
Comentarios a algunos aspectos de los modelos de gestión de las organizaciones intermedias y prácticas de modernización de sus recursos humanos

José Vicente Cortés Carreres

Jefe de Asistencia Municipal en Recursos Humanos y Modernización de la Diputación de Valencia

Aurora Gómez Corell

Diplomada en Gestión de Administración Pública

1. Introducción

2. La misión de la organización provincial. Maximizar el principio de cooperación

3. El modelo de relación con los municipios

4. El modelo de gestión pública provincial

5. El ciclo de la gestión de las políticas públicas

5.1. La definición político-administrativa del programa de cooperación

5.2. Identificación de las necesidades y demandas de los municipios

5.3. La implementación de la política de cooperación

5.4. La evaluación de las medidas y acciones desarrolladas

5.4.1. Observatorio de políticas y estrategias públicas de ámbito local. 5.4.2. Excelencia e innovación en la gestión

6. Algunas consideraciones

7. La gestión de las personas en los Gobiernos intermedios y su papel en los municipios

7.1. Cambio cultural

7.2. Orientación a la prestación de servicios

7.3. Liderazgo y dirección profesional

7.4. Énfasis en una política de recursos humanos

7.5. Prácticas para modernizar la gestión de los recursos humanos en la Administración local

7.5.1. Considerar los recursos humanos como factor clave y decisivo de la organización provincial. 7.5.2. Conformar un nuevo rol del gestor público de los recursos humanos en las organizaciones del sistema provincial. Posicionar estratégicamente la función y la unidad de recursos humanos. 7.5.3. Descentralizar y desplegar la función de recursos humanos. 7.5.4. Responsabilizar a todos los empleados públicos de sus objetivos y de los resultados. 7.5.5. Implantar una gestión predictiva y flexible de los recursos humanos. 7.5.6. Prescripciones para el diseño, análisis y clasificación de los puestos de trabajo, y la implantación de sistemas de gestión por competencias. 7.5.7. Mejorar las prácticas de reclutamiento y selección. 7.5.8. Mejorar las prácticas de formación y desarrollo de los recursos humanos. 7.5.9. Prescripciones para el diseño de planes de motivación en la Administración local. 7.5.10. Implantar o desarrollar la comunicación interna y el compromiso de los empleados. 7.5.11. Mejorar el desarrollo de carrera. 7.5.12. Implantar sistemas de evaluación del rendimiento y del desempeño. 7.5.13. Implantar sistemas de información internos y de revisión y control. 7.5.14. Mejorar la calidad de la vida laboral. 7.5.15. Mejorar las formas directas e indirectas de participación en el empleo público

8. Conclusión final

Resumen

El liderazgo de las diputaciones supondrá nuevos retos donde se requerirán habilidades específicas y la capacidad para influir y movilizar a otras entidades como consecuencia de la gobernanza de comunidades en red. La aplicación de las políticas de cooperación necesita de un modelo de gestión, que debe ser el de gestión de políticas públicas con la aplicación sistemática de sus diversas fases. La especialización provincial requerirá, a su vez, un tipo de personal y una gestión de los recursos humanos capaz de responder a las necesidades demandadas por los ayuntamientos y acorde con el principio de actuación cooperativo. Esto último supone una gestión avanzada de las personas que trabajan en las organizaciones provinciales. En este artículo se señalan algunas de las orientaciones, en forma de recomendación, que son precisas e imprescindibles para este avance. Finalmente, señala el posicionamiento que las diputaciones deberían ejercer en el sistema local en materia de recursos humanos.

Palabras clave: *cooperación intermunicipal; liderazgo cooperativo; redes y clústeres; gobernanza; comunidades en red; gestión de políticas públicas.*

Abstract

The provincial leadership will bring new challenges which require specific skills and the ability to influence and mobilize other entities as a result of the governance of online communities. The implementation of cooperation policies needs a management model that should be the management of public policies with the systematic implementation of its various phases

Provincial specialization required, in turn, a type of staff and management of human resources capable of responding to the needs demanded by the municipalities and in accordance with the principle of cooperative action. The latter is an advanced management of people working in provincial organizations.

This article identifies some of the guidelines in the form of recommendations, which are accurate and necessary for this development. Finally, it indicates the positioning that the councils should exercise in the local system as for human resources.

Key words: *intermunicipal cooperation; collaborative leadership; networks and clusters; governance; online communities; management of public policies.*

1. Introducción

En el actual escenario de crisis económica de amplio espectro, la reducción del gasto y el adelgazamiento de las Administraciones Públicas han colocado a las organizaciones intermedias, y especialmente a las diputaciones, en un escenario en el que son muy cuestionadas.

Las diputaciones durante las últimas décadas han sido el nivel de gobierno más débil, sufriendo una pérdida progresiva de funciones a favor de otros niveles. Sin embargo, la provincia como entidad territorial tiene una fuerte presencia e identidad para la ciudadanía y el resto de Administraciones, porque es una referencia esencial tanto para la Administración central y autonómica, como para la mayoría de partidos políticos con una estructura de poder provincial.

Será necesario reflexionar sobre las razones de diferente índole que no le han permitido un encaje definitivo en la estructura institucional, y sobre el porqué de la imposibilidad en el desarrollo de las potencialidades de la misma e incluso sobre la desviación de sus funciones propias hacia otras de difícil justificación. Se trataría, pues, de analizar aquellas cuestiones que han obstaculizado o limitado o “desviado” el sentido pleno de la institución provincial, de tal forma que en el futuro se aborde un proceso de reforma para reorientar y encajar la organización provincial en el entramado de los distintos niveles de gobierno.

Sin duda, el ser una Administración indirecta y de segundo nivel, ha contribuido a esa deriva. En el modelo de “democracia de competencia entre partidos”, el objetivo principal de estos reside en ganar las elecciones y en la maximización de los votos para obtener

1. DOWNS, A., *Teoría económica de la democracia*, Ed. Aguilar, Madrid, 1973. “Una teoría económica de la acción política en una democracia”, en COLOMER, J., *Lecturas de teoría política positiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991, p. 263-298.

el poder (Downs, 1973, 1991).¹ Por ello, los partidos utilizan recursos en las instituciones en las que gobiernan para mantenerse en él. Las diputaciones, por su carácter de Gobierno intermedio, han sufrido, especialmente, esta deriva, y se han concebido muchas actividades “desviadas” de aquellas que les son propias.

Si atendemos a la percepción ciudadana podemos señalar sin temor a equivocarnos que, en general, la provincia despierta un profundo sentimiento de pertenencia, es explicativa de una parte importante de la identidad territorial que, sin embargo, no se corresponde con la notoriedad y percepción que se tiene de la misma como institución de gobierno. Los ciudadanos, o bien desconocen este nivel de gobierno, o no sienten ninguna inclinación por él, dado que no ven su utilidad. El reto es ganar la batalla a la percepción por la ciudadanía como una institución inservible, superflua, redundante, mantenida solo por razones de clientelismo político. Las organizaciones intermedias deben reinventarse, adquirir una renovada formulación y reorientar su modelo de relación con los Gobiernos locales.

El futuro y la legitimización de las organizaciones provinciales dependerán de la capacidad política de sus dirigentes, directivos y gestores para impulsar las competencias, servicios y actividades que tienen atribuidas, y así reafirmarse como elemento referencial y de coordinación en el sistema local ante los otros niveles y ante el público en general. Es insuficiente una legitimación por la vía legislativa, si no se complementa con el desarrollo de políticas públicas eficaces y eficientes que respondan a las necesidades de los municipios y de los ciudadanos. Esta legitimidad debe también adquirirse por la capacidad para solucionar los muchos y diversos problemas y por la aplicación de políticas adecuadas en el entorno local. La innovación y la diferenciación deberían incluirse en el discurso provincial.

2. La misión de la organización provincial. Maximizar el principio de cooperación

Como se ha dicho reiteradamente, la garantía de que cualquier habitante, independientemente del lugar donde viva, tenga acceso a servicios de calidad, hace necesarios a los entes intermedios, estos deben cooperar con los municipios para que puedan ejercer sus competencias y además los Gobiernos locales puedan desarrollar sus políticas, supliendo la falta de capacidad de gran número de ellos. Las diputaciones tienen

como misión conseguir unos territorios equilibrados desde el punto de vista de la cohesión y vertebración territorial y social, del desarrollo económico, y del bienestar de todos los ciudadanos, independientemente del lugar donde habiten.

La acción de los ayuntamientos está determinada por su limitación territorial, que coincide normalmente con un núcleo habitado, pero en la sociedad actual, con unos límites difusos por sus interconexiones e interdependencias, se hace patente la imposibilidad de coincidencia entre los problemas de gestión de los servicios y los límites territoriales; no es ni rentable, ni posible una “gestión unimunicipal” y una individualización de los servicios básicos y fundamentales para cada municipio. Para hacer frente a estos problemas supralocales y aprovechar las economías de escala, se hacen necesarias las Administraciones intermedias. El afrontamiento conjunto de los problemas de nuestros pueblos y ciudades requiere la cooperación y la colaboración entre los Gobiernos locales; por tanto, el liderazgo cooperativo del sistema local debe estar encabezado por las diputaciones provinciales y sus equivalentes.

La razón fundamental de existencia de las diputaciones es su competencia para la cooperación local. En este cometido focal de su actuación las diputaciones están especializadas, su tradición es amplia, si bien cabría una más exhaustiva concreción en los ámbitos o asuntos y materias preferentes. En cualquier caso las diputaciones deben garantizar que los municipios dispongan de las capacidades necesarias para desarrollar sus competencias y políticas en un marco de solidaridad, de eficiencia y economías de escala.

Desde estas líneas se considera precisa una reorientación de las diputaciones provinciales para que ejerzan de auténticos espacios de centralidad cooperativa dentro del sistema local. Los municipios deben reconocer en las diputaciones un potente aliado y un recurso de alta eficacia para cuando no tengan capacidad suficiente, o en aquellos casos en los que quieran la mejora de la calidad de los servicios que prestan a sus ciudadanos. Su rol debe afincarse como referencia de todo lo que es local en el municipio, debe percibirse como el instrumento más eficaz al servicio de los municipios y para aquellas actuaciones en las que estos no tengan capacidad suficiente, y, también, como el instrumento de gestión común de servicios locales.

3. El modelo de relación con los municipios

En este apartado tratamos de establecer las características del modelo de relación entre ayuntamientos y Diputación, tomando como referencia que la cooperación es el principio sobre el que debe pivotar la relación de estos. Esta cooperación debe proporcionar los elementos básicos que permitan la capacitación de los municipios en la prestación de los servicios de su competencia.

Con el objeto de explicar adecuadamente este apartado nos remitimos al marco conceptual desarrollado por Dahl y Tufte (1973)² en lo que se refiere a aquella capacidad para resolver los problemas de los ciudadanos e implementar de manera efectiva las soluciones de los mismos. Estos autores entre otras dimensiones distinguen una, “la capacidad del sistema”, y distinguen cuatro tipos diferentes de capacidad que pueden afectar al sistema municipal:

1. La capacidad financiera. Muchos ayuntamientos pequeños y medianos se ven desbordados si atendemos a la complejidad de sus competencias; estos han ido respondiendo a necesidades de sus vecinos y ello ha complicado su gestión, al asumir cada vez más funciones y servicios. Este crecimiento en actividades, instalaciones e infraestructuras lleva aparejada la responsabilidad financiera para cubrir los gastos generados.

2. La capacidad para prestar servicios de calidad de manera eficiente. Se puede ver mermada porque la prestación “unimunicipal” supone un esfuerzo en recursos de los que no se dispone; en consecuencia, la prestación de estos se ve afectada en cantidad y calidad. Es obvio que la prestación individualizada de servicios, municipio a municipio, no cabe en una sociedad en crisis donde los recursos son escasos, por el contrario el enfoque debe orientarnos hacia una maximización de los mismos a través de alianzas, gestión y explotación compartida. Por ello, se hacen necesarias las economías de escala.

3. La capacidad profesional. Muchos ayuntamientos presentan problemas de profesionalidad en la realización de sus obligaciones, una plantilla reducida no puede especializarse hasta los niveles que exigen las funciones cada vez más complejas y complicadas. Este déficit de capacitación viene siendo suplido por muchas organizaciones provinciales, pero de manera tímida

da y en campos muy reducidos, sin acabar de explotar los recursos de los que disponen. Cabe en este nivel de capacitación una apuesta decidida y una ampliación de los ámbitos en los que se pueden prestar servicios profesionales desde las diputaciones.

4. La capacidad de implementación. Este sería el cuarto aspecto, que se refiere a las enormes dificultades que tienen los municipios en la implementación de la legislación y las políticas de los Gobiernos central y autonómico.

Es obvio que los déficits de capacitación afectan a la actividad municipal, y es aquí donde se concreta el modelo de relación de las diputaciones con los ayuntamientos: en cubrir los déficits de capacidad en los aspectos que sean, los cuatro mencionados u otros, y aplicar políticas de fortalecimiento de las capacidades municipales.

En el futuro convendría atender a lo que Stoker (2004)³ denomina como “gobernanza de comunidades en red”, las diputaciones deberían adoptar el rol de líder comunitario, más que de proveedores directos de servicios, utilizando para ello una amplia gama de herramientas.

Este modelo de relación debería presentar algunas características:

1. Relaciones simétricas. Las relaciones actuales Diputación-ayuntamientos son asimétricas, no son de igual a igual. A nuestro juicio deberían ser simétricas, de socio a socio.

2. Relaciones proactivas. Los ayuntamientos presentan poco peso en la definición de las líneas de actuación provincial, son sujeto pasivo de estas. El rol municipal debería ser proactivo, estas líneas o ejes se construirían a través de las políticas públicas requeridas y demandadas por los ayuntamientos en un proceso *bottom-up* y no *top-down*.

3. Relaciones reticulares. Las relaciones son bidireccionales, con mayor carga en el sentido de Diputación-Ayuntamiento. En el futuro deberían tener la forma de red y pueden venir determinadas por distintos elementos como: por demandas similares, por ubicación, por tamaño, por focos de interés, etc.

4. Relaciones multimodales. Para explicarlas tomaremos el concepto de clúster.⁴ En inglés, clúster

2. DAHL, R. y TUFTE, E., *Size and democracy*, Stanford, 1973.

3. STOKER, G., *The New Management Reform for British Local Government*, McMillan, 2004.

4. En el mundo industrial es una concentración de empresas, instituciones y demás agentes, relacionados entre sí por un mercado o producto; esto suele producir como efecto la generación de polos de conocimiento especializado con ventajas competitivas.

significa ramo, racimo o conglomerado; en general, conjunto de cosas iguales que se agrupan en torno a un punto común. En gestión empresarial se aplica a un conjunto de empresas concentradas en un mismo entorno geográfico y que desarrollan una actividad económica similar o pertenecen a sectores industriales relacionados entre sí. Las empresas del clúster cooperan para mejorar su competitividad y para alcanzar objetivos comunes. Un clúster puede ser identificado como: geográfico, en función de la cercanía, proximidad territorial, o por la facilidad de comunicación por sus infraestructuras; sectorial o temático, en función de los asuntos de que se ocupan (clúster cerámico, clúster tecnológico, etc.). En el caso del entorno local podríamos hablar de entidades municipales aglomeradas (clúster de ayuntamientos turísticos,⁵ por ejemplo); vertical, es decir, un clúster de suministros en cadena; horizontal, que para las empresas supone una forma de compartir recursos y conocimientos. Lo mismo puede ser válido para el sistema local.

La gestión cooperativa debería incorporar la formación, gestión y coordinación de clústeres en el entorno local, y propiciaría una forma de funcionamiento que se muestra muy eficaz en el entorno empresarial y científico.

5. Relaciones flexibles. Cada red puede tener objetivos diferentes y miembros diferentes, en función de sus intereses en la gestión y prestación de los servicios y actividades.

6. Relaciones basadas en la autonomía local. Serían los ayuntamientos quienes definirían sus demandas y necesidades, quedando, pues, relegadas las políticas generalizadas de subvenciones o programas o planes más centrados en los intereses de la organización provincial que en los de los ayuntamientos.

La concertación es la herramienta clave en este modelo de relación donde los municipios demandan y expresan sus necesidades, y determinan qué instrumentos cooperativos de los ofertados requieren de la Diputación. La concertación, frente a la subvención, se muestra respetuosa con la autonomía local, y propicia e incentiva las políticas y programas priorizados desde los propios ayuntamientos. El modelo de relación mediante la concertación permitirá en el futuro el establecimiento de vínculos entre los

miembros de la red o clústeres que puedan generarse, la optimización y maximización de los recursos humanos, económicos, técnicos y materiales al aplicar economías de escala y una capacidad de respuesta más adecuada a las necesidades reales de los municipios, así como un mayor nivel de calidad en la prestación de los servicios.

En resumen, a las diputaciones hay que reconocerles el papel de liderazgo en estas redes, porque deben ser las responsables de organizar las agrupaciones y asociaciones estratégicas que establezcan, las prioridades globales una vez conocidas las necesidades y las demandas municipales, y, al mismo tiempo, deberán incluir en sus programas y actuaciones una decidida apuesta por las nuevas tecnologías de la información y comunicación, la construcción de amplias coaliciones municipales, el establecimiento de elevados niveles de gestión y una inversión eficiente y rigurosa de los fondos públicos.

4. El modelo de gestión pública provincial

El modelo relacional expuesto más arriba requiere un sistema de gestión para poder operar adecuadamente, el sistema necesario se concreta en gestionar un aspecto concreto de lo público como es lo provincial en el sistema local, y ello no se aleja de lo que entendemos por gestión pública.

Según Allison (1982),⁶ las tres funciones generales de la gestión pública son: La estrategia, la gestión de los elementos internos y la gestión de los elementos externos; todas ellas están a su vez integradas por funciones subsidiarias:

1. En la gestión estratégica se trata de establecer los objetivos y prioridades para la organización, basados en las necesidades formuladas por ayuntamientos y adecuadas a las capacidades de la organización provincial, en función de los recursos disponibles. Estos objetivos y prioridades deberán concretarse en planes operativos que conduzcan al logro de los mismos.

2. La gestión de los elementos internos. Se trata de establecer una estructura y unos procedimientos para la coordinación de sus actividades, así como también

5. Los clústeres turísticos se podrían definir por marco geográfico (comarcas, rutas) o por temas (turismo cultural, de naturaleza, gastronómico, etc.).

6. ALLISON, G., *Public And Private Administration*, Martin Press, 1982.

de establecer los recursos que los actores públicos utilizarán para conseguir los objetivos. Estos recursos son heterogéneos, y su peso puede variar en función de una política o de un plan u otro. Así se dispone de:

a) Los recursos normativos: el derecho constituye la fuente de legitimación de toda acción pública.

b) El personal o los recursos humanos: tanto en términos cuantitativos como cualitativos, las cualificaciones profesionales y la motivación del personal son cruciales en organizaciones como las provinciales.

c) Los recursos económicos: es impensable que una política pública pueda llevarse a cabo, adecuadamente, sin los medios financieros que se requieran.

d) Los recursos cognitivos: el conocimiento es uno de los elementos básicos en la capacidad de intervención de los actores públicos, y suele marcar la diferencia entre las distintas instituciones, aunque estas se ocupen de los mismos asuntos.

e) Los recursos de confianza: el consenso, la cooperación y concertación entre los distintos actores en cuanto a las modalidades de producción, los contenidos y la implementación, son un recurso primordial para desarrollar el modelo relacional entre Diputación y ayuntamientos.

3. La gestión de los elementos externos. Esta tercera función se centra en la relación de la organización con su entorno, en la tarea de gestionar los elementos externos. En este aspecto cobra especial relevancia la relación con los ayuntamientos, actores básicos del sistema provincial. El disponer del rol de líder de redes implica un conocimiento exhaustivo de nuestros interlocutores y sus necesidades y demandas.

5. El ciclo de la gestión de las políticas públicas

El modelo relacional basado en la cooperación simétrica se fundamenta en el ciclo de la gestión de las políticas públicas. La concertación, como principio de actuación de las políticas públicas relacionales entre Administración provincial y ayuntamientos, se interpreta (siguiendo en parte a Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008)⁷ “como un conjunto de decisiones y acciones que resultan de las interacciones de sus actores y se ven influenciadas por los recursos de que disponen y por las reglas generales (relativas al funcionamiento

global del sistema político) y específicas (propias del ámbito de intervención en cuestión)”. Así pues, la definición de política pública nos sirve para delimitar los aspectos definitorios del trabajo provincial.

Este trabajo debe consistir en un conjunto de decisiones y acciones para desarrollar los objetivos de la organización provincial, que resultan de una interacción entre ella y los ayuntamientos, y cuyo resultado final debería concretarse en un plan de cooperación marco y un conjunto de planes particularizados para cada uno de los actores municipales, con un alcance temporal plurianual, coincidente, en principio, con el periodo de mandato. La gestión de este enfoque requerirá cubrir una serie de etapas para su plena eficacia, es decir, la relación entre los actores debe fijar una serie de programas políticos, un despliegue, un control y evaluación de los mismos. La implantación de los programas de cooperación concertados debe seguir, en el trabajo conjunto de los actores, las etapas secuenciales de desarrollo de las políticas públicas:⁸

–En una primera fase, la producción política y normativa que las legitime. La definición, delimitación, identificación e inclusión de las necesidades, demandas y expectativas municipales.

–En la segunda, la programación reglamentaria de las acciones públicas.

–En la tercera, el despliegue de los planes o programas a través de las acciones acordadas.

–En la cuarta fase, medir y evaluar los resultados e impactos; y nosotros añadiríamos una subfase, consistente en aprender de lo realizado y mejorar la gestión.

Veamos con mayor atención el ciclo de la gestión pública.

5.1. La definición político-administrativa del programa de cooperación

Una vez decidida la renovación del compromiso cooperativo y colaborativo con los ayuntamientos, llegaría el momento de centrarse en cómo se aplica el modelo relacional planteado en las páginas anteriores, desde qué parámetros de actuación deberíamos implementarla y qué acuerdos deben adoptarse para el aseguramien-

7. J. SUBIRATS, P. KNOEPFEL, C. LARRUE y F. VARONE, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, 2008. En general en este apartado se seguirá el esquema de gestión de políticas públicas de estos autores.

8. Ídem.

to de su aplicación efectiva. Se trata, pues, de definir en qué bases reglamentarias y legales se van a sustentar los objetivos, los instrumentos de intervención y el marco general de actuación, así como las decisiones procesuales y de organización administrativa.

En esta etapa se debería incorporar el conjunto de normas y actos reglamentarios que se requerirán para la aplicación de la política de cooperación. Aquí se definirían, en términos de producción normativa, los objetivos a alcanzar, así como los derechos y obligaciones impuestas a las partes. Estas disposiciones deberían constituir la fuente de legitimidad primaria de la aplicación y concreción de la política de cooperación intermunicipal. Desde el punto de vista formal, debería existir un convenio marco para la adhesión de los distintos municipios de la provincia y todo el material normativo: directrices administrativas, disposiciones organizacionales y procedimentales para la implementación de esta política pública provincial.

La producción político-administrativa del programa de cooperación requerirá cinco elementos complementarios:⁹ La definición de los objetivos que identifican y describen las metas perseguidas. Para ello necesitaremos indicadores que permitan medir los efectos, desde distintas perspectivas, de los programas o intervenciones realizadas; y aquí encontramos el segundo elemento complementario: la evaluación de los programas implantados.

El tercer elemento a considerar se identifica con aquellos aspectos que permiten la intervención; son, pues, elementos de acción u operación para alcanzar los objetivos previstos. Los instrumentos que se elijan permitirán una u otra modalidad de intervención, pero además estos instrumentos producen efectos distintos, y la sobrecarga de uno u otro provocará un decalaje en un sentido u otro, es decir, no es lo mismo una subvención, una asistencia técnica o una prestación directa.

De esta forma las diputaciones provinciales utilizan y en su caso podrán definir instrumentos como las transferencias de capital, el asesoramiento técnico, subvenciones, ayudas de carácter económico o no, instrumentos de cooperación técnica, económica, jurídica, promoción e incentivación de actividades y servicios, y cualquier otro instrumento cooperativo que pueda ser

aplicado. Resultaría muy adecuado, clarificador y operativo que los Gobiernos intermedios ofreciesen a los ayuntamientos menús o catálogos de servicios, actividades, inversiones, equipamientos e infraestructuras como posibles recursos a su disposición, si bien estos deben diseñarse en función de las demandas originadas en los propios municipios, evitando así el *gap* o desfase entre lo que realmente necesitan los ayuntamientos y lo que realmente se les ofrece desde las diputaciones.

Si no se dispone de ellas, será necesario articular las estructuras necesarias para la planificación, gestión, ejecución y control de las nuevas tareas, o asignarlas a servicios ya existentes. Estas deben ocupar un espacio organizativo muy próximo al ápice estratégico, ya que son unidades o servicios estratégicos y se dirigen a prestar servicios al objeto que da sentido a la organización provincial.

Para completar estos cuatro elementos necesarios en el programa político-administrativo, debemos señalar aquellos aspectos procedimentales que regularán el marco de relaciones entre actores, es decir, entre ayuntamientos y Diputación. En ambos casos se deberán respetar las formas y reglas de interacción, colaboración y cooperación, y deberán garantizar la transparencia en los intercambios de información de medios, de prestaciones financieras, de resultados, etc.

Una vez realizada la construcción político-administrativa, donde se han definido los distintos elementos que han enmarcado la decisión política, el siguiente paso consistirá en identificar las necesidades de los ayuntamientos y demás entidades locales.

5.2. Identificación de las necesidades y demandas de los municipios

Los Gobiernos locales definen el conjunto de acciones de su competencia que pretenden desarrollar en el ámbito territorial que les corresponde, y esto supone un esfuerzo de concreción e identificación. En consecuencia, los gobernantes locales desempeñarán un cierto rol de analista de políticas públicas, que pasará por determinar aquellas problemáticas o intereses municipales que deberán convertirse en una intervención concertada con la Diputación.

9. KNOEPFEL, P. y WEIDNER, H., "Formulation And Implementation Of Air Quality Control Programmes", *Policy and Politics*, 10, 1982.

En este sentido, las necesidades y demandas propuestas constituirán la concreción más tangible de las intenciones de las autoridades locales. No vamos a entrar aquí en por qué se eligen unos asuntos y no otros, eso es materia a tratar en otro lugar. Es obvio que los actores municipales proyectan sus propios elementos de análisis para determinar lo que consideran necesario. Baste con señalar que el hecho de trabajar en un marco de construcción de políticas públicas facilita la adopción de una perspectiva más analítica y racionalista, dado que no todo es posible y los recursos son limitados, el análisis de las necesidades requiere de una jerarquización y establecimiento de prioridades.

El marco competencial del sistema local delimita unos sectores de actuación, de tal forma que facilitará la identificación de problemas o necesidades en los ámbitos sectoriales, propiciando una elección de políticas que actuarán en diversos aspectos del municipio y para diferentes públicos.

Una vez se obtienen los agregados de las distintas demandas municipales, la organización provincial debería establecer un plan de actuación global, fijando las líneas estratégicas de intervención. En ese plan se deben considerar dos perspectivas, una de carácter global, donde se realiza un análisis del conjunto de todas las demandas formuladas, y otra diferencial, constituida por la relación de demandas individualizadas de cada Ayuntamiento. Del análisis de los datos se deducirá, como es obvio, la necesidad de establecer planes sectoriales, que vendrán originados porque expresarán necesidades comunes que requerirán un tratamiento distinto al individualizado, y obligará a la aplicación de políticas concretas de espectro más amplio que el municipal. En otras ocasiones se traspasará el ámbito municipal y su tratamiento requerirá un ámbito comarcal o subcomarcal. Asimismo, el estudio de las demandas nos llevará, sin lugar a dudas, a plantear economías de escala. Con este material se debería iniciar la planificación de las acciones.

5.3. La implementación de la política de cooperación

Aquí se trata de la puesta en práctica, de la traducción de lo programado a su despliegue y ejecución. Es, por tanto, el conjunto de actividades previstas en

la programación político-administrativa, que se despliegan para lograr los objetivos previstos, en principio en tres planes:

a) El alcance de la implementación debería extenderse, en general, a lo largo de los cuatro años de mandato, y los contenidos de implementación deberían fijarse en planes: uno de nivel global o plan marco o de mandato, propio del Gobierno provincial, donde se fijan las líneas estratégicas y las prioridades marco; y otros serían:

b) Los planes de acción municipales, concretos, elaborados y concertados, coordinadamente, entre Ayuntamiento y Diputación. Los planes municipales serán imprescindibles por ser el municipio la unidad básica de actuación, y contemplan el conjunto de servicios y acciones concertadas para la producción coordinada de los objetivos fijados, así como las acciones administrativas y la asignación de recursos requeridos.

c) Del análisis del global de las necesidades municipales y del conjunto provincial surgirán otros planes de carácter sectorial, como, por ejemplo: los planes de obras y servicios, planes de gestión medioambiental, planes rurales, planes de municipios turísticos, etc., cuyo ámbito es sectorial o temático, y de carácter superior al municipio.

5.4. La evaluación de las medidas y acciones desarrolladas

El proceso de evaluación consiste básicamente en medir, sistemáticamente, los impactos producidos por las medidas y las acciones desarrolladas, así como analizar el grado de consecución de los objetivos fijados en la fase de identificación de necesidades, pero además también será conveniente examinar a la luz de los resultados la validez del modelo relacional que se propugna. Generalmente, en el ámbito de las políticas públicas se distinguen tres criterios de evaluación:¹⁰

—La efectividad informa sobre los impactos producidos y si estos se producen en la dirección prevista en los planes de acción. La efectividad analiza lo que ha pasado en el territorio, en nuestro caso, al aplicar las políticas de cooperación.

—La eficacia mide el grado de cumplimiento de los objetivos y los planes.

10. BALLART, X., *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*, INAP, 1992.

–La eficiencia nos informa sobre la relación entre los resultados obtenidos y los recursos utilizados.

También convendrá evaluar la calidad con la que prestamos nuestros servicios, mediante la evaluación de la calidad y la equidad. Esta última evaluación nos informará sobre si hemos sido equitativos en la distribución de recursos a los ayuntamientos o si, por el contrario, algunos reciben más inversiones o servicios que otros, y por qué. Una vez evaluadas las políticas provinciales, serán el punto de partida para una posterior replanificación y nueva programación, iniciando un ciclo nuevo.

5.4.1. Observatorio de políticas y estrategias públicas de ámbito local

Con el objeto de consolidar el modelo de relación y los procesos evaluativos, la propia corporación debería constituir un foro u observatorio de políticas y estrategias públicas de ámbito local y un banco de buenas prácticas, con el objetivo de gestionar el capital experiencial y promover la transferencia de conocimientos, apoyar las mejores prácticas en diversos aspectos de las competencias propias de los municipios, creando redes de aprendizaje compartido con un marcado carácter intermunicipal.

5.4.2. Excelencia e innovación en la gestión

El Plan de ayuntamientos guía (*Beacon Council Scheme* DETR), impulsado en 1999 en Gran Bretaña, produjo efectos muy positivos. Consiste en que cualquier Gobierno local puede solicitar que se le reconozca la excelencia de su gestión en un amplio abanico de áreas de gestión; los Gobiernos que se seleccionan se convierten en referencia de buenas prácticas de gestión. Algo similar, junto con otras muchas medidas, se podría impulsar desde los Gobiernos provinciales. Se trata de actuar en el campo del I+D, ámbito que parece totalmente ajeno y que no deba ser abordado por el propio sector público.

6. Algunas consideraciones

En síntesis, en estas líneas no se descubre nada nuevo, solo se considera necesario:

a) Una reflexión sobre el papel y el encaje de los Gobiernos intermedios en nuestro sistema local. Esta

reflexión debe fundamentarse en una maximización del principio de cooperación intermunicipal, extendiéndolo a todas las actividades y servicios. Ello supone una diferenciación y especialización de la organización provincial para ejercer el liderazgo cooperativo en su territorio, lo que de alguna manera significa un cambio en el modelo de relación con los ayuntamientos, dado que estos pasan de ser sujetos pasivos a convertirse en auténticos socios proactivos de las diputaciones, y la actuación de estas viene mediada por el análisis exhaustivo de sus necesidades y demandas.

b) El mapa de necesidades y demandas puede generar redes y clústeres en función de determinadas características para la solución coordinada y cooperativa de los problemas municipales, lo que nos obligará a trabajar en asociación con los ayuntamientos, mediante un sistema reticular.

c) El liderazgo de las diputaciones supondrá nuevos retos. Este liderazgo requerirá habilidades específicas, y la capacidad para influir y movilizar otras entidades, como consecuencia de la gobernanza de comunidades en red.

d) La aplicación de las políticas de cooperación requerirá un modelo de gestión, este debe ser el de gestión de políticas públicas con la aplicación sistemática de sus diversas fases.

e) La especialización provincial requerirá, a su vez, un tipo de personal y una gestión de los recursos humanos capaz de responder a las necesidades demandadas por los ayuntamientos, y acorde con el principio de actuación cooperativo.

En el futuro, los avances hacia el cambio tendrán que experimentar nuevas formas de mejora, dado que en las actuales condiciones económicas los recursos son escasos, y será necesario maximizarlos mediante el incremento de la productividad y el rendimiento. Todo ello, combinado con el mantenimiento del nivel actual de prestación de servicios, habrá de compensar el déficit de recursos con el aumento del rendimiento de los servicios. Tanto las expectativas como las necesidades ciudadanas crecerán con el paso del tiempo, los avances tecnológicos significarán nuevos lenguajes y nuevas formas de relación. Todo nos indica la necesidad de pensar y diseñar nuevos modelos de prestación de servicios y desarrollar la capacidad de innovación, así como fomentar el aprendizaje interorganizativo e intermunicipal.

7. La gestión de las personas en los Gobiernos intermedios y su papel en los municipios¹¹

Los empleados públicos de las organizaciones provinciales son unos de los actores básicos en este escenario complejo. La situación actual debe encaminarse hacia un escenario de cambio planificado, máxime cuando el Estatuto básico del empleado público lleva cuatro años en vigor y presenta herramientas donde es posible una gestión avanzada de los recursos humanos. El proceso de cambio debe pivotar sobre una serie de ejes dinamizadores que pueden articularse alrededor de un conjunto de propuestas cuyo objetivo es la gestión de las personas en las organizaciones locales.

7.1. Cambio cultural

El proceso de cambio cultural debe afectar, fundamentalmente, al conjunto de sistemas de valores, principios y creencias que determinan la cultura de las organizaciones locales. Así pues, los cambios culturales deben pivotar en la transferencia de los siguientes aspectos:

- De una cultura reglamentista y procedimental, orientarnos hacia una cultura de resultados y de servicio público a las respectivas comunidades.

- De una cultura exenta de responsabilidades y afincada en el procedimiento, pasar a una cultura donde primen las responsabilidades individuales y personales.

- De una cultura que enfatiza la estabilidad y el inmovilismo, orientarse hacia una cultura que integre el cambio y la innovación permanentes.

- De una cultura de “no concienciación por los costes”, a una cultura por la maximización de recursos.

- De una cultura centrada y complaciente con hacer las cosas siempre del mismo modo, a una cultura donde predomine la mejora continua y constante.

Si los cambios culturales deben pivotar sobre los aspectos descritos, las características distintivas de la cultura de la Administración local no deben alejarse de la serie de atributos que Peters y Waterman (1994)¹² identificaron en las organizaciones caracterizadas como excelentes, a saber: tendencia a la acción, flexibilidad y cercanía al cliente, promoción de la autono-

mía y de la iniciativa (*entrepreneurship*), aceptación de que el mayor activo de la organización son sus empleados, entre otros.

7.2. Orientación a la prestación de servicios

La Administración local tiene el carácter de organización prestadora de servicios en un determinado territorio, y ello conlleva una serie de implicaciones en sus modos de gestión. Casi con toda seguridad puede decirse que las entidades locales y provinciales son de las mayores organizaciones que promueven y proveen de servicios a las comunidades locales; por tanto, sus modos de gestión y criterios de eficiencia y eficacia son enormemente importantes, porque tienen la obligación de responder a dos grandes conjuntos de necesidades y demandas, a veces acordes y armónicas, y otras contrapuestas y conflictivas, como son: las demandas e intereses generales de la comunidad local, y las demandas e intereses de los ciudadanos de su demarcación, sus aspiraciones y expectativas.

7.3. Liderazgo y dirección profesional

Quienes dirigen las organizaciones provinciales dirigen personas, y deben dirigirlos en un marco de organización laboral diferenciada y profesionalizada. Pero en las Administraciones provinciales se detecta un déficit de dirección profesional y de estructuras directivas. No cabe en este contexto la confianza política como sistema de selección del directivo público, el artículo 13 del Estatuto básico del empleado público añade a la palabra “dirección” un aspecto sustantivo: “profesionalizada”, cuestión esta que orienta en una única dirección. Las organizaciones provinciales deberían dotarse de tres elementos básicos en la gestión de las misiones organizativas: de personal directivo profesional, de sistemas de gestión directiva (el modelo de gestión de políticas públicas señalado más arriba es uno de ellos) y de estructuras directivas.

En el marco del Estatuto básico del empleado público, y a través de su potestad normativa en materia de autoorganización, las diputaciones deberían institucio-

11. En este apartado se seguirá en general a CORTÉS CARRERES, José Vicente, *Manual Práctico de Gestión de Recursos Humanos en la Administración Local*, Dykinson, Madrid, FEMP, 2001.

12. PETERS, T. y WATERMAN, R., *En busca de la excelencia*, Norma, Colombia, 1994.

nalizar la figura del directivo público (Jiménez Asensio, 2006).¹³ Esta figura en un futuro no debería alejarse de las competencias y atribuciones de los órganos directivos (coordinador general y director general) de los municipios de gran población. Si esto conlleva cambios en la legislación correspondiente, debe afrontarse con valentía y sin dilación.

7.4. Énfasis en una política de recursos humanos

Quienes conforman y perciben la cultura organizativa son las personas, y modificarla significa, esencialmente, cambiar las actitudes, las creencias y los valores que las personas tienen sobre esa cultura. Por ello, la introducción de cambios en el sistema de gestión de los recursos humanos al servicio del sector público, es otro de los ejes estratégicos en los que se hace imprescindible una clara intervención. Necesariamente hemos de volver a la idea ya clásica de que en la sociedad del conocimiento y de las actitudes el factor humano lo es prácticamente todo (McGregor, 1969;¹⁴ Vermot-Gaud, 1986;¹⁵ Besseyre, 1990;¹⁶ Peiró, 1994,¹⁷ 1996; Cortés y Luque, 1998).¹⁸

7.5. Prácticas para modernizar la gestión de los recursos humanos en la Administración local¹⁹

El presente epígrafe, se presentará en forma de prácticas recomendables, para, de esta forma, aportar un breve compendio de las diversas medidas que pueden adoptarse para propiciar un cambio en la

orientación y tratamiento de los recursos humanos del sector público provincial. Determinadas organizaciones locales ya habrán adoptado algunas; para otras, por su tamaño y otras variables estructurales, será prácticamente imposible su aplicación. Se adopta el enfoque de recomendaciones y prácticas posibles de una forma genérica, por abarcar de alguna manera los distintos subsistemas y áreas de gestión en las que se concretan las prácticas y políticas de recursos humanos. Nuestro objetivo es presentar estas recomendaciones para incitar a su aplicación, claro está, con todas las reservas, prudencia y adecuación al momento y a la situación de cada una de las organizaciones provinciales.

7.5.1. Considerar los recursos humanos como factor clave y decisivo de la organización provincial

Las organizaciones provinciales deben adquirir un rol mucho más protagonista en la gestión del contingente de personal de la Administración local. En el actual marco de crisis económica grave, muchos ayuntamientos se ven abocados a una congelación de plantillas e inversiones en materia de recursos humanos. Al igual que en materia de formación, las diputaciones presentan una gestión valorada muy positivamente por la mayor parte de los ayuntamientos, asumir más ámbitos de actuación en este aspecto sería muy bien acogido por estos. Los ámbitos en los que, principalmente, deberían actuar, a nuestro juicio, son aquellos que en la actualidad resultan difíciles de asumir por los ayuntamientos, y que desde la

13. JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Los directivos públicos en España (tres tesis y algunas propuestas)*, II Congreso de Gestión Pública, Barcelona, 2006.

14. MCGREGOR, D., *El aspecto humano de las empresas*, Diana, México, 1969.

15. VERMOT-GAUD, C., *La politique sociale de l'entreprise: du projet d'entreprise au tableau de bord social*, Editions Hommes et techniques, 1986.

16. BESSEYRE, D., *La gestión estratégica de los recursos humanos*, Aedipe, Ediciones Deusto, 1990.

17. PEIRÓ, J. M. y RAMOS, J., *Intervención psicosocial en las organizaciones*, PPU, 1994.

18. CORTÉS CARRERES, J. V. y LUQUE, O., "Aproximación al control y auditoría del sistema psicosocial de la empresa", *Revista de Trabajo, Economía y Sociedad*, núm. 11, 1998.

19. Estas recomendaciones compendian las aportaciones realizadas por los distintos documentos elaborados por expertos, a partir de reuniones, informes, simposios, jornadas y seminarios, etc., celebrados en distintos países (*National Performance Review*, 1993. Documento marco del Instituto Nacional de Administración Pública, 1995. Los resultados del simposio patrocinado por la *General Accounting Office*, 1995. Jornadas sobre los nuevos retos en la gestión de las Administraciones Públicas, celebradas en Lanzarote, abril 1996. Jornadas sobre la dirección y organización de los recursos humanos en una corporación local. Jornadas para la modernización de las Administraciones Públicas. Las Administraciones Públicas locales ante el 2000, febrero 1999. Jornada sobre modernización de los recursos humanos en el contexto de la Administración local, mayo 1999. Comisión para el estudio y preparación del Estatuto básico del empleado público, 2005, MAP), y las distintas reuniones del Grupo de trabajo de recursos humanos, celebradas en Madrid, en la sede de la Federación Española de Municipios y Provincias.

aprobación del Estatuto básico del empleado público suponen un cambio de paradigma en la gestión de las personas. Por tanto, al igual que las diputaciones son líderes provinciales indiscutibles en materia de formación, también deberían serlo en materia de reclutamiento, selección, provisión, evaluación del desempeño y del rendimiento, carrera y promoción profesional, a través de la fórmula que se considere más oportuna: como servicios propios o como entidades instrumentales. Estas entidades deberían funcionar de forma similar a las agencias, a través de contratos de gestión o de rendimiento, en un marco de responsabilidad gerencial, con una dirección profesionalizada, con objetivos fijados, con una serie de recursos y unos indicadores de medición de resultados por el rendimiento logrado.

7.5.2. Conformar un nuevo rol del gestor público de los recursos humanos en las organizaciones del sistema provincial. Posicionar estratégicamente la función y la unidad de recursos humanos

La gestión de recursos humanos es una pieza clave para el funcionamiento de las organizaciones, se ocupa del activo humano, las personas, y puede definirse como una inversión en estas para obtener lo que en términos organizativos se concibe como la consecución de los objetivos y fines perseguidos por la organización.

Con algunas excepciones, el rol del directivo de recursos humanos continúa anclado en las formas tradicionales de administración de personal. Es necesario un salto cualitativo donde se sea capaz de pivotar desde un rol de control y pura administración hacia un rol innovador, agente de cambio, integrador y dinamizador de la organización.

No cabe en una Administración moderna la pura y dura administración de personal, preocupada por un conjunto de actividades rutinarias que no aportan valor añadido. En un modelo descentralizado la gestión de recursos humanos cambia sus fórmulas de intervención, se convierte en una unidad con funciones de coordinación, asesoramiento y consultoría a la alta dirección y a los responsables de línea. Su *modus operandi* se basa en la aplicación

de conocimientos especializados, convirtiéndose en una unidad impulsora del cambio; persigue con esfuerzo la maximización de la productividad de sus empleados, el rendimiento organizacional y la calidad de vida laboral.

7.5.3. Descentralizar y desplegar la función de recursos humanos

La gestión de recursos humanos debe desplegarse y transferir responsabilidades a los departamentos y unidades, otorgando la confianza necesaria a sus directivos de línea. Los servicios centrales de personal deberán en paralelo adoptar un rol estratégico de diseño de políticas, apoyo y capacitación para la gestión de los recursos humanos.

7.5.4. Responsabilizar a todos los empleados públicos de sus objetivos y de los resultados

Frente al concepto tradicional de "responsabilidad administrativa", basado en el cumplimiento formal de las normas, reglas y procedimientos, se impone la necesidad de responder por la utilización eficiente de los recursos y por el grado de cumplimiento de los objetivos, mediante la evaluación de resultados. Las siguientes medidas podrían ser consideradas en aras de una mayor responsabilización:

- Focalizar el interés de los gestores públicos en los resultados reales (*outputs*), para no seguir invirtiendo y gastando recursos públicos (*inputs*) en aquello que no funciona y no es relevante para la comunidad local.

- Establecimiento de una política de dirección por objetivos en los distintos niveles, con expresión de los indicadores de estado, objetivos e indicadores de rendimiento (Cortés y Luque, 1998).²⁰

- Establecimiento de una dirección pública, diferenciada de la política, por tanto, profesionalizada, donde una serie de gestores fueran capaces de asumir una nueva cultura de gestión cuyos resultados pudieran ser medidos en términos de eficacia y eficiencia y no tan solo de regularidad formal.

- El acceso a cargos directivos en la Administración local debería ligarse a un programa de objetivos, con compromiso formal de los resultados a alcanzar. Esta es una fórmula utilizada en distintos países, donde ha

20. CORTÉS Y LUQUE, 1998, "La evaluación psicosocial en las organizaciones", *Revista del Comitè Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana*, 2000.

mejorado sustancialmente el rendimiento de las organizaciones.

–Formación y desarrollo de los empleados, proporcionándoles las herramientas necesarias para operar en un medio laboral orientado a los resultados.

–Capacitar en habilidades directivas a las personas que ejercen algún tipo de dirección para dirigir y operar en un medio orientado a la dirección por objetivos, evaluación y el rendimiento.

–Introducción de sistemas de evaluación del desempeño y del rendimiento, y que estos se vinculen a la carrera y a las retribuciones en los términos señalados en el Estatuto.

–Introducción de la remuneración variable, vinculada a la productividad, al rendimiento y al desempeño.

7.5.5. Implantar una gestión predictiva y flexible de los recursos humanos

Una de las responsabilidades directivas de recursos humanos es la planificación de estos. Este proceso de planificación se centra en la determinación de las necesidades de personas en una organización, pero también en garantizar la disponibilidad del personal cualificado en los puestos apropiados y en los momentos oportunos. La gestión predictiva de los recursos humanos tiene por objetivo principal el permitir a las organizaciones disponer en el momento deseado del personal con las competencias (cualificaciones, conocimientos, experiencias y aptitudes) y la motivación necesarias para poder y querer ejercer las actividades o las funciones y asumir las responsabilidades que se revelen necesarias (Mathis, 1984).²¹

7.5.6. Prescripciones para el diseño, análisis y clasificación de los puestos de trabajo, y la implantación de sistemas de gestión por competencias

El concepto tradicional de puesto de trabajo, desde hace algún tiempo, está en crisis (Quijano, 1992;²² Pereda y Berrocal, 1993;²³ Hontagas y Peiró, 1996).²⁴ Válido para la organización industrial, se muestra como

insuficiente para las organizaciones de servicios y la organización del trabajo actual, ya que el sistema tradicional de puestos de trabajo tiende a hacer rígida a la organización, porque limita a los empleados en un conjunto restringido de tareas, y dificulta su asignación a nuevas funciones, actividades y roles.

Atender a la gestión por competencias y al puesto-misión frente al puesto-oficio,²⁵ junto con dejar de “centrarse” en la descripción detallada de las tareas a realizar, nos permitiría focalizarnos en los objetivos a conseguir y en el valor a crear para los “clientes”. Este enfoque nos permitirá garantizar la flexibilidad y el uso eficiente de los recursos humanos; de esta forma, los puestos de trabajo se transforman en puestos más amplios y polifuncionales. Abandonar, progresivamente, la gestión del puesto de trabajo, y centrarse en la gestión por competencias (el conjunto de saberes, capacidades, habilidades y destrezas para lograr los objetivos de la organización), es especialmente relevante para el sistema humano de la Administración provincial, dado que su diferenciación debe venir generada por la capacidad de respuesta a las necesidades municipales, y estas pueden ser y son cambiantes. Esta flexibilidad del personal, sobre todo el de mayor cualificación, solo puede lograrse con la implantación de sistemas por competencias. No olvidemos que, si bien en el presente la estructura de personal es piramidal (con una base de empleos de menor cualificación: grupos C1, C2 y E), se están produciendo cambios, y en el futuro inmediato la forma que se adoptará tenderá a tomar la forma de pirámide invertida, donde el núcleo del personal será personal cualificado y titulado (A1, A2 y B).

7.5.7. Mejorar las prácticas de reclutamiento y selección

Las prácticas actuales en la Administración determinan quién o quienes resultan ser las personas empleadas, que no las más idóneas para el puesto. Una selección eficaz debe vincular las características individuales (conocimientos, capacidad, habilidad, experiencia, etc.) con los requisitos del puesto. Si la selección es un

21. MATHIS, *Gestión prévisionnelle et valorisation des ressources humaines*, Les Editions d'Organisation, 1984.

22. QUIJANO, S., *Sistemas efectivos de coordinación del rendimiento: resultados y desempeños*, PPV, Barcelona, 1992.

23. PEREDA, S. y BERROCAL, F., *Valoración de puestos de trabajo*, Eudema, 1993.

24. HONTAGAS, P. y PEIRÓ, J. M., “Tareas, puestos, roles y ocupaciones”, en J. M. PEIRÓ y F. PRIETO, *Tratado de psicología del trabajo, vol. 1*, Síntesis, 1996.

25. SISTERNES, X., *Gestió de RH. Per a uns ajuntaments eficaços*, Diputación de Barcelona, 1998.

proceso clave para aprovisionarnos de las personas, cualificaciones, requisitos y competencias necesarios, en el caso de la selección para puestos de trabajo público lo es mucho más, porque la permanencia de los funcionarios seleccionados va a ser, prácticamente, indefinida.

Los dispositivos de selección deben ser mejorados, y tomar un sentido más dirigido a evaluar las competencias y potencialidades técnicas, profesionales o gerenciales (según el caso) que los exámenes memorísticos. Pero sobre todo las prácticas de reclutamiento y selección deben profesionalizarse, y en el caso de las diputaciones provinciales, estas deberían ofrecer este servicio a los ayuntamientos, para desde un posicionamiento provincial gestionar adecuadamente los efectivos que concurren a las pruebas selectivas y los candidatos que, finalmente, resultan seleccionados. De la misma forma cabría un proceso de acogida y socialización al mundo local.

7.5.8. Mejorar las prácticas de formación y desarrollo de los recursos humanos

La formación tal y como se gestiona actualmente en las diputaciones provinciales debe servir como modelo y guía para otros procesos de la materia que nos ocupa, como la selección, provisión, carrera y evaluación del desempeño y del rendimiento, principalmente.

Invertir en formación y desarrollo profesional para adaptarse a las necesidades cambiantes de los ciudadanos y la comunidad local a los que prestamos nuestros servicios, mantener actualizados los conocimientos y las habilidades del personal, así como los talentos y actitudes necesarias, y desarrollar nuevas competencias personales y organizacionales, han de ser los objetivos básicos de la formación. No obstante, la formación requiere mejoras sustanciales; sobre todo en las fases de auditoría de necesidades formativas, suele ocurrir que a veces los planes de formación se configuran más por cuotas de reparto de cursos, que por auténticos diagnósticos de necesidades de formación. Y, asimismo, debe mejorarse la evaluación de la misma, es más importante la evaluación de transferencia, es decir, si los conocimientos adquiridos han sido trasladados al puesto de tra-

bajo, que la satisfacción con el curso o la evaluación del profesorado, aunque ambas, por otra parte, son importantes.

7.5.9. Prescripciones para el diseño de planes de motivación en la Administración local

Uno de los roles esenciales de los cuadros directivos de las organizaciones consiste en dar un “sentido u orientación” a la acción de los hombres y mujeres que dirigen. Este “dar sentido” presenta un doble aspecto de proporcionar significación y dirección en el trabajo. El primer término se relaciona con el concepto más amplio de “motivación”, y el segundo con el de “focalización” (generar visión, foco estratégico).

La motivación de las personas debe ser una estrategia organizacional de primera magnitud, porque de ella dependen dos cuestiones básicas, la satisfacción del empleado y la eficacia de la organización. Al menos cinco programas deberían incluirse en un plan de motivación, y con efectos en función de la productividad alcanzada:

–Un programa corporativo relacionado con los resultados generales de la organización, cuya medición debería realizarse mediante la evaluación, por ejemplo, de modelos de gestión como el *European Foundation Quality Management* (EFQM), o los sistemas de gestión pública explicados anteriormente, o los logros alcanzados por el plan de mandato o plan de acción.

–Programas relacionados con el rendimiento de los servicios, de las unidades de gestión. Consisten en la fijación anual de objetivos y recursos y la medición del logro de los mismos, a través de lo que podemos denominar “planes departamentales” o “contratos de rendimiento de servicio”. Estos planes departamentales tienen mucho que ver con las técnicas de asignación de metas y dirección por objetivos (Munduate, 1994).²⁶

–La evaluación del desempeño, que mide y valora la conducta laboral o los resultados obtenidos por el empleado. Se trata de introducir discriminaciones positivas en función de las aportaciones, conducta y rendimiento laboral, que normalmente, cuando son positivas, se vinculan a una mayor retribución y se constituyen como uno de los requisitos para la progresión y carrera laboral.

26. MUNDUATE, L., “Motivación y compromiso en el trabajo”, en J. M. PEIRÓ y J. RAMOS, *Intervención psicosocial en las organizaciones*, PPU, Barcelona, 1994.

–Los programas relacionados con la carrera horizontal y vertical. El crecimiento personal y profesional es un potente motivador; adecuadamente combinados los programas de carrera con la formación, el desempeño y el rendimiento, generan un comportamiento organizacional en los empleados, orientado a la productividad, la eficacia, la eficiencia y el compromiso (Robbins, S., 1996).²⁷

–La gestión del reconocimiento. Reconocer individual o colectivamente las aportaciones, las propuestas de mejora, o cualquier forma de participación directa del empleado que aporta valor añadido a la organización, es la forma más fácil y eficaz de introducir mecanismos para generar lo que se denominan “intraemprendedores”, es decir, empleados creativos, con interés por la mejora continua y por el trabajo bien hecho. Las aportaciones, las mejoras, la participación en proyectos y grupos de mejora que aportan valor a la organización, también deberían vincularse a la carrera, de la misma forma que lo hace la formación.

Los cinco programas, adecuadamente combinados, resultan un potente plan para incentivar e incrementar la productividad en las organizaciones públicas o privadas, y generar comportamientos laborales en los empleados deseados por la organización y generadores de satisfacción laboral en estos.

7.5.10. Implantar o desarrollar la comunicación interna y el compromiso de los empleados

Las Administraciones locales no solo deben invertir en comunicación externa, deben adoptar también el sentido interno, lo que implica invertir en comunicación, mejorar la transparencia, mejorar los canales de distribución informativa a todos los niveles y en todas direcciones, y establecer nuevas vías de comunicación para garantizar flujos de información dinámicos. Implica también imaginar sistemas que garanticen una comunicación ascendente, practicar una política de puertas abiertas, generalizar las consultas, crear mecanismos para recoger ideas y sugerencias, etc. Se trata, pues, de contribuir a la creación de una cultura común a través de instrumentos de comunicación e información.

7.5.11. Mejorar el desarrollo de carrera

El desarrollo de carrera es el modo en que una organización sostiene o incrementa la productividad actual de sus empleados, al mismo tiempo que los prepara para un entorno cambiante. A pesar de la aprobación del EBEP en 2007, todavía no existe una alternativa sólida a la carrera vertical, en base a la sucesiva ocupación de puestos de mayor jefatura. El planteamiento es, puramente, individual, olvidando las necesidades organizativas. Parece, pues, necesario plantearse en profundidad la cuestión de la carrera profesional. Cualquier estrategia en esta materia debe articular sistemas de carrera más flexibles, e implantar la relación entre formación, retribución y evaluaciones del rendimiento y del desempeño con la carrera administrativa. El adecuado diseño de una carrera profesional en nuestro ordenamiento jurídico, tan necesario para la Administración Pública, en cuanto organización, como para el propio personal que presta sus servicios en la misma, en cuanto derecho individual de progresión, ha sido, sigue siendo y, si no cambian las cosas, será una asignatura pendiente en la gestión de los recursos humanos (Cortés, 2009).²⁸

Las modalidades de carrera definidas, y sus posibles combinaciones, en el Estatuto básico del empleado público, constituyen una oportunidad que debe aprovecharse sin dilación.

7.5.12. Implantar sistemas de evaluación del rendimiento y del desempeño

La valoración del factor humano siempre se ha realizado de una u otra forma en todas las organizaciones. Implantar la evaluación, permite el énfasis en los resultados y en el control del rendimiento, la mejora de las capacidades técnicas del empleado y la formación. Reiteradamente, se ha señalado la necesidad de una promoción basada en el mérito apreciado y valorado por sus superiores, la preferencia por la retribución variable centrada en los resultados obtenidos (Cortés, 2009)²⁹ y la medición de los costes. El desempeño de los empleados está directamente relacionado con el funcionamiento de

27. ROBBINS, S., *El comportamiento organizacional*, Prentice may, 1996.

28. CORTÉS CARRERES, J. V., “La promoción y carrera profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 13, Quincena 15 – 29 julio 2009, ref.^a 1891/2009, p. 1891, Tomo 2.

29. CORTÉS CARRERES, J. V., “La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 1, Quincena 15-29 enero 2009, ref.^a 36/2009, p. 36, Tomo 1.

la organización. Algunos investigadores han señalado, a propósito de los empleados más productivos frente a los menos productivos, que los primeros pueden llegar a presentar un rendimiento hasta tres veces superior (McCormick, E., Tiffin, J., 1974).³⁰ El Estatuto básico del empleado público considera estos sistemas como un elemento clave de la reforma modernizadora en materia de recursos humanos, y razón no le falta si se hace adecuadamente.

7.5.13. Implantar sistemas de información internos y de revisión y control

La información, la responsabilización de las personas y direcciones de línea y la descentralización de la gestión de recursos humanos tienen un papel esencial en la configuración de un marco de responsabilidad. Pero sin información no es posible conocer ni comparar los rendimientos ni, por lo tanto, obtener conclusiones útiles para la gestión. Por este motivo se enfatiza mucho la creación de sistemas de información de gestión, por medio de los cuales se pueda conocer, puntualmente, el grado de ejecución de los programas y la valoración de los resultados y de la productividad organizacional. Los sistemas de indicadores clave de gestión de las organizaciones y del sistema de recursos humanos, son herramientas de las que todo gestor público debería disponer para poder tomar decisiones relevantes para la organización y para los usuarios de los servicios que presta.

7.5.14. Mejorar la calidad de la vida laboral

El concepto de calidad de vida laboral, abarca todas aquellas condiciones relacionadas con el trabajo, como son los horarios, el sueldo, el medio ambiente laboral, los beneficios y servicios, las posibilidades de carrera y relaciones humanas, que pueden ser relevantes para la satisfacción y motivación laborales, las propias experiencias de trabajo en función de las oportunidades que este proporciona. Se trata de relacionar, como señalan distintos investigadores del tema (Grady, 1984; Mateu, 1984; Peiró, 1990), los aspectos del trabajo que tienen que ver con experiencias humanas y con los objetivos organizacionales, es decir, con el aumento de la productividad, la eficacia organizacional y la prestación de servicios de calidad.

Los empleados públicos disfrutaban en general de un nivel razonable de calidad de vida laboral, y ello debe aparejar como consecuencia el incremento del rendimiento y la productividad, no la laxitud y el relajamiento en las tareas y en las obligaciones.

7.5.15. Mejorar las formas directas e indirectas de participación en el empleo público

La implicación y “participación directa” del propio trabajador, tiene que ver, principalmente, con la ejecución de las tareas y organización del propio puesto y del trabajo. Algunas formas de participación directa serían: los grupos de mejora, grupos de proyecto, propuestas de mejora, círculos de calidad, etc. Es necesario estimularlas e incentivarlas, e incluso vincularlas a la carrera, al menos a la horizontal, porque suponen mejoras para la organización e incentivan el compromiso y la implicación de los empleados en su trabajo (Cortés, 2010).

En relación a la “participación indirecta”, la principal dificultad que los agentes sindicales y la dirección de la organización deben superar es la relación antagónica que les condena a la no cooperación. Las relaciones tradicionales entre dirección y sindicatos fundadas en la desconfianza, no son las más adecuadas para enfrentarse a un cambio cultural que exige a trabajadores/as y directores/as que piensen primero en el ciudadano y que trabajen unidos para mejorar la productividad, la eficacia, la eficiencia y la calidad. Es recomendable, pues, la formación sistemática de los actores y responsables de las relaciones laborales en formas alternativas de resolución de conflictos y otros enfoques conjuntos de resolución de problemas, de tal manera que sus relaciones se basen en un marco donde las estrategias de negociación y gestión del conflicto se fundamenten en tácticas de cooperación y no de competición.

8. Conclusión final

Las organizaciones provinciales están llamadas a desempeñar un papel protagonista en materia de recursos humanos en el futuro del mundo local, en lo que respecta a la asistencia técnica y a la prestación de un “servicio profesional” para los ayuntamientos pequeños y medianos, principalmente. El despliegue de su

30. McCORMICK, E. y TIFFIN, J., *Industrial Psychology*, Prentice Hall, 1974.

actividad asistencial y prestacional a los municipios debe alcanzar un amplio espectro de cuestiones relativas a las prácticas y políticas en la gestión de las personas. La aplicación de los elementos reformadores del Estatuto básico del empleado público no será posible en los municipios medianos y pequeños si no existe una intervención decidida y clara por las diputaciones provinciales. En la Ley de autonomía local andaluza de 2010, se evidencia una apuesta por este aspecto, al atribuir en su artículo 12.g, como competencias de asistencia técnica a las diputaciones: la formación y selección del personal, así como la elaboración de instrumentos de gestión de personal, planes de carrera profesional y evaluación del desempeño.

En la prestación de servicios de las diputaciones provinciales a los ayuntamientos, caben, a nuestro juicio, cuatro finalidades:

- La primera tendría que ver con la gestión total de los asuntos de personal, como se hace con otros servicios, como los de contabilidad, funciones públicas y otros, para los ayuntamientos con menor capacidad económica.

- La segunda consistiría en la prestación directa del servicio demandado por el municipio en un asunto puntual, por ejemplo, asistencia en la valoración de los puestos de trabajo, o en la confección de un expediente en materia de selección, y asistencia en el proceso selectivo.

- La tercera se refiere a la creación de observatorios de recursos humanos provinciales, a la producción de análisis, investigaciones, estudios, etc. También nos referimos a la gestión del conocimiento mediante la transferencia de buenas prácticas en gestión de recursos humanos, la organización de jornadas y congresos, foros y seminarios específicos, y el reconocimiento a las mejoras prácticas de recursos humanos, producción de manuales, informes, instrucciones, etc. Cabe en esta modalidad el impulso de aplicaciones informáticas para resolver problemas de gestión de recursos humanos, o la actuación como prescriptor en la homologación de proveedores de servicios y en nuevas tecnologías en la materia que nos ocupa.

- La cuarta, más compleja que las anteriores, está íntimamente relacionada con el posicionamiento en lo provincial, como estructura supramunicipal. Se trata, pues, de establecer una gestión compartida en materia de recursos humanos, mediante la colaboración a través de convenios o mediante la creación de una agencia administrativa provincial u otro tipo de entidad

instrumental, y cuya actuación consistiría, básicamente, en la gestión de los procesos básicos de recursos humanos, como el reclutamiento y selección (la formación ya se hace), la promoción y carrera profesional, la evaluación del desempeño y del rendimiento, y la provisión de puestos. Este servicio o la forma que adoptara se encargaría de los procesos mencionados con un alcance de carácter provincial, para los ayuntamientos que así lo dispusieran.

- La gestión de los déficits y excedentes de personal también podría ser objeto en esta finalidad y a través de la utilización de la movilidad interadministrativa, recurso escasamente aprovechado. Existe un movimiento de personal importante entre ayuntamientos, sin planificación ninguna puesto que se genera espontáneamente, y este mercado interno del mundo local podría ser adecuadamente gestionado, potenciado y aprovechado para la maximización de los recursos.

En fin, las diputaciones provinciales tienen una importancia relevante y significativa en el desarrollo de los recursos humanos del mundo público local, por un doble compromiso, el relacionado con la modernización de sus recursos y de la propia gestión de los mismos, y por ser la organización supramunicipal que puede prestar una amplia gama de servicios en esta materia a los ayuntamientos, lo que las posiciona estratégicamente para aplicar las recomendaciones señaladas en los párrafos anteriores y proceder a un cambio en el modelo de gestión en general y de los recursos humanos en particular. ■