

LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO

TENDENCIAS Y DESAFÍOS

Koldo Echebarria¹

Especialista Principal en Gestión Pública
División Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil
Banco Interamericano de Desarrollo

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LAS TRANSFORMACIONES EN EL EMPLEO Y SU TRASCENDENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA
- III. MÉRITO Y FLEXIBILIDAD COMO PRINCIPIOS ORIENTADORES
- IV. LAS GRANDES LÍNEAS DE CAMBIO
 - a. La flexibilización del régimen de empleo
 - b. La orientación al rendimiento de las políticas de recursos humanos
 - c. La potenciación de la función directiva
 - d. La reorganización de la función de recursos humanos
 - e. Hacia un nuevo modelo de relaciones laborales
- V. LA REFORMA COMO PROCESO: VOLUNTADES Y CAPACIDADES

I. INTRODUCCIÓN

Las transformaciones en la gestión de los recursos humanos en el sector público forman parte de un proceso más amplio de cambios en la organización y funcionamiento del aparato administrativo del Estado. Se ha hablado de reformas en la gestión pública o de nueva gestión pública para referirse a estos procesos que, además de la gestión de los recursos humanos, se han extendido a la gestión del presupuesto, de la estructura de la administración y las formas de prestación de servicios.

Es habitual caracterizar estos cambios bajo un único modelo, como si las orientaciones aplicadas fueran las mismas en todos los países. La realidad, sin embargo, resiste esta simplificación. Un examen detallado de estas transformaciones revela convergencias y divergencias entre los países, fruto de la diversidad de sus puntos de partida, sus peculiares circunstancias políticas y económicas y las intencionalidades de los reformadores. La convergencia es visible, no obstante, en la importancia que se atribuye a la gestión en el manejo de los recursos públicos, lo que

¹ Este trabajo está basado en un documento elaborado por el Profesor Francisco Longo para el Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo.

conlleva el desarrollo de las instituciones centrales de la gerencia en el Estado. De ahí que lo más destacado de las últimas dos décadas sea lo que he denominado la incorporación del Estado a la era del management, bajo incentivos cada vez más semejantes a los de las organizaciones que actúan en el marco de la disciplina de mercado.

Esto no quiere decir que el Estado deba adoptar un modelo de empresa, ni que haya un modelo único e ideal de gestión que pueda aplicarse a los servicios públicos. Más allá de algunas instituciones básicas que permiten incorporar la racionalidad económica a las organizaciones, la gestión puede adoptar formas y modelos muy variados, donde la adaptación a las circunstancias específicas de la actividad realizada, pero también de la cultura o de los condicionantes políticos y sociales, son la clave de éxito. Frente al viejo imperativo ideal de la burocracia o del management científico, la diversidad y el pluralismo organizativo y de gestión son un rasgo característico del management de nuestro tiempo.

En este documento vamos a explorar las principales tendencias de cambio de la gestión de los recursos humanos en los países de la OCDE. Empezaremos por reconocer los cambios en el entorno del empleo público que proyectan la necesidad de modificar los viejos paradigmas en los que se apoyaba la gestión del empleo público. A partir de ahí, situaremos los grandes principios ordenadores de las tendencias de cambio, combinando lo viejo, el mérito, con lo nuevo, la necesidad de introducir flexibilidad en las condiciones de trabajo para asumir las nuevas condiciones del entorno. A continuación, analizaremos las grandes líneas de cambio de la gestión de recursos humanos y las claves de proceso que les han acompañado. Por último, haremos unas breves consideraciones sobre el caso chileno y los desafíos que enfrenta su reforma de la gestión de recursos humanos.

II. LAS TRANSFORMACIONES EN EL EMPLEO Y SU TRASCENDENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Los últimos años han visto evolucionar la noción tradicional del empleo en las economías y sociedades desarrolladas y en desarrollo. Estas transformaciones están unidas al proceso de tránsito de una economía organizada nacionalmente bajo el predominio del capital en la industria a una economía globalizada en la que los factores vinculados a la producción de servicios avanzados adquieren mayor prominencia. Algunas de las tendencias de ese cambio serían las siguientes:

Hacia el fin del taylorismo en la relación de empleo

La uniformidad y estandarización que caracteriza a la relación de empleo de la era industrial se vuelve en nuestros días diversidad y flexibilidad. Los productos o servicios pueden producirse y distribuirse a través de redes globales, lo que incorpora una tendencia a la redefinición y descentralización del lugar de trabajo. Los diseños empresariales en red estimulan la aparición de nuevas modalidades de articulación de las relaciones entre la organización y el trabajador. El binomio

dependencia/autonomía del trabajo por cuenta ajena empieza a conjugarse en formas muy diversas. Múltiples tipos de relación de empleo, en las que los mecanismos de prestación/contraprestación se diversifican, sustituyen al contrato de trabajo tradicional.

El debilitamiento del empleo estable

Ese nuevo contrato de trabajo tiende a perder una parte considerable de la estabilidad que le caracterizaba. La vida laboral se hace más larga que el puesto de trabajo, y probablemente más que la misma empresa. El concepto que simboliza la nueva relación es el de *empleabilidad*, que significa que las empresas prometen trabajos interesantes que ayudarán al trabajador a desarrollar su capacidad, pero no prometen una permanencia a largo plazo en el puesto. En su lugar, la única promesa es que la experiencia y habilidades adquiridas le brindarán mejores posibilidades de encontrar empleo cuando tenga necesidad de uno nuevo. El mantener alto su valor de mercado será la preocupación central del trabajador en los escenarios del futuro. Procesos continuos de aprendizaje y desaprendizaje son consustanciales a tales escenarios.

Del “homo faber” al “homo sapiens”

La entrada en la sociedad del conocimiento ha supuesto que éste se ha convertido en un activo crucial para las organizaciones. Ello está implicando, por una parte, una pérdida de peso del trabajo menos cualificado, que tiende a mecanizarse o externalizarse, nutriendo mercados periféricos de trabajo (lo que no puede llevar a olvidar su existencia y la necesidad de gestionarlo adecuadamente). Por otro lado, ha convertido en prioritaria la captación y desarrollo de trabajadores cualificados, portadores frecuentes de la ventaja competitiva, cuya gestión exige formas y métodos muy diferentes. La noción de cualificación, o de capital intelectual, no se identifica sin más con los conocimientos, sino que se extiende crecientemente a un conjunto más amplio de competencias, en el que los factores de personalidad, las actitudes y los valores adquieren, cada vez más, un significado determinante.

La reordenación del tiempo de trabajo

El tiempo de trabajo se convertía, durante este período, en un tema de central preocupación e interés. Varias razones contribuían a esta centralidad. Por una parte, los nuevos entornos de la empresa exigían crecientemente una capacidad flexible de respuesta, que las regulaciones estandarizadas de la jornada de trabajo no permitían. Las jornadas anualizadas, los retenes de horas para trabajo imprevisto o estacional, la compensación de horas extras por tiempo libre, eran, entre otras, fórmulas cada vez más ensayadas en esta dirección. A su vez, la reordenación del tiempo de trabajo abría el camino a mejoras de productividad que facilitaban intentos de reducción de la jornada laboral, en el marco de las políticas de lucha contra el desempleo. Un modelo de nuevo pacto social se dibujaba en este sentido. Los procesos de cambio en este campo venían acelerados, por otra parte, por fenómenos como la masiva incorporación de la mujer al trabajo, o las necesidades, crecientemente sentidas, de conciliar la vida laboral con la personal y familiar, que estimulan modalidades de trabajo a tiempo parcial, a distancia, y otras.

Estas tendencias no pueden pasar desapercibidas en el sector público, donde se va produciendo un análisis crítico de las disfunciones que generan sus sistemas de empleo. A pesar de la diversidad y especificidades de los modelos en diferentes países hay un alto grado de convergencia a la hora de identificar algunas problemas básicos a los que enfrenta el empleo público en el nuevo contexto:

- a) Un exceso de uniformidad en los marcos reguladores del empleo reduce la capacidad de adaptación a entornos plurales y de reacción frente a los cambios.
- b) Hay demasiadas regulaciones, lo que conduce a un alto y excesivo grado de estandarización de las prácticas de personal.
- c) La gestión está excesivamente centralizada. Los directivos disponen de escasa autonomía para el ejercicio de sus responsabilidades en materia de gestión de sus recursos humanos.
- d) La organización del trabajo (estructuras y puestos) se halla encorsetada y atomizada. Con frecuencia, deriva de la ley o los acuerdos colectivos centralizados, y no de los gestores. Hay un exceso de especificación de las tareas que introduce rigidez en la asignación del trabajo.
- e) La movilidad es baja, tanto en su dimensión interna como externa. La movilidad interna se halla dificultada por el exceso de reglamentación de tareas, ya mencionado, y a veces por la existencia de barreras horizontales y verticales.
- f) Los sistemas de reclutamiento y selección son largos, complejos, y excesivamente formalizados. Hay un peso excesivo de los conocimientos y los méritos formales.
- g) Se constata un exceso de seguridad (percepción de estabilidad garantizada) en el trabajo.
- h) La promoción se halla dificultada por la existencia de barreras de grado que dificultan los ascensos. Con frecuencia, se otorga un peso excesivo a la antigüedad.
- i) Es frecuente que se retribuya por el grado y no por el puesto, lo que no vincula el salario a la responsabilidad asumida y las cargas de trabajo reales. Los grados pueden convertirse, además, en barreras para la progresión salarial.
- j) Hay una separación casi absoluta entre el desempeño en el puesto y el funcionamiento de los sistemas de promoción y retribución. Las experiencias de retribución al rendimiento chocan con la inexistencia de mecanismos eficaces de evaluación.
- k) Los sistemas adolecen de una baja capacidad de producción de competencias y perfiles directivos.
- l) Los estilos directivos tienden al paternalismo. Frecuentemente, adoptan conductas de apoyo al personal, más que de exigencia.

- m) Impera el colectivismo en las relaciones laborales, lo que entra en colisión con necesidades crecientes de segmentación y personalización de las prácticas de personal. En ocasiones, se detecta una tendencia a un alto grado de conflicto.

Como es lógico, pese a la coincidencia apuntada, el peso de cada una de estas disfunciones es diferente en cada una de las realidades nacionales contempladas, en las que hallaríamos, además, matices no incorporados a una relación tan esquemática como la anterior. En conjunto, el diagnóstico nos presenta una situación caracterizada por la abundancia de elementos de rigidez.

III. MÉRITO Y FLEXIBILIDAD COMO PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LAS REFORMAS

El principio de mérito es la piedra angular del empleo público. Detrás del mérito está la configuración que adopta el empleo en el régimen constitucional y en el Estado de Derecho. El empleado público deja de ser un servidor personal de la Corona para convertirse en funcionario del Estado, ente impersonal regido por las leyes. Por otra parte, la supresión de los privilegios estamentales y la proclamación del principio de igualdad ante la ley permitirá, al menos en teoría, que cualquier ciudadano pueda acceder a los cargos públicos. De este modo, aparece como una creación evolutiva del constitucionalismo moderno, fuertemente asociado al orden liberal del mercado, ya que se trata de una institución clave del valor económico y social fundamental que es la seguridad jurídica, por lo que es un dato observable en todas las economías de mercado exitosas. Su conceptualización posterior en la burocracia “weberiana” exigiría la concurrencia de tres características institucionales clave: a) reclutamiento por mérito mediante pruebas competitivas; b) procedimientos específicos -no políticos- para contratar y despedir; y c) carrera profesional basada en promoción interna.

Estos argumentos han tendido a poner el acento, con indiscutible solidez, en uno de los elementos centrales del empleo público como institución creadora de valor: la seguridad jurídica. Sin embargo, la realidad del Estado y de las sociedades contemporáneas nos obliga, creemos, a complementar esta perspectiva con otra: la que parte de las exigencias de eficacia de la propia acción de gobierno. Si la seguridad jurídica está en la base de los requerimientos de imparcialidad y transparencia en el comportamiento de los servidores públicos (la igualdad en el acceso y la competencia abierta son, en este sentido, elementos centrales), la eficacia del gobierno y la administración es el bien jurídico protegido por los requerimientos de profesionalidad y capacidad de aquéllos, característicos de un sistema de mérito.

De la doble necesidad de eficacia y seguridad jurídica, en un entorno caracterizado por los cambios descritos más arriba, surge el diagnóstico de la rigidez de los viejos sistemas de empleo y una orientación reformadora que encuentra en la flexibilidad su principio rector. El de flexibilidad es un término de acusada polisemia, cargado de significaciones posibles que, como suele ocurrir, entran a veces en conflicto. Vale la

pena, por ello, que hagamos un esfuerzo por clarificar de qué cosa, o más bien de qué cosas hablamos cuando lo utilizamos a los fines de nuestro trabajo.

El debate contemporáneo sobre la flexibilidad laboral arranca en Europa durante la última parte de los años 1970 y los primeros 80, conectado con un conjunto de hechos sociales entre los que se encuentran: 1) el cambio en los mercados mundiales y el incremento de la competencia global; 2) el cambio tecnológico, especialmente el registrado en el campo de la información y las comunicaciones; 3) la volatilidad de los mercados de producto; 4) el desempleo creciente; y 5) el tránsito de la economía industrial a la llamada era post-industrial. Son escenarios que afectan a diversos actores sociales, en torno a un conjunto de cuestiones como la educación y formación continua, la legislación social, los sistemas salariales, la jornada de trabajo, la igualdad de oportunidades o la flexibilidad de las organizaciones de servicio público. La flexibilidad se despliega en diferentes ámbitos:

- a) Flexibilidad numérica, definida como la capacidad de las compañías para ajustar el número de trabajadores o de horas de trabajo a los cambios producidos en la demanda.
- b) Flexibilidad funcional, o capacidad para reorganizar las competencias asociadas con los empleos, de manera que los titulares de los puestos puedan desarrollarlas a través de un abanico de tareas ampliado, horizontalmente, verticalmente o en ambos sentidos.
- c) Distanciamiento, que se concibe como desplazamiento de contratos de trabajo por contratos mercantiles o subcontratación, con el fin de concentrar la organización en la ventaja competitiva o encontrar fórmulas menos costosas de administrar las actividades no nucleares.
- d) Flexibilidad salarial, que se identifica con la capacidad de la empresa para conseguir que sus estructuras retributivas estimulen la flexibilidad funcional, resulten competitivas en lo que respecta a las competencias más escasas en el mercado de trabajo, y recompensen el esfuerzo y rendimiento individual de los empleados.

Implícitas en este conjunto de enunciados, formulados pensando en el mundo de la empresa, encontramos dos visiones de la flexibilidad, presentes ambas, en dosis variables, en los procesos y discursos de cambio de los sistemas de empleo públicos. Aunque no se trata, en sentido estricto, de visiones recíprocamente excluyentes, sí acostumbran a corresponderse con los enfoques dominantes de gestión adoptados en cada caso.

La primera de estas visiones de la flexibilidad se ancla en una percepción dominante de las personas como restricción y pone el acento en la reducción de los costes de personal. Enlaza con los discursos empresariales de la reingeniería, el *downsizing*, las competencias clave y la empresa en red, y se orienta principalmente a la detección y eliminación de excedentes, y a la conversión de costes de personal fijos en variables. Teniendo en cuenta la inspiración claramente eficientista de muchos procesos de reforma administrativa, no es raro que esta noción de flexibilidad se halle claramente presente en ellos.

La segunda visión tiende a percibir a las personas más bien como oportunidad, y pone el acento en la flexibilidad de la gestión de recursos humanos como apoyo a la creación de valor por parte de las personas. Sintoniza con los discursos empresariales de la calidad, del aplanamiento de estructuras y el *empowerment*, o con las prácticas de alto rendimiento, y también con las orientaciones de la modernización administrativa más basadas en la idea de servicio público, de mejora de la receptividad, o de conversión del administrado en cliente.

La opción por uno de estos enfoques, con exclusión de su contrario, introduciría un sesgo empobrecedor en el uso del concepto. Adoptar en exclusiva la segunda aproximación podría llevar a eludir las respuestas adecuadas al crecimiento incremental del gasto en personal que ha caracterizado durante décadas a los presupuestos expansivos del estado de bienestar en el ámbito OCDE. La opción opuesta podría conducir al debilitamiento de la capacidad de intervención, y a la aparición de organizaciones anoréxicas que conservan sólo nominalmente una dimensión de servicio público.

Para los gobiernos, como para las empresas, las personas son al mismo tiempo un activo y un coste. La flexibilidad debe extenderse a políticas y prácticas de personal que conectan con ambas dimensiones. Parece necesaria, pues, una síntesis equilibrada de las dos aproximaciones expuestas, en la que los elementos cuantitativos y cualitativos de la gestión de las personas sean tenidos en cuenta, y que se proponga en cada caso colaborar a la creación del mayor grado de valor público al menor coste posible.

Digamos, por último, que orientar las organizaciones públicas, y los sistemas de SC a la flexibilidad, no debe hacerse al coste de la pérdida de continuidad y cohesión. Se ha utilizado el símil de la columna vertebral para hacer visible la necesidad de que las organizaciones adaptables combinen, en proporciones adecuadas, elementos rígidos y flexibles.

IV. LAS GRANDES LÍNEAS DE CAMBIO

Las reformas al empleo público han significado una puesta en valor de la gestión de los recursos humanos, que ha pasado a ser reconocida como una función central de la dirección en los servicios públicos. La influencia, en este sentido, de tendencias similares en el sector privado parece incuestionable. Una parte de esta reconsideración ha tenido que ver con la fuerte orientación eficientista de las reformas del sector público, fuertemente sesgadas hacia el ajuste y el ahorro de recursos.

Pero la centralidad alcanzada por la GRH no ha sido sólo consecuencia de las necesidades de reducción de costes. Ha tenido que ver también con una reconsideración de la propia función directiva o gerencial y con el reconocimiento de su papel en el sistema público que ya antes mencionamos también. Esta irrupción del *management*, y la lógica descentralizada que lleva consigo, ha producido una tendencia generalizada a la transferencia de autonomía y la ampliación de la discrecionalidad de los gestores en materia de gestión de recursos humanos.

Esto ha supuesto una evolución del empleo público de un sistema uniforme a otro más pluralista, en el que, frente al tradicional encorsetamiento y estandarización, han ido apareciendo diferentes modos de empleo y patrones diversificados de trabajo que se han traducido en distintas modalidades contractuales y de organización del tiempo de trabajo. La influencia, aquí, de los cambios sociales antes citados ha sido incuestionable. En general, la permeabilidad a las influencias del sector privado ha constituido otro de los rasgos comunes a los procesos de cambio, lo que ha traído consigo una tendencia a cuestionar el exceso de estabilidad y protección del empleo público

a) La flexibilización del régimen de empleo

El objetivo de las reformas en este ámbito ha sido el de reducir, en la medida de lo posible y sin afectar a las garantías propias de los sistemas de empleo público, la hiperprotección y la consiguiente garantía de estabilidad (*tenure*), considerada como un elemento de rigidez que dificulta un funcionamiento eficaz de las administraciones. Dos han sido las direcciones en las que se han encaminado los cambios. Por una parte, en algunos casos, se han redefinido los estatutos de empleo de los servidores públicos, incorporándoles la posibilidad de aplicar rescisiones de la relación de empleo en ciertos casos. Por otra, se han introducido o extendido modalidades contractuales más flexibles.

Dijimos en un apartado anterior que en todos los modelos y sistemas nacionales de empleo público se contempla la posibilidad del despido por razones disciplinarias. Desde luego, esa posibilidad no basta para dar respuesta a las necesidades de supresión de puestos de trabajo por razones organizativas, técnicas o económicas. El carácter dinámico de los entornos contemporáneos de muchos servicios públicos hace cada vez más frecuentes las necesidades de este tipo. Por ello, las reformas del SC en algunos países se han dirigido a regular estos supuestos. Australia y Nueva Zelanda han marcado la línea más contundente, con reformas que acercaron sustancialmente la relación de empleo público a la del sector privado, destinadas a otorgar a los directivos la capacidad para contratar y despedir.

En cualquier caso, toda la literatura especializada coincide en que la estabilidad del empleo público sigue siendo, en la gran mayoría de los países, muy superior a la del empleo privado. Dos órdenes de razones contribuyen a ello. Por una parte, factores de naturaleza cultural: las tradiciones del sector público siguen pesando considerablemente. Por otra, el peso, en muchos países, de los sindicatos, que ha jugado un importante papel de freno al cuestionamiento real, en la práctica, de dichas tradiciones.

La otra gran línea de flexibilización en este campo viene siendo, como apuntábamos, la utilización de modalidades contractuales que no implican la estabilidad del empleo. En Bélgica, por ejemplo, donde el nombramiento estatutario es la norma firmemente asentada, el 21 por ciento de los empleados de los ministerios mantiene con el gobierno una relación contractual. Es práctica general, en todos los países examinados, un uso masivo de la contratación temporal. Pensada generalmente como recurso para hacer frente a puntas de carga de trabajo, sobrecargas estacionales,

necesidades incidentales de trabajo experto o juicio independiente, campañas o proyectos de duración limitada, o incidencias similares, la contratación temporal ha tendido a convertirse en un recurso para resolver necesidades permanentes, eludiendo la rigidez de los sistemas de empleo público o las constricciones presupuestarias. Holanda ha sido uno de los países en los que el uso de modalidades contractuales flexibles ha sido más destacado, abarcando fórmulas de contratación laboral o mercantil, de duración predeterminada o no, así como el recurso generalizado a empresas de trabajo temporal.

La fórmula extrema utilizada para enfrentar los problemas de rigidez contractual de los sistemas de SC ha venido siendo el *outsourcing*, o subcontratación de servicios. Aunque no haya sido ésta, cuando menos en teoría, la lógica subyacente a estos procesos de externalización, los expertos coinciden en diagnosticar la búsqueda de fórmulas más flexibles de empleo como la causa dominante en muchas experiencias.

b) La orientación al rendimiento de las políticas de recursos humanos

La orientación al rendimiento de las políticas de recursos humanos se manifiesta en la introducción de instrumentos de flexibilidad funcional en los diversos subsistemas en los que puede subdividirse la gestión de recursos humanos. Nos referiremos al diseño de los puestos de trabajo, el reclutamiento y la selección, la promoción y la movilidad y los sistemas de compensación.

En materia de *diseño de puestos de trabajo* la orientación es hacia la ampliación de las descripciones de puestos en un doble sentido: a) horizontal, incrementando el número de tareas susceptibles de ser realizadas por el titular del puesto, en el caso de resultar necesario por razones organizativas; o, si se prefiere, reduciendo la especialización y estandarización a un mínimo compatible en cada caso con la eficacia y calidad del trabajo; y b) vertical, lo que supone ampliar el abanico de niveles o bandas (*broadbanding*) en las que se clasifican las tareas que pueden ser exigibles al ocupante del puesto. Con frecuencia, esta segunda ampliación lleva consigo cambios en el diseño de estructuras salariales, a las que aludiremos después. También implican, en general, un aplanamiento de las estructuras que lleva consigo la reducción de niveles jerárquicos. El objetivo de estas transformaciones parece claro: incrementar la versatilidad de los puestos y, consiguientemente, la flexibilidad con que la organización puede disponer de sus recursos humanos en contextos de cambio, permitiendo un mejor aprovechamiento de los mismos.

En lo que respecta al *reclutamiento y la selección*, el objetivo de las reformas se centra en superar los mecanismos basados estrictamente en conocimientos técnicos especializados, o en méritos meramente formales, característicos de los procesos tradicionales del empleo público. Hablamos aquí tanto de los sistemas de acceso a la condición de empleado público, propios de los sistemas de carrera, como de los que se aplican al acceso al puesto de trabajo, tanto si operan sobre mercados de trabajo externos a la Administración, como si la adscripción se produce mediante la promoción interna. Tanto en unos casos como en otros, las tendencias dominantes de cambio apuntan a la introducción de modelos basados en competencias. La noción de competencias incluye el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, valores,

capacidades cognitivas y rasgos de personalidad que en cada caso configuran los perfiles de idoneidad para el desempeño exitoso de los distintos puestos y tareas.

En materia de *promoción*, el énfasis de las reformas ha estado en reducir el peso de la antigüedad en los ascensos, y en vincular éstos al desarrollo de competencias y el alto rendimiento en el puesto. Hay que decir, por una parte, que el peso de la antigüedad sigue siendo notable en el desarrollo de las carreras profesionales en estos modelos; y por otra, que los déficits de los instrumentos de evaluación dificultan notablemente, con carácter general, la introducción de las nuevas orientaciones. Otra línea de reforma ha sido, en algunos casos, la introducción de formas de promoción y reconocimiento adaptadas a los procesos, que antes mencionábamos, de aplanamiento de las estructuras organizativas, con su efecto reductor de las posibilidades de ascenso jerárquico.

En cuanto a la *movilidad*, resulta una preocupación de alcance absolutamente general en los países analizados. Es una materia en la que las dimensiones individual y organizativa de la flexibilidad se ponen netamente de manifiesto. Un diseño correcto de la movilidad tratará de compatibilizar las necesidades y estrategias de la organización, conducentes a un óptimo aprovechamiento de su capital humano, con las aspiraciones e intereses del personal, orientados a la realización de la tarea en las condiciones más satisfactorias y gratificantes, desde el punto de vista individual. Ambas perspectivas se hallan presentes, como veremos, en las experiencias examinadas.

Lo primero que exige la articulación de políticas de estímulo de la movilidad es, en algunos casos, la eliminación o superación de las barreras que caracterizan a muchos de los sistemas de empleo público. Una parte de los esfuerzos de los gobiernos en este ámbito se ha dirigido a la creación de mecanismos capaces de imponer la movilidad forzosa por razones organizativas. Las experiencias analizadas permiten afirmar que no siempre el disponer del mecanismo acaba articulando en la práctica verdaderos procesos de movilidad obligatoria. En la realidad, el peso de las tradiciones puede imponerse, manteniendo ésta como la excepción, más que como una práctica habitual. El caso español puede ser puesto como ejemplo de estas inercias. Una segunda línea de trabajo ha sido la puesta en marcha de instrumentos destinados a estimular la movilidad voluntaria, entendiendo que también por esta vía se facilita la flexibilidad, y se estimulan a la vez otras mejoras en capacitación, polivalencia, visión global, etc.

En materia retributiva, las tendencias adoptadas por los intentos de reforma del SC pueden ser agrupadas en tres grandes orientaciones: (i) la primera de ellas consiste en reducir la uniformidad con la que las políticas salariales tienden a aplicarse en los sistemas públicos, como consecuencia de la centralización de las decisiones y, en especial, de la negociación de los salarios con las organizaciones sindicales a escala nacional. Esta uniformidad introduce un importante factor de rigidez en el momento de enfrentar situaciones que pueden ser muy heterogéneas en el nivel de cada organización individual; (ii) un segundo tipo de esfuerzos reformadores se han orientado a transformar los mecanismos de progresión salarial de los empleados públicos basados, fundamentalmente, en la antigüedad. Como máximo, algunos méritos formales o una versión rutinaria y burocratizada de la evaluación del

desempeño (la *notation* francesa) conviven con aquélla. Los criterios que los reformadores han pretendido vincular a la progresión salarial, sustituyendo a la antigüedad y los criterios tradicionales son, por una parte, el desarrollo de competencias y, por otro, el alto rendimiento. Ambos criterios implican considerables reformas en los sistemas de clasificación, convirtiendo las fragmentadas y burocráticas escalas de grados, propias de los viejos sistemas, en modelos de *banda amplia*, a los que ya antes hicimos referencia. El rendimiento y el aprendizaje posibilitan el avance a través de bandas salariales; (iii) la tercera gran orientación en materia salarial consiste en la introducción de fórmulas de retribución variable ligada al rendimiento. La experiencia es absolutamente generalizada, tanto en lo que se refiere a los intentos de poner en marcha estas prácticas salariales como a la valoración poco optimista, o cuando menos muy matizada, sobre sus resultados efectivos. Así, en Francia, Alemania, España o Italia, la percepción generalizada es que su capacidad para discriminar entre niveles de rendimiento ha sido escasísima. En el Reino Unido, donde se ha hecho un gran uso de la misma, como en Estados Unidos, el pago por rendimiento es fuertemente criticado por los empleados públicos, si bien un número no pequeño de directivos siguen apoyándolo.

c) La potenciación de la función directiva

No hay *management* sin *managers*. La más contundente de las orientaciones a la eficiencia y la racionalidad económica, los mejores instrumentos y técnicas de gestión estarían llamados a fracasar sin directivos. La profesionalización de los directivos se ha convertido en una prioridad para los reformadores y ha exigido concentrar políticas específicas de gestión de recursos humanos en la franja superior de los sistemas de empleo público.

Con alguna frecuencia, como veremos enseguida, este objetivo ha exigido diferenciar esa franja directiva del resto del empleo público, y dotarla de un estatuto específico, más flexible del que se aplica a los demás servidores públicos. Ciertamente, hay países como Francia, Alemania, Bélgica o España, que no se han sumado a esta tendencia, lo que no ha impedido un uso creciente de la formación directiva en todos ellos, en los que, sin embargo, el desarrollo de la gerencia pública presenta todavía déficits significativos de institucionalización.

La diferenciación a la que hemos hecho referencia no debe ser confundida con la absoluta discrecionalidad en el nombramiento de los directivos por razones políticas. Los gobiernos necesitan un cierto número de nombramientos políticos que acostumbran a fijar mediante ciertas técnicas. Así, en Francia las limitaciones al personal de directo nombramiento por los Ministros son básicamente presupuestarias. En la actualidad, unos 450 cargos se cubren así. En EE.UU., un 10 por ciento del servicio superior, más algunos cargos específicos de la *executive schedule* suman unos 1350 cargos de la rama ejecutiva federal. En Suecia, el número de estos cargos se fija por acuerdo entre los partidos. En Alemania y Bélgica, rigen sistemas híbridos de nombramiento para estos cargos, utilizándose el sistema de *pool*, para formar parte del cual se consideran ciertos requisitos, como un grado universitario y en ocasiones un examen, y cuyos integrantes pueden ser objeto de nombramiento político discrecional.

La orientación diferenciadora a la que hacíamos referencia se fundamenta, por el contrario, en modelos de separación entre política y gestión que parten del reconocimiento de una esfera gerencial llamada a ser cubierta por directivos públicos profesionales, sujetos al mandato político pero a quienes se reconoce el “derecho a gestionar”. El marco de ejercicio de esta función directiva está presidido por criterios de racionalidad económica, e implica la articulación de relaciones contractualizadas con la dirección política, basadas en el principio de responsabilidad por resultados.

Así, en el Reino Unido se creaba en 1996 el *Senior Civil Service*, que englobaba y ampliaba la anterior *Open Structure* del SC, y que incorpora los 3000 cargos superiores de la Administración británica. El SCS incluye a todos los directores ejecutivos de las agencias, algunos de los cuales son incorporados del exterior del SC mediante contratos de duración limitada y renovable. En EE.UU. (OCDE:1999c:21), el *Senior Executive Service* (SES) fue creado en 1978 por la Ley de Reforma del Servicio Civil. Integra a unos 7000 cargos, (demasiados, para algunos expertos, para poder ser calificados como *élite*), entre los que se encuentra el 10 por ciento que, como antes dijimos, puede destinarse a nombramientos políticos. En Australia, el SES fue creado por la Ley de Reforma del Sector Público de 1984, en un contexto de reforma que tenía como prioridades reducir la permanencia de los servidores públicos, diversificar las fuentes de asesoramiento político a los ministros, e incrementar tanto la capacidad gerencial como la receptividad de los empleados públicos hacia las prioridades políticas del gobierno. Algo semejante supuso la reforma neocelandesa a principios de los años noventa. En Holanda, una reforma de 1995 creó, tras muchos años de debate (el ABD (Alto Servicio Civil), que integra a los trescientos cargos de nivel superior del gobierno central, hallándose prevista en la actualidad la ampliación de dicho número. Los propósitos de la creación del ABD fueron: el desarrollo de las habilidades directivas, la promoción de la movilidad y la experiencia internacional, y el desarrollo de un *esprit de corps*..

Una de las características generales de los nuevos modelos de función directiva profesional es la apertura de los puestos, en muchos casos, al exterior de la Administración, combinando el acceso de ejecutivos procedentes del sector privado con el reclutamiento -mayoritario- de personas procedentes de la propia administración pública.

d) La reorganización de la función de recursos humanos

La tendencia fundamental ha sido, como ya se mencionó anteriormente, la descentralización de los sistemas de gestión de recursos humanos. Si bien la conveniencia de transferir responsabilidades desde los departamentos centrales a las organizaciones individuales, y desde las instancias técnicas especializadas a la línea ejecutiva, se ha convertido en uno de esos consensos que nadie discute cuando se habla de reforma administrativa, lo cierto es que cuando se contrasta la realidad, el alcance real de los procesos descentralizadores presenta diferencias notables entre los países.

Así, por un lado encontramos un grupo de países que han desarrollado ambiciosos procesos descentralizadores. Como vimos antes, Suecia es quizá el caso más

contundente. En el modelo sueco, el director ejecutivo dispone de autoridad para organizar su agencia del modo que le parezca más eficiente. Esta autoridad incluye la capacidad para escoger a su personal, lo que implica la contratación, el pago y el despido del mismo. Como dijimos, un elaborado sistema de incentivos (premio/sanción), cuya base es la responsabilidad por resultados, fundamenta el sistema sueco de garantías frente a la arbitrariedad y otras eventuales desviaciones. También entre los países de este grupo, aunque en un nivel ligeramente inferior de ambición descentralizadora, debemos incluir al Reino Unido. Los directores de las agencias ejecutivas británicas disponen de la capacidad para reclutar a todo su personal y pueden promover, formar y desarrollar a los empleados, determinar la clasificación de los puestos y el salario, y gestionar la salida y la disciplina. En el mismo grupo de países con sistemas fuertemente descentralizados se hallan Australia, Nueva Zelanda y Finlandia.

En el otro extremo, es decir, el de aquellos países en los que la descentralización ha sido más bien materia de discurso que de realización efectiva, encontraríamos a Francia, donde la lógica descentralizadora ha tenido una fuerza muy inferior. También formarían parte de este grupo Alemania, Bélgica, España, Canadá y Japón.

Una posición intermedia sería la de Holanda, donde las reformas descentralizadoras se relacionan sobre todo con la aparición de un cierto tipo de organismos semiautónomos (los ZBOs), cuyo grado de generalización y consolidación ha sido muy inferior al de los modelos de agencias británico o sueco. Algo parecido cabría decir de los APEs belgas. En cuanto a EE.UU., la descentralización del SC se ha producido de manera desigual y heterogénea, ya que se ha basado, en el gobierno federal, en las facultades conquistadas por algunas agencias, mediante negociaciones bilaterales con los respectivos comités de supervisión del Congreso, pero sin que haya existido un proceso generalizado al conjunto de agencias gubernamentales.

La descentralización ha implicado, allí donde se ha hecho efectiva, un importante cambio de papel de los servicios centrales de personal, desde una función de control a otra de consultor, socio o, cuando menos, proveedor interno de servicios. La aceptación por las tecnoestructuras de recursos humanos de este nuevo papel o su resistencia a asumirlo son variables relevantes para la rapidez de las reformas y su consolidación.

e) Hacia un nuevo modelo de relaciones laborales

Una de las características generalizables del período analizado ha sido la expansión e intensificación de la participación sindical y el uso de la negociación colectiva en la determinación de las condiciones de trabajo. Ciertamente, hay diferencias notables entre el caso, considerablemente atenuado, de Japón, donde los representantes sindicales del sector público pueden negociar pero no concluir acuerdos, y el derecho de huelga está proscrito, y los de Australia y Nueva Zelanda, donde la legislación estimula la plena libertad de asociación y representación, y la Administración está facultada para concluir acuerdos múltiples: con el trabajador individual, con un sindicato, o con un grupo de éstos. La tendencia ampliatoria apuntada es, sin embargo, muy consistente y general.

De hecho, este traslado de la fijación de las condiciones de trabajo del ámbito legal al convencional ha sido un camino seguido en ciertos casos para el acercamiento entre la gestión pública y la gestión privada. Ya aludimos antes al caso de Italia, país en el que esta orientación dio lugar a la gran reforma del gobierno que determinó la llamada “privatización” del empleo público, que pasó a regirse por la ley civil común. Sólo algunos elementos, como el reclutamiento, permanecieron sometidos al derecho administrativo y se excluyó del nuevo marco únicamente a algunos empleados, en particular jueces, diplomáticos y fuerzas armadas. Las relaciones de empleo, incluyendo los contratos individuales, son definidos ahora por la negociación colectiva.

En Suecia, un proceso similar tuvo su origen en el año 1965, en el que los empleados públicos, incluyendo a la policía y los militares, ganaron el derecho de huelga, lo que se enmarcó en un amplio debate público que llevó a un replanteamiento global del modelo. Los empleados públicos suecos, a cambio del poder contractual que suponía la negociación colectiva recién conquistada, perdieron los antiguos privilegios y garantías propios del estatuto público. El derecho de huelga quedó compensado - como es habitual en el sector privado- con el de cierre patronal, y todo ello supuso la íntegra sustitución de un modelo de empleo por otro.

En este contexto de reforzamiento del peso de los sindicatos y los representantes del personal, los gobiernos han tendido a reforzar su capacidad como empleadores. Una de las fórmulas, utilizada en los casos italiano y sueco, ha sido la creación de una agencia pública para representar al gobierno en la negociación colectiva. En Italia, la agencia asume la representación del gobierno central, las autoridades locales y otros organismos públicos, y concentra todo el poder transaccional que deriva del uso de fondos centralizados por el Tesoro. En Suecia, la *Arbetsgivarverket*, AgV, se creó con el objetivo de que el gobierno como tal se desentendiera por completo de las negociaciones salariales, y éstas quedaran como responsabilidad exclusiva de las agencias. La AgV es propiedad de las demás agencias, que la financian, eligen a su consejo directivo y al director general, y le encomiendan la negociación con los sindicatos.

Estos diseños, a cambio de incrementar y concentrar el poder contractual de los empleadores públicos, pueden llevar consigo un exceso de centralización de las relaciones laborales. Por ello, los objetivos actuales se centran en que la negociación colectiva en el nivel central sea sólo un marco, cuyo desarrollo concreto corresponda a los acuerdos locales en el ámbito de las organizaciones individuales. En Holanda, donde la negociación se desarrolla en tres niveles, nacional, sectorial (ocho sectores funcionales o territoriales) y local, el proceso ha sido ir trasladando temas de negociación hacia niveles más próximos, si bien la negociación sectorial sigue desempeñando el papel determinante.

V. LA REFORMA COMO PROCESO: VOLUNTADES Y CAPACIDADES

Nos referiremos brevemente, en este último apartado, a algunas cuestiones relacionadas con los procesos de implementación de las reformas del empleo público, en el ámbito que venimos contemplando. Digamos de entrada que si no existía, en las

realidades nacionales examinadas, un único patrón de reforma en cuanto a los contenidos, tampoco lo hay desde el punto de vista de los procesos.

Algunas de las reformas se han caracterizado por disponer de estrategias deliberadas, apoyadas en diagnósticos globales de los problemas que debían afrontarse, y en visiones transformadoras consistentes. El caso más representativo, y probablemente el más conocido, es el del Reino Unido caracterizado además por un liderazgo político fuerte y centralizado, que mantiene una persistente continuidad a lo largo de más de una década de gobierno. Quizá uno de los rasgos más destacados de la experiencia británica es el alto grado conseguido de institucionalización de los cambios, patente especialmente, una vez producida la alternancia política, que sólo ha cuestionado en realidad aspectos periféricos del modelo de reforma.

Las reformas en los países australes coinciden en no pocos de los rasgos de proceso que se daban en el Reino Unido, aunque con dos características propias. Uno de ellos es su extraordinaria concentración en el tiempo: la segunda mitad de la década de 1980. El otro, como han destacado muchos observadores ha sido el extraordinario peso del papel desempeñado en estos casos por la alta función pública, en especial por la burocracia fiscal, comprometida con la necesidad de cambios en un sentido eficientista y de reducción del déficit público.

Los casos apuntados constituyen, como dijimos antes, los escenarios arquetípicos de las reformas inspiradas en lo que se ha llamado “Nueva Gestión Pública”. En ellos coinciden la profundidad de los contenidos de los cambios, el enfoque deliberado y global, y una estrategia *top down* de implantación, anclada en un liderazgo fuerte y protagonizada por el gobierno central.

Suecia, país en el que, como hemos visto, se han desarrollado también cambios significativos, ha huido, en general, y ésta es una de las características genéricamente atribuibles a los países nórdicos europeos, de los estilos estridentes de implementación de las reformas. Por el contrario, se han impuesto procesos, habituales en estos entornos culturales, de discusión con los sectores y corporaciones interesados en las distintas materias, y se ha hecho un uso intensivo de las estrategias de prueba y error y los proyectos piloto para experimentar los cambios antes de implantarlos con carácter general. Ha formado parte de esta orientación al consenso el gran esfuerzo realizado para minimizar los despidos obligatorios de empleados públicos. El mismo tipo de proceso, predominantemente incremental y selectivo, ha caracterizado a las reformas en Holanda.

En Alemania, una característica destacada de las reformas, más dificultosas que en otros países por las restricciones de su marco legal, ha sido una orientación *bottom-up*, si tenemos en cuenta el papel desempeñado por los diferentes niveles de Administración. El gobierno federal ha carecido virtualmente de iniciativas, en tanto que algunos *länder* se han mostrado como impulsores de reformas, pero los verdaderos emprendedores de las mismas han sido los gobiernos locales. Algunas experiencias en España apuntarían en la misma dirección. El problema de estos enfoques es que hacen difícil resolver las necesidades de macrorreformas, imprescindibles cuando existen reglas de juego globales que deben ser revisadas o sustituidas.

Lo que acabamos de decir no debe entenderse como una sobrevaloración del instrumental jurídico de las reformas del empleo público. Quizá el caso más adecuado para reflexionar sobre este extremo sea el de Italia. Como antes indicamos, la Ordenanza 29/93 incorporaba una reforma global, de profundo calado, del empleo público bajo las premisas de la “privatización” o laboralización ¿hasta qué punto la nueva legislación ha cambiado de hecho las cosas, transformando en profundidad el *statu quo*? Para algunos de los intérpretes las nuevas regulaciones no han sido plenamente aceptadas y puestas en práctica. Para desarrollar una nueva y más efectiva gestión de las personas es necesario primero desarrollar las capacidades de los directivos y cambiar el *ethos* de la gestión, en el interior de la Administración pública. La reflexión nos parece valiosa y plenamente aplicable, en especial, a culturas político-administrativas que tienden a pensar sobre todo en las leyes a la hora de cambiar las cosas.