se han caracterizado por su preocupación básicamente jurídica y presupuestaria. Los aspectos relativos al desarrollo del potencial humano (*human resources*) y de la organización (*organizational behavior*) han sido ampliamente olvidados y tan sólo se han considerado en momentos críticos, para resolver problemas puntuales, y no desde un plan estratégico integral. Los aproximadamente ocho billones de pesetas que la Administración pública, en sus distintos niveles, gasta en personal, debiera ser razón más que suficiente para que se hiciera un esfuerzo por lograr su actualización y efectividad.

Sin embargo, no es ésta la única razón que avala la importancia de los Recursos Humanos y de los procesos organizativos en la Administración pública. La capacidad de desarrollo y de crecimiento de un país radica, esencialmente, en el grado de efectividad, agilidad y competencia de su Administración, que habrá de transformarse en un

instrumento de apoyo, de estímulo y de potenciación de los proyectos de los ciudadanos, de las organizaciones y de las instituciones, pues cuando la Administración se paraliza, se paraliza también la sociedad.

Nuestro objetivo en este capítulo, por tanto, no se restringirá a describir las técnicas más utilizadas en el ámbito de los recursos humanos (diagnóstico, intervención-evaluación), sino que estará orientado a reflexionar, desde una perspectiva crítica, sobre los recursos humanos en el modelo de Administración vigente en nuestro país y analizar los condicionamientos que este modelo impone a una visión estratégica de éstos.

Una Administración pública rígidamente jerárquica, autoritaria, dogmática y proclive al secretismo y al misterio de sus razones, excesivamente politizada, con un estrecho margen para exigir responsabilidades a autoridades y funcionarios, con un sentido exclusivista de lo que pueda ser el interés público y, además, poco respetuosa con el ciudadano a quien dice servir, lenta, desmotivada y anclada en la tradicional *cultura funcionarial*, no sólo no podrá ser el motor de cambio que necesita nuestro país para que el *proceso de convergencia* se realice en algún momento de forma satisfactoria, sino que será una barrera persistente para que tal proceso pueda llevarse a cabo.

La Administración española no es, precisamente, en palabras del profesor Ariño, un modelo de «inteligencia creadora»:

Con una información pobre y con una notable falta de instituciones de estudio y reflexión, se limita a abordar como puede los problemas diarios y a ir a remolque de los acontecimientos. Los Gobiernos se enfrentan con problemas cada vez más difíciles y sus medios y procedimientos no están a la altura de tales exigencias (Ariño, 1982, p. 54).

Y esto no es sólo, ni esencialmente, un problema de personas, sino, ante todo, de modelo institucional. Las personas que integran los grandes cuerpos de la Administración pública, en su gran mayoría, han demostrado ser capaces y competentes, reflexivos y críticos. Pero, como indica el citado profesor, «los vicios del sistema son siempre superiores a la virtud de los hombres que lo practican» (*op. cit.*, p. 54).

El sistema de méritos, basado en el modelo weberiano de burocracia, y en los principios que de él se derivan, ha sido el sistema que se ha seguido en la mayoría de las democracias occidentales para proveer de plazas a sus respectivas Administraciones. Y este sistema estamos comprobando desde hace tiempo que no es el más adecuado para resolver los problemas que presenta el mundo actual, ya que potencia valores y claves culturales de otros tiempos, reforzados y

mantenidos por un corporativismo funcionarial y sindical, así como por un cierto sectarismo político que, en modo alguno, ayudan a introducir los cambios y las reformas necesarias que exige la Administración en el momento actual.

Así pues, el funcionario de habilitación nacional responde a una concepción centralista de la Administración y su vinculación al centro político-administrativo es más fuerte que a la comunidad local donde presta sus servicios. Ha sido entrenado en los procedimientos jurídico-administrativos por donde han de transitar todas las decisiones que se adopten y es el vigilante formal de la legalidad y uno de los mediadores entre los distintos niveles de la Administración.

Este modelo de funcionario y de socialización funcionarial implica otorgar una primacía total a los criterios de legalidad frente a los de eficacia y eficiencia. Ello ha permitido que el sistema de personal se haya convertido en uno de los elementos más rígidos y menos versátiles de la Administración, en unos momentos de rápidos y profundos cambios, que exigen una gran capacidad de adaptación.

No obstante, hemos de reconocer que las organizaciones públicas y la Administración son algo más que organizaciones. Son entidades alentadas e impulsadas por actores políticos y creadas para lograr metas políticas. Por consiguiente, cualquier evaluación que se haga de ellas, no debe contemplar sólo valores relativos a la organización como tal, sino también valores políticos, y esto crea, obviamente, una grave dificultad, pues no suelen coincidir los criterios de efectividad organizacional con los criterios políticos.

Más aún, en las democracias occidentales, y en la nuestra en particular, suelen ser los criterios políticos los que justifican y legitiman los pésimos resultados de determinadas organizaciones públicas y de la Administración en general, sin que sus gestores políticos estén obligados a demostrar su competencia en la gestión ni a asumir las responsabilidades civiles y penales que se le exigiría a cualquier gestor en el ámbito privado. Esta realidad, no obstante, ha engendrado tal cantidad de intereses, de situaciones consolidadas, de hábitos de pensamiento, que sería iluso pensar en una transformación rápida.

De todos modos, no hemos de olvidar que los criterios de efectividad en las organizaciones públicas y en la Administración son más complejos que en las organizaciones privadas. El no cumplimiento, por parte de una organización pública o de un departamento de la Administración, de unos programas o de unas metas determinadas no implica, necesariamente, que esa organización o departamento administrativo no sea efectivo, pues puede haber razones de carácter polí-

tico que aconsejen una mayor lentitud o, incluso, la no realización de tales metas.

Sin embargo, los técnicos que evalúan esa organización enfatizan los valores de racionalidad, no los valores políticos. De ahí que los procesos de evaluación en las organizaciones públicas no se realicen de forma sistemática y generalizada y cuando se realizan, suelen presentar tan graves dificultades, que tampoco llegan a aportar información distinta a la que ya se tenía. De algún modo, los programas de evaluación funcionan en la realidad cotidiana de nuestra Administración como verdaderas profecías autocumplidas, pero legitimadas por los informes científico-técnicos.

### LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y SUS ENTORNOS

El grado de complejidad existente en las organizaciones públicas no es sólo el resultado de su propia dinámica interna, sino, sobre todo, de sus relaciones con el entorno, que han de ser fluidas y multifacéticas. De hecho son creadas para dar respuesta a las demandas de individuos, grupos, organizaciones de ese entorno. Por tanto, su principal objetivo está determinado por el medio en que se desarrolla, al menos en su inicio. Asimismo, para llevar a cabo sus actividades necesita recursos materiales y humanos que obtiene habitualmente de ese entorno, y su propia razón de pervivencia es servir de soporte y apoyo a las múltiples actividades que se realizan en ese medio (March y Olsen, 1984).

Asimismo, la estructura sobre la que se asienta y las formas de gestión que adopta están determinadas, al menos parcialmente, por su entorno (Aldrich, 1979), si bien las organizaciones públicas, sobre todo las más grandes y poderosas, pueden controlar y modificar mediante un amplio abanico de estrategias y tácticas sus entornos. Por tanto, las relaciones entre organización y entorno son recíprocas y dinámicas.

Cuando hablamos de entorno organizacional hemos de entenderlo en un doble sentido. De una parte, como el entorno general común que incluye todas las organizaciones de una sociedad particular. De otra, como el entorno específico referido a una organización individual.

En el primer caso, nos referimos a los valores culturales y sociales, a las normas legales y políticas, así como a las condiciones económicas, demográficas y tecnológicas de la sociedad en general. En el segundo caso, nos referimos a las organizaciones, grupos e individuos con los que interactúa directamente la organización. Ambos

entornos, general y específico, afectan a la estructura y a las metas de la organización y, a su vez, se verán afectados por ella. Veamos a continuación, aunque sólo sea de forma breve, los principales componentes de esos entornos, referidos al contexto español.

#### A) ENTORNO GENERAL

En primer lugar, nuestro país es, todavía, una nación social y culturalmente diversa, cuyos *valores culturales dominantes* reflejan, de una parte, esa diversidad por el distinto énfasis que se les da en las distintas regiones y, al mismo tiempo, un amplio grado de convergencia, derivada de los cinco siglos de socialización e historia compartida. Individualismo, materialismo, igualdad, conformidad, pragmatismo y obediencia a la autoridad, parecen ser los valores dominantes actualmente en nuestra sociedad y en la comunidad occidental. Esos valores son compartidos de forma diferente y generan conflictos, que se tratan de hacer compatibles y combinar para crear un contexto en el que, mediante las organizaciones públicas, se vertebren y articulen los diferentes intereses y aspiraciones legítimas de los individuos, grupos y organizaciones de esa sociedad. De todos modos, en nuestro país se ha dado una transformación importante en los valores sociales y culturales durante las tres últimas décadas que, sin duda, han afectado a la Administración pública.

Por otra parte, el *entorno político y legal* en el que se ha desarrollado España durante las tres últimas décadas ha determinado y aún continúa determinando la estructura y la dinámica de las organizaciones públicas. El paso de la dictadura a la democracia como forma de gobierno, la aprobación de la nueva Constitución por la mayoría de los españoles y la pertenencia de pleno derecho a la CE, como unidad supranacional, son tres acontecimientos de la mayor relevancia, que han modificado sustancialmente el entorno de la Administración pública en nuestro país.

Asimismo, el *entorno tecnológico*; es decir, la tecnología externa disponible y susceptible de ser aplicada a las organizaciones, así como los conocimientos sobre los procesos técnicos existentes fuera de la organización, han evolucionado sustancialmente en nuestro país durante las tres últimas décadas y, como es obvio, han penetrado y atravesado a todas las organizaciones que constituyen la Administración pública, produciendo cambios sociales y culturales de carácter irreversible.

Por lo que respecta al *entorno humano*, quizás sea el principal componente y el de mayor impacto en cualquier sociedad, pues van a ser los seres humanos con sus características demográficas, educativas, actitudinales y comportamentales, quienes hayan de afrontar los profundos y vertiginosos cambios que se producen en el mundo de hoy, y dependerá de la forma y de su capacidad para afrontarlos el que una sociedad evolucione y progrese o se estanque y muera. Es obvio que las organizaciones públicas en su conjunto se nutren de personal de su entorno, consecuentemente, dependerá de la calidad del potencial humano de que se disponga para que la selección que se haga y los recursos humanos que introduzcamos sean realmente efectivos.

Por último, el *entorno económico*; es decir, el estado de salud y de pujanza de la economía constituyen, junto con el componente humano, los principales *inputs* del sector público en cualquier sociedad. Su influencia es decisiva, sobre todo en unos momentos tan cambiantes y cargados de tanta incertidumbre.

En suma, el entorno general de las organizaciones públicas reviste una gran importancia, es turbulento, en proceso de cambio continuo y constituido por múltiples factores de interdependencia. Todo ello supone que sea muy difícil hacer predicciones sobre ellas.

Nuestro país ha sufrido fuertes y profundos cambios en las tres últimas décadas, que afectan a la esfera política, social, económica y tecnológica de la sociedad y, en consecuencia, al entorno donde se desarrollan las organizaciones públicas. A pesar de ello, la forma de organización dominante en el sector público sigue siendo la burocrática, si bien, debido a las presiones del entorno, las estructuras de esas organizaciones han tenido que hacerse más flexibles y descentralizadas.

La estructura burocrática le da estabilidad, seguridad y orden a las organizaciones públicas y la mayor flexibilidad y descentralización que han tenido que adoptar les permiten afrontar de un modo más eficaz los rápidos cambios provenientes del entorno, sin llegar a transformar esas estructuras burocráticas en orgánicas, pues las organizaciones resultantes, aunque pueden llegar a ser más adaptativas, son mucho más difíciles de controlar, de coordinar y de dirigir.

## B) ENTORNO ESPECÍFICO

A pesar de la importancia del entorno general sobre el funcionamiento y desarrollo de las organizaciones, es menos importante que el entorno específico, por cuanto la influencia de éste es directa y,

además, viene contaminado por múltiples adherencias del entorno general.

Toda organización, ya sea pública o privada, opera en un entorno específico constituido por individuos, grupos y organizaciones con las que interactúa directamente. A su vez, dicho entorno va a estar determinado por la posición de dominio que tenga la organización, por la actividad a la que se dedique y por los clientes a los que sirva.

En tal sentido, el entorno específico de las organizaciones públicas incluye individuos, grupos y organizaciones que son considerados como aliados, competidores y detractores. Lógicamente, dependiendo del tipo de organización de que se trate, el entorno específico puede incluir individuos, grupos, colectivos y organizaciones de naturaleza e intereses muy variados. El entorno específico de las organizaciones públicas es, ante todo, fuente de demandas de recursos, de servicios y de bienestar, pero tales demandas habrá que considerarlas teniendo en cuenta las demandas del entorno general y de la propia organización.

Aunque no existe un consenso unánime entre los autores en cuanto a la identificación de las principales dimensiones que constituyen el entorno específico de las organizaciones, las cinco siguientes parecen gozar de una amplia aceptación.

La primera dimensión está constituida por un continuo, cuyos polos están representados por *la estabilidad y el cambio*. En este sentido las organizaciones públicas desarrollan su actividad en un entorno específico relativamente estable. Dicha estabilidad se la da el Estado democrático y el afianzamiento y consolidación de las instituciones políticas, económicas y sociales que se han ido vertebrando en su seno.

A pesar de ello, en el conjunto de la Administración y de las organizaciones públicas y semipúblicas se producen múltiples reajustes y cambios que afectan de una manera esencial al personal contratado, interino, e incluso, funcional, máxime en los momentos de recesión como los que estamos viviendo.

Las estrategias y tácticas que habitualmente ponen en marcha las organizaciones —públicas y privadas— para afrontar la presión y los cambios que se producen en el entorno se orientan a la modificación de la estructura, mediante un rediseño que les permita restaurar el equilibrio en ese entorno cambiante. En este sentido, las organizaciones públicas tienen más dificultades que las privadas a la hora de introducir cambios de estructura tendentes al logro de una mayor flexibilidad y adaptación a los cambios provenientes de sus entornos. La

segunda dimensión está constituida por un continuo también, cuyos polos están representados por la *homogeneidad-heterogeneidad*. Las organizaciones públicas, por su propia naturaleza, comparten características de todo el continuo, pues al mismo tiempo que todas ellas asumen su misión de servicio a la sociedad, cada una lo hace desde sectores de actividad distintos, desde estructuras organizativas muy variadas, desde unas tecnologías y claves culturales muy diversas. De otro lado, en las organizaciones públicas participan, directa o indirectamente, un amplio número de colectivos en interacción constante, con intereses y aspiraciones muy variadas, que hacen necesario considerarlas como entidades complejas y heterogéneas.

La tercera dimensión está representada por los polos *cerradoabierto*. Así pues, y aun a riesgo de ser dogmáticos, hemos de decir que ninguna organización puede desarrollarse hoy en un sistema cerrado, autónomo e independiente. Las organizaciones, ya sean públicas o privadas, viven y se desarrollan en sistemas abiertos e interdependientes. Por ello, una de las características que definen a las organizaciones modernas es la flexibilidad de sus estructuras, que puedan permitirles afrontar los cambios con los mínimos costes posibles.

En este sentido, las organizaciones públicas han de realizar un gran esfuerzo para hacer más ágiles y funcionales sus estructuras, a fin de lograr niveles adecuados de eficacia y de eficiencia. Tal flexibilidad les permitirá atender nuevas necesidades y prestar nuevos servicios sin incrementar o con incrementos mínimos de personal. Ello requiere, como es obvio, una corresponsabilización por parte de los empleados públicos y de los sindicatos que los representan.

La cuarta dimensión está representada por los polos *abundancia-escasez*. ¿Qué significa esto?, pues que las organizaciones han de estar preparadas para desenvolverse de forma adecuada, tanto en momentos de bonanza como de precariedad. Y estos ciclos suelen afectar, esencialmente, al personal más débil de la Administración: interinos y contratados. De ahí la importancia de unas estructuras flexibles, que permitan el reciclaje del personal excedente y su reincorporación a otros servicios o unidades que lo necesiten.

Por último, la quinta dimensión estaría representada por los polos *apoyo-hostilidad*. En tal sentido, una organización que esté sometida y acuciada por presiones hostiles de su propio entorno, difícilmente podrá lograr sus objetivos de forma eficaz, pues toda la energía que pierda en superar esa situación, no podrá dedicarla al logro de los objetivos que tenga planteados desarrollar.

En suma, las organizaciones modernas han de considerar necesariamente los entornos general y específico donde se ubican, pues éstos determinan en gran medida su desarrollo, incluso su propia supervivencia. Las múltiples organizaciones que constituyen las Administraciones públicas se crean en entornos muy variados y para cubrir necesidades muy distintas, por lo que los modelos organizativos de funcionamiento han de ser lo suficientemente flexibles para que les permitan desarrollar sus actividades en el marco de esa variabilidad y complejidad.

### EL ESTABLECIMIENTO DE METAS EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Las metas son uno de los componentes esenciales de las organizaciones. Sin embargo, las organizaciones tienen diferentes tipos de metas. En primer lugar, podemos hablar de las *metas explícitas y sustantivas*, referidas al propósito de la organización. Pero también hemos de hablar de las *metas de la organización como sistema*, a través de las cuales, trata de asegurar su propio mantenimiento, desarrollo y supervivencia. Por último, hemos de considerar, además, las *metas individuales* de los miembros que forman parte de las organizaciones que, frecuentemente, están en conflicto. Veamos, a continuación, cada una de ellas.

Las *metas sustantivas y explícitas* de una organización podríamos definir las como los objetivos que intentan lograr; son la razón de su existencia. Sin embargo, las metas son siempre objetivos que se persiguen y, por tanto, están orientadas al futuro. Hemos de distinguir, no obstante, entre la misión y las metas de las organizaciones. La misión o fin se refiere a la función que desempeñan éstas en la sociedad; es decir, los productos y/o servicios que generan. Las metas son las intenciones, acciones y decisiones que guían e impulsan a los individuos a que tal misión se realice.

En las organizaciones públicas esta distinción entre misión y metas es poco clara y ambos términos tienden a utilizarse indistintamente. De todos modos, podríamos decir que la misión es el propósito general y las metas son las actividades o funciones más específicas que conducen al logro de esa misión.

Las metas sustantivas de la organización son internalizadas por los individuos y aplicadas en el desempeño de sus actividades. La misión dota de un sentido de legitimidad, de dirección y de propósi-

to, que sirve a los individuos como criterio esencial para la evaluación de su actividad y para reducir la incertidumbre dentro de la organización. Ambas, misión y metas sustantivas, proveen de motivación y de cohesividad a los individuos y grupos, así como de una estructura y diseño racional a la organización.

En segundo lugar, las *metas de la organización entendida como sistema* podríamos definir las como aquéllas a través de las cuales las organizaciones tratan de asegurar su propia supervivencia. En algunos momentos de gran hostilidad y turbulencia del entorno, pueden llegar a desplazar a las metas sustantivas, aunque no suele ser lo habitual en las organizaciones públicas. Lo normal es que no se interfieran, pero en situaciones excepcionales, las metas de la organización como sistema pueden primar sobre las metas sustantivas y anteponerse a éstas en beneficio de la organización.

Por último, las *metas individuales* de los miembros que constituyen la organización, cada día están adquiriendo mayor peso a la hora de explicar lo que acontece en las organizaciones. En tal sentido, una de las más recientes aproximaciones al análisis de la organización, la teoría económica, parte de la premisa de que ha de ser el individuo y no la organización, quien debiera constituirse en la unidad básica de análisis, pues las organizaciones no son más que arenas políticas, sin metas propias, cuyas estructuras y procesos son el resultado de complejas negociaciones realizadas por actores que intercambian una gran variedad de incentivos y propósitos por diversas metas. Desde este punto de vista, los individuos, por su propia naturaleza, están altamente interesados y esencialmente motivados en lograr sus propias metas.

Asimismo, la organización tiene la imperiosa necesidad de sobrevivir y crecer. No obstante, ambas necesidades no siempre son convergentes, sino que están en conflicto (Argyris, 1979). Hasta hace poco tiempo, en las organizaciones se suponía que la única necesidad esencial del ser humano era la salarial; sin embargo, la mayoría de los individuos exigen cubrir otra serie de necesidades —relaciones interpersonales satisfactorias, trabajo significativo, avance y desarrollo de su carrera profesional— que son tan importantes o más que el propio salario.

En esta línea, la teoría de la firma, una de las principales teorías económicas, considera que la vida social, y particularmente la vida en las organizaciones, está regulada por una amplia variedad de contratos (explícitos e implícitos; formales e informales; psicológicos y jurídicos) que éstas habrán de atender y canalizar para que no se pro-

duzcan desajustes importantes entre sus metas y las metas de los individuos, sino que puedan integrarse ambas.

Las organizaciones, por tanto, no están orientadas a una sola meta, sino a múltiples metas. Ya hemos hablado de la existencia de metas sustantivas, de metas del sistema y de metas individuales. Pues bien, todas estas metas, con frecuencia, entran en conflicto y las metas efectivas de la organización no responden a ninguna de ellas, sino que acaban siendo el resultado de un complejo proceso de negociación de las distintas metas en conflicto.

La misión en las organizaciones públicas está habitualmente determinada por la legislación y por los políticos, democráticamente elegidos. Y tanto la legislación como la clase política suelen plantear las metas con un carácter vago y ambiguo, por la sencilla razón de que tanto la aprobación de una ley como el comportamiento político en las organizaciones e instituciones públicas requiere de coaliciones y apoyos, cuyos intereses han de considerarse necesariamente. Esta situación de compromisos constantes hace que las metas hayan de ser vagas y ambiguas, a fin de que quepan en ellas intereses y aspiraciones muy diversas.

El vocabulario y la terminología utilizados en la jerga legal son, asimismo, vagos y ambiguos. Veamos algunos ejemplos:

¿Qué significa «igualdad de oportunidades»? ¿Acaso significa que todos los individuos tienen las mismas oportunidades de desarrollarse con independencia de donde hayan nacido y crecido? Pues no es eso, sino que el ideal del político, del legislador y de la sociedad en general debiera ser ése, pero posiblemente sea un ideal inalcanzable durante muchas generaciones.

¿Qué significa «pleno empleo»? ¿Acaso debemos entender que el Estado, la Administración y, eventualmente, el gobierno han de mantener el pleno empleo? Pues tampoco es eso, sino que el ideal del político, del legislador y de la sociedad en general debiera ser ése, pero, posiblemente, también sea un ideal inalcanzable durante muchos años.

¿Qué significa desde el punto de vista político «máximo de participación posible»? ¿Acaso quiere decir que todos los ciudadanos hemos de participar en la vida pública de un modo permanente y efectivo? Pues tampoco es eso; basta con que se vote cada cuatro años y existan algunas asociaciones con quien aparecer en la foto para que se pregone el alto grado de participación ciudadana en las instituciones.

Por consiguiente, las metas, con independencia de que sean múltiples, vagas, ambiguas y complejas, tienen un carácter relativo y



esencialmente simbólico. De todos modos, el que las metas sean múltiples no significa que no puedan lograrse los niveles de eficacia y de eficiencia que se consiguen en organizaciones con una sola meta. Más bien suele suceder lo contrario (Etzioni, 1964).

La teoría burocrática, desde su racionalidad, asume que las organizaciones tienen metas operativas claras que guían su comportamiento, así como el de sus miembros en el desempeño de sus roles (Simon, 1976, 3.ª ed.).

Al no existir unas metas operativas claras, ni las organizaciones globalmente consideradas ni los individuos podrán desempeñar sus roles de forma adecuada, ya que carecen de la guía que les proporcionarían tales metas.

En consecuencia, cada cual habrá de interpretar su rol desde su propia subjetividad y desde su propio marco de intereses. Pues, a pesar de ello, las organizaciones que constituyen la Administración funcionan, en su mayoría, ya no como burocracias tradicionales, sino como anarquías organizadas (Cohen, March y Olsen, 1972); es decir, estas organizaciones no pueden ser dirigidas de acuerdo con la teoría de la dirección convencional, basada en unas metas y en una tecnología bien definidas, sino como colectividades con metas y tecnología vagas e imprecisas y con una participación fluida por parte de los miembros de la organización.

De todos modos, los administradores y directivos de las organizaciones públicas —universidades, hospitales, establecimientos penitenciarios, departamentos de policía, ayuntamientos— están convencidos de que se rigen por unas metas operativas y concretas.

Esta falsa asunción se debe a que se confunden los fines categóricos con los fines técnicos, la norma establecida —meta vaga— con la práctica efectiva, y ello se debe a la institucionalización del mito de la racionalidad técnica. Veamos algunos ejemplos:

Las metas efectivas de la Universidad son enseñar, investigar y capacitar a las personas que asisten a ellas. En la práctica, sin embargo, las Universidades son organizaciones públicas que producen o imparten títulos.

Las metas efectivas de los hospitales son cuidar y curar a los pacientes que llegan a ellos. En la práctica, sin embargo, los hospitales lo que hacen es tratar, no curar a los pacientes.

La policía, por su parte, arresta a sospechosos, pero no elimina el crimen de la sociedad.

Los tribunales de justicia dictan sentencias, pero no imparten justicia...

Lo que legitima a las organizaciones públicas, pues, es la validación técnica, no la consecución de las metas que la sociedad les ha asignado, pues esas metas son siempre redefinidas como actividades técnicas específicas y la organización es estructurada y se desarrolla en función de esas actividades. Además, las metas no determinan la estructura; la sociedad determina la estructura y ésta define las metas (Meyer y Rowan, 1977).

El mantenimiento de unas metas vagas y ambiguas plantea varios problemas que, a nuestro juicio, son de una gran relevancia. Por una parte, son difícilmente evaluables y, por otra, no proporcionan una guía a la conducta administrativa, suponen amplios márgenes de discrecionalidad e imposibilitan, o cuando menos, dificultan un control político efectivo.

Sin embargo, también presenta algunas ventajas que no desearíamos obviar, pues las organizaciones públicas necesitan de un soporte político para sobrevivir y ello exige negociación y consenso, que no sería posible lograr con unas metas operativas excesivamente claras y precisas.

Asimismo, el que las metas sean vagas y ambiguas posibilita a la organización gozar de una mayor flexibilidad para afrontar las circunstancias cambiantes que puedan producirse en el entorno, externo e interno.

## LA LEGITIMIDAD DE INTERESES Y LA IMPORTANCIA DE LA NEGOCIACIÓN

La Administración pública está constituida por múltiples organizaciones e instituciones y por centenares de miles de personas con intereses muy diversos. En consecuencia, el poder en la Administración pública se presenta en piezas, y será del encaje de esas piezas de donde emerjan las políticas realmente posibles, o simplemente viables (Subirats, 1991).

Ello significa que estamos ante un proceso complejo, ambiguo, e incluso, contradictorio, en el que la propia Administración asume el papel de otro actor más, que, para lograr sus fines, habrá de negociar e integrarse con el resto de los actores sociales clave que conforman el proceso político. Dicho de otro modo, las organizaciones públicas son un fiel reflejo de la sociedad de la que emergen, constituidas por múltiples colectivos y actores sociales con intereses divergentes y todos ellos potencialmente legítimos, que hay que armonizar median-

te la negociación y el diálogo en un proceso de reconstrucción permanente.

De un modo ilustrativo, y hablando en términos metafóricos, podríamos decir que hemos pasado de ver la Administración pública como un elefante —sólida, coherente, unitaria— a verla como una ameba —dúctil, lábil, caótica e interdependiente—, siendo esta última metáfora la que de mejor forma representa el conjunto de organizaciones que configuran las Administraciones públicas en la actualidad.

Hasta ahora ha habido un ingenuo interés en concebir la Administración como un macrosistema estable, homogéneo, controlable y con unas metas únicas y explícitas. Sólo han preocupado los resultados, ignorando los procesos donde se articulan y negocian las distintas versiones de la realidad administrativa por parte de los diversos actores internos y externos, directos e indirectos.

Este proceso de negociación, articulación e integración de intereses lo llevan a cabo personas. Por tanto, en la medida en que tales personas sean más competentes, ágiles y efectivas, antes alcanzarán acuerdos y pondrán en marcha las acciones correspondientes, generando con ello menores costes para el sistema y optimizando, en consecuencia, los recursos disponibles.

En la actualidad, los Recursos Humanos en la Administraciones públicas no hemos de contemplarlos ni como un mero conjunto de técnicas formales de análisis y/o de intervención, ni como la solución a los problemas comportamentales que, de una forma puntual, se presentan en las organizaciones. Antes al contrario, los Recursos Humanos han de considerarse como los elementos introductores de razón en el sistema, posibilitadores del cambio y potenciadores de una nueva cultura.

Todo ello tiene una gran utilidad democrática y una profunda legitimación social, por lo que ha de contemplarse en el plan estratégico de la Administración pública y en su propia filosofía, a fin de que permeabilice y atraviese, a modo de clave cultural básica, todo el sistema.

Los Recursos Humanos en la Administración pública han de posibilitar el bienestar común, dando respuesta adecuada a los diversos intereses sociales, así como a las necesidades y preferencias de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, hemos de considerarlos como los instrumentos más adecuados para dar respuesta y satisfacer las demandas de los diferentes agregados y colectivos sociales.

## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HA DE SER, NECESARIAMENTE, EFICIENTE Y ELLO EXIGE UN CAMBIO DE MENTALIDAD Y DE CULTURA

No se trata de sobrevalorar la visión meramente eficientista o gerencialista de los Recursos Humanos en el marco de la lógica burocrático-racionalista o racional-legal de la Administración pública, sino que son la creciente complejidad de los problemas sociales, su profunda interdependencia, el entrecruzamiento de lo público y lo privado, así como los progresivos cambios del entorno, los fenómenos que imposibilitan seguir utilizando dicho marco.

De otro lado, es difícil evaluar la eficiencia en muchas de las organizaciones que constituyen la Administración, pues ésta se mide a partir de la *ratio inputs-outputs*, pero cuando los *outputs* no pueden ser identificados o atribuidos a una organización específica o cuando éstos se ven interferidos por intereses políticos, la medida de eficiencia se torna extremadamente subjetiva, máxime cuando los *outputs* que producen son de carácter intangible.

Estos problemas de tipo metodológico, sin embargo, no justifican que debamos olvidarnos de la eficacia y de la eficiencia en las organizaciones públicas, sino que habremos de abordarlos de forma diferente y con criterios distintos a los que, de modo habitual, se emplean en las organizaciones privadas.

Habrà que seguir planteándose, por tanto, como objetivo básico, aunque no exclusivo, la eficiencia, si pretendemos mantener e incrementar el amplio abanico de prestaciones sociales y de servicios públicos que actualmente ofertan las Administraciones públicas como respuesta a las demandas cada vez mayores de los ciudadanos, máxime en unos momentos de recesión económica y del consiguiente control del gasto público.

En este sentido, no hemos de olvidar que los recursos humanos están supeditados a los presupuestos. Son actividades mutuamente dependientes. En algunos niveles de la Administración, fundamentalmente en el local, gastan más de la mitad de sus presupuestos en personal, y la propia Administración vincula la aprobación de las plantillas a la de los presupuestos anuales.

La lógica por la que los recursos humanos crecen, siguiendo el modelo incrementalista, es relativamente independiente de la fijación de unos objetivos previos y de las necesidades de la propia organización. En este sentido, la política de recursos humanos está más sensibilizada y presta mayor atención a los procedimientos

jurídico-administrativos que a los cambios que se producen en el entorno.

Sin embargo, cuando llega la crisis a las haciendas locales, a comienzos de los años setenta, las estrategias incrementales presupuestarias sufren una quiebra importante y se inicia un período de inestabilidad. Pero, en todo caso, no se adoptan unas políticas y unos objetivos acordes con la situación de retraimiento, simplemente se endeudan; es decir, se prefieren hipotecas futuras antes que reducir el número de recursos y el nivel de prestaciones y de servicios que se ofrecen.

Desde el punto de vista de los recursos humanos, se ha pasado, durante las tres últimas décadas, de un modelo esencialmente funcional a la asunción de un modelo paralelo de contratación laboral, sobre todo en las Comunidades Autónomas y en las Corporaciones Locales (Castillo, 1993).

Este cambio en la contratación responde a una estrategia de adaptación de las corporaciones locales y comunidades autónomas a la nueva situación. Estos mecanismos de contratación, más ágiles y flexibles, les han permitido atender las múltiples demandas de servicios que la comunidad, de forma progresiva, les requería.

De todos modos, obvio es decirlo, las estrategias de contratación no han sido las mismas en todas las comunidades autónomas y corporaciones locales. Cada una de ellas ha seguido aquella que ha considerado más adecuada en función del volumen de competencias transferidas, del tamaño, del grado de formalización de sus estructuras, de la capacidad de versatilidad de éstas, de los recursos disponibles...

A partir de la mitad de la década de los setenta, no obstante, comienza a producirse en las corporaciones locales un incremento de los funcionarios y un descenso significativo del resto de las contrataciones. Sin embargo, una década más tarde, se invierte el proceso, de tal manera que la gran mayoría de las corporaciones locales parecen haber apostado de forma decidida por la contratación laboral.

De todos modos, sea cual sea la vía de contratación, lo esencial es que la Administración pública, en sus distintos niveles, está constituida por personas, que son sus más importantes y valiosos recursos. Por tanto, es necesario hacer unos adecuados procesos de reclutamiento, de selección y de ubicación, lo cual no siempre es fácil llevar a cabo de forma satisfactoria, al existir tantos intereses encontrados y de tan distinta procedencia. No obstante, esta problemática relativa a los procesos de selección y formación, el lector podrá encontrarla en el capítulo 6 de esta obra.

Los recursos humanos no pueden disociarse de las metas ni de las características de la organización de que se trate. En las corporaciones locales, en concreto, la cantidad y calidad de los recursos humanos dependerá del grado de diferenciación de la estructura de gobierno y de la organización administrativa. De tal manera que, en la medida en que desciende el tamaño de los municipios, los recursos disponibles son más escasos, la dispersión es mayor y el personal está menos diferenciado.

La estructura administrativa de las corporaciones de los municipios inferiores a cinco mil habitantes, por ejemplo, está constituida por un funcionario de habilitación nacional —el secretario-interventor—, uno o dos auxiliares administrativos, uno o dos guardias municipales y una persona encargada de las funciones de mantenimiento.

Si bien es éste el modelo de plantilla típica en los municipios de estas características, existe un fuerte desajuste entre la plantilla prevista y la real, fundamentalmente, por la elevada proporción de plazas de secretario-interventor que no están cubiertas o lo están por personal interino, y porque no todos los municipios disponen de recursos suficientes como para mantener a un secretario, lo que hace que deban agruparse dos o más municipios para poder sufragar esos costes de forma conjunta. Sin embargo, es curioso que, en la mayoría de los casos, las agrupaciones de municipios sólo se restringen a la disposición de un secretario común y no lo generalizan a otros muchos servicios comunes, que les permitiría lograr mayores niveles de eficacia y de eficiencia.

La figura del secretario en este tipo de municipios aún sigue siendo de una gran relevancia y, de hecho, se constituye en la principal fuente de influencia a la hora de tomar decisiones en la corporación, debido a que las autoridades políticas y el resto de los actores sociales poseen un nivel de formación, por lo general, bastante bajo. Sin embargo, la permanencia y relevancia de la figura del secretario en este tipo de municipios están sustentadas más en criterios de carácter jurídico-legal y corporativista que en criterios de racionalidad y de eficiencia.

En la medida en que los municipios van siendo mayores, se incrementa el grado de diferenciación de la estructura de gobierno y de la organización administrativa, aunque los niveles de cualificación del personal y el grado de especialización departamental siguen siendo muy bajos.

En general, la estructura de personal está poco diferenciada, sobre todo en los niveles intermedios e inferiores. Los cuerpos nacionales

suponen una mínima proporción con respecto a la globalidad de la plantilla, aunque suelen ser las personas de mayor cualificación. Nos referimos a los secretarios, que, en municipios superiores a cinco mil habitantes, no suelen ser compartidos, así como los interventores y depositarios, fundamentalmente, en municipios superiores a veinte mil, los oficiales mayores y, en una proporción reducida, algún técnico de Administración general y de Administración especial.

No obstante, en estos municipios mayores, la organización administrativa se articula y desarrolla en torno a la figura del secretario, si bien su influencia es menor que en los municipios pequeños, al existir otros cuadros directivos, una mayor organización, por parte de los partidos políticos, y unas autoridades locales más preparadas.

A pesar de todo, las funciones de elaboración y gestión de las políticas organizativas asignadas al secretario son imprescindibles para el desenvolvimiento normal de la corporación, además de constituirse en el nexo de unión entre la esfera política y la organización administrativa.

El problema, sin embargo, que existe en la Administración, en general, es el excesivo énfasis jurídico, que penetra en la sensibilidad y en la cultura organizativa y cubre gran parte de la formación de los funcionarios, en detrimento de una formación como administradores y gestores de recursos materiales y humanos que haga su actividad más eficaz y eficiente, no sólo en los procedimientos, sino en los resultados.

Por lo que se refiere a los grandes municipios urbanos y áreas metropolitanas disponen, obviamente, de una estructura de gobierno y administrativa más compleja y mucho más diferenciada, tanto vertical como horizontalmente, basada en la departamentalización. La mayor parte de la plantilla está adscrita al grupo de Administración especial y, en este nivel, tienen un gran peso los técnicos superiores, cuyo número se ha incrementado de forma progresiva durante las tres últimas décadas.

No obstante, aunque se ha elevado el grado de conocimientos y de capacidad, aún no se ha resuelto el problema de la profesionalización específica, que únicamente se consigue a través de un plan estratégico de formación del que, por desgracia, carece nuestra Administración.

De otro lado, el problema que implica la integración organizativa y la coordinación política, desde el punto de vista de los recursos humanos, tampoco está adecuadamente resuelto por el constreñimiento jurídico al que están sometidas las corporaciones locales, sea cual sea su tamaño.

## LA DIFICULTAD DE DISEÑAR UNA POLÍTICA GENERAL DE RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A nadie escapa la complejidad y diversidad de las Administraciones públicas actuales que, obviamente, no se puede afrontar con un único modelo organizativo (racional-legal) y con una única lógica de funcionamiento interno de carácter garantista, basada en el Derecho Administrativo.

La Administración pública española, desde hace algo más de dos décadas, ha dejado de desarrollarse en un sistema racional cerrado para hacerlo en un sistema racional abierto, dándose la paradoja que, aunque se nos presente como una macro-organización muy estructurada y rígidamente organizada y jerarquizada, en realidad funciona como un sistema débilmente acoplado (*loosely coupled system*) (Weick, 1976).

Esta paradoja o dualidad entre estructura formal-funcionamiento real, sin embargo, más que como una disfunción, hay que contemplarla en sentido constructivo, pues es lo que hace que la Administración pública, a pesar de todo, funcione (Zan, 1989).

La transformación que ha sufrido el Estado en nuestro país, la vertebración de las diversas Administraciones, el incremento de personal que han supuesto tales cambios para atender el gran número de prestaciones de servicios que hoy se ofrecen a los ciudadanos, han planteado un nuevo modelo de gestión en la Administración pública, basado en la eficiencia, mediante el cual se pretende optimizar la relación coste-producto.

Este modelo de gestión que ahora se aplica en la Administración, comenzó a aplicarse en los Estados Unidos de América del Norte después de la Segunda Guerra Mundial, acercándose, desde una óptica gerencialista, al sector privado (Zan, 1989). En nuestro país se iniciaría ya en la década de los años sesenta de la mano de los tecnócratas (López Rodó, 1963).

Pues bien, esta línea de pensamiento tiene su anclaje y sigue la tradición pretendidamente científica y aséptica de Taylor, Fayol, Gullick y Urwick, aunque revestida de mayor sofisticación y legitimidad. Pero los valores que se pretenden proteger mediante este modelo de gestión son la productividad, la eficacia y la eficiencia (Chandler, 1989), que no entran en contradicción con la perspectiva jurídico-administrativista, por cuanto ambas enfatizan su neutralidad en relación con la política representativa.

Sin embargo, esta pretendida dicotomía entre política y administración que plantea, entre otros, Rosenbloom (1986) considero que responde más a una ficción interesada que a la realidad en que vivimos.

Por razones obvias, este modelo estrictamente economicista y eficientista hubo de introducir en sus planteamientos los componentes psicológicos (Salancik, Pfeffer, Ayken), que se dan tanto en el ámbito privado como público, si bien de forma más intensa y compleja en este último.

De todas maneras, la cuestión hoy se plantea en el marco de la *eficiencia política* o de la *eficiencia negociada*, tanto en el ámbito público como privado; es decir, se trata de gestionar de manera eficaz y eficiente los recursos disponibles a fin de obtener los resultados más satisfactorios, previamente negociados y consensuados por los correspondientes agentes implicados.

El concepto *eficiencia política* o *eficiencia negociada* que proponemos cobra un mayor interés en la Administración pública, ya que son más numerosos los agentes implicados en los procesos de toma de decisiones, más complejas las relaciones entre ellos y presentan mayores dificultades a la hora de articular, vertebrar y converger en un proyecto común que trascienda los intereses particulares de personas, colectivos y partidos para orientarse hacia el logro del mayor bienestar de la comunidad. No obstante, la frontera que tradicionalmente ha venido existiendo entre sector privado y sector público, cada vez tiene menor razón de ser (Bozeman, 1984) por diversas razones, que pasamos a exponer:

a) En primer lugar, ambas comparten los supuestos del *scientific management* a la hora de gestionar los recursos financieros y humanos y plantearse los niveles de eficiencia sólo en cuanto a los resultados (Fry, 1989).

b) En segundo lugar, ambos sectores de actividad son sistemas artificiales de carácter político (Murillo, 1972b).

c) En tercer lugar, las grandes empresas del sector privado cada vez están menos sometidas a la lógica de mercado, generando una dinámica interna de reparto de poderes y convirtiendo a tales empresas en una especie de nexo de transacciones, tratados y pactos (Aoki, Gustafson y Williamson, 1990).

d) En cuarto lugar, las organizaciones privadas tienen unos objetivos de carácter público y han de actuar de acuerdo con tales leyes y normas. De este modo, ambos sectores, privado y público,

encuentran su legitimación en la sociedad que demanda hoy con gran fuerza una mayor socialización de los objetivos del sector privado y una mayor racionalización de la Administración pública.

e) En quinto lugar, el incremento progresivo de la tendencia privatizadora del sector público y la creciente interrelación entre ambos sectores han ido difuminando las tradicionales fronteras existentes entre ellos.

f) Por último, las actitudes y niveles de formación de los directivos en uno y otro sector son cada vez más similares. A pesar de estas razones, que abogan por una progresiva convergencia entre ambos sectores, existen también razones que lo cuestionan como han puesto de manifiesto múltiples autores (Allison, 1980; Starling, 1982; Nieto, 1984; Baena, 1984), y que podríamos resumir en las siguientes consideraciones.

La actividad empresarial en el sector público viene definida por algún tipo de norma legal, está sometida a múltiples y severos controles, se desarrolla a través de un proceso más complejo y de carácter más político, en un entorno más estable y, consiguientemente, de menor riesgo.

Ambas líneas de razonamiento son pertinentes y habrían de tenerse en cuenta en cualquier tipo de planteamientos que se hagan sobre la Administración pública.

Desde nuestro punto de vista, consideramos que podría lograrse esa eficiencia política o negociada si insertamos el *scientific management* actual en el discurso político y en las peculiaridades culturales de la Administración pública, pues el mito de la separación radical entre administración y política, originada en Weber y basada en el *scientific management* clásico, ya no se mantiene.

Es, por tanto, desde la articulación de la capacidad de *control democrático* y desde la exigencia de *eficiencia* en lo político y administrativo, desde donde habremos de partir en el análisis de los nuevos planteamientos sobre la Administración pública, que habrá de concebirse como un sistema cuyo funcionamiento se desarrolla en un complejo equilibrio de tensiones, en un entorno inherentemente inestable, que se hace estable, precisamente, por el gran número de alternativas en que es potencialmente inestable (Weik, 1979; Dunsire, 1986). Esto es así porque, si la Administración pública estuviera regida sólo por el valor instrumental de la eficiencia, entonces se habría sustituido la *democracia* por una *oligarquía*, apoyada en sus propios valores de eficiencia (Murillo, 1972). En el fondo de esta cuestión

subyace un problema de poder y de legitimidad de la dominación política entre los dos componentes esenciales de la Administración, el político y el técnico, que habrán de articularse mediante adecuados mecanismos de negociación, porque ni lo político es sólo irracional, ideológico y mero compromiso, ni lo técnico es sólo racional, neutro y aséptico, como pusiera de manifiesto hace ya varias décadas la escuela institucional (Selznick, 1949).

En este sentido hay que pensar en un margen de maniobra que permita la negociación, el consenso y el entendimiento en el marco del contexto de socialización que ambos comparten y desde el que pueda crearse un *ethos* que sirva de guía a ese proceso.

### LOS MECANISMOS DE CONTROL NO SIGUEN SÓLO UNA DIRECCIÓN

Es necesario hacer un esfuerzo por parte de la clase política y funcional para lograr marcos de referencia compartidos y metas comunes, pues, de no ser así, difícilmente podrán ser eficaces las múltiples organizaciones que constituyen la Administración pública.

El poder real es difuso y, en consecuencia, los mecanismos de control han de ser multidireccionales. Los responsables políticos diseñan y planifican las políticas desde la óptica de los programas de sus respectivos partidos y están sometidos a su control. Los funcionarios controlan recursos imprescindibles para el desarrollo de la acción política, a través de su condición de expertos y de su estabilidad en el puesto. Y otros múltiples actores sociales de la comunidad, organizados en colectivos institucionales pueden, asimismo, facilitar o interferir dichas acciones.

En este sentido, para saber cómo se distribuye el poder y de qué modo operan los mecanismos de control, necesitamos observar las relaciones entre los actores y no sólo la estructura formal de la organización; es decir, hemos de pensar más en un mosaico multidimensional de influencias y de controles, que en una jerarquía concentradora de poder y dominada por una cúpula reducida de personas. Esta forma de organización polimorfa, constituida por múltiples actores, requiere formas de coordinación totalmente nuevas, lo que explica la incesante rotura y formación de las denominadas alianzas o coaliciones estratégicas en los distintos niveles.

Los mecanismos de control son inherentes, por tanto, a la propia estructura de este tipo de organizaciones, pues se establecen y apli-

can desde y por las coaliciones dominantes existentes en cada momento a modo de contrapesos. No obstante, al desarrollarse estas organizaciones de un modo relacional más que de una forma jerárquica, pueden reconfigurarse de forma constante, y, de hecho, se hacen más flexibles y adaptativas. A veces, incluso, algunas personas asumen simultáneamente roles pertenecientes a parcelas distintas en estas organizaciones (política-sindical-técnica). Esto hace que las organizaciones públicas se desarrollen, no ya de forma relacional, sino de un modo polirrelacional y confuso, donde los mecanismos de control están determinados por los contrapesos que se ejercen desde las distintas alianzas, según el diseño existente en cada momento.

Los sistemas de control, como el diseño de la estructura o el desarrollo de los procesos, van a funcionar de forma distinta, según la velocidad a la que cambien las organizaciones. No obstante, es una realidad que las lentas burocracias se van a ver sustituidas por unidades de trabajo descentralizadas, equipos temporales o *ad hoc* y por diseños organizativos constituidos por sistemas de libre flujo de información, pues la cantidad y variedad de unidades organizativas en la Administración pública se han multiplicado, y ello requiere más transacciones entre ellas, más información y más canales de comunicación. Precisamente en estos sistemas de flujos es donde van a establecerse los mayores y más efectivos mecanismos de control por parte de las organizaciones.

Las potentes microtecnologías de que disponemos posibilitan que las organizaciones, por pequeñas que sean y por descentralizadas que estén, puedan compartir la doble condición de local y mundial, lo que las hace más resistentes y efectivas al integrar actividades en un esfuerzo conjunto. Los mecanismos de control, sin embargo, se diluyen y habría que establecerlos en el propio diseño de la estructura de los sistemas de flujos para que actuaran de una forma imperativa y/o automática.

Las distintas Administraciones públicas están agobiadas por no poder responder a los múltiples problemas de carácter urbanístico, sanitario, de bienestar social, transportes, ecológicos y medioambientales que tienen planteados. Pero, entre otras razones, no podrán resolverlos si seguimos empeñados en abordar nuevos problemas con viejos enfoques y con las instituciones existentes, que fueron diseñadas para una sociedad masificada y no para una sociedad cada vez más sectorizada y heterogénea, con una amplia gama de necesidades y con una capacidad de presión cada vez más alta.

Estamos ante una sociedad mosaico, dotada de un gran dinamismo que tiende a funcionar de acuerdo con sus propias normas y que está dispuesta a establecer sus propios controles. Todo ello hace que tengamos que redefinir nuestros esquemas, nuestras instituciones y los propios supuestos en los que se asienta la democracia.

De otro lado, los cambios que se produzcan en las organizaciones han de atravesar tanto el sector público como privado, pues si modificamos la estructura de este último y dejamos intacta la del primero, crearemos un espacio vacío, con el consiguiente desencaje organizativo, que perjudicaría a ambas estructuras.

Por ello, Administración pública/sector público y sector privado han de considerarse interdependientes, de tal manera que, si uno se reestructura, deberían producirse los cambios correspondientes en el otro. En suma, una sociedad avanzada requiere una constante interacción entre ambos y, por consiguiente, unos sistemas de control recíprocos.

El control, pues, resulta de un equilibrio de poderes internos y externos a la propia Administración. De ahí que, para que ésta pueda lograr sus metas con efectividad, necesite del esfuerzo y del concurso de todos. No obstante, en los próximos años y, en la medida en que se vaya consolidando la nueva sociedad mosaico, vamos a asistir a luchas enconadas entre políticos, burócratas y colectivos para hacerse con los principales resortes de control del sistema. Y esta lucha va a tener lugar en las distintas Administraciones y en sus diversos niveles, así como en las organizaciones pertenecientes o con fuerte participación del Estado.

#### LA NECESIDAD DE LA MULTIDISCIPLINARIEDAD EN EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración pública como objeto de estudio no puede ni debe ser monopolio de ninguna disciplina en exclusividad. El fenómeno administrativo ha evolucionado tanto, se ha hecho tan complejo y ha adquirido tal relevancia, que cada vez son más las disciplinas que tratan de hacer sus aportaciones a este campo, en un intento de comprender y explicar mejor su dinámica.

Así, la Ciencia Política, la Ciencia de la Administración, la Psicología Social y de las Organizaciones, la Economía, el Derecho, la Sociología, desde perspectivas diferentes, tratan de iluminar el fenómeno de la Administración pública y, en consecuencia, ayudan a que nuestra comprensión sea más global y enriquecedora. Por ello,

hemos pretendido que este libro responda, ante todo, a ese criterio pluridisciplinar y pueda ser una muestra coherente de lo que parece estar ya suficientemente consensuado por la comunidad científica.

Sin embargo, nuestro foco de atención, la parte de la Administración pública que pretendemos iluminar es el elemento humano, entendido no sólo como *recurso*, como algo instrumental, sino como *persona*, como ser social, con propósitos, con metas, con expectativas, con intereses, con capacidades, con compromisos que, habitualmente, realiza sus actividades en interacción con otras personas diferentes, en situaciones complejas y cambiantes, sometidos a unas exigencias que, a veces, no comparten, y requeridos a lograr unas metas cuya finalidad desconocen y con las que no están vinculados.

Se trata, pues, de conocer cómo acceden las personas a la Administración pública, en qué estructura se insertan, a través de qué procesos psicológicos y sociales desarrollan sus actividades, en qué medida se adecuan tales procesos a las necesidades de la Administración y a las de ellos mismos como seres humanos, en qué grado coadyuvan al logro de las metas de la Administración, y cuál es el grado de satisfacción y de crecimiento personal que obtienen con ello, cuáles son las claves culturales de los funcionarios, el *ethos* que guía sus acciones e interacciones, cuál es el grado de implicación y de compromiso para incardinar sus intereses y aspiraciones con las metas de la Administración y con el mejoramiento de nuestra sociedad.

En suma, intentaremos, a lo largo de los sucesivos capítulos, ofrecer pautas de comportamiento desde el nivel individual, grupal y sistémico, orientadas a la eficacia y a la eficiencia, entendidas ambas en un sentido ético; es decir, con la finalidad de crear una Administración pública más participativa, más ágil, más transparente y comprensible, tanto para los propios funcionarios y empleados como para los ciudadanos en general, considerando que con ello reforzamos nuestro sistema democrático y ayudamos al desarrollo y vertebración de la sociedad en su conjunto.

#### RESUMEN

A lo largo de este capítulo hemos reflexionado, en primer lugar, acerca de la importancia de los Recursos Humanos en la Administración pública y el papel tan relevante que desempeña el entorno, tanto general como específico, en su desarrollo. A continuación, hemos abordado la dificultad que implica llegar a establecer

metas concretas en las organizaciones públicas, debido a la gran cantidad de intereses legítimos que hay que compatibilizar e integrar mediante la negociación. A pesar de ello, sostenemos, posteriormente, que las organizaciones que constituyen la Administración pública han de ser por necesidad eficientes, y ello exige un cambio de mentalidad y de cultura. Para finalizar, hemos planteado la dificultad que entraña diseñar una política general de Recursos Humanos en este tipo de organizaciones y hemos puesto en evidencia cómo los mecanismos de control no siguen una misma dirección en este tipo de organizaciones. Por todo ello, y debido a la naturaleza compleja de sus metas y de su dinámica, concluimos apostando por la necesidad de multidisciplinariedad en el estudio de la Administración pública, entendida como un fenómeno complejo, heterogéneo, difuso y polimorfo.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALDRICH, H. (1979): *Organizations and Environments*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- ALLISON, G. (1980): «Public and private management: Are They fundamentally alike in all unimportant respects», en *Office of personnel management, setting public management research agendas: integrating the sponsors, producer and user*, Washington, pp. 27-38.
- AOKI, M.; GUSTAFSON, B., y WILLIAMSON, O. (eds.) (1990): *The Firm as a Nexus of Treaties*, Sage, London.
- ARGYRIS, Cr. (1979): *El individuo dentro de la organización*, Herder, Barcelona.
- ARIÑO, G. (1982): «La idea liberal y la reforma del Estado», *Cuenta y Razón*, Primavera, n.º 6, pp. 47-59.
- BAENA, M. (1984): *Estructura de la función pública y burocracia en España*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate.
- BOZEMAN, B. (1984): «Dimensions of publicness. An approach to public in organization», en Bozeman-Straussman (eds.), *New Directions in Public Administration*, Brooks-Cole, Monterrey.
- CASTILLO, F. (1993): *El acceso del personal al empleo público*, Comares, Granada.
- COHEN, M.; MARCH, J., y OLSEN, J. (1972): «A garbage can model of organizational change», *Administrative Science Quarterly*, 17, pp. 1-25.
- CHANDLER, R. (1989): «Public Administration Pedagogy: Evolutionary paradigms in theory and practice», en Rabin-Hildreth-Miller (eds.), *Handbook of Public Administration*, Dekker, New York.
- DUNSIRE, A. (1986): «A Cybernetic view of guidance, control and evaluation in the public sector», en Kaufmann, Majone y Ostrom (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, De Gruyter, Berlin.
- ETZIONI, A. (1969): *A Sociological Reader on Complex Organizations*, 2.ª ed., Holt, Rinehart and Wiston, New York.
- FRY, B. (1989): «Five great issues in the profession of public Administration», en Rabin, Hildreth y Miller (eds.), *Handbook of Public Administration*, Dekker, New York.
- LÓPEZ RODÓ, L. (1963): *La Administración y las transformaciones socioeconómicas*, ENAP, Madrid.
- MARCH, J., y OLSEN, J. (1984): «The new institutionalism: Organizational factors in political life», *American Political Science Review*, 78, pp. 734-749.
- MEYER, J., y ROWAN, B. (1977): «Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony», *American Journal of Sociology*, 83, 2.
- MURILLO, F. (1972): *Estudios de Sociología política*, Tecnos, Madrid.
- (1972b): «La crisis del problema teoría-práctica en la Ciencia Política», *Anuario de Filosofía del Derecho*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid.
- NIETO, A. (1984): «Los estudios sobre la Administración pública: La necesidad de construir una disciplina que sea la base formativa de una clase directiva profesionalizada», *Documentación Administrativa*, n.º 200, pp. 7-42.
- RODRÍGUEZ, A. (1988): *Psicología de las Organizaciones*, Promolibro, Valencia.
- (1992): *Psicología de las organizaciones. Teoría y método*, PPU, Barcelona.
- RODRÍGUEZ, A. (ed.) (1994): *Las organizaciones a debate*, Universidad de Granada, Granada.
- ROSENBLOOM, D. (1986): *Public Administration*, Random House, New York.
- SELZNICK, P. (1949): *TVA and the Grass Roots*, University of California Press, California.
- SIMON, H. (1977): *La conducta administrativa*, Aguilar, Madrid.
- STARLING, G. (1982): *Managing the Public Sector*, Dorsey Press, Homewood.
- SUBIRATS, J. (1991): «La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta», *Documentación Administrativa*, n.º 224-225.
- WEICK, K. (1976): «Educational organizations as loosely coupled systems», *Administrative Science Quarterly*, 21, pp. 1-19.
- (1979): «Cognitive processes in organizations», en B. M. Staw (ed.), *Research in Organizational Behavior*, Jai Press, Greenwich, Conn.
- ZAN, S. (1989): «Teoría dell'organizzazione e pubblica Amministrazione», en G. Freddi (ed.), *Scienza dell'Amministrazione e politiche pubbliche*, Nuova Italia Scientifica, Roma.