

Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad *

Francisco Longo

Introducción

Entre los numerosos trabajos que en los últimos años se han ocupado de interpretar los cambios sociales, intentando vislumbrar el futuro de las sociedades y de sus organizaciones, sería difícil encontrar alguno que no haya enfatizado el valor del factor humano. Desde la supervivencia o crecimiento empresarial hasta la misma competitividad de las naciones, los grandes objetivos contemporáneos de las colectividades humanas parecen depender en buena medida del correcto aprovisionamiento, desarrollo y utilización del capital humano. En el ámbito de los servicios públicos, esta centralidad de las personas parece incuestionable, cualquiera que sea el enfoque utilizado. Los enfoques cuantitativos pondrán el acento en el carácter intensivo en personal de tales servicios, y la consiguiente necesidad de optimizar costosas inversiones. Las aproximaciones cualitativas subrayarán la conexión de muchas de esas actividades (piénsese en sanidad, educación, medio ambiente, trabajo social...) con el desarrollo del conocimiento, la innovación tecnológica y la gestión de la complejidad. No es de extrañar, por tanto, que los empeños reformadores de las administraciones públicas acentúen, casi sin excepción, la necesidad de revisar y potenciar las políticas y prácticas de gestión pública de los recursos humanos (en adelante GPRH).

La OCDE acuñó hace años el lema de la flexibilidad para sintetizar las orientaciones de reforma de la GPRH en los sistemas públicos de los estados miembros. La opción es coherente con la masiva utilización del término en el mundo empresarial. Este trabajo se propone, a partir de una reflexión inicial sobre el significado de la noción de flexibilidad aplicada a este objeto, pasar revista en primer lugar a los principales desafíos que la gestión de las personas enfrenta en el ámbito público, y las líneas de actuación que concretarían enfoques más flexibles y adaptados a los nuevos entornos de la gestión pública. En segundo lugar, se abordarán los grandes escenarios de intervención en los que las reformas debieran operar para tener éxito. Por último, se apuntarán algunas clave del debate actual sobre el empleo público, de cuyo desenlace dependerán en buena medida los modelos de futuro de la GPRH.

Dos precisiones se hacen necesarias. En primer lugar, la extensión de este trabajo no permite desarrollar cada una de las áreas abordadas con la profundidad y los matices que serían deseables. Se ha optado por ofrecer una panorámica global, aun a costa de incurrir en un indudable esquematismo. Por otra parte, aunque la reflexión no se contextualiza en un entorno determinado, es indudable que se asienta sobre todo en un análisis de la realidad española. Es a ésta a la que resulta básicamente aplicable. Creemos, eso sí, basándonos en anteriores experiencias de contraste, que muchas de las conclusiones resultarán útiles, o cuando menos comprensibles, en otros entornos.

1. La flexibilidad y sus significados

Como queda dicho, la aspiración a políticas y prácticas de personal más flexibles parece englobar las tendencias dominantes, tanto en la esfera privada como en la pública, cuando menos en el ámbito OCDE. Flexibilidad es una palabra de acusada polisemia, cargada de significaciones posibles que, como suele ocurrir, entran a veces en conflicto¹. De entrada, y hablando en concreto de la GPRH, cabe preguntarse hasta qué punto la orientación a la flexibilidad sintetiza en realidad orientaciones plausibles de mejora en cualesquiera países o entornos. Parece, en principio, que la expresión resultaría aplicable sobre todo a contextos en los que las prácticas de personal adolecieran de una constatable rigidez normativa y procedimental. Éste sería el caso de buena parte de los modelos profesionalizados, basados en sistemas de mérito -si empleamos el léxico anglosajón-, de función pública -si optamos por la terminología propia de España-, o de servicio civil -si lo hacemos por la más usada en Iberoamérica.

(*) Versión corregida del documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000.

Por el contrario, si habláramos de modelos que siguen la lógica del *spoils system* o botín político, como es el caso en buena parte de los países latinoamericanos, sería dudoso que las prioridades pasaran por flexibilizar. De hecho, la combinación de elementos rígidos y flexibles, en proporciones por determinar en cada caso, caracteriza un diseño correcto de las políticas de RRHH (Mayrhofer, 1996). Parece, al menos a primera vista, que lo apremiante, en los casos en los que la norma es la politización del empleo público, sería introducir en éste algunos elementos de rigidez, consustanciales a los sistemas basados en el mérito y la capacidad de las personas.

La cuestión resulta, creemos, menos simple, al menos por las tres siguientes razones, que exponemos esquemáticamente: 1) Los sistemas de botín político no excluyen la existencia de elementos de rigidez (así, la libre adscripción por lealtades políticas coexiste a veces, en algunos países latinoamericanos, con mecanismos esclerotizados en el diseño de puestos, la asignación de tareas o la exigencia de responsabilidades disciplinarias). 2) También en los modelos dotados de los elementos propios de un sistema de mérito -como en el caso español- es necesario desarrollar y perfeccionar los sistemas de garantías, para evitar riesgos de politización. 3) La migración de los modelos del primer tipo a los del segundo -y éste es a nuestro juicio el argumento más consistente de los tres- no tiene por qué hacerse al precio de copiar elementos disfuncionales existentes en estos últimos. Por el contrario, hay una serie de rigideces que pueden y deben ser evitadas en el proceso de construcción de los sistemas de garantías, escarmentando, si se nos permite la expresión, en cabeza ajena.

Por todo ello, y dado además que a los fines de nuestra reflexión adoptaremos una noción amplia de la flexibilidad, creemos que sus conclusiones pueden ser en muchos casos extrapoladas a entornos en los que el modelo de empleo público es del segundo tipo enunciado. Esto no supone desconocer las previsible diferencias que tal diversidad de circunstancias tenderá a introducir en las agendas de las reformas.

La reflexión sobre la flexibilidad nos conduce, por otro lado, a contrastar dos visiones diferentes, presentes ambas, en dosis variables, en los procesos y discursos de cambio de la GPRH. Aunque no se trata, en sentido estricto, de visiones recíprocamente excluyentes, sí acostumbran a corresponderse con los enfoques dominantes de gestión adoptados globalmente 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 (*value for money*) 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 GPRH como apoyo a la creación de valor por parte de las personas. Sintoniza con los discursos empresariales de la calidad total, el aplanamiento de estructuras, el *empowerment*, o las prácticas de alto rendimiento, y con las orientaciones de la modernización administrativa más basadas en la idea de servicio público, de mejora de la receptividad de las administraciones, o de conversión del administrado en cliente.

La opción por uno de estos enfoques, con exclusión de su contrario, introduciría un sesgo empobrecedor, y evitaría abordar desde la GPRH algunos de los grandes desafíos que, como veremos, enfrenta la gestión de las personas en nuestro tiempo. 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 los presupuestos expansivos del Estado de bienestar. La crisis fiscal y la lucha contra el déficit hacen frecuentemente necesarias políticas restrictivas, extendidas hoy, sin ir más lejos, por la mayor parte de los países de Europa. La opción opuesta puede conducir -no faltarían ejemplos, en el mismo ámbito europeo- al debilitamiento de la capacidad de intervención, y a la

transformación de las instituciones, o partes de ellas, en organizaciones anoréxicas, que conservan sólo nominalmente una dimensión de servicio público.

Para las organizaciones públicas, como para las empresas, las personas son al mismo tiempo un activo y un coste. La flexibilidad debe extenderse, pues, a políticas y prácticas de personal que conectan con ambas dimensiones. Propugnamos, por ello, construir la noción de flexibilidad de la GPRH mediante 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.

Es desde esta perspectiva que nos planteamos cuáles son los principales retos que la orientación a la flexibilidad está llamada a abordar en las organizaciones públicas de nuestro entorno. A esta reflexión dedicamos el siguiente apartado de este trabajo.

2. Los grandes desafíos

A nuestro entender, orientar la GPRH a la flexibilidad supone afrontar algunos desafíos trascendentes que afectan la gestión del empleo, la planificación y organización del trabajo, la gestión del rendimiento, la del desarrollo y el aprendizaje, y la propia organización de la función Recursos Humanos. En estos cinco ámbitos, la gestión de las personas está exigiendo un consistente esfuerzo de innovación, cuyos ejes prioritarios apuntamos a continuación.

La gestión del empleo

La *incorporación de personas idóneas* para las finalidades que deben alcanzarse es la primera de las exigencias, cuya importancia se acrecienta en los servicios públicos de la sociedad del conocimiento, caracterizados por la tecnificación creciente de las tareas, la reducción del peso del trabajo poco cualificado o rutinario, y el incremento de las exigencias de cualificación de toda índole.

Éste es probablemente el ámbito en el que los diferentes modelos de empleo público imponen un mayor grado de divergencia en las prioridades estratégicas de la GPRH. Como vimos antes, en unos la prioridad será construir sistemas de garantías del principio de mérito frente a la arbitrariedad y la politización; en otros, evitar la rigidez que un exceso de garantías formales ha depositado sobre los procesos de reclutamiento y selección. En uno y otro caso, sin embargo, las políticas de RRHH deberán centrarse en unos cuantos ejes fundamentales:

- *Los perfiles.* La elaboración de perfiles de éxito es una premisa básica. Podemos encontrar un objeto valioso por pura casualidad, pero seguramente la probabilidad se incrementa si sabemos lo que buscamos. Con frecuencia, un axioma tan simple parece olvidado por las organizaciones públicas. Saber lo que buscamos quiere decir, en este caso, haber seleccionado unas cuantas competencias-clave, que, conjuntamente consideradas, forman el perfil de idoneidad del titular de la tarea. La utilización de modelos de competencias (Spencer, 1993) será una ayuda valiosa, y nos permitirá extender la idoneidad a campos que van más allá de la posesión de conocimientos técnicos. Las habilidades, las actitudes y valores, las capacidades cognitivas y los rasgos de carácter forman parte, en proporciones a estudiar en cada caso, del “retrato robot” que nos facilita la búsqueda.

- *Los instrumentos.* Cada tipo de competencia exige instrumentos de selección adecuados. Sin duda, una pura elección aleatoria, o por afinidad política o personal, no garantizan su posesión, pero puede que tampoco una prueba memorística de conocimientos especializados sirva para gran cosa, cuando son otro tipo de cualidades las que fundamentan mayoritariamente el perfil. La elección de los instrumentos es una decisión técnica de gran trascendencia. La entrevista de selección, las pruebas de aptitud y personalidad, las simulaciones, los centros de valoración... debieran formar parte, en las organizaciones públicas, del repertorio habitual de instrumentos (Bethell-Fox, 1992) cuyo uso deberá decidirse en cada caso en función de las competencias que deban ser exploradas.

- *Los órganos.* La existencia de órganos profesionales de selección, legitimados por el conocimiento experto y capaces de actuar con independencia, es, a nuestro juicio, la mejor garantía de

un sistema de mérito que pretenda ser eficaz. En la tradición española de función pública, un rígido sistema de garantías formales construido sobre los instrumentos -que limita éstos básicamente a las pruebas de conocimientos y la acreditación documental de méritos- es administrado habitualmente por órganos formados por legos en selección de personal, frecuentemente presididos por un político y participados por sindicatos. Este *amateurismo* no sólo perjudica la eficacia de los procesos, sino que convierte el sistema de garantías en claramente vulnerable. La profesionalización de estos órganos, y un diseño de los mismos que garantice su independencia de criterio, ofrecen amplias posibilidades de introducir por una parte flexibilidad (al permitir diversificar el uso de los diferentes instrumentos) y reforzar por otra las garantías de objetividad, convirtiendo éstas en sustantivas (al situarlas sobre el fondo, y no sobre la mera forma, de los procesos de selección).

▪ *Los recursos.* Las inversiones en capital humano son habitualmente las más cuantiosas en las organizaciones públicas. Sin embargo, los recursos utilizados para prepararlas y ejecutarlas suelen ser ridículos, comparados con los que se aplican a otras inversiones mucho menores como, por ejemplo, las tecnológicas. Pocas veces el lema de “invertir para ahorrar” es de tanta aplicación. En el entorno español, esta necesidad de invertir se hace patente sobre todo en la utilización de expertos en selección. En las organizaciones grandes, el camino es seguramente la creación de equipos humanos internos, dotados de una consistente tecnificación que les capacite para diseñar y gestionar adecuadamente estos procesos, sin excluir el recurso al asesoramiento exterior en caso necesario.

La planificación y organización del trabajo

El primero de los grandes objetivos en este campo no es otro que la *mejora del aprovechamiento de los recursos humanos*. La primera de las grandes áreas de mejora es aquí la de los propios sistemas de planificación, con frecuencia prácticamente inexistentes. Ni la limitación que imponen los ciclos políticos ni las dificultades que encuentra en el entorno público la producción o explicitación de estrategias debieran impedir el desarrollo de algunos instrumentos básicos de planificación previsional de RRHH. Ser puramente reactivo en este campo tiene altísimos costes de todo tipo.

La debilidad del instrumental planificador alimenta las carencias del sistema cuando se trata de dimensionar cargas y dotaciones, asignar efectivos o redistribuirlos. Simplemente, se carece con frecuencia de información contrastada que permita la toma eficiente de decisiones. En palabras de Palomar (1997:XV), “...mientras el empleo público sea esencialmente estable (y creemos que debe seguir siéndolo) la reubicación, la reasignación y la ponderación de necesidades son elementos al servicio de una gestión pública de los recursos humanos [propias de un marco] en el que la eficacia y la eficiencia dejan de ser un tópico”.

Como ocurre en el mundo de la empresa -y ha sido ampliamente abordado en Europa en los últimos años, en el marco de los debates sobre la reducción de jornada y el reparto de empleo-, la introducción de políticas más flexibles de ordenación del tiempo de trabajo abre amplias oportunidades de mejora de la productividad (Cranfield Network, 1996). En las organizaciones públicas, estas políticas flexibilizadoras tienen un amplio campo por delante. Desde la simple diversificación de los horarios de trabajo para adecuarlos a diferentes entornos, hasta los horarios flexibles, las diferentes modalidades de anualización de la jornada, los horarios estacionales, la compensación de horas extras por tiempo libre e incluso el trabajo a distancia, son, entre otras, modalidades que pueden permitir, también en la esfera pública, una mejor adaptación a la demanda de servicios, y un uso más eficiente del equipamiento y la tecnología.

La segunda de las grandes áreas de mejora en este campo es el logro de una *organización del trabajo adaptable a los cambios*. En general, las organizaciones públicas no operan en entornos tan dinámicos como ciertas empresas, pero sin duda sus necesidades de adaptación han crecido, y obligan a reconsiderar ciertos elementos de rigidez que a menudo ofrecen una gran resistencia al cambio.

El diseño de los puestos de trabajo debe alcanzar el equilibrio adecuado entre dos tendencias actuales de signo opuesto: la especialización, exigida por las demandas de tecnificación y cualificación

de las tareas, y la polivalencia, demandada por la necesidad de adaptarse a los cambios. La definición de los puestos con la mayor polivalencia que sea posible en cada caso, sin que se pierda eficacia o calidad del producto, parece el criterio correcto. En particular, habrá que combatir las tendencias burocráticas a una definición exhaustiva de las tareas, utilizada a menudo para garantizar reductos funcionales anclados en la rutina y protegidos frente a cualquier mínima demanda de versatilidad.

La adaptabilidad de las organizaciones obliga también a flexibilizar la movilidad de las personas. Un diseño correcto de ésta es el que compatibiliza las estrategias y necesidades cambiantes de la organización con las aspiraciones e intereses del personal, orientados estos últimos a la realización de la tarea en el puesto y las condiciones más satisfactorias desde la perspectiva individual. Escribíamos ya hace algunos años (Longo, 1995:8-9) que, en España, el punto de equilibrio se halla claramente desplazado hacia el segundo de los polos expuestos. La movilidad funcional y geográfica se configura, en las regulaciones y en la propia cultura administrativa, como algo próximo a un derecho subjetivo individual del funcionario. Flexibilizar la asignación a las tareas nos parece, por tanto, una prioridad relevante.

La gestión del rendimiento

Si preguntáramos a un grupo de directivos públicos interesados en la gestión de los recursos humanos cuál es la habilidad que desearían poseer, en este terreno, con preferencia a cualquier otra, la mayor parte de ellos nos responderían probablemente que la de motivar a las personas. El empeño por entender aquello que hace que las personas se esfuercen por trabajar bien ha ocupado durante décadas a la psicología de las organizaciones y en general a la teoría de la gestión. En el ámbito que nos ocupa, la preocupación se refuerza porque lo público se percibe como un contexto de especiales dificultades para conseguir y sostener la motivación en el trabajo. Se ha destacado, en este sentido (Villoria y Del Pino, 1997:119), la especial dificultad para implantar, en este entorno, recompensas extrínsecas (dinero, fama, crecimiento competitivo). No es éste, desde luego, el momento de abordar con profundidad el tema y sus causas. Lo que parece indudable es que el estímulo a las mejoras en el rendimiento de los empleados públicos constituye actualmente uno de los principales desafíos de la GPRH.

A nuestro juicio, el punto de partida adecuado para enfrentarlo no es otro que entender el rendimiento humano en el trabajo como una materia que debe ser gestionada, esto es, que debe ocupar a la organización y a sus directivos, como parte de las responsabilidades ordinarias de gestión. A partir de esta interiorización (que en la mayor parte de las organizaciones públicas implica no pocos elementos de cambio cultural), cuatro grandes ejes de intervención nos parecen esenciales:

- *Orientar la relación con los colaboradores a la mejora del rendimiento.* Nos parece la asunción fundamental en este terreno. Supone asumir una función de orientación -definir objetivos o pautas de rendimiento esperado-, establecer y aplicar formas adecuadas de comunicación -adaptadas al contexto y a las personas-, interiorizar una actitud receptiva de escucha -lo que las personas piensan, quieren, esperan, temen... es importante y se valora como tal-, y suministrar todo el apoyo posible -formación, recursos, procedimientos...- para remover los obstáculos que impiden a veces trabajar bien. Es evidente que este conjunto de comportamientos (que suponen la interiorización del rol de *coaching*, si utilizamos el léxico de los anglohablantes) implican y exigen un claro fortalecimiento de la función directiva en las organizaciones. Insistiremos sobre este punto más adelante.

- *Dar responsabilidad.* No es una panacea, pero numerosos estudios empíricos han evidenciado la relación entre la amplitud de la esfera de responsabilidad asumida y la mejora del rendimiento. El *empowerment* debe ser visto como algo más que una moda. Es una orientación que implica transferir en cada caso el grado de responsabilidad más alto que sea posible sin pérdida de eficacia o calidad. Sea por la vía de la delegación de atribuciones, del enriquecimiento de tareas o cualquier otra, conecta con elementos centrales de la motivación y el rendimiento, y sintoniza además con las tendencias de las organizaciones contemporáneas al aplanamiento de estructuras y la sustitución de la supervisión directa por controles sobre los resultados.

▪ *Vincular la promoción al rendimiento.* Es una necesidad en un doble sentido. En primer lugar, la promoción es con frecuencia el mejor incentivo para estimular las mejoras en el rendimiento. De otro lado, la evaluación del rendimiento está llamada a ofrecer la información más relevante para articular coherentemente las políticas y prácticas de promoción. En nuestro entorno público tenemos abundantes ejemplos de que, cuando esta vinculación no existe, los méritos formales -antigüedad, rango, diplomas...- ocupan, en los procesos de promoción, el espacio que debería estar reservado a la contrastación de competencias, para la cual el rendimiento anterior debiera ser una de las principales fuentes de información.

▪ *Reconocer el rendimiento.* La utilización de todas las fórmulas de reconocimiento no monetario disponibles es una recomendación generalizable. Contra lo que a veces se arguye despectivamente, la “palmada en la espalda”, en cualquiera de sus fórmulas posibles, ni es una práctica gastada (de hecho, en las organizaciones públicas es, juzgando por nuestra experiencia, bastante infrecuente) ni resulta, desde luego, irrelevante. Las posibilidades en este campo son amplias y, en general, poco exploradas. En cuanto al reconocimiento monetario, en forma de incentivos variables (quintaesencia, para algunos, de la flexibilidad de las políticas de recompensa), ofrece sin duda importantes posibilidades de estímulo al rendimiento, siempre que no se considere una receta de validez universal, y se ponderen adecuadamente sus beneficios y costes en cada caso. Sin pretender profundizar en el tema, esquematizamos algunas consideraciones:

a) Debe superarse la noción *pavloviana* de una relación directa y automática entre el incentivo económico y el esfuerzo. La bien conocida teoría de las expectativas de Vroom (1964) sigue ofreciendo un adecuado marco analítico para entender los requisitos necesarios para que dicha vinculación se produzca.

b) De nada sirve un incentivo variable sin un sistema formal de evaluación de la contribución que satisfaga todos los requisitos antes mencionados. Construir un sistema tal exige alcanzar un grado alto de capacidad y madurez organizativa, cuya existencia debe ser previamente analizada.

c) Los incentivos variables pueden funcionar bien en ciertos entornos organizativos y no en otros. En unas ocasiones, serán recomendables incentivos individuales, y en otras, grupales. La incentivación de los directivos puede requerir instrumentos de recompensa distintos de los profesionales u otros estratos del personal. Las soluciones estándar no sólo no resuelven gran cosa en este campo, sino que pueden ocasionar costes y perjuicios importantes.

La gestión del aprendizaje y el desarrollo

También las administraciones públicas operan en la sociedad del conocimiento. También sobre ellas gravitan los ingentes desafíos que este contexto social proyecta sobre las organizaciones. En este orden de cosas, la adquisición y desarrollo de capital intelectual, que constituye cada vez más el activo principal que debe ser gestionado, plantea innumerables e importantes retos, buena parte de los cuales tienen que ver con la GPRH². Como hablamos, no obstante, de ejes prioritarios de intervención, centraremos este apartado en los dos siguientes ejes:

▪ *Usar la formación como herramienta estratégica.* Si un consenso existe entre quienes se ocupan de la gestión de las personas es sobre la importancia estratégica de la formación. No habría que seleccionar esta cuestión como prioritaria, si los hechos, en las organizaciones públicas, acostumbraran acompañar las palabras. Sin embargo, la realidad desmiente con frecuencia ciertas proclamas. Capacitar estratégicamente a las personas no es formular una oferta de cursos más o menos vistosa, a la que los empleados se adhieren en función de sus intereses individuales, y cuya realización nutre luego las memorias de actividad con abundantes datos, supuestamente expresivos del compromiso de la organización con el desarrollo de sus empleados. Para que la formación desempeñe dicho papel, es imprescindible que se enmarque en una GPRH puesta al servicio de la estrategia organizativa; que se planifique, gestione y evalúe en función y al servicio de las prioridades y objetivos de la organización;

que la inversión en capacitación -importante, si la formación se pretende de calidad- tenga un retorno previsto y evaluado. A menudo, el camino por recorrer en todos estos campos es todavía largo.

▪ *Diseñar carreras no jerárquicas.* La educación y la sanidad son, cuantitativamente, las áreas ampliamente mayoritarias en recursos humanos, en las administraciones públicas contemporáneas. Si añadimos otros sectores de trabajo cualificado y dimensión profesional, las áreas burocráticas tradicionales nos quedarán reducidas a una pequeña minoría. Sin embargo, una poderosa inercia ha exportado a aquellos escenarios políticas y prácticas de personal nacidas y pensadas sobre todo para las últimas. Así ha ocurrido con el diseño de las carreras. Las organizaciones públicas necesitan estimular -lo dijimos antes- el aprendizaje, el desarrollo de conocimientos y habilidades, la excelencia profesional. No obstante, en términos de carrera, el único instrumento que han sido capaces de producir es el ascenso jerárquico, la escalera de cargos dotados de autoridad formal.

La utilización de estas fórmulas de carrera en entornos profesionales produce efectos muy perniciosos: con frecuencia no se adecua ni a las preferencias ni a las habilidades de los profesionales (el síndrome del buen técnico/mal directivo); lanza a éstos un mensaje desprofesionalizador (si quieres progresar, no importa cuan bueno seas en lo tuyo, ponte a gestionar); tiende a inflar las estructuras, sobrecargándolas de puestos de mando innecesarios, creados como única vía asequible para reconocer la excelencia profesional. Por todo ello, el desarrollo de nuevas fórmulas de carrera: la carrera horizontal o lateral, carrera en el puesto, o carrera por expansión de la competencia (Evans, 1992:183), adquiere una centralidad significativa entre los desafíos a que obliga una GPRH más flexible.

La organización de la función Recursos Humanos

Es ampliamente dominante, en la teoría actual sobre la gestión de las personas, una visión descentralizada, que convierte en principal protagonista al directivo de línea, llamado a recibir de la organización atribuciones y responsabilidades que anteriores modelos asignaban a los especialistas en personal. En otras palabras, la función RRHH pasa a ser una parte de la función directiva. Es una visión que resulta, a nuestro criterio, de plena aplicación a las organizaciones públicas y constituye uno de los ejes fundamentales de la orientación a la flexibilidad de la GPRH.

Cuando antes hablábamos de gestión del rendimiento, lo hacíamos en forma que implica este papel protagonista del directivo, entendiendo aquí por tal cualquier persona que, en la organización, desempeña tareas que implican la autoridad formal sobre otros empleados. Las grandes batallas de la gestión de las personas se libran -y a ello aludiremos en el próximo epígrafe- en múltiples frentes, pero se ganan y se pierden en la unidad de trabajo. La *gestión de la corta distancia* cobra una importancia crucial, especialmente cuando hablamos de la motivación de las personas en el trabajo. Para ello, el ejercicio de la función directiva es la variable central. Como subraya Dalziel (1996:31), crear nuevas formas de establecer y medir objetivos no es suficiente si ello no ayuda a adquirir y desarrollar directivos con una clara orientación a los resultados. Responder a los grandes desafíos en este campo implica algunas líneas de actuación fundamentales:

▪ *Crear directivos.* Sólo directivos dignos de tal nombre están en condiciones de recibir de la organización el depósito de confianza que supone ese protagonismo en la gestión de las personas. Ser directivo exige conocimientos técnicos y destrezas específicas, pero es ante todo, a nuestro juicio, cuestión de actitudes. Los déficit de todo ello acostumbran a ser, en las organizaciones públicas, significativos, pero nos parece conveniente poner el énfasis en estos últimos. Es frecuente que la cadena de autoridad formal en las organizaciones públicas esté integrada, incluso en niveles altos, por personas que no se perciben a sí mismas como directivos. Esta llamativa paradoja puede tener muchas causas: la cultura burocrática, la inadecuación de los mecanismos de acceso, los fallos -antes aludidos- en el diseño de carreras, la usurpación o colonización por la política de los niveles de dirección (Longo, 1999b:30 y ss.). En estos casos, el primer objetivo será disponer de personas que se perciban profesionalmente como directivos y que asuman el marco de responsabilidad derivado del ejercicio de

la dirección. Buscar a estas personas y desarrollarlas, incrementando su acervo de competencias directivas, nos parece, entre los grandes desafíos, quizá el más importante.

- *Incentivar la práctica directiva.* Dirigir no es fácil ni cómodo. Crear sistemas de premio-sanción específicos que estimulen la asunción y el ejercicio de responsabilidades directivas es una tarea ineludible. El marco de incentivos en el que la dirección pública debe operar es necesariamente distinto y más flexible que el que es propio de la función pública ordinaria. La creación de sistemas potentes y fiables de medición de los resultados es el contrapunto necesario a los enfoques descentralizados que propugnamos. Por otra parte, el diseño y aplicación de incentivos retributivos variables ligados al rendimiento es en la esfera directiva donde, sin olvidar los matices que antes apuntábamos, encuentran su hábitat organizativo más coherente.

- *Transferir poder de decisión.* Este directivo de línea protagonista y responsable de la gestión de las personas a su cargo precisa disponer de un conjunto de atribuciones propias muy superior al que caracteriza los modelos centralizados. El nuevo reparto de funciones entre el departamento central de RRHH y los directivos debe basarse en una importante transferencia de poder decisorio a estos últimos, que les habilite para desempeñar su nuevo papel.

- *Reinventar la función RRHH.* Todo lo anterior obliga a rediseñar en profundidad la función tradicional de los departamentos de RRHH. “La función RRHH...debe convertirse ahora -dicen Beatty y Schneier (1997:83)- en jugador estratégico...Los departamentos de RRHH deben estar en el campo de juego y posicionados para marcar...Podrían no ser los principales marcadores, pero no pueden quedarse en las líneas laterales, entrenando...y menos todavía al otro lado de las puertas del estadio, haciendo el recuento de asistencia”. Esta visión de involucración y complicidad activa con la estrategia de la organización y con sus directivos subyace a la fórmula con la que Bill Hewlett, el fundador de Hewlett-Packard, definió la función del departamento de personal, concretándola, con genial simplicidad, en “incrementar la calidad de la dirección”.

¿Cuál es el alcance concreto de esta reinención? En este marco en el que el protagonismo se desplaza a los directivos, ¿qué les queda por hacer a los especialistas de personal? Mohram y Lawler (1997:265-266) centran la respuesta a estos interrogantes en cuatro funciones principales: la contribución a la estrategia empresarial, el diseño organizativo, el desarrollo directivo y la integración, a escala del conjunto de la organización, de las prácticas de gestión del rendimiento. A nuestro juicio, es una buena síntesis, plenamente aplicable al mundo público, del modelo de futuro deseable.

3. Los campos de batalla

El conjunto de reformas que sería necesario implementar para hacer frente con éxito a los que hemos considerado grandes desafíos de la GPRH, implica la producción de cambios profundos en el funcionamiento de las organizaciones públicas. Se trata de un tipo de cambios para los que desde luego no basta con un diagnóstico certero y un buen enunciado de los contenidos y las finalidades deseables. Por el contrario, hablamos de procesos de gran complejidad, que exigirían la intervención en diversos frentes, en cada uno de los cuales el empeño reformador está llamado a enfrentar dificultades y resistencias específicas. Enunciamos a continuación los que nos parecen principales campos de batalla.

El diseño organizativo

Las políticas y prácticas de personal que hemos integrado en el marco de la orientación a la flexibilidad obligan a reformas de amplio alcance en el diseño estructural de las organizaciones públicas.

Con carácter general, exigen la sustitución o flexibilización del patrón burocrático dominante basado en: a) la descripción exhaustiva de las tareas; b) la normalización rigurosa de los procedimientos; c) el uso de mecanismos de coordinación centrados en la supervisión directa y los controles primarios (autorizaciones, fiscalización previa, informes devolutivos); d) la agrupación de unidades de base funcional incapaces de integrar las interdependencias precisas para responder por

resultados; e) la concentración del poder en las tecnoestructuras centrales encargadas de formalizar el comportamiento de los distintos actores organizativos; y f) la configuración de largas cadenas jerárquicas a través de las cuales la información ascendente y descendente fluye con notoria dificultad.

No existe, desde luego, una receta alternativa de diseño estructural, válida para un mundo tan complejo y heterogéneo como el de las organizaciones públicas. Creemos, por el contrario -como es orientación mayoritaria en la teoría contemporánea de la organización-, en aproximaciones contingentes, que hacen depender la bondad de los diseños de su adaptación a una serie de variables (tamaño, edad, tecnología, entorno) que operan como factores de contingencia. En muchas organizaciones públicas, la diversificación y complejidad interna (es el caso de las administraciones territoriales) obliga incluso a respetar lógicas estructurales diferentes dentro de la misma organización. No obstante, algunas tendencias comunes de signo postburocrático (Longo, 1999a: 212 y ss.) pueden apuntarse: la simplificación de procedimientos, la desregulación, el aplanamiento de estructuras, la orientación del control a los resultados, la gestión por proyectos transversales y, en especial, la descentralización.

La descentralización, esto es, la transferencia de poder de decisión hacia abajo, tiene en ocasiones que ver con la necesidad de dotar de mayor margen de decisión a las personas que se relacionan directamente con los clientes o usuarios de los servicios. En otros casos, es la consecuencia de los procesos, ya mencionados, de eliminación de jerarquía intermedia. Nos interesa aquí, especialmente, cuando descentralizar supone transferir a la línea de mando poder de decisión sobre los RRHH, antes retenido por la tecnoestructura central de personal. Se trata, evidentemente, de un prerequisite para que los directivos asuman el papel protagonista que les hemos reservado. Pero además, creemos que es también una condición para que las reformas avancen: en entornos descentralizados, será más fácil para los innovadores, allí donde se encuentren, y en general para quienes se sumen a la innovación, lanzarse a la producción de los cambios y consolidar así avances que en otro caso quedarían dificultados. La descentralización es imprescindible para liberar fuerzas de cambio. Por ello, en la secuencia de las reformas, el diseño organizativo aparece quizá como el primero de los campos de batalla en que se debiera intervenir.

La capacidad institucional

No basta con querer cambiar. Hay que poder. Construir la capacidad institucional precisa para orientar la GPRH en el sentido apuntado pasa, ante todo, por persuadir a la organización, y en especial a su dirección, del papel estratégico de la gestión de las personas para el logro del éxito organizativo. Sin ello, difícilmente se dispondrá de los apoyos necesarios para la cuantiosa inversión de recursos de todo tipo que supone gestionar procesos de cambio de esta envergadura.

Es imprescindible un liderazgo comprometido en una apuesta de innovación. Sólo un liderazgo efectivo será capaz de enfrentar y vencer las numerosas resistencias que intentarán el mantenimiento del *statu quo*. Una singularidad propia de la gestión de las personas, que la distingue de otras parcelas de gestión como las finanzas, la producción o la comercialización, es que resulta casi imposible encontrar políticas de personal que produzcan resultados en el corto plazo. Ello obliga a la continuidad y persistencia del liderazgo para el cambio. Por otra parte, explica también las dificultades que los ciclos políticos suponen para la consolidación de los cambios en la gestión pública.

Como dijimos antes, disponer de buenos directivos es una de las clave de éxito de las orientaciones que se han preconizado para la GPRH. En términos de capacidad institucional, esta necesidad se plantea tanto en las tecnoestructuras centrales (departamentos de RRHH y similares) como en la línea de mando, por razones que han quedado formuladas y en las que no insistiremos ahora. La inversión en formación, a la que también hemos aludido, será vital para el desarrollo de esas capacidades imprescindibles para el cambio.

Las relaciones laborales

La GPRH es un sistema de articulación de las relaciones entre las organizaciones públicas y sus empleados. Una parte de las políticas y prácticas que forman parte de este sistema contemplan las relaciones entre la organización y las personas en tanto que individuos. De hecho, la orientación a la flexibilidad incorpora una clara tendencia a la personalización de las políticas y prácticas de personal. Pero la gestión de las personas está llamada también a articular las relaciones entre la organización y las personas consideradas como colectivo. Es a éstas a las que llamamos relaciones laborales, y constituyen, a nuestro entender, uno de los frentes en los que se juega la viabilidad de los cambios que venimos propugnando.

Un primer objetivo debiera ser el de superar las visiones de confrontación entre la dirección de las organizaciones y los actores que ejercen una función representativa de los colectivos de empleados (sindicatos y órganos de representación). Si bien las orientaciones más proclives al conflicto que al acuerdo pueden ser halladas en ambos lados (sobran experiencias en ambos sentidos), en el entorno español resulta más frecuente encontrar éstas en determinados sectores de la parte sindical. De hecho, el sindicalismo de confrontación ha desaparecido prácticamente en España del ámbito privado, y se halla confinado al sector público (administraciones y empresas públicas). La naturaleza de los cambios que la orientación a la flexibilidad implica para la GPRH requiere un diálogo social fluido y orientado al pacto. Para conseguirlo, es crucial, en nuestra opinión, considerar la gestión ordinaria de las relaciones laborales como un ejercicio pedagógico, en el que la metodología y las soluciones aplicadas a cada caso concreto producen determinados aprendizajes organizativos, y prolongan por ello sus efectos mucho más allá, facilitando en el futuro el predominio de las visiones de transacción y acuerdo, o de sus contrarias.

A su vez, parece imprescindible que los marcos globales y las reglas de juego que determinan la relación entre los actores se construyan -y ello se hace día a día- desde perspectivas de equilibrio, en el que cada uno cumpla el papel que le corresponde. Así, y para aclarar el alcance del argumento, tan inadecuado es marginar un sindicato de una decisión que debe acordarse previamente (un cambio en la jornada de trabajo, por ejemplo), como darle entrada en decisiones que son responsabilidad de la dirección (como un proceso de selección de personal). En este sentido, debe tenerse en cuenta que la frontera entre la participación y el patronazgo sindical de cargos es a veces tenue, y que ello obliga a una clara delimitación de papeles.

El marco jurídico

La reflexión sobre el marco jurídico ha de ser forzosamente contextualizada, ya que los referentes legales de los diferentes países son distintos. Por ello, es obligado precisar que, cuanto decimos en este apartado, parte de un análisis del caso español. Las peculiaridades del régimen legal del empleo público son, para muchos de quienes opinan entre nosotros sobre estos temas, la principal fuente de rigidez, y debieran ser, por tanto, el blanco central de los procesos de innovación de la GPRH orientados a la flexibilidad. La reforma jurídica se convertiría así en la pieza clave de los procesos de cambio. La tradición política y administrativa española, que tiende a medir la acción reformadora de los gobiernos por el número de leyes que impulsan, sin evaluar, en general, el impacto que éstas producen, sintonizaría con estos enfoques. De hecho, el cambio de estatuto de la función pública es entre nosotros un auténtico tótem de recurrente utilización por los diversos actores afectados (Longo: 1995).

El régimen legal del empleo público en España es, desde luego, manifiestamente mejorable, si extraemos las implicaciones jurídicas de los grandes desafíos que hemos preconizado para la GPRH. Sin pretensión alguna de exhaustividad, y por clarificar mínimamente a qué aspectos del marco legal de empleo público vigente hacemos referencia, indicaremos algunos de los ejes generales de las reformas necesarias a nuestro juicio.

- a) Romper con el uniformismo con el que se regulan de igual modo realidades que corresponden a territorios, niveles administrativos, sectores, servicios, entornos, dimensiones, tecnologías, profesiones, mercados y organizaciones tan diversas y heterogéneas como lo son las del Estado contemporáneo.
- b) Superar un modelo que, pretendiendo defender la profesionalidad e independencia de la administración y hacer efectivos los valores constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, lo hace mediante un repertorio de garantías formales que introducen una enorme rigidez en los procesos de personal y favorecen la judicialización de los conflictos, sin dejar de ser a menudo vulnerables a los riesgos de politización o arbitrariedad.
- c) Construir un sistema de garantías sustantivas que atienda más al fondo que a la forma de los procesos, y que mejore al mismo tiempo la eficacia y la flexibilidad. Cuanto dijimos al hablar de instrumentos y órganos de selección de personal resulta de aplicación aquí.
- d) Unificar el marco genérico de aplicación al conjunto del empleo público, superando la dualidad de regímenes jurídicos existente (estatuto funcionarial y legislación laboral) cuyos beneficios para las organizaciones públicas y sus empleados están por descubrir, y que, en palabras de Sánchez Morón (1996:51), “es una fuente de problemas de gestión y de agravios comparativos”.

El marco normativo es, por todo ello, uno de los campos de batalla. Creemos, sin embargo, que ni el cambio jurídico garantiza por sí mismo el cambio real (sobran los ejemplos, en este mismo campo, de normas supuestamente innovadoras que no han cambiado gran cosa) ni es tampoco, en términos de agenda cronológica del cambio, la primera de las reformas necesarias. Más bien nos parece, por el contrario, que en general las regulaciones deben acompañar las transformaciones reales, con un papel que se centra en la consolidación e institucionalización de aquéllas, más que en su impulso.

Por otra parte, el margen para la innovación de las políticas y prácticas de GPRH en las organizaciones públicas, sin necesidad de modificar el marco jurídico, acostumbra a ser amplio. Con frecuencia, para que las transformaciones se produzcan, lo primero que resulta necesario es abandonar las visiones *totémicas* de la reforma legal, y dejar de utilizar la supuesta restricción jurídica como coartada para justificar la falta de voluntad innovadora.

El cambio cultural

Una parte significativa del éxito de las estrategias de modernización de la GPRH se juega, más que en el universo de las regulaciones formales, en el de las normas no escritas. Algunos modelos mentales arraigados en el *inconsciente colectivo* de las organizaciones públicas constituyen el principal obstáculo a los cambios que hemos apuntado. Dos de ellos nos parecen -sin pretensión alguna de ser exhaustivos- particularmente expresivos de lo que podemos definir como cultura funcionarial, en el entorno público español:

El *mito del agravio comparativo* es un modelo mental que tiende a ver discriminación cada vez que se propugna o aplica un tratamiento diferenciado y plural de las cuestiones referentes al personal, en un contexto organizativo determinado, por diversificado y heterogéneo que éste sea. El mito ejerce, por consiguiente, una poderosa fuerza hacia el uniformismo y la centralización. Pocas cosas hay más difíciles para un gestor que aplicar en diferentes unidades o grupos, por ejemplo, distintas reglas de jornada u horario, o de control de presencia, para adaptarse a la diversidad de situaciones o entornos. Ni que decir tiene que cuando las reformas se fundan, como hemos visto, en la flexibilidad, y exigen estructuras descentralizadas, encuentran en estas pautas culturales poderosos elementos de resistencia.

El *mito del derecho adquirido* es otro modelo mental que tiende a considerar cualquier situación - cargo, retribución, condiciones de trabajo, estatus...- como un derecho subjetivo inextinguible, salvo acuerdo del interesado, cuyos intereses se considera normal que prevalezcan frente a las necesidades de la organización de cambiar el estado de cosas. Como es obvio, el mito introduce de forma intangible una considerable esclerosis, que afectará especialmente la movilidad. Recuérdese, a este respecto, que antes subrayábamos la necesidad de flexibilizar ésta, como uno de los grandes desafíos que afronta la modernización de la GPRH.

Los modelos culturales interactúan con las normas escritas. Producen, inspiran o filtran las reglas formales y son a su vez influidos por ellas, consolidándolas en los comportamientos, y llevando incluso con el tiempo sus efectos más allá de lo que se desprendería de su misma literalidad. En la perspectiva de March y Olsen (1989:21 y ss.), se convierten en “rutinas institucionales” que configuran una lógica específica de lo que es apropiado y de lo que no lo es. El mundo del empleo público es un buen escenario para observar estos procesos. El endémico garantismo formal del marco jurídico ha contribuido a nutrir la cultura de las organizaciones públicas con una serie de valores y normas informales que han extremado los rasgos originales del modelo, inoculando en ellas un potente antídoto frente a los cambios. Ello explica que algunos intentos de modificar el *statu quo* mediante reformas legales no hayan tenido éxito. El caso de la ley 22/93, que introdujo, con la figura de los “planes de empleo”, un nuevo instrumental jurídico destinado a flexibilizar algunas de las disfunciones a las que hemos aludido, y que siete años después ha quedado virtualmente inaplicada, resulta axiomático.

Por todo ello, el del cambio cultural es, a nuestro juicio, el campo de las batallas decisivas. Por definición, no son batallas cortas. Por el contrario, exigen continuidad y tenacidad. Pero es imprescindible, si se quiere que los cambios arraiguen y se consoliden, que la actuación en el resto de los frentes vaya acompañada de un empeño por promover en las organizaciones públicas nuevos valores: los de la innovación, la eficiencia y la flexibilidad, que caracterizan las reformas del sector público allí donde éstas han alcanzado una magnitud significativa. En el campo que nos ocupa, este propósito exigirá una mayor apertura de la administración pública a la sociedad, que vaya debilitando la tendencia del empleo público a configurarse como un universo cultural impenetrable y opaco, regido por valores propios y distintos de los que son propios de las relaciones de trabajo en nuestros días.

4. Las clave de un debate sobre el empleo público

Como antes dijimos, una parte no pequeña de las transformaciones propugnadas en las políticas y prácticas de GPRH dependerá de la voluntad innovadora de cada organización pública. Sin perjuicio de esto, la creación de un estado general de opinión favorable a los cambios resultará necesario, por una parte, para que se produzcan las innovaciones de alcance más global o sistémico, y por otra, para estimular y orientar los cambios de dimensión parcial, sectorial o intraorganizativa. A su vez, la creación de este estado de opinión exigirá clarificar algunos elementos básicos del modelo de empleo público, sobre los que gravitan en la actualidad no pocas ambigüedades.

Para ello, el primer requisito será que el tema pase a ocupar en la agenda política un lugar preferente, que trascienda la mera retórica al uso sobre la reforma administrativa, y traduzca un propósito cierto de innovación. A partir de aquí, nos parece necesario que se afronten dos ejes centrales del modelo de referencia al que aludíamos:

- *Reformar o privatizar.* Para algunos, lo mejor que puede hacerse con el empleo público es reducirlo a la mínima expresión, privatizando hasta el límite la gestión de los servicios públicos. Para los partidarios del Estado mínimo, no hay reformas que acaben con la ancestral ineficiencia de la gestión pública, cuyas causas son estructurales. La transferencia al sector privado es la única opción razonable. Estos planteamientos, que con diferentes formulaciones han alcanzado un eco indudable en la opinión y en un sector de nuestras fuerzas políticas, son objetivamente paralizadores de cualquier impulso modernizador. Dado que en el futuro los empleados públicos estarían llamados a ser muchos menos, y tendrían a su cargo un grupo de funciones residuales de escaso contenido empresarial, no valdría la pena perder ahora las energías y el tiempo en costosas reformas, llamadas a enfrentar poderosísimas resistencias.

Si bien la introducción de fuerzas de mercado en la provisión de los servicios públicos es una de las orientaciones que acompaña los procesos y discursos contemporáneos de reforma del sector público, prácticamente sin excepción, sus consecuencias se hallan lejos de presentar evidencias que abonen los planteamientos de los ultraprivatizadores. El número y la dimensión de los servicios a cargo de las organizaciones públicas siguen siendo ingentes, y no hay base para creer que en el futuro vaya a

dejar de ser así. Los costes de mantener ineficiencias significativas en la gestión de aquéllos seguirán siendo muy altos. El abandono de las reformas en el empleo público, en nombre de un pretendido futuro presidido por la gestión empresarial privada, es una simplificación ideologizada que sirve de coartada a un discurso básicamente abandonista, conservador y acomodaticio.

▪ *Regular o convenir.* ¿Debe ordenarse el empleo público fundamentalmente mediante normas jurídicas, como es propio de un modelo estatutario de derecho público, o deben prevalecer los pactos y acuerdos entre actores sociales, que caracterizan el derecho laboral? La cuestión no plantea sólo un debate académico para juristas. Ciertamente, el acercamiento entre las instituciones del derecho administrativo y el derecho laboral ha sido constatado y analizado, con alcance general, por los expertos (Cassese, 1994), que han hablado de la paulatina extensión al ámbito público de un “modelo de relaciones que tiene su origen en la empresa privada” (Sánchez Morón, 1996:225). Ahora bien, en el entorno español dicho acercamiento ha llegado a traducirse en una considerable confusión. Sobre un marco regulador del primer tipo, orientado, como dijimos, al garantismo formal, sin tocar básicamente éste, y sin voluntad aparente de alumbrar un modelo coherente e integrado, se han superpuesto derechos y mecanismos de origen convencional (la huelga, la negociación colectiva, etc.), nacidos en el otro universo jurídico. La resultante ha sido un abigarrado conjunto de prácticas contradictorias, de vacilaciones jurisdiccionales y de oscuridad de los criterios seguidos por los distintos actores, que hacen imprescindible, en nuestra opinión, una clarificación del modelo. Si a todo lo anterior le añadimos la injustificada persistencia de un modelo dual de empleo público, a la que antes hicimos referencia, la urgencia de esta clarificación se hace aún mayor.

Digamos, para finalizar, que la construcción de un nuevo modelo de empleo público necesita eludir la endogamia con la que a menudo se intentan las reformas en la administración pública. Las organizaciones públicas no pueden ser concebidas como reductos protegidos de las incertidumbres que nuestra época traslada al mundo del trabajo. La permeabilidad a las tendencias del cambio social, que debería ser una de las clave de los procesos de modernización, exige que en el debate público se incorporen voces del exterior. Muchos de los cambios propugnados para la GPRH son también los desafíos que afronta la modernización de la gestión de las personas en el mundo de la empresa. Como ha sabido ver Henry Mintzberg (1996), “las empresas pueden aprender de la administración, lo mismo que la administración puede aprender de las empresas”. La aproximación e intercomunicación de ambos mundos, sin desconocer las diferencias, está llamada a ser una fuente de beneficios mutuos.

Notas

¹ Sobre la noción de flexibilidad aplicada a la gestión de las personas, v. Serlavós y Aparicio (1997), y también Lundblad, Lindström y Waglund (1996). Sobre la aplicación de la noción a la GPRH por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, v. OCDE (1995), volumen editado por la organización con la colaboración de diversos autores, publicado en español por el Instituto Nacional de Administración Pública. Una síntesis de los significados de la flexibilidad en la GPRH puede hallarse en Sisternas (1996).

² Entre la copiosa bibliografía de los últimos años sobre gestión del capital intelectual, es recomendable el trabajo de Obeso (1999), que presenta, como promete su título, una selección sistematizada de las principales aportaciones. Por la original asociación, plena de implicaciones prácticas para la GPRH, entre los conceptos de capital intelectual y capital social, nos parece altamente recomendable asimismo el artículo de Nahapiet y Ghoshal (1998).

Bibliografía

BEATTY, Richard W. y SCHNEIER, Craig E. (1997) El nuevo papel de los RRHH para influir sobre el funcionamiento organizativo: de socios a intérpretes, en Ulrich, Losey y Lake: El futuro de la dirección de Recursos Humanos. Gestión 2000-Aedipe, Barcelona.

- BETHELL-FOX, Charles E. (1992) Selección y contratación basadas en competencias, en “Las competencias, clave para una gestión integrada de los Recursos Humanos”. Deusto, Bilbao.
- CASSESE, Sabino (1994) Las bases del derecho administrativo. INAP, Madrid.
- CRANFIELD NETWORK FOR EUROPEAN HUMAN RESOURCE MANAGEMENT (1996) Working Time and Contract Flexibility in the EU. Report prepared for the European Commission DG V. Centre for the European HRM. Reino Unido. Cranfield School of Management.
- DALZIEL, Murray (1996) Building Competitive Advantage through People, en People and Competences. Kogan Page, Londres.
- EVANS, Paul (1992) La empresa, lugar de progreso para el individuo, en La dimensión humana de la empresa del futuro. Deusto, Bilbao.
- LONGO, Francisco (1995) Reforma del empleo público: tótem y tabú, en Gestión y Análisis de Políticas Públicas nº 2. INAP, Madrid.
- _____ (1996) La gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas de naturaleza profesional, en Boletín de Estudios Económicos nº 159. Bilbao.
- _____ (1999a) Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo, en Losada, C. (ed.) ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- _____ (1999b) Política y gerencia pública en los gobiernos locales, en Gobierno Local y Modelo Gerencial. Fundación Pi i Sunyer. Barcelona.
- LUNDBLAD, Niklas, LINDSTRÖM, Kjell y WAGLUND, Monica (1996) Advantages and Disadvantages of New Strategies for Flexibility in Organisations. Paper presentado en la Conferencia internacional “Los Retos Europeos de la Flexibilidad Laboral”. ESADE, Barcelona.
- MARCH, James G. y OLSEN, Johan P. (1989) Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. The Free Press, Nueva York.
- MAYRHOFER, Wolfgang (1996) Warning: Flexibility can damage your organisation health! Paper presentado en la Conferencia internacional “Los Retos Europeos de la Flexibilidad Laboral”. ESADE, Barcelona.
- MINTZBERG, Henry (1996) Managing Government, Governing Management, en Harvard Business Review, mayo-junio 1996.
- MOHRAM, Susan A. y LAWLER III, Edward E. (1997) Transformar la función de los RRHH, en Ulrich, Losey y Lake: El futuro de la dirección de Recursos Humanos. Gestión 2000-Aedipe, Barcelona.
- NAHAPIET, Janine y GHOSHAL, Sumantra (1998) Social capital, intellectual capital and the organizational advantage, en Academy of Management Review, vol 23, nº 2, 242-266.
- OBESO, Carlos (1999) Homo faber, homo sapiens. Estado de la cuestión, en “Homo faber, homo sapiens. La gestión del capital intelectual”. Ediciones del Bronce, Barcelona.
- OCDE (1995) Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública. INAP, Madrid.
- PALOMAR, Alberto (1997) Planificación de los recursos humanos en el ámbito público. Mc Graw Hill, Madrid.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1996) Derecho de la Función Pública. Tecnos, Madrid.
- SERLAVÓS, Ricard y APARICIO, Mireia (1997) Los retos europeos de la flexibilidad laboral, en Barcelona Management Review, nº 6, pgs. 27 y ss.
- SISTERNAS, Xavier (1996) ¿Qué gestión de recursos humanos para una administración pública en cambio? Aedipe, pgs 19 y ss.
- SPENCER, Lyle M. y SPENCER, Signe M. (1993) Competence at Work. John Wiley. Nueva York.
- VILLORIA, Manuel. y DEL PINO, Eloísa (1997) Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas. Madrid, Tecnos.
- VROOM, Victor H. (1964) Work and Motivation. John Wiley, Nueva York.